



Consiglio Nazionale  
delle Ricerche

# *ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM*

*Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR*

*N°2 - 2022*



## Indice

<i>Presentazione</i> .....	II
Giulio M. Salerno, Aida G. Arabia, A. Iacoviello, <i>Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l'attuazione del PNRR</i> .....	1
Salvatore Prisco, Michela Tuozzo, <i>Dalle crisi nuove opportunità per l'Unione europea. Programmazione economica, solidarietà sociale, coesione territoriale</i> .....	22
Rossana Caridà, <i>Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza: la semplificazione normativa nella prospettiva della realizzazione degli investimenti previsti nel Piano, le forme di raccordo con le regioni</i> .....	42
Umberto Ronga, <i>La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?</i> .....	57
Vanessa Manzetti, Letizia Colangelo, <i>I controlli della Commissione e della Corte dei conti europea sui fondi del PNRR: verso una nuova declinazione orientata alla performance</i> .....	80
Marco Bevilacqua, <i>Sugli strumenti finanziari di ausilio pubblico nel prisma del PNRR</i> .....	97
Maria Di Maggio, <i>Trasparenza, anticorruzione e autonomie locali: la cittadinanza attiva nel PNRR</i> .....	114
Gianpiero Gioia, <i>Il controllo della Corte dei Conti sulla gestione del PNRR. Del rapporto fra attività di controllo, Stato di diritto e accountability</i> .....	129
Angelo Lerro, <i>Governance del PNRR e rapporti fra centro e autonomie territoriali. Art. 12 d.l. 77/2021 in materia di poteri sostitutivi, quale impatto sul regionalismo italiano?</i> .....	143
Leonardo Pasqui, <i>La Next Generation nel PNRR: gli asili nido come investimento multidimensionale tra Governo e autonomie locali</i> .....	157
Giovanni Provisiero, <i>Le Regioni nella governance del PNRR</i> .....	171



## Presentazione

A seguito della *Call for papers* che questa Rivista ha lanciato nell'ottobre 2021 sul tema "PNRR, Autonomie e territori", in questo fascicolo di IPOF si avvia la pubblicazione dei contributi ricevuti sulla base delle richieste di partecipazione considerate ammissibili dalla Redazione.

La rilevanza dei temi trattati nei singoli contributi che sono qui pubblicati, e lo svolgimento approfondito e originale delle analisi compiute dai rispettivi Autori, consentono di affermare che l'iniziativa ha colto nel senso. L'interesse suscitato dalla *Call* nell'accademia e, più in generale, nel mondo della ricerca dimostrano che il PNRR pone importanti questioni che vanno affrontate sul piano della discussione scientifica in quanto stanno determinando effetti senz'altro innovativi nell'azione delle autonomie territoriali e nei relativi rapporti con i sistemi - europeo e statale - di governo della collettività nazionale.

Ringraziando, dunque, gli Autori che hanno accolto la prima *Call for Papers* di IPOF, ci ripromettiamo di proseguire in questa strada con costante periodicità. Soprattutto al fine di assicurare un sempre più stretto e costante collegamento tra gli ambiti di ricerca propri del nostro Istituto e le questioni che emergono, talora anche prepotentemente e con urgenza, nell'evoluzione degli assetti ordinamentali multilivelli.

La redazione

GIULIO M. SALERNO – AIDA G. ARABIA – ANTONINO IACOVIELLO\*

## Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l'attuazione del PNRR\*\*

ABSTRACT (EN): The nature of the PNRR and the “conformative” or “binding” effect on national policies raise some problem of constitutional importance, including that of the relationship between the State and the Regions. The research investigates the role of the Regions in the planning and implementation of the Plan, with particular attention to action tools for the involvement of legislative assemblies.

ABSTRACT (IT): La natura del PNRR e l'effetto “conformativo” o “vincolante” sulle politiche nazionali pongono una serie di interrogativi che riguardano diversi temi di rilievo costituzionale, tra cui quello del rapporto tra Stato e Regioni. Il contributo ha a oggetto una riflessione sul ruolo delle Regioni nella programmazione e nell'attuazione del Piano, con particolare attenzione agli strumenti di azione per il coinvolgimento delle assemblee legislative.

SOMMARIO: 1. Sulla natura giuridica del PNRR e sull'incidenza nella determinazione delle politiche pubbliche. 2. Sul ruolo delle Regioni e delle autonomie territoriali nella programmazione e nell'attuazione del PNRR. - 3. Gli strumenti di raccordo tra Stato e Regioni. - 4. Le Assemblee legislative regionali e il PNRR. - 4.1. La funzione di indirizzo nella fase di programmazione del PNRR. - 4.2. La funzione di indirizzo nella fase di attuazione del PNRR. - 4.3. La funzione di controllo: il monitoraggio sull'attuazione del PNRR e sulla coerenza delle politiche regionali con la pianificazione strategica. - 5. Linee di tendenza e azioni possibili per un modello “pilota” organizzativo e procedurale.

### 1. Sulla natura giuridica del PNRR e sull'incidenza nella determinazione delle politiche pubbliche

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza traccia le linee programmatiche di una riforma strutturale per l'ammodernamento del Paese,<sup>1</sup> nella cornice delineata a livello europeo con il programma Next Generation EU.<sup>2</sup>

Come ben noto, al fine di consentire agli Stati membri di intraprendere una ripresa più rapida e più sostenibile dalla crisi Covid-19 e di diventare (più) resilienti, l'Unione europea ha

\* Giulio M. Salerno è Direttore ISSiRFA-CNR, nonché Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Macerata; Aida G. Arabia e Antonino Iacoviello sono ricercatori ISSiRFA-CNR.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> In tal senso si veda C. COLAPIETRO, intervento conclusivo al Seminario dell'AIC sul tema “PNRR e ordinamento costituzionale”, svoltosi a Roma il 20 maggio 2022 (atti in corso di pubblicazione). Per una ricostruzione sistematica del contesto in cui sono maturate le proposte di riforma per l'ammodernamento del Paese si veda B. CARAVITA, *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in L. Bianchi, B. Caravita, *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli, 2021, 7 e ss.

<sup>2</sup> Per un approfondimento sul programma europeo “Next Generation” si rinvia a S. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022.

istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF “Recovery and Resilience Facility”);<sup>3</sup> è uno dei pilastri del programma di azione europeo Next Generation UE, approvato nell’ambito del Quadro Finanziario pluriennale 2021-2027, basato per la prima volta sui prestiti da contrarre sui mercati internazionali per fronteggiare gli effetti della crisi conseguente alla pandemia da Covid-19, contenere il rischio di divergenze economiche a livello europeo e favorire la ripresa.<sup>4</sup>

Le misure previste dal dispositivo per la ripresa e la resilienza consentono agli Stati membri di accedere, su richiesta, a risorse straordinarie per realizzare azioni strutturali di riforma e investimento.<sup>5</sup>

A livello europeo, per la prima volta, si è scelto di condividere i rischi per il finanziamento di interventi finalizzati a realizzare obiettivi comuni a livello europeo.

L’obiettivo comune è il sostegno alla reazione alla pandemia Covid 19 e alla realizzazione di obiettivi strategici in diversi settori di interesse europeo.

La base giuridica per l’intervento straordinario europeo, che si affianca ai fondi SIE, è l’articolo 175, par. 3, TFUE, che consente “azioni specifiche” per fare fronte a eventi e bisogni imprevedibili.<sup>6</sup>

L’erogazione dei finanziamenti previsti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza è sottoposta a una serie di condizionalità, tra cui il rispetto da parte degli Stati membri delle raccomandazioni specifiche formulate per ciascuno Stato nell’ambito del “Semestre europeo” (artt. 10 e 18 Regolamento Eu 2021/241).<sup>7</sup>

Il Governo italiano ha elaborato il Piano Nazionale per la Ripresa e la resilienza, articolato in sei missioni e sedici componenti, in cui si specificano i settori di intervento, gli obiettivi e la tempistica del programma di riforma.<sup>8</sup>

Complessivamente il Piano prevede 134 investimenti e 63 riforme per un totale di 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti.<sup>9</sup>

Le regole fissate a livello europeo condizionano l’erogazione delle somme al raggiungimento dei risultati (*milestone* e *target*) e al rispetto dei tempi indicati nei Piani nazionali.

<sup>3</sup> Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, n. 241/2021.

<sup>4</sup> Per la ripartizione specifica dei finanziamenti del Next Generation EU previsti nei vari settori, si rinvia alla pagina web [ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](http://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it).

<sup>5</sup> Il dispositivo di ripresa e resilienza prevede che ciascuno Stato presenti un pacchetto di investimenti e riforme illustrati in Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) da sottoporre all’approvazione del Consiglio previa valutazione della Commissione europea. Il paragrafo n. 34 del preambolo del Regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 precisa che le autorità regionali e locali sono partner importanti nell’attuazione delle riforme e degli investimenti, e che dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte nella programmazione e nell’attuazione degli interventi conformemente al quadro giuridico nazionale.

<sup>6</sup> Sulle regole europee per l’istituzione di “azioni specifiche” si veda O. PORCHIA, *Commento all’articolo 175 TFUE*, in A. Tizzano, a cura di, *Trattati dell’Unione europea*, Milano, 2014, 1581.

<sup>7</sup> Per un approfondimento si rinvia a F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico*, Padova, 2021.

<sup>8</sup> Sulla struttura del Piano e sui principali contenuti si veda il Dossier realizzato dai Servizi studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, schede di lettura*, aggiornato al 15 luglio 2021.

<sup>9</sup> Lo Stato italiano ha previsto altresì un ulteriore strumento a sostegno del progetto di riforme delineato nel PNRR finanziato con risorse nazionali: si tratta del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (Fondo complementare), che prevede lo stanziamento di 30,6 miliardi di euro. Per un approfondimento si veda F. SCIAUDONE, B.G. MATTARELLA, *Il Manuale del PNRR*, Milano, 2021, 23 e ss..

Più precisamente, l'erogazione delle rate è articolata in diversi momenti temporali ed è subordinata alla verifica dell'effettivo raggiungimento di un certo numero di milestone e target relativi alle varie misure riportate nel PNRR, ripresi poi nei singoli accordi negoziati periodicamente con gli Stati membri, in coerenza con quanto previsto nei Piani nazionali.<sup>10</sup>

Il PNRR italiano è stato approvato dalla Commissione europea, ed è stato seguito dai primi accordi di finanziamento sottoscritti secondo le regole stabilite dal Regolamento 241/2021.<sup>11</sup>

Tutti gli interventi programmati nel PNRR, per cui l'Italia ha ottenuto finanziamenti a valere sul Recovery Fund, sono soggetti al rischio di revoca in caso di mancato rispetto del cronoprogramma concordato con la Commissione.

In tale contesto, che riflette una tendenza ormai sempre più diffusa alla sovrapposizione e condivisione dell'esercizio del potere decisionale tra il livello europeo e il livello nazionale, si configura una situazione straordinaria per cui uno strumento di pianificazione, quale sembra essere il PNRR, assume effetti vincolanti a seguito dell'applicazione delle regole europee e degli accordi negoziali sottoscritti dal Governo.<sup>12</sup>

Ne consegue un'incidenza significativa sul potere di indirizzo politico, che è condizionato fortemente dall'attuazione del PNRR, e una trasformazione del modo di formazione delle decisioni politiche da parte del Governo, concordata con il Consiglio europeo, dell'Unione e con la Commissione europea.<sup>13</sup>

In senso più generale, la natura del PNRR e l'effetto "conformativo" o "vincolante" sulle politiche nazionali derivante dalle regole stabilite a livello europeo con il Regolamento europeo n. 241/2021 e a livello nazionale con i decreti legge relativi alla definizione del quadro normativo interno per l'attuazione del piano, pongono una serie di interrogativi che riguardano il tema della forma di governo, sui rapporti tra Governo e Parlamento, sul sistema delle fonti del diritto, sulle funzioni parlamentari di indirizzo e controllo, sull'organizzazione e sul funzionamento dell'amministrazione statale, sui rapporti tra Stato e Regioni.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Per un approfondimento sullo stato di attuazione del PNRR italiano si veda il Dossier realizzato dai Servizi studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Monitoraggio dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. I traguardi da conseguire entro il 30 giugno 2022*, aggiornato al giorno 11 febbraio 2022.

<sup>11</sup> Si veda ad esempio la Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, doc. 10160/2021 del 6 luglio 2021.

<sup>12</sup> Sul tema si vedano M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid, Rassegna*, 12/2021, e N. Lupo *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it, Editoriale* 12 gennaio 2022, che affrontano sistematicamente il problema della natura giuridica del PNRR, tenendo conto delle prime posizioni della dottrina giuspubblicistica.

<sup>13</sup> In tal senso si veda E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, contributo per il Seminario dell'AIC sul tema "PNRR e ordinamento costituzionale", svoltosi a Roma il 20 maggio 2022 (atti in corso di pubblicazione). Più in generale, sugli effetti del condizionamento dell'ordinamento nazionale da parte dell'ordinamento europeo, si veda E. DI SALVATORE, *Le politiche europee nella spirale della crisi economica e l'impatto sull'organizzazione e sul funzionamento dello Stato membro*, in A. Iacoviello, a cura di, *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact*, Milano, 2016, 251 ss..

<sup>14</sup> Sul tema dell'incidenza del PNRR sull'ordinamento costituzionale si veda in particolare N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit.. Con riferimento agli effetti sulla forma di governo si veda A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"*, in *federalismi.it*, n. 18/2021; sui riflessi nei rapporti tra Governo e Parlamento si veda L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta Online*, fasc. II, 2022.

In questa sede si intende fermare l'attenzione sul ruolo delle Regioni nella programmazione e nell'attuazione del Piano; si tratta di uno dei temi di particolare interesse per il riflesso in termini di efficacia della spesa.

Basti considerare che circa il 36% delle risorse disponibili sono riferite a progetti e a programmi localizzabili a livello regionale e locale; considerando specificamente i progetti riferiti alle misure 5 e 6, rispettivamente nel caso della missione "Inclusione e Coesione", il 93% delle risorse disponibili è destinato prevalentemente agli enti locali, mentre nel caso della missione "Salute" il 97% delle Risorse è destinato alle Regioni.

Più precisamente, si intende riflettere sul ruolo delle assemblee legislative regionali e sugli strumenti di azione per un contributo in termini programmatici e di *accountability*.

## 2. Sul ruolo delle Regioni e delle autonomie territoriali nell'attuazione del PNRR

Il raggiungimento degli obiettivi indicati nel PNRR richiede uno sforzo congiunto del sistema Paese, e una consistente capacità di raccordo e di collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali.<sup>15</sup>

Per l'attuazione e il monitoraggio del Piano sono state approvate regole specifiche, poi implementate anche con interventi di semplificazione amministrativa, per creare i migliori presupposti per il raggiungimento degli obiettivi concordati con la Commissione europea.

Viene in rilievo anzitutto il decreto legge 77/2021, convertito dalla legge n. 108/2021, che delinea la c.d. *governance* per l'attuazione del Piano; poi diversi altri provvedimenti, tra cui il d.l. n. 80/2021 e il d.l. 152/2021.<sup>16</sup>

Secondo il quadro delineato dal d.l. 77/2021, la responsabilità per le attività di indirizzo e controllo per la realizzazione del PNRR è affidata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (cfr. art. 1), che si avvale di una Cabina di Regia che esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR (cfr. art. 2).<sup>17</sup>

Il coordinamento del complesso delle attività per l'attuazione del Piano è affidato al Servizio centrale per il PNRR, istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione (cfr. art. 6).<sup>18</sup>

La realizzazione operativa degli interventi è affidata ai soggetti attuatori, che sono le Amministrazioni centrali, le Regioni, gli Enti locali, sulla base delle rispettive specifiche competenze istituzionali o della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR. Le singole Amministrazioni centrali, in quanto espressamente definite quali titolari degli interventi previsti dal Piano, provvedono al coordinamento delle attività di gestione, al monitoraggio e al controllo,

<sup>15</sup> Con riferimento alla rilevanza strategica del coinvolgimento regionale si vedano le dichiarazioni del Ministro per gli Affari regionali al Festival di Trento: *Senza Regioni Pnrr inattuabile*; cfr. *Il Sole 24 Ore* del giorno 5 giugno 2022,

<sup>16</sup> Per una lettura sistematica delle regole in materia di *governance* si veda anzitutto il Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati *Governance del PNRR e semplificazioni*, Voll. 1 e 2, 2021; per un approfondimento si vedano, tra gli altri, F. SCIAUDONE, B.G. MATTARELLA, *Il Manuale del PNRR*, cit., 37 ss., e Aa. Vv., *Dossier PNRR*, in *Italia Oggi*, edizione del giorno 30 dicembre 2021.

<sup>17</sup> A supporto della Cabina di Regia è istituita una Segreteria tecnica (articolo 4). Presso la Presidenza del Consiglio è istituita altresì l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione (cfr. art. 5).

<sup>18</sup> Presso la Ragioneria generale dello Stato è istituito altresì un Ufficio generale con funzioni di audit del PNRR e un'apposita unità di missione (cfr. art. 7).

preferibilmente attraverso un'apposita unità di missione di livello dirigenziale generale che rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR. E' di tutta evidenza, come già detto all'inizio, che nessuna titolarità di intervento è attribuita ai livelli territoriali di governo della collettività.

I soggetti attuatori, a loro volta, assicurano il monitoraggio dei dati e le informazioni necessarie a consentire il controllo del rispetto dei tempi per la realizzazione degli interventi, dotandosi di strutture interne adeguate. Il controllo di gestione è affidato alla Corte dei conti, che assicura anche funzioni di cooperazione e coordinamento con la Corte dei conti europea.

In tale contesto, il ruolo effettivo affidato al livello di governo regionale dipende dalle modalità di erogazione delle risorse e dalle procedure che saranno determinate dalle Amministrazioni titolari degli interventi.

Sino ad ora, prevalentemente, le risorse sono erogate a livello centrale con destinazione specifica. In alcuni casi, come ad esempio per le Missioni 5 e 6, risultano esserci margini di azione per la pianificazione regionale degli interventi, tenuto conto dell'espressa attribuzione costituzionale delle relative competenze (legislative e dunque regolamentari, e conseguentemente sulla determinazione delle sfere di attribuzioni amministrative); tuttavia, anche in tali casi, resta incisivo il ruolo del Governo.

Complessivamente, le regole per la gestione delle procedure di attuazione del Piano riflettono l'impostazione essenzialmente *top-down* del PNRR e la tendenza all'accentramento delle funzioni a livello centrale.

Tale impostazione sembra confermata anche nella prima fase di attuazione, sebbene alcuni interventi di riforma e gran parte degli investimenti previsti dal Piano incidano in diversi ambiti materiali di competenza regionale.

Del resto, anche nella fase di programmazione, quella cioè preliminare alla stesura del PNRR, il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome è stato piuttosto limitato.<sup>19</sup>

Pur in un sistema organizzativo e procedurale accentrato, i meccanismi propri del regionalismo italiano sembrano consentire comunque spazi di azione a livello regionale e locale ulteriori rispetto al ruolo di "soggetti attuatori" delle singole misure previste dal Piano.

Sotto un primo profilo, sembra esservi comunque la possibilità di esercitare funzioni di indirizzo politico, quantomeno con riferimento alla pianificazione strategica, come strumento per orientare i programmi di investimento regionale per l'utilizzo dei fondi SIE e delle eventuali altre risorse straordinarie (si pensi ad esempio al Fondo per la perequazione infrastrutturale).

---

<sup>19</sup> Come è stato evidenziato dal Comitato europeo delle Regioni questi tratti risultano comuni all'esperienza di numerosi altri Stati membri dell'Unione europea; cfr. Comitato europeo delle Regioni, *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, Bruxelles, 2021. Si veda, in particolare, quanto segnalato dal Comitato europeo delle Regioni sulla base di un'indagine compiuta su otto Stati - tra cui l'Italia - circa il livello di partecipazione degli enti regionali e locali ai fini della preparazione del rispettivo Piano nazionale per la ripresa e resilienza: "only a few Member States had fully complied with the requirement to detail the consultation process (Belgium, Germany and Poland), whereas the other five NRRPs showed suboptimal compliance". Tra l'altro, l'Italia risulta come lo Stato con il più basso indice di coinvolgimento degli enti territoriali nella fase di programmazione del PNRR (e dunque anche alle spalle di Romania, Spagna, Francia e Croazia): "Italy is the worst performer as its NRRP does not include a section on any consultation process" (cfr. Comitato Europeo delle Regioni, *2021 EU Regional and Local Barometer*, Bruxelles, 2021, pp. 34-35). Sul tema del coinvolgimento delle Regioni nella programmazione del Piano si veda M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra pnrr e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021.

Sotto un secondo profilo le Regioni saranno chiamate a concorrere al monitoraggio dell'attuazione degli interventi previsti dal Piano, che costituisce un elemento essenziale sia del Piano stesso, sia dei meccanismi di *governance*; il quadro normativo che regola la fase di attuazione del Piano sembra infatti prevedere che il monitoraggio dovrà essere svolto con riferimento a ciascun intervento, e di conseguenza comporterà il coinvolgimento di tutti i livelli di governo.

In tal senso si deve considerare che il monitoraggio puntuale dell'effettiva attuazione dei progetti di investimento costituisce non solo il presupposto per il rispetto degli obiettivi prefissati, ma soprattutto il presupposto per la pianificazione di eventuali interventi correttivi.

Non si deve dimenticare, infatti, che il rispetto degli obiettivi e dei tempi è una condizione per l'erogazione dei finanziamenti concordati con le Istituzioni europee. Ad esempio, con riferimento all'obiettivo caratterizzante della riduzione del divario economico e infrastrutturale tra le diverse aree del Paese, potrebbe risultare la non compiuta coerenza dei criteri individuati a livello centrale rispetto alle reali esigenze del territorio; oppure, da altro punto di vista, che le amministrazioni destinatarie degli interventi non dispongano della capacità progettuale per intercettare le risorse.

Ebbene, in tali casi, il monitoraggio consente prima di accertare le eventuali criticità, poi di pianificare gli opportuni interventi correttivi.

In questo senso, il ruolo del sistema delle autonomie sembra assumere un rilievo strategico per l'efficace attuazione del Piano, e più in generale per centrare l'obiettivo della riduzione del divario.

### **3. Gli strumenti di raccordo tra Stato e Regioni**

Il coordinamento generale tra le amministrazioni titolari degli interventi e i soggetti attuatori è affidato alla Cabina di Regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui partecipano i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, della Conferenza delle Regioni, il Presidente dell'ANCI e il Presidente dell'UPI, quando sono esaminate questioni di rispettiva competenza.

Il coordinamento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo riferite invece a specifiche missioni o progetti è affidato alle amministrazioni centrali titolari di ciascun intervento, mediante una struttura dedicata che rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR e con la Cabina di Regia.

A livello regionale, poi, vanno individuate le strutture di coordinamento che costituiscono la base di raccolta delle informazioni da trasmettere alle amministrazioni centrali titolari degli interventi attuati a livello regionale per ottemperare agli obblighi di rendicontazione e controllo sull'attuazione del Piano.

Per assicurare un dialogo strutturato con tutti i soggetti interessati dall'attuazione del Piano è stato istituito il Tavolo Permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, che svolge funzioni di consulenza a supporto delle attività della Cabina di Regia istituita presso la Presidenza del Consiglio per tutte le questioni legate all'attuazione del Piano, anche con

riferimento a possibili azioni per il superamento di ostacoli o criticità che condizionano la realizzazione degli interventi.

Con specifico riferimento al coordinamento tra Stato e Regioni sono stati costituiti presso il Dipartimento per gli affari regionali tavoli tecnici di confronto permanente tra i Ministeri, le Regioni e le autonomie locali, finalizzati ad assicurare una condivisione dei contenuti e degli interventi previsti dal PNRR e a definire le modalità di attuazione. A supporto del Dipartimento è stata prevista, inoltre, l'istituzione di un Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, chiamato anche ad assicurare funzioni di supporto alle Regioni, ad esempio per la realizzazione dei c.d. "progetti bandiera", e al sistema delle autonomie locali.

Per il caso di mancato rispetto dei termini indicati per la realizzazione di specifici obiettivi da parte di Regioni ed enti locali sono previsti, poi, appositi poteri sostitutivi che consentono al Governo di adottare i provvedimenti necessari, o di provvedere all'esecuzione dei progetti.

Inoltre, sono previste procedure straordinarie per il superamento di dissensi, dinieghi o opposizioni che potrebbero mettere a rischio la realizzazione degli interventi nei tempi previsti dal Piano.

In definitiva, si sono definiti meccanismi volti ad assicurare anche nell'attuazione del PNRR il principio di leale collaborazione nel quadro di una peculiare *partnership* multilivello.

Sarà interessante monitorare le modalità di realizzazione di tale modello, soprattutto tenendo conto di una duplice necessità: superare le già rilevanti sperequazioni e disegualianze territoriali presenti in Italia, e ripristinare quel corretto equilibrio tra i principi di unitarietà e di decentramento istituzionale e sul quale ha profondamente inciso, soltanto per parlare dei tempi più recenti, la complessiva tendenza verso l'accentramento delle funzioni pubbliche che ha caratterizzato sia la fase di austerità pre-pandemica, sia la fase della gestione dell'emergenza sanitaria.

Sembra però, quantomeno tenendo conto della prima fase di attuazione del PNRR, che i canali di collaborazione tra Stato e Regioni previsti nel sistema organizzativo e procedurale delineato dal D.L. 77/2021 non risultano ancora compiutamente strutturati.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Sul punto si veda quanto espresso nella "Posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sulla relazione del Governo sull'attuazione del PNRR", presentata nell'audizione del 9 febbraio 2022, presso la Commissione V (Bilancio) della Camera dei Deputati: "La Conferenza apprezza lo sforzo compiuto dal Governo nel costruire un sistema di *governance* del Piano che appare, dal punto di vista formale, tener conto delle competenze e del ruolo che hanno le Regioni nella programmazione degli interventi per lo sviluppo territoriale e nella programmazione europea. Molte delle proposte formulate dalla Conferenza sono state accolte e inserite nella l. n. 108 del 2021, a partire dalla presenza delle singole Regioni nella Cabina di regia nazionale e nei Comitati interministeriali quando sono trattate questioni di loro competenza funzionale e territoriale. Desta però seria preoccupazione l'attuazione di queste disposizioni normative. La Cabina di regia, ad esempio, è stata convocata soltanto una volta e a fine dicembre; senza peraltro, un'adeguata informazione preventiva sui temi all'ordine del giorno e una condivisione della relazione presentata. Non risultano essere state adottate le linee-guida che avrebbero dovuto orientare le attività dei singoli ministeri e delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Piano. I Comitati per la transizione digitale e per la transizione ecologica similmente contemplan la presenza delle Regioni, ma senza un coinvolgimento complessivo nell'attività dei Comitati fin dall'attività istruttoria. Risulta carente proprio quella funzione di coordinamento e di sistema che questi strumenti di *governance* precipuamente dovrebbero svolgere" (pag. 1).

#### **4. Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l'attuazione del PNRR**

Come ben noto, a livello regionale il riparto delle funzioni tra le Giunte e i Consigli segue le regole generali stabilite dagli Statuti e dalla legislazione di settore.

Da uno studio compiuto sul tema del coinvolgimento delle assemblee legislative regionali nella programmazione e nell'attuazione del PNRR si è potuto rilevare che anche a livello territoriale si sia registrata una prevalenza del ruolo degli esecutivi.<sup>21</sup>

Tuttavia, risulta una certa vivacità di alcuni Consigli regionali che hanno approvato atti di indirizzo, confermando una più generale tendenza a ricercare forme di compensazione della prevalenza degli esecutivi regionali.

Tali esperienze suggeriscono una più ampia riflessione sulle possibilità di un contributo sistematico per concorrere ad orientare le attività regionali in materia di attuazione del Piano.

Con riferimento alla gestione del PNRR vengono in rilievo, in particolare, le funzioni di indirizzo con riferimento a tre aspetti: alla programmazione iniziale, all'utilizzo delle risorse, ivi comprese quelle riferite alla politica di coesione, nonché all'azione di supporto per rafforzare la capacità progettuale di Regioni ed enti locali.

Vengono in rilievo altresì le funzioni di controllo, con riferimento al monitoraggio dell'attuazione del Piano e alla risoluzione di eventuali criticità a livello regionale e locale. Considerato che il Piano prevede, a corredo delle misure di investimento, un programma di riforme strettamente connesse alla sua attuazione, e orientate a rilanciare il sistema Paese in riferimento ad obiettivi strategici (peraltro particolarmente orientati alla coesione sociale e alla riduzione delle disuguaglianze, anche territoriali), le Regioni possono concorrere, negli ambiti materiali affidati alla loro competenza, all'attuazione di rilevanti riforme, a partire da quelle concernenti le pubbliche amministrazioni. Ed inoltre, non deve escludersi che le riforme determinate dal PNRR conducano – ovvero promuovano – un intervento regionale volto alla razionalizzazione e alla semplificazione della già vigente disciplina legislativa di riferimento.

Circa le funzioni di indirizzo e controllo, esse vanno considerate anche tenendo conto del ruolo affidato alle Regioni quali livelli di governo che devono concorrere a creare le migliori condizioni per l'attuazione del Piano intervenendo in tutti i settori affidati alla loro competenza legislativa e amministrativa. In questo caso, può aggiungersi, gli strumenti di azione sono quelli tradizionalmente previsti ed utilizzati a tali scopi, oppure possono essere opportunamente arricchiti ed ulteriormente declinati in relazione al peculiare coinvolgimento delle Regioni in relazione al PNRR.

Per l'esercizio della funzione di indirizzo gli strumenti previsti dagli Statuti regionali, oltre all'esercizio della funzione legislativa, sono gli atti di programmazione strategica e di settore, e più in generale gli atti che individuano gli obiettivi delle politiche regionali.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> I dati sono estratti dalle risposte a questionari somministrati alle Regioni dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati e dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, e dai risultati delle attività di ricerca e studio dell'Issirfa-CNR.

<sup>22</sup> Sulla "funzione di indirizzo politico" si veda T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico*, Napoli, 2020.

Con riferimento alla gestione del PNRR rileva sottolineare che, in concreto, la funzione di indirizzo è condizionata dalla disponibilità delle risorse. Se le risorse sono destinate a specifici progetti, non residuano specifici margini di azione a livello regionale; al contrario, per i casi in cui è prevista l'attribuzione delle risorse al livello di governo regionale la funzione di indirizzo consente di orientare la definizione delle politiche pubbliche tenendo conto delle priorità e della specificità di ciascuna parte del territorio nazionale.

Ad esempio, risultano specifici spazi di azione a livello regionale per alcune misure previste dalle Missioni 5 e 6, ove, talora, sembra prevista l'attribuzione di risorse a livello regionale senza rigidi "vincoli di destinazione", o, meglio, tali vincoli sono successivamente declinati - in modo più o meno dettagliato - negli atti statali di indirizzo. Più precisamente, in taluni ambiti l'assegnazione delle risorse sarà effettuata per trasferimento, lasciando poi alle Regioni il compito di utilizzarle entro i tempi e nel rispetto dei criteri e modalità indicati per le misure di prioritario interesse del territorio di riferimento al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi specifici previsti dal Piano (si pensi ad esempio alla Missione 6 "salute", e specificamente alle misure per la "medicina territoriale"). In tali casi, è evidente, le Assemblee legislative potranno orientare le scelte dell'esecutivo, in maniera coerente con la forma di governo regionale.

Con riferimento alla funzione di controllo gli strumenti consentiti dagli Statuti sono l'istituzione di Commissioni consiliari o di apposite "Task force", la previsione di relazioni periodiche dell'esecutivo, la previsione di specifiche regole interne per il monitoraggio dell'attuazione di progetti e investimenti.<sup>23</sup>

#### 4.1 La funzione di indirizzo nella fase di programmazione del PNRR

Dai dati disponibili risultano diverse esperienze regionali.

Non risultano leggi regionali espressamente e compiutamente riferibili alla programmazione e alla gestione del PNRR.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Per un approfondimento sulla funzione di controllo dei Consigli regionali si veda, tra gli altri, A. MARTINI, M. SISTI, *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2002, p. 929.

<sup>24</sup> Sebbene non direttamente riferibile al PNRR si segnala la legge regionale n. 1/2022 della Basilicata, con cui è stato approvato il Piano Strategico regionale (2021-2030) a norma dell'art. 45 dello Statuto, che ricomprende diversi obiettivi ricompresi in misure finanziate dal PNRR. Si rinvengono, inoltre, cenni indiretti al PNRR in alcune leggi di stabilità, nei collegati o in leggi settoriali: la Campania, ad esempio, ha segnalato riferimenti programmatici nella LR n. 31/2021 "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022-2024 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2022" e, in particolare, all'art. 22, co. 3 lett. b); all'art. 26, co. 1; all'art. 29. La Regione Lazio ha richiamato, in particolare, gli artt. 8, 13 e 104 della LR n. 20/2021 "Legge di stabilità regionale 2022"; la Liguria ha indicato la LR n. 22/2021 "Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022-2024) e, in particolare, l'art. 2 (misure per l'accesso ai finanziamenti da parte di Comuni), l'art. 7 (azioni a favore di associazioni di promozione sociale) e l'art. 30 (case di comunità); ha segnalato, inoltre, la LR n. 2/2021 "Razionalizzazione e potenziamento del sistema regionale di centralizzazione degli acquisti di forniture e di servizi e dell'affidamento di lavori pubblici e strutture di missione". L'art. 6 della legge prevede che la Giunta regionale deliberi, sentita la competente Commissione consiliare, l'istituzione di apposite strutture di missione al fine di attuare programmi regionali aventi valenza strategica o per raggiungere risultati determinati coerenti con il Programma di Governo con l'indicazione, nell'atto istitutivo, della



Risultano, invece, atti di indirizzo approvati secondo le regole previste dagli Statuti di autonomia e dai Regolamenti interni dei Consigli per contribuire in una prima fase alla programmazione del Piano e in una seconda fase all'attuazione.

In particolare, la Regione Lombardia ha approvato la Delibera del Consiglio Regionale 24 novembre 2020 - n. XI/1442 RIS 40 "*Risoluzione concernente il Recovery Fund: proposte per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza PNRR*", che elenca e illustra le priorità individuate dal Consiglio regionale nel rispetto delle competenze e degli ambiti di intervento stabiliti nelle linee guida per la redazione del "Piano nazionale di ripresa e resilienza" (PNRR) da presentare alla Commissione Europea nell'ambito della *Next Generation EU*.

Il Consiglio regionale della Puglia ha approvato la mozione n. 62 del 20 aprile 2021 "*Next Generation EU Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Proposta di azioni del Consiglio Regionale*", con cui si impegna la Giunta regionale a presentare per l'approvazione da parte del Consiglio regionale entro il 30 giugno 2021 il Piano degli interventi da finanziare a valere delle risorse del NGEU per consentire, come previsto dalla normativa comunitaria, di impegnare il 70 per cento delle risorse entro il 2022 e il restante 30 per cento entro il 2023, nonché a svolgere una serie di attività ai fini della valorizzazione della funzione di controllo del Consiglio sull'attuazione del Piano.

Anche la Giunta della Regione Toscana ha presentato nel dicembre 2020 una comunicazione (*Sul contributo della Regione Toscana alla formazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza "PNRR"*) su cui si è pronunciato il Consiglio regionale con una risoluzione e un ordine del giorno.

Il Consiglio provinciale di Trento ha impegnato la Giunta provinciale a condividere preventivamente con il Consiglio i progetti da trasmettere in via definitiva al Governo per il

---

durata, degli obiettivi e dei compiti affidati. La Regione Lombardia ha segnalato riferimenti al PNRR sia in alcune disposizioni (ad esempio nella l.r. 22/2021 che modifica la l.r. 33/2009, in particolare per l'attuazione della medicina territoriale secondo le previsioni del PNRR, con la riorganizzazione delle strutture del settore aziendale polo territoriale delle Aziende socio sanitarie territoriali (ASST)), sia nel testo delle relazioni accompagnatorie ovvero in documenti approvati (ordini del giorno) in occasione dell'esame dei provvedimenti. Per quanto riguarda la presenza di riferimenti espressi al PNRR nella legislazione ha richiamato, inoltre, il comma 13 dell'art. 7 della l.r. 33/2009 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità), come modificata dalla l.r. 22/2021 "Modifiche al Titolo I e al Titolo VII della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)"; b) i commi 4 e 7 dell'art. 36 e il comma 2 dell'art. 37 della l.r. 22/2021 "Modifiche al Titolo I e al Titolo VII della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)". Infine, con riguardo alla LR 26/2021 "Bilancio di previsione 2022 - 2024", la Regione Lombardia sottolinea che il PNRR è citato nella relazione per quanto concerne le risorse che finanziano gli interventi regionali del triennio interessato dal bilancio. La Regione Toscana ha indicato un riferimento contenuto in una disposizione della LR n. 54/2021 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022) che autorizza la Giunta ad erogare contributi straordinari a comuni e consorzi di bonifica per la progettazione di interventi finanziabili, anche, con fondi del PNRR, e una proposta di legge settoriale in materia di governo del territorio (proposta di legge n. 92 che fin dal titolo richiama il PNRR "Disposizioni di semplificazione in materia di governo del territorio finalizzate all'attuazione delle misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza"). La Provincia di Trento ha segnalato un richiamo al PNRR nell'ultimo assestamento di bilancio (LP n. 18/2021) e, in particolare, nel capo I, sezione I, sottolineando che, tranne che per due cenni all'edilizia scolastica e al corridoio del Brennero, si tratta di disposizioni a carattere strumentale.

relativo finanziamento a valere sul *Recovery plan* (ordine del giorno n. 309/XVI, approvato il 17 dicembre 2020).

Risulta altresì un atto di indirizzo di carattere generale del Consiglio regionale del Veneto, con cui sono state indicate le priorità per lo sviluppo del territorio, e un atto di indirizzo della Giunta regionale del Lazio, con cui sono state individuate le priorità d'investimento della Regione all'interno del PNRR (Decisione della Giunta regionale 5 novembre 2020, n. 61, Atto di indirizzo: *Next Generation Lazio*).

#### 4.2. La funzione di indirizzo nella fase di attuazione del PNRR

Anche con riferimento all'attuazione del PNRR diverse Regioni hanno approvato atti di indirizzo per l'utilizzo delle risorse straordinarie, diversamente denominati, da parte delle assemblee legislative e degli esecutivi regionali.

Si tratta di atti di carattere programmatico di cui occorrerebbe valutare la coerenza con l'impostazione del Piano, tenendo conto in particolare delle modalità di allocazione delle risorse per il finanziamento degli interventi che non sempre sembrano consentire spazi discrezionali a livello regionale.

La Regione Lazio segnala diversi atti dell'esecutivo riferiti alla realizzazione di alcune delle misure da attuarsi a livello regionale e locale<sup>25</sup>.

Nella Regione Lombardia sono stati approvati atti di carattere programmatico generale e, in particolare, sono stati adottati dal Consiglio per indirizzare la gestione delle risorse assegnate a livello territoriale e locale, nonché per consentire una puntuale attività di monitoraggio

---

<sup>25</sup> Si vedano, in particolare, i seguenti atti: Deliberazione Giunta regionale 30/12/2021, n. 1007, Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR) - Missione 6: Salute - componente M6C2: Innovazione, Ricerca e Digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale - Investimento 1.2: Verso un ospedale sicuro e sostenibile - Identificazione delle strutture del Piano regionale a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e sul Piano Nazionale Complementare al PNRR (PNC); Deliberazione Giunta regionale 21/12/2021, n. 974, Piano Nazionale di Ripresa e resilienza PNRR - MIC3 Turismo e Cultura - Investimento 2.1 "Attrattività dei borghi" Linea di Azione A. Recepimento delle Linee di indirizzo sulle modalità attuative trasmesse dal Ministero della Cultura (MIC). Approvazione nota metodologica comprensiva dell'elenco dei Borghi storici, ammessi a presentare idee progettuali per la presentazione di un progetto pilota di rigenerazione culturale, sociale ed economica. Approvazione delle linee guida per la presentazione delle idee progettuali; Deliberazione Giunta regionale 09/11/2021, n. 755, *Governance* operativa regionale per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano Nazionale Complementare al PNRR (PNC); Determinazione dirigenziale G16677 del 29/12/2021, Approvazione dello schema di Protocollo di Intesa tra la Regione Lazio e l'Università Commerciale Luigi Bocconi - SDA Bocconi School of Management, per il supporto ai gruppi di lavoro della Regione Lazio, senza oneri per l'Amministrazione, nell'elaborazione dei progetti regionali in attuazione del PNRR - missione 6, con specifico riferimento alla pianificazione di strutture territoriali; Determinazione dirigenziale G16148 del 22/12/2021, Attuazione della DGR 974 del 21 dicembre 2021 di recepimento delle Linee di indirizzo sulle modalità attuative dell'Investimento 2.1 "Attrattività dei borghi" Linea di Azione A del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza PNRR e approvazione dell'elenco dei Borghi storici, selezionati e ammessi a presentare idee progettuali ai fini della successiva presentazione al MIC di un progetto pilota di rigenerazione culturale, sociale ed economica. Approvazione delle modalità di acquisizione e valutazione delle idee progettuali da parte dei comuni selezionati e dei relativi allegati e Determinazione dirigenziale G15879 del 17/12/2021, Istituzione dell'Ufficio di Staff "Attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - Trasformazione Sostenibile del Territorio" e modifica delle strutture di base denominate "Aree", "Uffici" e "Servizi" della Direzione Regionale Ambiente.

dell'attuazione del Piano<sup>26</sup>. In questa Regione, inoltre, sono stati approvati altri atti di indirizzo o ordini del giorno che contengono riferimenti al PNRR con riferimento a temi specifici (in particolare riferiti alla realizzazione di opere pubbliche o alla sanità)<sup>27</sup>, ed altri ancora finalizzati a distinguere i progetti finanziati con risorse proprie diverse da quelle riferibili al PNRR<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Con riferimento agli atti di indirizzo di carattere generale, si segnalano la DCR 30 marzo 2021 - n. XI/1836 RIS 45 "Risoluzione concernente il programma di lavoro della commissione europea - anno 2021 e le politiche dell'unione europea di maggiore interesse per il tessuto socio-economico lombardo" che contiene al suo interno anche riferimenti al PNRR, e la DCR 24 novembre 2021 - n. XI/2064 RIS 51 "Risoluzione concernente il documento di economia e finanza regionale 2021". Tale atto di indirizzo nasce dall'istruttoria del Doc 10 "Nota di aggiornamento al DEFR 2021". Nel DEFR vi è il principio dell'utilizzo integrato e sistematico dei fondi del PNRR, nonché la nuova programmazione comunitaria 2021-2027 e le missioni sulle quali impegnare le risorse. Con tale secondo atto e con riferimento alle "Risorse finanziarie/economiche" il Consiglio regionale impegna, in particolare, la Giunta regionale a orientare le risorse del Piano Lombardia a realizzare, in coerenza con il PNRR, un percorso di modernizzazione infrastrutturale e tecnologica sull'intero territorio lombardo per accompagnare e accelerare la transizione energetica e lo sviluppo dell'economia circolare; di rafforzamento del sistema produttivo, nonché di contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze; a qualificare gli investimenti pubblici e privati, finalizzando gli strumenti di finanziamento e incentivo alle imprese in linea con gli obiettivi perseguiti con i fondi di *Next Generation EU*, oltre a rafforzare l'intensità tecnologica degli investimenti delle imprese private; a favorire lo sviluppo di una Lombardia come *Smart Land* che possa offrire pari opportunità a tutti i territori all'interno di strategie integrate multisettoriali in grado di connettere le persone con nuove reti di mobilità e con l'alta velocità della connettività digitale; a destinare risorse europee a iniziative innovative e sperimentali, anche attraverso strumenti finanziari; a rafforzare la Cabina di Regia "Gruppo di lavoro per l'attuazione del PNRR" istituita presso la Giunta di Regione Lombardia, affinché continui a garantire un'attuazione regionale efficiente e corretta del PNRR e possa perseguire obiettivi strategici di carattere tecnico, tra cui facilitare e monitorare la messa a terra regionale degli investimenti del PNRR, favorire il raccordo con i competenti organi nazionali, mettere in campo metodologie e strumenti idonei per accompagnare i processi, assicurando la correttezza formale delle procedure e anche l'economicità e qualità degli interventi. Con riferimento agli atti di indirizzo di carattere settoriale si segnalano la DCR 19 gennaio 2021 - n. XI/1787, Mozione concernente l'elaborazione del piano per la gestione delle risorse *Next Generation EU* in Regione Lombardia, la DCR 30 marzo 2021 - n. XI/1830 Ordine del giorno concernente la revisione del capitolo 6 "Salute" del Piano nazionale di ripresa e resilienza, la DCR 13 aprile 2021 - n. XI/1838 Mozione concernente l'avvio urgente dell'interlocazione con il governo in attuazione dell'o.d.g. 1811 concernente la revisione del capitolo 6 "Salute" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la DCR 27 luglio 2021 - n. XI/1963 Ordine del giorno concernente la progettazione e individuazione degli interventi per le politiche abitative PNRR in Lombardia.

<sup>27</sup> Si vedano i seguenti provvedimenti: DCR 27 luglio 2021 - n. XI/1965 "Assestamento al bilancio 2021-2023: Sostegno alle Micro/piccole imprese e alle Partite IVA"; DCR 27 luglio 2021 - n. XI/2021 "Assestamento al bilancio 2021-2023: Riqualificazione del canale Villoresi per la tutela della risorsa idrica e lo sviluppo delle connessioni ciclabili intercomunali"; DCR 30 novembre 2021 - n. XI/2099 "Modifiche alla l.r. 33/2009: Orientamento, assistenza, presa in carico dei pazienti oncologici nelle Case di comunità"; DCR 30 novembre 2021 - n. XI/2123 "Modifiche alla l.r. 33/2009: Azioni di sostegno finalizzate alla valorizzazione dell'infermiere di famiglia e dell'infermiere di comunità"; DCR 16 dicembre 2021 - n. XI/2238 "Bilancio di previsione 2022-2024: Interventi di edilizia scolastica su edifici destinati alle scuole paritarie"; DCR 16 dicembre 2021 - n. XI/2253 "Bilancio di previsione 2022-2024: Finanziamento di bandi destinanti a Comuni, Unioni di Comuni e loro forme associative, Comunità montane, Province e Città metropolitana per la concessione di contributi a fondo perduto per le spese destinante all'acquisto e all'installazione di sistemi di accumulo dell'energia elettrica prodotta dagli impianti fotovoltaici domestici"; DCR 29 aprile 2021 XI/1854/5003 "Finanziamento della missione "Lombardia Sicura" adottata, in sede deliberante ai sensi dell'art. 122, comma 6, del Regolamento generale del Consiglio regionale, dalla V Commissione consiliare "Territorio e infrastrutture".

<sup>28</sup> Nella sessione di bilancio di dicembre 2021, sono stati approvati 137 ordini del giorno che recano nel dispositivo la seguente indicazione generale: "precisando che ai fini dell'adozione della DGR di attribuzione delle risorse agli interventi, a seguito della verifica che l'intervento non rientri tra quelli finanziabili con il PNRR, nel Fondo Complementare e nel DDL di Bilancio dello Stato 2022, il beneficiario dovrà indicare il cronoprogramma delle opere relativo all'intervento assumendosi la responsabilità dei tempi previsti alla stregua di quanto previsto per gli interventi del PNRR, così da avere ulteriori positivi impatti sul PIL regionale, rispetto a quelli stimati dagli attuali tendenziali di finanza pubblica". Si tratta di ordini del giorno riferiti ad opere pubbliche per il cui finanziamento si

Nella Regione Umbria, per quanto con minore impatto, risultano alcune informative, poste all'ordine del giorno della I Commissione consiliare permanente, redatte dagli Uffici competenti dell'Assemblea legislativa<sup>29</sup>, così come alcune audizioni presso la II Commissione consiliare permanente in merito ad alcune linee di intervento contenute più specificamente nel PNRR Umbria 2021-2026<sup>30</sup>.

In Toscana vi sono state mozioni, risoluzioni e ordini del giorno collegati a questioni specifiche più o meno direttamente riferibili al PNRR<sup>31</sup>.

---

fa riferimento al fondo "Interventi per la ripresa economica" istituito con legge regionale 4 maggio 2020, n. 9 "Interventi per la ripresa economica".

<sup>29</sup> In particolare, si tratta delle informative su "La ripresa dell'Europa: lo strumento *Next Generation EU* e il *Recovery Plan italiano*" (seduta del 1 marzo 2021) e su "Il Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - La riduzione dei divari di genere, generazione e territorio - Riforme e investimenti nella salute" (seduta del 29 giugno 2021).

<sup>30</sup> Audizioni in merito a: 1) PNRR Umbria - Approfondimenti su linea intervento 26 - Gestione del Ciclo dei rifiuti- revamping impiantistico, con la partecipazione dell'Assessore competente (seduta del 05/05/2021); 2) PNRR Umbria - Approfondimenti su linea intervento 26 - Gestione del Ciclo dei rifiuti- revamping impiantistico, con la partecipazione dell'Assessore competente (seduta del 12/05/2021); 3) Audizione dei gestori degli impianti di trattamento dei rifiuti in merito a PNRR Umbria -Approfondimento su linea di intervento 26 -Gestione del Ciclo dei Rifiuti-revamping impiantistico, con la partecipazione di rappresentanti degli Enti locali (seduta del 26/05/2021); 4) Progetto AGAIN - Grafica Alta Valle del Tevere. Audizione dell'Assessore regionale competente (seduta del 04/06/2021); 5) *Recovery Plan* e Territori - Ripartizione per regione dei progetti di interesse del settore delle costruzioni, con la partecipazione dell'Assessore competente (seduta del 20/10/2021).

<sup>31</sup> Risoluzione n. 23 (2020) su comunicazione Giunta regionale inerente il contributo della Regione al PNRR; Odg 65 (2020) su comunicazione Giunta regionale inerente il contributo Regione al PNRR; Risoluzione n. 84 (2021) PNRR e sostegno aree interne; Odg 193 (2021) su art. 1 LR 54/2021 disposizioni finanziarie; Odg 212 (2021) collegato alla LR 54/2021. La Regione fornisce anche un elenco di atti di Giunta sul PNRR. In particolare, si tratta della Decisione n. 36 del 20-12-2021, Oggetto: PNRR - Missione 6 Salute - Componente 1 "Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale" - esiti lavoro di programmazione interventi; della Delibera n. 52 del 31-01-2022, Oggetto: Delibera della Giunta regionale n. 1201 del 22 /11/2021 "*Task Force digitalizzazione, monitoraggio e performance*" - incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR: approvazione dei criteri di selezione degli esperti e degli elementi essenziali dei relativi contratti di lavoro autonomo. Proroga validità delle graduatorie al 31/12/2022; della Delibera n. 129 del 21-02-2022, Istituzione del Gruppo di coordinamento della comunicazione del PNRR; della Delibera n. 205 del 28-02-2022, Oggetto: PNRR misura M2C2 - 4.4.2 e Fondi investimenti di cui alle leggi n. 208/2015, n. 178/2020 e n. 145/2018 - Interventi per l'acquisto di materiale rotabile ferroviario regionale - Individuazione soggetti attuatori, riparto e assegnazione delle risorse di cui ai decreti ministeriali 319/2021 e 164/2021; della Delibera n. 208 del 28-02-2022, Oggetto: Approvazione del Piano di rinnovo del parco degli autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale a valere sulle risorse stanziare fino all'annualità 2022 dei decreti ministeriali n. 81/2020, 223/2020 e 315/2021 del Piano Strategico Nazionale della Mobilità Sostenibile (PSNMS) e delle risorse complementari al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); della Delibera n. 223 del 28-02-2022, Oggetto: PNRR - Attrattività dei Borghi, M1C3 Turismo e Cultura del Piano Nazionale di ripresa e resilienza. Approvazione schema di Protocollo d'Intesa tra Regione Toscana e Comune per Progetto pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono e abbandonati; della Delibera n. 225 del 28-02-2022, Oggetto: PNRR - Missione 6 Salute, Componente 1 e Componente 2 - interventi di edilizia sanitaria - esiti del lavoro di programmazione interventi - presentazione al Ministero della Salute; della Delibera n. 760 del 30-07-2021, Oggetto: Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR) - Missione 6 - componente 2 - misura 1.2 "Verso un ospedale sicuro e sostenibile": individuazione del piano dei fabbisogni per interventi di edilizia sanitaria di adeguamento sismico; della Delibera n. 992 del 04-10-2021, Oggetto: Determinazioni in merito all'affidamento al Consorzio Metis dei servizi di supporto amministrativo, tecnico e giuridico per l'attivazione e l'attuazione degli interventi del PNRR e del Fondo Complementare, compreso il supporto ai RUP per le gare di appalto, per le Direzioni della Giunta regionale: Opere Pubbliche; Ambiente ed Energia; Difesa del Suolo e Protezione Civile; Sistemi Informativi, Infrastrutture Tecnologiche e Innovazione; Mobilità, Infrastrutture e Trasporto Pubblico Locale; Urbanistica; Beni, Istituzioni, Attività culturali e Sport; Sanità, Welfare e Coesione Sociale; della Delibera n. 1133 del 28-10-2021, Oggetto: PNRR - Fondo complementare - Programma "Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica". Approvazione criteri, riparto risorse e procedure per la presentazione di progetti da parte dei soggetti gestori di E.R.P.;

Ancora, il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, nella seduta del 27 aprile 2021, ha adottato la “Risoluzione per la terza ripartenza del Friuli Venezia Giulia, con riferimento al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”, che ha individuato i temi strategici di interesse regionale (tra cui la valorizzazione del sistema territoriale, la tutela della salute, la logistica, le infrastrutture destinate a favorire lo sviluppo della mobilità interna ed esterna della Regione verso le aree produttive nazionali e dell’Europa Centrale e Sud orientale, la valorizzazione delle filiere produttive nei *Cluster* dell’Agroalimentare, delle industrie metalmeccaniche, dell’edilizia, delle tecnologie marittime, del turismo).

Infine, nella Provincia di Bolzano, pur non essendo stati approvati dal Consiglio provinciale atti di indirizzo specificamente ed espressamente finalizzati all’attuazione del PNRR, sono stati adottati alcuni atti di indirizzo del Consiglio provinciale nel periodo luglio 2021 - dicembre 2021 affini alle materie di intervento previste dalle finalità trasversali del Piano<sup>32</sup>.

Nel complesso, dunque, non è mancata l’attività di indirizzo da parte delle Assemblee legislative; tuttavia, essa appare esercitata - salvo alcuni casi - con modalità piuttosto frammentarie, talora collegate all’emersione di esigenze contingenti e pertanto non facilmente riconducibili ad un quadro coordinato e sistematico di azioni e interventi.

---

della Delibera n. 1201 del 22-11-2021, Oggetto: "Task Force digitalizzazione, monitoraggio e performance" - incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all’attuazione del PNRR: approvazione dei criteri di selezione degli esperti e degli elementi essenziali dei relativi contratti di lavoro autonomo; della Delibera n. 1286 del 06-12-2021, Oggetto: PNRR - Intervento M1 C1 2.2.1 , "Assistenza tecnica a livello centrale e locale". Approvazione del Piano territoriale; della Delibera n. 1423 del 27-12-2021, Oggetto: PNRR - Fondo complementare - Piano regionale relativo agli interventi previsti dal programma Sicuro, verde e sociale: riqualificazione della edilizia residenziale pubblica; della Delibera n. 1429 del 27-12-2021, Oggetto: PNRR - Missione 6 Salute - Componente 1 "Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale" - costituzione del Fondo regionale complementare.

<sup>32</sup> Quanto alla Parità di genere, si veda la mozione n. 398/21 (approvata il 16/09/2021) - Le giovani donne sono essenziali per lo sviluppo della società. La mozione tende ad avviare un processo di rilevazione del fenomeno di emigrazione femminile dall’Alto Adige ed in particolare dalle sue zone rurali, per addivenire alla ricerca di una soluzione allo spopolamento di queste ultime. Quanto alla Riduzione del divario di cittadinanza, si vedano le seguenti mozioni: n. 69/19 (approvata il 19 gennaio 2022) - Incrementare le assunzioni di medici di base (la mozione, nel testo approvato, impegna la Giunta provinciale a sostenere un piano di incremento delle forniture di dispositivi di telemedicina idonei a migliorare l’assistenza e pertanto la terapia domiciliare); n. 485/21 (approvata l’8 ottobre 2021) - "Community nursing" - assistenza e cure mobili (la mozione tende ad avviare un processo di verifica della compatibilità del concetto di "community nursing" con il sistema sanitario locale ed una sua eventuale implementazione, al fine di favorire una maggiore interconnessione dei servizi esistenti ed operare sempre più con alcune categorie fragili in chiave preventiva ed inclusiva); n. 495/21 (approvata il 10 novembre 2021) - Idrogeno, energia del futuro (la mozione tende a procedere alla verifica delle eventuali possibilità, strategie e progetti in tema di produzione, stoccaggio e utilizzo dell’idrogeno). Quanto ai Giovani, si vedano le seguenti mozioni: n. 472/21 (approvata il 16/09/2021) - Alfabetizzazione mediatica nelle scuole dell’Alto Adige (la mozione tende ad implementare lo sviluppo delle competenze mediatiche nei giovani al fine di fornirgli le conoscenze adeguate a confrontarsi costruttivamente con internet e i social media); n. 463/21 (approvata il 02/12/2021) - Formazione di prossimità per le professioni sociali (la mozione, che potrebbe essere ascritta anche alla materia della Riduzione del divario di cittadinanza, impegna la Giunta provinciale ad offrire annualmente la formazione di prossimità nel settore delle professioni sociali nelle zone periferiche); la n. 448/21 (approvata il 10/06/2021). - Offensiva formativa nel campo infermieristico-assistenziale (la mozione impegna la Giunta provinciale a potenziare l’offerta formativa nel campo infermieristico-assistenziale, rendendo l’informazione più accessibile, implementando il servizio di volontariato nello stesso settore e offrendo tirocini retribuiti in questo ambito).

#### 4.3 La funzione di controllo: il monitoraggio sull'attuazione del PNRR e sulla coerenza delle politiche regionali con la pianificazione strategica

Le Regioni, soprattutto nell'attività legislativa relativa alla definizione di politiche complesse e articolate, prevedono da tempo "formule" per consentire il controllo e il monitoraggio delle ricadute applicative sul territorio facendo ricorso a diversi strumenti, tra cui relazioni che la Giunta deve presentare al Consiglio - contenenti informazioni sullo stato di attuazione degli interventi - e l'istituzione di organismi variamente denominati (comitati, conferenze, osservatori), spesso anche con funzioni di vigilanza.

Con riferimento al PNRR è riscontrabile un comportamento assai diffuso a livello regionale: sono state istituite numerose strutture appositamente dedicate alle funzioni di monitoraggio sull'attuazione del PNRR, seppure denominate diversamente, e rivolte a svolgere anche la funzione di raccordo delle informazioni per la trasmissione di queste ultime alle amministrazioni centrali titolari degli interventi.

In particolare, alcune Regioni hanno previsto l'istituzione di una "Cabina di regia" regionale come organo di coordinamento e monitoraggio per la tempestiva ed efficace attuazione del PNRR. Nel caso della Regione Piemonte, ad esempio, gli esiti dei lavori della Cabina di regia devono essere illustrati periodicamente alle Commissioni di settore del Consiglio regionale, configurando un esempio di funzione di controllo "condivisa" tra Giunta e Consiglio.

Altre Regioni hanno istituito Commissioni speciali di studio o cosiddette "Task force". In alcuni casi è stata prevista la partecipazione del Presidente e del Vice Presidente della Commissione speciale ai lavori della Cabina di Regia; si vedano le esperienze della Regione Liguria che ha istituito presso il Consiglio regionale la "Commissione speciale di studio NextGenerationUE (NGUE)" con DCR 29 marzo 2021, n. 2<sup>33</sup>, o del Lazio, dell'Umbria<sup>34</sup> e della Provincia autonoma di Bolzano<sup>35</sup>, che hanno istituito la "Task Force" per l'assistenza tecnica a

<sup>33</sup> Tra i principali compiti della Commissione figurano le attività di monitoraggio dell'iter di approvazione dell'NGEU e di approfondimento delle linee programmatiche, oltre allo svolgimento di studi e di iniziative rispetto al suo impatto sul tessuto sociale, economico e ambientale ligure, da svolgersi anche di intesa con le Commissioni consiliari permanenti con riguardo alle materie di loro competenza per eventuali contributi e proposte.

<sup>34</sup> La Regione ha istituito una "Task force" operativa - alla quale però non partecipa alcun membro dell'Assemblea legislativa - con il compito di coordinare la complessiva attività di attuazione del PNRR nazionale nella Regione attuando tutte le misure tecniche necessarie alla massima attrazione di risorse nazionali in Umbria; di verificare l'avanzamento del Piano, individuando eventuali criticità ed elementi di rischio che dovranno essere segnalati alla Cabina di regia politica; di tradurre in opportuna operatività tecnico-organizzative le indicazioni della Cabina di regia politica; di assicurare le forme di integrazione e coordinamento tra le programmazioni.

<sup>35</sup> La Provincia ha istituito, con decreto del Direttore generale dell'amministrazione provinciale n. 22054/2021 dd. 15.11.2021, una "Task force" responsabile a livello provinciale di coordinare l'attuazione delle misure previste dallo strumento di ripresa. La "Task force" è stata insediata presso la Ripartizione Europa dell'amministrazione provinciale e vi sono stati assegnati collaboratori e collaboratrici dotati di un livello elevato di esperienza nella gestione di progetti e/o programmi in materie affini alla finalità del PNRR. I suoi compiti riguardano il Piano nel suo insieme. Invero, la "Task force" si occupa del coordinamento dell'implementazione da parte dei vari soggetti attuatori dei progetti finanziati attraverso il PNRR; coordina l'assegnazione dei relativi fondi, si interfaccia e si coordina con la "Cabina di regia" provinciale, coinvolgendone anche le strutture organizzative; coordina la rendicontazione, il monitoraggio, il controllo nonché il reporting dei progetti secondo la normativa applicabile; cura contatti strutturati con i responsabili delle singole misure e le strutture coinvolte; fa da "ponte" tra le istituzioni, mantenendo costantemente i contatti con i Ministeri e le autorità UE; si occupa, infine, del monitoraggio costante delle pubblicazioni in corso

livello centrale e locale del PNRR, o ancora della Regione Piemonte che ha istituito con legge n. 27/2021 un “Organismo regionale per il controllo collaborativo” (ORECOL) che contribuirà a vigilare, tra l’altro, sulla trasparenza delle modalità di spesa dei finanziamenti del PNRR nella Regione. Ancora, il Consiglio regionale della Basilicata, con deliberazione n. 188 del 17 dicembre 2020, ha istituito la Commissione speciale “*Recovery Fund*”<sup>36</sup>.

In molte Regioni sono state istituite altre “strutture”, variamente denominate, con l’obiettivo di rafforzare la capacità amministrativa di tutta la filiera di gestione e attuazione degli interventi inseriti nel PNRR. In Liguria, ad esempio, sono state istituite, ai sensi della DGR 541/2021<sup>37</sup>, apposite “Strutture di Missione” anche al fine di garantire un collegamento e un raccordo, sul piano amministrativo, con i competenti Ministeri e gli enti locali e territoriali. Pur essendo “strutture” di Giunta, esse concorrono anche alla funzione di controllo consiliare, assicurando relazioni conoscitive periodiche sull’attività svolta, che si aggiungono alla Relazione della Giunta regionale che, “al termine di ogni anno di attività delle Strutture di missione e comunque al termine della loro durata specificata dall’atto istitutivo”, deve essere presentata alla Commissione consiliare competente (si veda l’art. 6, comma 3, della legge regionale della Liguria n. 2/2021).

In altre Regioni sono stati costituiti, invece, “Tavoli di lavoro”. È questo il caso, ad esempio, dell’Assemblea della Regione Friuli Venezia Giulia che ha approvato all’unanimità, il 10 dicembre 2020, una mozione che impegna il Presidente del Consiglio regionale a costituire un “Tavolo di lavoro” - composto dai Presidenti dei Gruppi consiliari e integrato dai Presidenti delle Commissioni e del Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione - con il compito di prendere visione degli indirizzi strategici individuati dalla Giunta regionale a seguito della consultazione con il partenariato; di esaminare, anche attraverso le attività delle Commissioni consiliari, le azioni proposte al fine di arricchire le progettualità attraverso gli indirizzi del Consiglio regionale; di evidenziare le priorità tra gli obiettivi individuati e di supportare la Giunta regionale avanti agli organi decisionali nazionali ed europei.

Da segnalare, inoltre, l’iniziativa del Consiglio regionale del Piemonte che ha approvato, all’unanimità, il 13 dicembre 2021, l’ordine del giorno n. 709, il quale impegna il Presidente del Consiglio regionale e il Presidente della Regione a convocare una Conferenza dei capigruppo almeno una volta al mese e alla presenza di un delegato della Giunta, al fine di svolgere un coordinamento e una informativa legata agli aggiornamenti sulla gestione del PNRR, con l’obiettivo di svolgere un efficace confronto tra Giunta e Consiglio; e a rafforzare le cabine di regia in ogni provincia del Piemonte, sulla falsa riga di quella già esistente per la Città Metropolitana di Torino. Le aree tematiche di principale interesse che emergono da detto ordine del giorno, sono l’edilizia sanitaria, l’edilizia scolastica e le infrastrutture di mobilità.

Nella Regione Piemonte, oltre alla riunione della Conferenza dei capigruppo, è stato avviato dalla VII Commissione (competente in materia di Enti locali e Affari istituzionali) un percorso di audizioni degli Assessori competenti per entrare più nel dettaglio dell’attuazione del Piano a

---

dei documenti relativi al PNRR (bandi, avvisi ecc.) nonché del relativo inoltro alle strutture interessate dell’amministrazione provinciale.

<sup>36</sup> Con successiva deliberazione (n. 213 del 9 marzo 2021) si è proceduto alla determinazione dell’oggetto, dei limiti, dei tempi e dei componenti, ai sensi degli artt. 44 e 45 del regolamento interno del Consiglio.

<sup>37</sup> Recante “Definizione del sistema organizzativo regionale e istituzione, ai sensi dell’art. 6 della LR n. 2/2021, di Strutture di missione per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)”.

livello regionale, ed essere quindi più utili nei confronti degli enti locali piemontesi, in particolare di quelli di più piccole dimensioni<sup>38</sup>.

Sono stati istituiti, altresì, i Tavoli interistituzionali "temporanei" che sembrano riprendere il modello del Tavolo permanente previsto a livello nazionale dal d.l. 77/2021. È questo il caso del Consiglio regionale della Regione Puglia che ha attivato un Tavolo interistituzionale, in collaborazione con la Giunta, per l'individuazione dei temi prioritari regionali da inserire nel PNRR e per sollecitare il confronto con i territori e con tutte le forze sociali ed economiche che lo rappresentano e lo compongono. Alle sedute dei lavori del Tavolo hanno partecipato, oltre ai Consiglieri regionali e il Governo regionale, le parti sociali e datoriali, le organizzazioni produttive e i rappresentanti degli studenti degli Istituti secondari di secondo grado e delle Università pugliesi. Le risultanze del Tavolo sono state recepite nella mozione del Consiglio regionale n. 62 del 20/4/21 "Next Generation EU Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Proposta di azioni del Consiglio Regionale".

In Veneto, il monitoraggio degli interventi è svolto dalla Giunta regionale, che ha provveduto (con DGR n. 950 del 13 luglio 2021) ad organizzare attività di "Coordinamento tecnico e monitoraggio dei progetti", costituendo un "tavolo tecnico per lo scambio di informazioni in merito ai progetti ed allo stato di avanzamento degli stessi, opportunamente coinvolti l'UPI, l'ANCI, le associazioni degli altri enti titolari di progetti e/o gli enti stessi"<sup>39</sup>. In particolare, le informazioni ricavate dall'attività di monitoraggio possono essere oggetto di rendicontazioni da sottoporre all'esame del Consiglio regionale.

In aggiunta alle predette misure di carattere organizzativo, tutte le Regioni che hanno risposto al questionario hanno segnalato l'introduzione di specifici obblighi informativi periodici a carico delle Giunte sull'attività svolta e sullo stato di attuazione dei progetti finanziati con risorse provenienti da programmi finanziati dal Piano. Occorre domandarsi, allora, se tali strumenti abbiano consentito una significativa disponibilità di informazioni, senza la quale, è ovvio, risulta concretamente pregiudicato il compiuto esercizio della funzione di controllo consiliare.

## **5. Linee di tendenza e azioni possibili per un modello "pilota" organizzativo e procedurale**

Come noto, le risorse rese disponibili dal programma *Next Generation EU* (NGEU) sono rivolte a realizzare un'azione incisiva di intervento mediante innovazioni e investimenti che si inseriscono nel più ampio percorso di riforme economiche e sociali sostenute dai fondi di coesione.

Le iniziative spontanee di cui si è detto evidenziano innanzitutto la consapevolezza diffusa a livello regionale di favorire l'utilizzo di tutte le risorse disponibili per realizzare gli obiettivi di pianificazione strategica; evidenziano altresì una convergenza delle principali linee di indirizzo per la definizione delle politiche pubbliche, favorita da alcune esperienze di raccordo orizzontale

---

<sup>38</sup> Tra le altre commissioni consiliari, anche la V commissione, relativamente ai finanziamenti del PNRR finalizzati alla realizzazione o miglioramento di impianti per la gestione e smaltimento dei rifiuti, ha auditato l'Assessore competente per materia.

<sup>39</sup> La Giunta regionale ha inoltre attivato il sito "pnrrveneto.regione.veneto.it", con sezioni dedicate al monitoraggio degli investimenti, alla semplificazione normativa e agli interventi specificamente destinati agli Enti Locali (sezione implementata direttamente da UPI e ANCI).

realizzate dalle Giunte regionali e dai Consigli nell'ambito delle rispettive competenze funzionali.

Il coordinamento degli esecutivi è stato promosso dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome mediante l'avvio di una Cabina di regia delle Regioni, che ha consentito di condividere linee di azione coerenti con le linee strategiche del PNRR.

Il coordinamento delle Assemblee legislative è stato promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, che ha dedicato specifiche sessioni di lavoro proprio alla gestione del PNRR. In particolare, si deve ricordare l'ordine del giorno n. 2, approvato il 20 dicembre 2021, all'esito dell'Assemblea plenaria della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. E, se si confrontano gli impegni indicati in questo atto e rivolti sia alle Assemblee legislative che alle Giunte, con quanto avvenuto nella prassi che è stata sopra sinteticamente riportata<sup>40</sup>, si può facilmente rilevare che in molti casi i predetti impegni hanno trovato concreto e positivo riscontro, in particolare per quanto concerne le informative da parte della Giunta, gli atti di indirizzo provenienti dai Consigli, il monitoraggio degli interventi anche con la consultazione degli enti locali, l'istituzione di Commissioni speciali, e la trasmissione di informazioni dalle Giunte alle Assemblee.

A ben riflettere, per accompagnare in modo più significativamente incisivo l'attuazione del PNRR con una piena ed effettiva *partnership* multilivello - cui si è accennato sopra - e più in generale per favorire il pieno concorso delle Regioni e delle Province autonome nell'efficace utilizzo delle risorse disponibili e nell'attuazione degli obiettivi di riforma, sarebbe opportuno elaborare e condividere un modello "pilota", che abbia per oggetto sia i profili organizzativi che quelli procedurali collegati all'attuazione del PNRR.

Un modello tendenzialmente omogeneo da declinare, poi, nelle singole Regioni e Province autonome nel rispetto delle relative regole in materia di forma di governo.

Come detto all'inizio, il sistema delle autonomie è impegnato a confrontarsi su temi sfidanti, tra cui la riduzione del divario territoriale, la sinergia tra i programmi di sviluppo regionale per

---

<sup>40</sup> In particolare, va ricordato che l'ordine del giorno del 20 dicembre 2021 si conclude con due formule di impegni, la prima rivolta alle Assemblee legislative regionali, e la seconda rivolta alle Giunte regionali. Circa le Assemblee legislative gli impegni sono rivolti "ad adottare provvedimenti per attivare l'informativa da parte della Giunta regionale in merito alla programmazione regionale all'interno della quale vanno ad inserirsi gli interventi previsti dal PNRR ed alla attuazione degli interventi che saranno gestiti a livello regionale; a dedicare delle sedute ai contenuti del PNRR, anche al fine di predisporre eventuali atti di indirizzo rivolti alla Giunta regionale; ad avviare un monitoraggio degli interventi posti in essere dalla Giunta regionale per dare attuazione ai contenuti del PNRR che saranno gestiti a livello regionale, prevedendo forme di consultazione con gli Enti locali e/o le parti sociali ed economiche; ad adottare, all'interno dell'ordinamento regionale, disposizioni che disciplinano le funzioni dell'Assemblea legislativa nelle procedure di attuazione degli atti di programmazione che utilizzano risorse europee, anche estese alla programmazione del PNRR; ad attivare piani di concertazione per individuare gli interventi rientranti nel PNR ed allineare il percorso regionale con quello previsto dal PNRR; ad istituire Commissioni speciali con funzioni di studio e ricerca, che offrano una sede permanente di confronto ed approfondimento sulle tematiche del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza e sulla sua concreta attuazione". Circa le Giunte regionali, gli impegni sono rivolti "ad assicurare il pieno coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali, nonché la trasmissione della necessaria documentazione relativa al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi intermedi contenuti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, in modo da consentire all'Assemblea regionale di monitorare l'attuazione e l'impatto dei singoli interventi."

aree omogenee, la realizzazione delle misure previste dalle sei missioni del PNRR, il sostegno alle riforme di contesto, la semplificazione legislativa e amministrativa.

In questo ambito le Assemblee legislative possono assumere un ruolo davvero strategico sia per il coinvolgimento delle comunità di riferimento nelle attività di programmazione e di controllo delle politiche regionali, sia per la realizzazione in concreto degli obiettivi individuati nella pianificazione strategica a livello nazionale e locale.

Le prime esperienze segnalate dalle Regioni e dalle Province autonome nel corso della presente indagine consentono di individuare attività e comportamenti da considerare come utili riferimenti per la definizione di un modello “pilota” e comune di azione per concorrere all’attuazione dell’ambizioso programma di riforme e di investimenti sostenuto dal PNRR e dalle politiche di coesione per il periodo 2021-2027.

Con riferimento alla funzione di indirizzo, anzitutto, emerge l’opportunità di specificare mediante risoluzioni, ovvero con atti di natura regolamentare, le funzioni delle Assemblee legislative nelle procedure di attuazione dei programmi finanziati da risorse europee, come peraltro già previsto da alcune leggi regionali.

Poi, appare meritevole di maggiore diffusione la scelta di individuare nell’ambito dell’organizzazione interna dei Consigli le sedi permanenti di confronto sulle tematiche di maggiore interesse strategico, anche promuovendo forme di collaborazione strutturate con Università e istituzioni di ricerca per assicurare supporto tecnico-scientifico per la risoluzione di eventuali criticità che dovessero ostacolare il raggiungimento degli obiettivi e per sostenere i processi di riforma con interventi mirati negli ambiti materiali di competenza regionale.

Inoltre, per consentire un’adeguata informazione, e risolvere le criticità segnalate da alcuni Consigli regionali, si potrebbero impegnare gli esecutivi regionali a inviare rapporti periodici – ad esempio con cadenza trimestrale - sulle attività svolte con riferimento all’attuazione dei programmi sostenuti da risorse europee, e sullo stato di attuazione dei progetti e dei programmi finanziati dal PNRR riferiti al territorio della Regione (o della Provincia autonoma), tenendo conto anche di clausole valutative specificamente dedicate ai temi di maggiore interesse.

Sulla base delle informazioni ricevute, tra l’altro, si potrebbero prevedere appositi momenti di discussione nelle Assemblee per predisporre eventuali atti di indirizzo. E siffatti indirizzi regionali potrebbero poi essere condivisi in apposite sessioni di lavoro della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, per impegnare – conseguentemente - gli esecutivi regionali a svolgere azioni specifiche, anche inviando gli indirizzi medesimi alla Cabina di Regia per l’attuazione del PNRR per il tramite del già richiamato Tavolo permanente.

Con riferimento alla funzione di controllo, poi, appare certo rilevante la scelta di valorizzare le sedi di raccordo individuate dagli Statuti regionali per le periodiche consultazioni degli enti locali e delle parti sociali. In tale prospettiva, allora, sembra utile anche prevedere l’introduzione, mediante specifiche discipline legislative, di appositi meccanismi ed interventi di supporto al sistema delle autonomie locali per agevolare la partecipazione di questi ultimi ai bandi e ai programmi per l’accesso alle risorse economiche rese disponibili dal PNRR. Inoltre, appare efficace la scelta di prevedere specifici atti di indirizzo delle Assemblee legislative per impegnare i rispettivi esecutivi a svolgere un monitoraggio periodico dei bandi e dei programmi per

l'erogazione di finanziamenti a valere sul PNRR, e a inviare poi specifiche informazioni alle amministrazioni potenziali destinatarie delle risorse.

Con riferimento al sostegno alle riforme di accompagnamento per l'attuazione del PNRR, in particolare, emerge l'esigenza che le Regioni e le Province autonome procedano all'aggiornamento e alla razionalizzazione della già vigente legislazione (regionale e provinciale) nei settori di intervento su cui rilevano le missioni previste dal PNRR, anche mediante la redazione di testi unici e di riordino (si pensi, ad esempio, alle materie del governo del territorio o della sanità) o comunque alla redazione di innovative discipline legislative negli ambiti di interesse regionali che sono interessati dai processi di riforma indotti dal PNRR (come, ad esempio, nel settore delle politiche attive del lavoro o in quello dell'istruzione e formazione professionale).

Insomma, la valorizzazione del ruolo delle Assemblee legislative nella fase di attuazione del PNRR, oltre a bilanciare opportunamente la prevalenza degli esecutivi regionali, potrebbe concorrere a favorire la sinergia di tutte le risorse disponibili per la realizzazione degli obiettivi di pianificazione strategica. E potrebbe altresì concorrere a risolvere eventuali ostacoli per il raggiungimento di tali obiettivi, come nel caso delle difficoltà che già si riscontrano nell'accesso alle risorse del PNRR e che sembrano condizionare negativamente soprattutto il raggiungimento dell'obiettivo della riduzione del divario territoriale (si pensi, ad esempio, alle problematiche riscontrate per i bandi per gli asili nido, per la gestione dei rifiuti o per la rigenerazione urbana). E ancora, le Assemblee legislative potrebbero dare un contributo significativo anche nella definizione di alcune nuove ed originali formule di cooperazione territoriale e sociale che sono previste dal PNRR (si pensi, in particolare, alle cosiddette *Green Communities*).

Non si tratta solo di creare le migliori condizioni per la realizzazione degli obiettivi del PNRR; si tratta anche di guardare lontano, e di costruire equilibri istituzionali più collaborativi e funzionali all'interno del sistema delle autonomie territoriali e tra queste ultime e il governo centrale del Paese.

Da ultimo, qualche riflessione conclusiva. Innanzitutto, va ribadito che il modello-pilota qui suggerito non si ispira ad una logica dirigistica, ma, ben al contrario, tende a far emergere con modalità condivise in senso orizzontali le *best practices* elaborate in sede regionale e a diffonderle, evidentemente con le necessarie declinazioni, nell'intero territorio nazionale al fine di favorire la migliore attuazione possibile del PNRR e il più efficiente impiego delle risorse che si renderanno disponibili.

In secondo luogo, va sottolineato che nella fase di attuazione del PNRR sarà sempre più cruciale il ruolo delle Assemblee legislative regionali là dove occorrerà necessariamente integrare le attività di perseguimento degli obiettivi del PNRR con la più ampia individuazione, specificazione e concretizzazione delle politiche pubbliche da adottare nell'ambito delle competenze costituzionalmente spettanti alle Regioni. Quanto più l'aspetto dell'integrazione, della complementarità e della trasversalità tra le modalità di attuazione del PNRR e la complessiva determinazione delle politiche regionali, sarà coltivato con l'ampio concorso delle rappresentanze politiche nelle sedi delle Assemblee legislative, tanto più risulterà efficace l'implementazione del PNRR soprattutto nel perseguimento dei fondamentali fini di inclusione e coesione sociale.



In terzo luogo, sembra ragionevole ipotizzare che anche dall'azione svolta dalle sezioni regionali della Corte dei conti potranno scaturire utili elementi di valutazione – portati all'attenzione dei Consigli regionali, così come delle Giunte – inerenti alle problematiche presenti in sede di attuazione territoriale dei tanti programmi di investimento del PNRR, e dunque importanti suggerimenti relativi alle modalità più opportune per favorire un corretto ed efficiente impiego delle risorse.

Infine, non va escluso che il procedimento che si è sopra proposto, in relazione alla condivisione tra gli indirizzi elaborati dai Consigli regionali e poi condivisi in apposite sessioni di lavoro della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, possa favorire l'elaborazione di proposte condivise da inviare anche al Parlamento, e non soltanto al circuito decisionale presente a livello degli esecutivi statale e regionale, affinché anche sul fronte del PNRR si possa innescare, tra tutte le sedi della rappresentanza politica statale e regionale, un fruttuoso rapporto di coordinamento e di collaborazione interistituzionale.

SALVATORE PRISCO – MICHELA TUOZZO\*

## Dalle crisi nuove opportunità per l'Unione europea. Programmazione economica, solidarietà sociale, coesione territoriale\*\*

ABSTRACT (EN): This essay is inspired by the *Next Generation EU* program for economic aid. Compared to its own recent past there are signs of a new course for the European Union in dealing with its crisis. The EU faces an external constraint in which – in order to achieve an effective integration of its members – *multi-level governance* in the spirit of solidarity is crucial to mitigate the asymmetric effects of covid-19 crisis. The fair involvement of the different regions and local authorities will play a crucial role in the States recovery plan, specifically for Italy. Besides the ecological transition and modernization of all institutions, the rebalance between Northern and Southern regions of the country is of a critical interest for Italy as a nation, which was already an objective of the constitutionally oriented vision of economic strategies and entrepreneurial activities. However, need to be highlighted – according to a cooperative functional model – the risks of an implementation that does not take into account the combination of national unity and local differentiation of the Italian Republic.

ABSTRACT (IT): La riflessione prende spunto dal programma di aiuti economici che va sotto il nome di *Next Generation EU*. Vi sono segni di un indirizzo nuovo, rispetto al passato recente, con cui l'Unione Europea affronta in questo momento storico le crisi che l'attraversano. Essa conosce infatti oggi un vincolo esterno, in cui — per l'integrazione effettiva fra gli Stati membri — è determinante una *mutilevel governance* in chiave solidaristica per mitigare l'impatto asimmetrico della crisi da Covid-19. Il leale coinvolgimento anche degli attori regionali e locali avrà un ruolo decisivo nella ripresa degli Stati membri, in particolare in Italia. Posti come interessi fondamentali del nostro Paese il riequilibrio tra Nord e Sud — già obiettivo della visione costituzionalmente orientata della programmazione economica e dell'attività imprenditoriale privata — oltre alla transizione ecologica e all'ammodernamento delle istituzioni, si evidenziano i rischi di un'attuazione che non tenga conto del binomio unità nazionale/differenziazione territoriale della Repubblica, secondo un modello funzionale cooperativo.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'idea della programmazione economica per lo sviluppo nell'esperienza italiana. – 3. L'Europa solidale: il sistema duale dell'integrazione economica e delle politiche sociali. – 4. A “historic milestone”: luci e ombre del *Next Generation EU*. – 5. Il ruolo delle autonomie territoriali nella gestione del *Recovery Fund*, i timori sulla loro capacità di intervento e i meccanismi prudenziali da attivare per ridurre i rischi.

### 1. Premessa

Nell'*Introduzione generale* al convegno dell'Università di Salerno *L'attuazione nazionale del Recovery Fund e il futuro dell'Europa*, Giovanni Pitruzzella ha ricordato la “profezia” di Jean

---

\* Salvatore Prisco ha insegnato *Istituzioni di diritto pubblico* e *Diritto pubblico comparato* nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Federico II di Napoli; Michela Tuozzo è dottoressa di ricerca in *Diritti umani. Teoria, storia e prassi* nel medesimo Dipartimento.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

Monnet, secondo la quale l'Europa sarebbe stata costruita attraverso le crisi e sarebbe stata la somma delle soluzioni delle diverse crisi<sup>1</sup>.

Nell'ultimo quinquennio, tre fortunali hanno investito il nostro continente e quindi l'Unione Europea, in grado di squassare — anche ciascuno da solo — l'ancora fragile navicella, figuriamoci poi presentandosi in rapida successione, senza soluzione di continuità: la *Brexit*, l'emergenza pandemica e ora il conflitto russo-ucraino ai suoi confini orientali.

Osservando le reazioni comuni degli Stati che la compongono si può intravedere un barlume di speranza in un cambio di passo, rispetto a vicende precedenti che avevano visto finora prevalere egoismi nazionali e chiusure: si pensi all'aiuto ai profughi che si sottraggono alla guerra che sta oggi fornendo la Polonia, uno dei Paesi finora più restii ad aprire le proprie porte a pregresse migrazioni dall'esterno dell'Unione.

La forza delle circostanze ha imposto insomma un incremento del legame di solidarietà ai suoi popoli e governi<sup>2</sup>, che fa sperare nella presa di coscienza che essa è una comunità di destino, che si salva solo nel suo insieme o è sommersa dai marosi. Adesso occorre ricalibrare e arricchire gli strumenti per uscire dall'emergenza pandemica, metaforica guerra al virus, onde provvedere all'ulteriore emergenza nata da un'altra in senso non figurato.

Il presente contributo — nato dal dialogo degli autori, che ne hanno sviluppato i singoli paragrafi come precisato in nota<sup>3</sup> — rileva la nuova fortuna di una cultura della programmazione economica nel nostro Paese, in cui essa ha conosciuto una lunga, benché chiaroscurale, storia fin dall'età della Costituente, per un governo democratico e socialmente orientato dell'economia (par. 1). Esplora quindi i segni di una rinnovata sensibilità al valore della solidarietà come coesione inter e infrastatale, inscritto come principio negli atti fondativi dell'Unione Europea, sia pure in un rapporto diverso con la tutela del mercato e della libera concorrenza e già presente nell'ispirazione teorica dei suoi padri fondatori (parr.3 e 4), come il testo di cui alla prima nota mette in luce. Lo concludono osservazioni sul ruolo delle autonomie territoriali nella concreta gestione degli interventi richiesti dal Piano europeo di ripresa e resilienza (par.5).

---

<sup>1</sup> *Next Generation Eu, the principle of solidarity and the responsibility of the member State*, relazione al convegno di Baronissi del 21 - 22 ottobre 2021, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 2, 2021, pp. 11 ss. (la citazione a p. 13).

<sup>2</sup> Chi scrive ha sviluppato osservazioni in proposito nell'*Introduzione* alla seconda sessione del medesimo convegno, *loc. cit.*, pp. 63 ss. richiamando tra gli altri A. SOMMA, *Quando l'Europa tradi se stessa e come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Laterza, Roma - Bari, 2021. L'intervenuto consenso sulla garanzia della Commissione europea circa il reperimento sul mercato dei fondi del *Next Generation Eu* (di seguito NGEU) e l'esigenza di un fronte comune sui temi della politica estera e di difesa e sicurezza rafforzano cioè politicamente l'Unione. Sui dettagli tecnici del finanziamento del Piano NGEU, al sito istituzionale della Commissione europea <https://ec.europa.eu> si consulti la *directory Recovery Plan for Europe*; sul secondo aspetto, S. FABBRINI, *Ora la difesa europea deve fare un salto di qualità*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 marzo 2022.

G. ZAGREBELSKY, introduzione a J. HABERMAS, *Proteggere la vita*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 2022, anticipata — col titolo *Vacciniamoci con forti dosi di solidarietà* — in *Repubblica*, 17 marzo 2022.

<sup>3</sup> Salvatore Prisco ha scritto i paragrafi 1 e 2, Michela Tuozzo quelli 3 e 4, le conclusioni sono comuni. Le note sono essenziali per restare nei limiti dello spazio concesso.

## 2. L'idea della programmazione economica per lo sviluppo nell'esperienza italiana

Sarebbe ultroneo richiamare le origini tardo-ottocentesche della cultura della programmazione economica, superato il dogma del necessario astensionismo statale dal turbamento della “mano invisibile del mercato”, quando gli studi teorici dovettero confrontarsi con la necessità di correggere i fallimenti del medesimo, al tempo dell'incremento dello sviluppo industriale e nel passaggio a una dimensione anche applicata della disciplina, con l'aprirsi delle scienze sociali alla tecnica e a parametri quantitativi per risolvere i problemi dell'epoca.

Risale a questa fase della vita italiana l'attivismo di Francesco Saverio Nitti, supportato dall'allora suo segretario particolare Pasquale Beneduce, al Ministero dell'Industria, come il nascere di apposite riviste<sup>4</sup>. La crisi del 1929 trova poi anche Mussolini a sostegno della centralità della programmazione economica per lo sviluppo della potenza nazionale.

In prospettiva giuspubblicistica questo periodo segna anche l'inizio del dibattito teorico fra i costituzionalisti (consonante con gli studi egli economisti) sull' “indirizzo corporativo” come quarta funzione normativa, o attività esistenziale, di coordinamento delle tre classiche dello Stato di diritto, secondo il modello dell'età liberale che si intendeva superare: problematica tipica dalla nostra cultura giuridica, divenuta — raffinando lessico e nozione nel contesto della democrazia pluralistica — la questione dell' “indirizzo politico”<sup>5</sup>.

Se «le scelte di quegli anni portarono alla creazione di alcuni strumenti straordinari di intervento nella vita economica italiana che sopravviveranno all'epoca in cui furono istituiti e che diventeranno uno dei principali sostegni della programmazione postbellica», mentre del pari emergeva «la prima affermazione di un'inedita tendenza a organizzare il governo dell'economia attraverso istituzioni esterne all'amministrazione ordinaria dello Stato»<sup>6</sup>, l'età della Costituente trova dunque così radicata la discussione in merito, che sfocia in un assetto coerente con esse della “Costituzione economica”.

La funzionalizzazione della proprietà al perseguimento dell'utilità sociale, il favore verso la sua accessibilità a tutti e la subordinazione dell'esercizio della libertà di iniziativa privata ai limiti interni della sicurezza, libertà e dignità umana e all'esterno a una programmazione e ai

<sup>4</sup> Sui rapporti tra i due personaggi F. AMATORI, *Nazionalizzazioni e privatizzazioni in una prospettiva storica*, in *E&M*, n. 1, 2021, pp. 54 ss. e spec. p. 56 s.

<sup>5</sup> Anche in questo caso, sarebbero ultronei troppi riferimenti. Si vedano però almeno P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori Editore, Napoli, 1988, nonché Y. M. CITINO, *Considerazioni sull'indirizzo politico in occasione della ripubblicazione del saggio di Vezio Crisafulli*, in *Nomos*, n. 2, 2016. C. TRIPODINA, *L' “indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AiC*, n. 1, 2018 e da ultimo A. SCALONE, *Governo e indirizzo politico. Origini e sviluppo di un dibattito costituzionale*, in G. BERGONZINI, F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, G. TIEGHI (a cura di), *Libertà Giovani Responsabilità. Scritti in onore di Mario Bertolissi*, Jovene, Napoli, 2020, 355 ss. Specificamente per l'età postbellica, a parte gli Autori indicati, E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961; T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 134 ss.; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità della politica*, Jovene, Napoli, 1985.

<sup>6</sup> F. LAVISTA, *Programmazione e politica industriale*, in P.L. PORTA, V. NEGRI ZAMAGNI (a cura di), *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Appendice VIII, Economia*, Treccani, Roma, 2012, pp. 507 ss.

relativi controlli, da individuarsi con legge e volti a fini sociali, tratteggiano un'economia fortemente eterodiretta, non abbandonata a dinamiche spontanee<sup>7</sup>.

È stato osservato<sup>8</sup>, con riferimento non solo all'Italia, che:

«L'esigenza di programmare l'economia attraverso l'uso di moderne tecniche statistiche trasse alimento dalle prime esperienze di economia pianificata, come quelle di stampo sovietico, oppure le agenzie per lo sviluppo regionale messe a punto negli anni del *New deal* rooseveltiano. Il dibattito giunse però alla sua piena maturità solo quando si presentò il problema di ricostruire le economie europee e gli Stati Uniti scelsero la strada dell'impegno internazionale, avviando nel 1948 il più grande piano di distribuzione di aiuti economici che fosse stato fino a quel momento realizzato: il Piano Marshall. Le nazioni che avessero deciso di aderire al programma di aiuti avrebbero dovuto presentare dinanzi all'Organizzazione europea per la cooperazione economica - l'organismo internazionale creato nel 1948 a Parigi per coordinare l'assegnazione dei finanziamenti - un programma di utilizzazione degli aiuti che avrebbe concorso alla formazione di un piano economico a lungo termine di livello continentale».

L'avvio concreto dell'esperienza programmatrice, dopo i primi anni postbellici concentrati sull'avvio della rinnovata democrazia parlamentare, data da noi all'esordio del centrosinistra: sono i socialisti e i repubblicani a intestarsene l'impulso, ma non vanno dimenticati due economisti cattolici che ne posero le premesse, con sensibilità ben differente da talune tendenze attuali sul rapporto tra diverse parti del Paese.

Pasquale Saraceno, peraltro di famiglia siciliana, che aveva contribuito al Codice di Camaldoli e da ultimo fu presidente della Svezia ed Ezio Vanoni, autore dello *Schema* conosciuto col suo nome, cognati, espressioni del ricco *parterre* di studiosi valtellinesi della materia e padri teorici del "miracolo economico", che la programmazione economica intendeva stabilizzare, furono assertori dell'economia sociale di mercato e fautori del meridionalismo<sup>9</sup> direzione verso cui spinsero anche gli uffici studi di grandi imprese private, come l'Olivetti, diretto da Franco Momigliano e pubbliche, come l'Iri, organizzato da Giorgio Fuà<sup>10</sup>. Questa sinergia di sforzi produsse successi nella prima fase dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno<sup>11</sup>, in seguito oscurata dalla polverizzazione delle erogazioni in rivoli particolaristici.

La messa in campo concreta della visione che si ricordava sopra, nei termini teorizzati dagli intellettuali vicini ad alcuni partiti di centrosinistra, fu tuttavia in complesso una meteora di cui la critica storiografica ha sottolineato i limiti di modello calato dall'alto, gli

<sup>7</sup> *ex plurimis*, M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Utet, Torino, 1990, pp. 374 ss., anche per precisazioni sulla nozione di "Costituzione economica" e sulla storia della sua emersione in dottrina.

<sup>8</sup> F. LAVISTA, *Op. e loc. cit.*

<sup>9</sup> G. DELLA TORRE (a cura di), *Gli economisti valtellinesi: Ezio Vanoni, Pasquale Saraceno, Sergio Paronetto, Tullio Bagiotti, Bruzio Manzocchi*. Atti del convegno di Morbegno, 6 Aprile 2019, Sev, Sondrio, 2019.

<sup>10</sup> F. LAVISTA, *La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta*, Il Mulino, Bologna, 2010.

<sup>11</sup> Da ultimo G. COPPOLA - S. DE STEFANIS, *Spesa pubblica e sviluppo: una prospettiva storica*, relazione al convegno *L'attuazione nazionale del Recovery Fund e il futuro dell'Europa*, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 2, 2021, pp. 31 ss, spec. 32 - 34.

errori analitici della situazione del Paese, impreparato a una sua reale recezione, nonché quelli gestionali per la cattiva prova del CIPE, che avrebbe dovuto fare da sintesi e “gabinetto economico” del disegno istituzionale<sup>12</sup>. Pulsioni conservatrici annidate nella parte meno moderna dell’imprenditoria privata, impiego clientelare delle risorse a fini di consenso politico da parte dei partiti di governo, corporativismo dei sindacati, ritardi riformistici della maggiore forza dell’opposizione parlamentare la fecero fallire<sup>13</sup>.

Segui alla delusione una sua ripresa a distanza di tempo, detta di “programmazione negoziata”<sup>14</sup>, come definita dall’art. 2, comma 203, lettera a) della legge finanziaria 662/1996: invertito lo schema precedente, s’intese ora promuovere dal basso — con regia degli enti autonomi territoriali e sinergia di capitali pubblici e privati — un’allocazione di risorse economiche provenienti da più fonti e ottimizzarne l’impiego.

Lo schema derivava dall’Unione Europea, essendo ormai proiettati nell’ottica dell’uropeizzazione — e, di più, della globalizzazione — dell’economia, nella logica delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni e in chiave di sussidiarietà orizzontale e verticale.

Emblematiche di questo passaggio la torsione interpretativa che investì, l’art. 41 della Costituzione, cui si “fece” dire quello che letteralmente non contiene, a copertura del mercato

---

<sup>12</sup> G. MOBILIO, *Cipe e Costituzione. Governare attraverso i comitati interministeriali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018 e in precedenza, *ex plurimis*, già P. CIRIELLO, *I Comitati interministeriali*, Jovene, Napoli, 1981-

<sup>13</sup> Per utili riferimenti alle impostazioni di quel periodo e — negli ultimi lavori qui richiamati — anche alle critiche ad esse, di cui è cenno nel testo, si vedano V. SPINI, *I socialisti e la programmazione (1945 – 1964)*, Sansoni, Firenze, 1982 e inoltre i *Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini* nn. 4, D. BIDUSSA, A. PANACCIONE (a cura di), *Le culture politiche ed economiche del socialismo italiano dagli anni ‘30 agli anni ‘60*, Edizioni della Fondazione, Roma, 2014, con un contributo specifico di E. GHIANDELLI, *Alle origini della programmazione democratica: Alberto Bertolino economista eterodosso*, pp. 103 ss. e 5, E. RUSSO (a cura di), *Programmazione economica, cultura politica e metodo di governo*, Edizioni della Fondazione, Roma, 2015 (con *Introduzione* dello stesso, pp. 7 ss. e contributi ancora del medesimo, *Come nasce la cultura della programmazione in Italia e come i socialisti ne diventano protagonisti negli anni ‘60 e ‘70*, pp. 13 ss.; di M. CARABBA, *Il riformismo socialista e il primo centrosinistra*, pp. 73 ss.; di C. RENZONI, *Urbanistica e programmazione nel primo centrosinistra. Uno sguardo su saperi esperti e apparati pubblici*, pp. 81 ss.; di D. STRANGIO, *Politica industriale e programmazione da Vanoni a Giolitti*, 117 ss.; di A. FOCCILLO, E. RUSSO, *La politica dei redditi nel rapporto tra sindacato e programmazione*, pp. 165 ss.; di P. SODDU, *Ugo La Malfa e la sinistra democratica nel confronto con i socialisti: Nota aggiuntiva e politica dei redditi*, pp. 197 ss.; di F. ARCHIBUGI, *I socialisti e la programmazione: tra passato e futuro*, pp. 211 ss. e coi discorsi di Antonio Giolitti e Ugo La Malfa al Senato della Repubblica, pp. 239 ss.) ed ancora R. RICCIUTI, *Stato e mercato nella Nota aggiuntiva La Malfa*, *Working Paper Series, Department of Economics University of Verona*, 37 (2012); A. GOLDSTEIN, *La Nota del ‘62 e il Paese che non fu*, *Il Sole 24 Ore*, 2 giugno 2012. Le critiche sono peraltro rintuzzate dall’*Introduzione al Quaderno n. 5*, che ricorda le conquiste civili ed economiche del periodo, cui è specificamente dedicato il volume E. BARTOCCI (a cura di), *I riformismi socialisti al tempo del centro-sinistra (1957–1976)*, Viella, Roma, 2019. Sull’atteggiamento in merito del maggiore partito dell’opposizione parlamentare, da ultimo M. GAMBILONGHI, *Governare lo sviluppo: il PCI e la programmazione economica negli anni Sessanta*, in *Materialismo storico*, n. 1, 2017, pp. 323 ss.

<sup>14</sup> Tra i molti, si vedano G. M. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1999; R. FERRARA, *La programmazione “negoziata” fra pubblico e privato*, in *Dir. Amm.*, 1999, pp. 429 ss.; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000; I. SALES, L. D’ARCANGELO, *La programmazione negoziata*, in G. FERRARO (a cura di) *Sviluppo e occupazione nell’Europa federale. Itinerari giuridici e socioeconomici su Regioni e autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 2003, rispettivamente pp. 181 ss. e pp. 191 ss.

concorrenziale e la modificazione espressa dell'art. 81, per frenare il ricorso all'indebitamento troppo facile<sup>15</sup>.

Notava dunque allo scadere del primo decennio del nuovo secolo uno storico che:

«[È] un bel po' che non si parla più di programmazione economica: sono diversi decenni, ormai, che ragionamenti economici, prospettive, previsioni, proponimenti, si tengono piuttosto lontani da questo tipo di impostazione. Adesso, però, il riproporsi nello scenario economico mondiale di una "grande crisi", ha fatto riaffacciare, in modi ora timidi, ora

<sup>15</sup> *Ex plurimis* G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 1992, pp. 7 ss. e ora anche in ID., *Le istituzioni della democrazia, Un viaggio lungo cinquant'anni. Quattro tappe*, introdotte da A. Barbera, S. Cassese, M. Fioravanti, G. Napolitano, Il Mulino, Bologna, 2014, pp. 299 ss.; F. CINTIOLI, *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il diritto della crisi*, in *Diritto e Società*, n. 3-4, 2009, pp. 373 ss. (per il quale, «[I]l sistema misto che avrebbe connotato la nostra costituzione economica si è quindi via via orientato, in modo sempre più netto, verso quel polo liberale di interpretazione che affermava con convinzione primato e riconoscimento della libertà di impresa come autentico diritto individuale di livello costituzionale. È soprattutto con l'Atto Unico europeo e col Trattato di Maastricht che il modello dell'economia di mercato esercita nell'ordinamento italiano un'influenza determinante»); T. GUARNIER, *Libertà di iniziativa economica privata e libera concorrenza. Alcuni spunti di riflessione*, in *Rivista AiC*, n. 1, 2016; A. COIANTE, *Le "potenzialità concorrenziali nascoste" dell'art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all'affermazione del principio della libera concorrenza* in *Federalismi.it*, n. 6, 2020, pp. 143 ss.; L. CASSETTI, *Art. 41*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 241 ss., che ricostruisce storicamente — anche in rapporto al lento e oligarchico sviluppo del capitalismo italiano e al ruolo pletorico dello Stato come operatore economico diretto — l'evoluzione del riconoscimento giuridico dell'iniziativa economica privata dall'età liberale a quella della Costituente, con le diffidenze in quella sede emerse verso il mercato e infine alla ascesa della centralità del valore della concorrenza come riflesso dell'apertura all'Europa, pur sottolineando altresì i temperamenti indotti dalla giurisprudenza costituzionale a un troppo deciso sviluppo in tale direzione. Nell'anno successivo alle parole del prefatore del volume di cui alla nota seguente, si discute in effetti una proposta di legge costituzionale che mirava appunto a ispirare una nuova filosofia economica della Costituzione nel senso di un migliore collegamento con gli artt. 81 e 82 del Trattato dell'Unione: si intendeva introdurre il principio per cui l'iniziativa economica privata è libera e tutto ciò che non è vietato fosse permesso, che non potesse svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (unico comma che sarebbe rimasto del testo originario), che legge e regolamenti potessero disciplinare le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati, che la legge si dovesse conformare ai principi di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini prevedendo, di norma, controlli successivi. La proposta — esaminata in commissione parlamentare alla Camera dei Deputati anche con l'audizione di costituzionalisti — non ebbe seguito. Si veda *L'art. 41 della Costituzione. Dossier*, pubblicato in *ApertaContrada. Riflessioni su società, diritto, economia*, rivista online open access, n. 3, 2012. Di utile lettura G. SCALISE, *Il mercato non basta. Attori, istituzioni e identità dell'Europa in tempo di crisi*, Firenze University Press, 2017. Descrive con l'immagine dell'oscillazione continua del pendolo i rapporti tra Stato e mercato, all'interno di un'opzione per il modello della libertà del secondo, ma corretta in funzione dell'obiettivo della coesione sociale, P. DE GREUWE, *I limiti del mercato. Da che parte oscilla il pendolo dell'economia?*, con pref. di J.P. Fitoussi, trad. it. (dall'edizione originale *Les limites du marchés. L'oscillation entre les autorités et le capitalisme*, De Boeck, Bruxelles - Louvain La Neuve, 2015), Il Mulino, Bologna, 2018 e ora, sintonicamente, G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Il Mulino, Bologna, 2022. Nel medesimo senso di quest'ultimo autore si vedano anche le preoccupazioni di un altro volume collettaneo recente F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Il Mulino, Bologna, 2021, i quali lo introducono osservando — dopo avere sinteticamente riepilogato le tappe dello sviluppo storico del tema — che «una cosa è promuovere l'innovazione e la crescita di un'economia di mercato che resta tale, mitigandone i fallimenti e garantendo i diritti dei cittadini, comunque nel rispetto della libertà di impresa e valorizzando le virtù della concorrenza; un'altra è avviare una deriva verso un esteso dirigismo statale dell'economia e una generale rinuncia a far leva sui benefici e sugli incentivi di un mercato aperto e competitivo», ivi, p. 5.

aggressivi, ragionamenti sul ruolo dello Stato e della politica in rapporto all'economia. Non pare, tuttavia, che si sollevi da qualche parte il tema vero e proprio della "programmazione economica". Questa formula, che coinvolge prepotentemente il rapporto fra Stato ed economia, tra politica ed economia, appartiene chiaramente ad un'altra stagione storica: quella dominata dagli effetti della crisi del 1929 che si trascinarono fino al secondo dopoguerra»<sup>16</sup>.

Dopo altri dieci anni, la pandemia ha però riproposto tema e termine, giacché (lo si notava in premessa) l'emergenza è tornata, prima in uno scenario di guerra metaforica e da ultimo — mentre si scrive — anche per nulla tale.

Per fortuna il tentativo iperliberista di una ventina di anni fa di abrogare del tutto il riferimento costituzionale alla programmazione economica fu all'epoca sventato, segno che era un manifesto ideologico, più che una necessità condivisa dalla nostra società: oggi torna utile non avere sfigurato del tutto il verso solidaristico originario della Costituzione repubblicana nel settore dei rapporti economici e si può anzi asserire che è semmai l'Europa a riscoprire le radici di quel disegno, non a caso concepito già negli anni di preparazione della ricostruzione e nel medesimo *milieu* culturale del *Manifesto di Ventotene*.

Alla pianificazione per lo sviluppo solidale dell'immediato dopoguerra quella attuale si ricollega, il Piano Marshall (in acronimo *Erp*), è un chiaro antenato del *Next Generation Eu*, che dell'avo è anzi più robusto per mole di aiuti previsti<sup>17</sup>, Keynes — se non si vuole addirittura ricordare Marx — che troppo presto si era liquidato viene oggi riscoperto ai danni

---

<sup>16</sup> L. CAFAGNA, Prefazione a F. LAVISTA, *La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta*, cit., Il Mulino, Bologna, 2010, p. 9.

<sup>17</sup> Questo nesso è chiaramente colto da G. COPPOLA - S. DESTEFANIS, *Op. e loc. cit.*, p. 32, ma altresì sottolineato (pur nel rilievo anche di ovvie discontinuità) da L. D'AMBROSIO, *Recovery e Piano Marshall: differenze e somiglianze*, in *Diritto e Conti, Osservatorio Recovery*, 15. 1. 2021 e da E. BERNARDI, *Ripresa economica: tutte le analogie tra Piano Marshall e Next Generation Eu*, in *Quaderno 5 della Fondazione Per - Progresso Europa Riforme*, 9 Luglio 2021, on line, il quale osserva innanzitutto che «il crollo del Pil nel 2020 è stato per l'Italia dell'8,9%, rispetto al -6,6% della zona euro (Germania, -4,9%; Francia, -8,1%; Spagna, -10,8%). Numeri paragonabili a quelli del 1947, *annus horribilis* per l'Europa occidentale, sia sotto il profilo alimentare che monetario. Per reagire a quella crisi, l'Italia e gli altri quindici Paesi partecipanti importarono sul *Piano Erp* enormi quantità di cibo e di materie prime (dal grano al cotone, dal carbone al mais al ferro e così via). Giunsero in Italia strumenti di produzione più moderni, attrezzature per gli ospedali (impianti a raggi X) e medicine (penicillina e streptomina), calcolatori elettronici. I prestiti e il fondo lire generato da quegli aiuti spinsero la modernizzazione industriale e agricola in senso produttivistico, favorendo innumerevoli interventi sul territorio: nel Mezzogiorno, basti ricordare la costruzione o il completamento dei porti (Messina, Siracusa, Napoli, Bari) e di dighe per la produzione di energia idroelettrica e l'irrigazione agricola (Metaponto); o le rilevanti percentuali dei fondi assegnate a scuole, strade, bonifiche e ferrovie. Un complesso di interventi, tra pubblico e privato, cui inevitabilmente si guarda ancora». L'A. continua rilevando, come seconda analogia, che «il risanamento dell'economia italiana e l'adozione delle riforme (amministrativa, fiscale, della giustizia oggi, le prime due e quella agraria nel secondo dopoguerra) sono parti di un piano che vuole ricostruire e, allo stesso tempo, rafforzare lo status dell'Italia nel consesso europeo. Le riforme erano e sono tutt'ora un banco di prova, tra nazionale e internazionale», infine osserva che Italia ed Europa risultano dal piano fortemente interconnesse e che «se il piano europeo mira a ripristinare una maggiore presenza dello Stato nei settori sensibili (sanitari, economici e non solo) e a combattere le rendite e i monopoli all'insegna di una maggiore concorrenza, lo fa ...riconoscendo la necessità di assegnare una quota rilevante al Mezzogiorno (il 40% dei fondi, pari a circa 82 miliardi) [ corsivi nostri, n. d. r.]».

di von Hayek e Friedman, dei quali con simmetrico eccesso di frettolosità era stato celebrato il trionfo<sup>18</sup>.

### 3. L'Europa solidale: il sistema duale dell'integrazione economica e delle politiche sociali

Il programma di aiuti economici che va sotto il nome di *Next Generation EU* (in acronimo NGEU e così in seguito) costituisce un utile momento di riflessione sullo stato del processo di integrazione europea, che negli ultimi dieci anni ha vissuto momenti di forte tensione a causa delle misure di *austerity*.

Il suo architrave è costituito dal principio di solidarietà, il cui valore giuridico e la cui forza normativa rappresentano ancora oggi motivo di approfondimento per gli studiosi delle scienze sociali, che cercano di indagarne la portata, dati i profili di forte fluidità.

Quantunque affondi le sue radici nelle tradizioni costituzionali comuni dei Paesi membri<sup>19</sup>, esso implica (e si completa con) gli altri valori pure co-affermati, confermando così che «la solidarietà “attraversa” gli altri valori e ne viene al tempo stesso permeata»<sup>20</sup>.

Le sue radici afferiscono alla nozione pre-giuridica di fratellanza<sup>21</sup> e a quelle giuridiche della *fraternité* rivoluzionaria francese<sup>22</sup>. In particolare, la fraternità politica si distaccò dalla nozione più naturale di fratellanza, intesa come etica religiosa, o da altre declinazioni pure emerse in epoche pre-rivoluzionarie (fraternità cavalleresche, di mestieri pe altre) per indicarne un rinnovato ruolo all'interno del processo unificante di *costruzione* dello Stato repubblicano post-rivoluzionario alla fine del Settecento.

Le vicende successive alla rivoluzione francese, tuttavia, sperimentano la debolezza giuspubblicistica del principio, con la sostituzione a quello originario del trittico “libertà,

---

<sup>18</sup> V. TONDI DELLA MURA, *Conclusioni della seconda sessione del Convegno di Salerno*, cit., in *PasSaggi Costituzionali*, n. 2, 2021, pp. 130 ss., sottolinea anch'egli — in poche, ma intense pagine, che si aprono con il richiamo al *pathos* tramesso attraverso la televisione dalla solitaria *Via Crucis* di Papa Francesco, in una piazza San Pietro battuta dalla pioggia, durante una pandemia che ha cambiato la percezione dell'ordine corretto dei valori della convivenza — che «[C]entrale ovviamente è il tema delle priorità fra i principi coinvolti, soprattutto con riguardo al rapporto fra solidarietà, mercato e sviluppo. In realtà, se la solidarietà è riuscita a guadagnare nel circuito decisionale europeo tempi e contenuti prima impensabili, ciò è avvenuto solo in via di fatto e in ragione della relativa funzionalità verso lo sviluppo economico e la ripresa del mercato» (ivi, 133 s.). Sul punto, peraltro, esistono prospettive più critiche circa l'effettività e la sincerità della svolta solidaristica dell'Unione Europea; si leggano ad esempio F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021 e C. IANNELLO, *Il governo dell'economia e il ruolo della BCE alla luce del Quantitative Easing e del Next Generation EU. Verso nuovi paradigmi o verso il consolidamento dei paradigmi esistenti?*, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 2, 2021, pp. 82 ss. che è una relazione al medesimo convegno salernitano più volte citato.

<sup>19</sup> Come sancito nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali.

<sup>20</sup> S. PRISCO, *La solidarietà come valore comune delle tradizioni costituzionali europee. Brevi note comparate con particolare riguardo all'esperienza tedesca*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, vol. I, tomo II, Jovene, Napoli, 2002, 440.

<sup>21</sup> Sulla genesi filosofica e metafisica del concetto, *ex plurimis*, E. RESTA, *Il racconto della fraternità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016.

<sup>22</sup> Sul concetto di fraternità rivoluzionaria come principio generale dell'azione politica, si veda M. BORGETTO, *Le concept de fraternité et la protection sociale*, in *Informations sociales*, n. 1, 2018, pp. 18 ss., «la fraternité, remise à l'honneur à la Libération et aujourd'hui constitutionnalisée, est le principe qui la légitime et lui apporte sa dimension humaine».

eguaglianza, *proprietà*”, in epoca napoleonica, o ancora con quello “libertà, eguaglianza, *indipendenza nazionale*” nel costituzionalismo liberale<sup>23</sup>.

Solo nel corso dell'Ottocento, con lo sviluppo delle teorie socialiste e la lotta di classe<sup>24</sup> e le tendenze del cattolicesimo sociale, la solidarietà ha acquisito una specifica valenza redistributiva.

Il “luogo teorico” in cui la solidarietà si riconnette a libertà ed eguaglianza è lo Stato liberaldemocratico, ovvero sociale, del secondo Novecento. La Carta costituzionale italiana è paradigmatica sotto questo punto di vista, poiché consacra il principio personalista e quello pluralista all'art. 2, inscindibilmente legati — nello stesso articolo — a quello solidarista: ponte tra libertà ed eguaglianza.

Il tratto caratterizzante della solidarietà nella nostra forma di Stato repubblicana è che tale principio attraversa i rapporti civili, etici-sociali ed economici<sup>25</sup>. L'art. 2 è servente non solo rispetto alla tenuta del *Welfare State*, ma altresì a tutelare quegli interessi che lo spontaneismo e l'individualismo non sarebbero in grado di proteggere.

Invero, la solidarietà si regge non solo sui diritti inalienabili ma anche sui doveri inderogabili. L'esercizio di un diritto implica infatti l'assunzione del correlato dovere, così come la libertà è fondamento di responsabilità<sup>26</sup>. Nel disegno costituzionale c'è tuttavia qualcosa di più della sostenibilità dei diritti, giacché il vincolo solidaristico è da intendere sia come base della convivenza sociale (Corte cost., sent. 75/1992), sia come quel valore/principio la cui mobilitazione è tesa a saldarsi con l'uguaglianza per raggiungere la pari dignità sociale, in un ordinamento in cui il singolo non è concepito individualmente ma nella sua proiezione sociale<sup>27</sup>. La traccia principale, ma non unica, di questo rapporto la si ritrova nell'art. 36, dove emerge la connotazione lavorista<sup>28</sup> ed emancipante verso «un'esistenza libera e dignitosa».

Il condizionamento — derivante dall'adesione ai suoi trattati istitutivi — che l'Unione europea esercita sull'ordinamento interno impone peraltro necessariamente di proiettarsi

---

<sup>23</sup> Attenta la ricostruzione di F. PIZZOLATO, P. COSTA, *Principio di fraternità e modernità giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013, i quali notano che, sebbene il valore fosse stato trionfalmente affermato nella triade rivoluzionaria, non sia stato poi in grado di dispiegare sul piano giuridico la medesima efficacia dell'eguaglianza e della libertà, perché non ricomprendibile nel sinallagma del contrattualismo moderno individuo-Stato.

<sup>24</sup> J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 39.

<sup>25</sup> A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 17, che richiama V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, pp. 115 ss.

<sup>26</sup> F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 209.

<sup>27</sup> A. APOSTOLI, *La svalutazione...*, cit., p. 38.

<sup>28</sup> Sulla centralità del lavoro nella forma di Stato repubblicana P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in G. BALANDI, G. CAZZETTA (a cura di), *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 29, ha evidenziato che il «centro di gravitazione e il principale elemento di raccordo tra la persona e l'ordinamento è il lavoro», che è l'elemento su cui si fonda il fondamento dei diritti nel loro complesso. Dello stesso avviso anche S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del Diritto*, n. 4, 2012, p. 540, il quale nota che il sistema della tutela previdenziale dello Stato sociale italiano risente fortemente dell'impronta lavorista, tant'è che la protezione sociale non ha l'ispirazione nella cittadinanza ma nel lavoro.

verso l'esterno per guardare compiutamente alle questioni economiche e sociali che oggi interrogano la solidarietà e al ruolo che tale principio etico-giuridico è chiamato a svolgere.

Da qui emergono profondi disallineamenti tra la prospettiva interna e quella sovranazionale.

Il principio di solidarietà dell'ordinamento comunitario ha una matrice mercantilistica<sup>29</sup>; alla *solidarité de fait* e alla *solidarité de production* si richiamò nel lontano 9 maggio 1950 anche il Ministro Schuman, per la realizzazione del progetto europeo: una solidarietà intesa come collaborazione tra i Paesi membri, indispensabile al mantenimento delle relazioni pacifiche e funzionale all'equilibrio economico tra gli Stati.

Nella protezione dei diritti sociali uno snodo importante è stata l'adozione della Carta di Nizza, al Capo IV intitolato appunto alla *Solidarietà*, con l'affermazione della tutela di principio di singoli beni e diritti di rilievo sociale<sup>30</sup>. La proclamazione di diritti sociali all'interno della Carta non è tuttavia connotata dall'ottica emancipante dell'eguaglianza sostanziale, piuttosto intesa nel senso dell'eguaglianza delle opportunità, dell'eguaglianza formale, del principio di non discriminazione<sup>31</sup>: «il *telos* della (allora) Comunità è quello di “promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta...”»<sup>32</sup>.

Con l'adozione del Trattato di Lisbona i riferimenti alla solidarietà si sono invero moltiplicati nei diversi settori, assumendo significati disomogenei; pertanto, la dottrina<sup>33</sup> ha proposto una possibile distinzione tra: solidarietà tra i popoli europei (art. 3, par. 5 TUE); la solidarietà tra Stati membri dell'Unione (art. 5 TCEE, art. 3, par. 3, co. 3 TUE); solidarietà intergenerazionale (art. 3, par. 3 TUE); solidarietà interindividuale (titolo IV Carta di Nizza); solidarietà tra imprese (Preambolo CECA) e solidarietà ai paesi d'oltremare (Preambolo CEE, ora TFUE). La stessa Carta di Nizza ha inoltre acquisito lo stesso valore giuridico dei trattati, ma non ha ampliato anche la sfera delle competenze unionali.

<sup>29</sup> S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., 544 ss. L'A. ricorda come alle sue origini il processo di integrazione riguardava esclusivamente il mercato.

<sup>30</sup> La Corte di Giustizia con la sentenza 29 giugno 1978, *Benzine e altri contro Commissione delle Comunità europee*, ne aveva affermato il rilievo tra i principi fondamentali della Comunità. Per una genealogia della solidarietà europea si veda R. M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'Ordinamento europeo*, vol. I, *I principi dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 435 ss.

<sup>31</sup> Così M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del Diritto*, n. 3, 2000, p. 376, in commento all'art. 141, par. 4 TCEE.

<sup>32</sup> B. GUASTAFERRO, *La «partecipazione ai beni vitali»: i diritti sociali tra principio di eguaglianza sostanziale, economia sociale di mercato e solidarietà*, in *Rivista AiC*, n. 3, 2021, p. 167. Del pari A. LUCARELLI, *Diritti sociali e principi «costituzionali» europei*, in ID. - A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea*, ESI, Napoli, 2003, p. 180.

<sup>33</sup> F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione Europea e governance economica europea*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 6-9. G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus.it, Numero speciale: L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, p. 80 s. propone una tripartizione tra solidarietà intergenerazionale; solidarietà tra Stati membri e individui; solidarietà tra individui.

Dall'analisi comparata dei testi emerge innanzitutto una discrepanza: essa è riconosciuta come un valore nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ma il dispositivo contenuto all'art. 2 del TUE non la menziona espressamente tra quelli su cui si fonda l'Unione, ma solo tra gli elementi caratterizzanti i Paesi membri.

Il principio pare insomma avere una valenza più ermeneutica<sup>34</sup> che prescrittiva, pochi e incerti essendo gli obblighi che ne deriverebbero in capo agli Stati membri e all'Unione.

Una solidarietà al contempo proteiforme, tuttavia non convince ancora la maggioranza degli interpreti (forse proprio per la sua stessa onnicomprensività) a riconoscerle il rango di principio ispiratore della *rule of law* europea, per lo meno non nel senso attribuitole dalla nostra Costituzione di co-fattore emancipante della persona.

La dimensione sociale del mercato è infatti rimasta strettamente legata alla dottrina politico-economica dell'ordoliberalismo<sup>35</sup>, dove l'ordine non è più il risultato delle libere forze del mercato, ma il presupposto del suo funzionamento, come si evince dalla formula contenuta all'art. 3, par. 3, co. 1 TUE sul modello di economia sociale di mercato<sup>36</sup> *fortemente competitiva*, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale (art. 3, par. 3 TUE).

La Corte di Giustizia non sconfessa il *favor pro market*, nel caso *AGET Iraklis*<sup>37</sup>, benché riconosca che l'Unione non abbia soltanto una finalità economica, ma anche una sociale – come risulta dall'articolo 151, primo comma, TFUE, sulla promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro – attraverso il canone della proporzionalità

<sup>34</sup> In tal senso possono leggersi le Conclusioni dell'Avvocato Generale Yves Bot, 26 luglio 2017, Cause C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria contro Consiglio dell'Unione europea*, ove la solidarietà è definita «la quintessenza di quello che costituisce al contempo la ragion d'essere e la finalità del progetto europeo», benché «sorprendentemente» assente dall'elenco, dei valori sui quali l'Unione si fonda. Sulla problematica individuazione dello *status* del principio di solidarietà, F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri*, cit., pp. 107 ss.

<sup>35</sup> Per inquadrare la teoria economica della Scuola di Friburgo è utile riprendere alcune riflessioni: l'intervento sociale nell'economia di mercato «tende al progresso sociale attraverso misure conformi al mercato. Essa comprende tra le misure di tal genere provvedimenti che garantiscono scopi sociali senza interferire, con effetti di disturbo, nell'apparato del mercato» A. MÜLLER-ARMACK, *Economia sociale di mercato*, [1956], trad. it. in F. FORTE, F. FELICE (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, p. 91; un ordine siffatto tende a realizzare «uno Stato sotto la sorveglianza del mercato, anziché un mercato sotto la sorveglianza dello Stato»; così M. FOUCAULT, *Lezione del 31 gennaio 1979*, [1979], trad. it. in ID., *Nascita della biopolitica*, Feltrinelli, Milano, 2015, 81 s. Su tale matrice dell'Unione europea si vedano, tra gli altri, A. LUCARELLI, *Le radici dell'Unione europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico dell'economia*, in *DPER online*, numero speciale, 1, 2019, pp. 12 ss.; M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, spec. 43 ss.; A. SOMMA, *Economia sociale di mercato vs. giustizia sociale*, versione ampliata della Relazione al Seminario internazionale "Social Justice in European Contract Law", Parigi, 22 - 23 settembre 2005, in *Astrid online, directory Unione europea e istituzioni internazionali/Studi, Ricerche e Relazioni*.

<sup>36</sup> Qui si ritrova appunto la differenza tra il modello socio-economico UE e quello costituzionale, che in luogo dell'economia sociale di mercato si fonda sul governo pubblico dell'economia, nel quale le libertà economiche sono limitate e subordinate all'utilità sociale. In tema A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber amicorum Pasquale Costanzo, Consulta online*, 2020, p. 4; ID., *Le aporie del populismo tra fenomenologia e categorie del costituzionalismo*, in *Neoliberalismo e diritto pubblico*, a cura di C. Iannello, in *Diritto pubblico europeo*, n. 1, 2020, pp. 170 ss.

<sup>37</sup> CGUE, 21 dicembre 2016, Causa C-201/15, *AGET Iraklis contro Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis*. In tema F. SAIITO, "Risocializzare l'Europa". *La dimensione sociale europea tra economia di mercato e integrazione sovranazionale*, in *Rivista Diritti Comparati*, n. 3, 2017, spec. pp. 104 ss.

riportano il punto di equilibrio, tra interessi attinenti alla libertà di stabilimento e alla libertà d'impresa degli operatori economici, e quelli collegati alla protezione dei lavoratori e dell'occupazione, sulle prime.

Occorre allora chiedersi quali siano le basi giuridiche della convivenza tra solidarietà e *competition law* nell'assetto attuale<sup>38</sup>, dove, pur nella centralità della tutela del mercato, esso ha perso il rango di campo in cui si manifesta il valore della concorrenza libera e non distorta.

Il punto di equilibrio si ritrova nella coesione economica, sociale e territoriale, obiettivo che attraversa orizzontalmente le politiche economiche europee, per integrare squilibri territoriali non recuperabili nel libero gioco della concorrenza.

La coesione, inizialmente introdotta dall'art. 23 dell'Atto unico europeo come bussola per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, onde ridurre il divario tra le diverse regioni e in particolare il ritardo di quelle meno favorite, era allora intesa sotto il versante economico e sociale.

Si è poi sviluppata come principio di rafforzamento della solidarietà anche territoriale (regionale e locale) con il Trattato di Lisbona, negli artt. 174-178. L'integrazione per coesione «non soppianta, ma anzi va ad affiancarsi a quella tradizionale dell'integrazione tramite mercato»<sup>39</sup>: entrambe vivono insomma in una logica di complementarità, per eliminare i divari che ostacolano uno sviluppo armonioso delle attività economiche, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati.

Il principio della coesione è dunque in grado di incidere — opponendovisi o temperandolo — su quello della concorrenza; si pensi alla vicenda dei servizi di interesse economico generale che in vista del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, devono funzionare in base a principi e a condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere ai propri compiti: infatti all'art. 106, co. 2, TFUE è chiarito che in tali settori le regole della concorrenza possono subire dei limiti, quando ostino all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata.

Questa vicenda, secondo la dottrina più attenta, testimonia che la coesione rientra appieno tra i principi fondanti dell'Unione e che nei settori indicati le regole della concorrenza sono cedevoli rispetto alla dimensione sociale<sup>40</sup>. Dinanzi a tali esigenze, in altri termini, «un singolo Stato potrebbe decidere di gestire tali servizi con efficienza, ma in una dimensione pubblicistica che, alla logica del profitto, preferisca la giustizia sociale, la tutela del lavoro, della salute, dell'ambiente, in una logica di democrazia della prossimità»<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> In tema si veda P. COSTA, *Tra divisione del lavoro e affinità: la dialettica della solidarietà europea*, in *Economia Pubblica*, n. 1, 2020, spec. pp. 278 ss. che propone una lettura funzionalistica della solidarietà di fatto, la quale pur non contraddicendo le debolezze etiche del principio è riuscita a generare vincoli solidaristici intensi, fondata non già su modelli politici e giuridici bensì sul sentimento delle comuni battaglie e delle comuni sconfitte.

<sup>39</sup> F.F. TUCCARI, *Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze University Press, 2016, p. 64.

<sup>40</sup> A. LUCARELLI, *La Corte Costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali: linee fondative per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in ID., *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, ESI, Napoli, 2016, p. 157.

<sup>41</sup> A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, in *Scritti di diritto pubblico europeo*, cit., p. 128.

Le politiche di coesione si realizzano attraverso un assetto istituzionale multilivello, con la diretta partecipazione delle Regioni secondo il principio sussidiarietà (verticale e orizzontale) e il modello del partenariato. Non a caso nei primi anni della crisi del debito sovrano, la Commissione europea già individuava una strategia di programmazione integrata per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva con *Europa 2020*. La formula del partenariato, riguarda sia la compartecipazione tra Commissione e Stati membri, sia quella tra autorità nazionali e altri attori territoriali<sup>42</sup>, secondo moduli tra loro convergenti. A regolare modalità e linee guida per la consultazione dei *partners* per la gestione dei Fondi del quadro strategico comune (che rappresenta il principale strumento delle politiche di coesione) è il regolamento UE 1303/2013.

#### 4. A “historic milestone”: luci e ombre del *Next Generation EU*

Di seguito s'intende dunque analizzare la programmazione economica europea del NGEU secondo l'asse solidarietà - sussidiarietà — *partnership*.

Il Piano europeo di investimenti proposto dalla Commissione e adottato dal Consiglio con regolamento UE 2094/2020 costituisce una risposta eccezionale a circostanze temporanee ma estreme, per far fronte alle conseguenze economiche negative della crisi covid-19, scongiurarne una recrudescenza e consentire una ripresa sostenibile e resiliente in tutta l'Unione. Come noto, il finanziamento del NGEU è solo una delle linee di intervento<sup>43</sup> messe in campo per far fronte alla crisi pandemica (insieme all'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità; al programma temporaneo di acquisto di titoli, il *Pandemic Emergency Purchase Programme*; all'accordo *Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*). L'elemento di novità più significativo riguarda l'ammontare di una somma così cospicua interamente finanziata dal debito comune europeo<sup>44</sup> e garantita dai bilanci nazionali, distaccandosi così dall'interpretazione restrittiva della regola sul pareggio di

---

<sup>42</sup>A. DI STEFANO, *L'amministrazione della coesione economica sociale e territoriale tra legitimacy e legal accountability: il ruolo del partenariato territoriale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2014, spec. p. 436.

<sup>43</sup> Per una ricognizione si veda G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto?*, cit., pp. 99 ss.

<sup>44</sup> Conclusioni adottate nella riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020), EUCO 10/20. Per un commento si veda C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *Diritti comparati*, 29 luglio 2020. L'A. evidenzia che il ricorso all'indebitamento non è privo di elementi critici, su tutti il problema della sostenibilità democratica sull'emissione del debito. Sull'indebitamento dei Paesi nota è la distinzione del Presidente del Consiglio dei Ministri in carica (*We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Financial Times*, 25 March 2020), tra debito “buono” e “cattivo”: solo il primo è in grado di migliorare la produttività e assorbire gli effetti della crisi, per questo il debito pubblico dovrà assorbire anche quello dei privati. La capacità di dirottare il debito verso il benessere di ciascun Paese diverrà altresì strumento di coesione tra Stati membri: «Il debito può unirci, se ci aiuta a raggiungere il nostro obiettivo di prosperità sostenibile, nel nostro Paese e in Europa. Ma il debito ci può anche dividere, se solleva lo spettro dell'azzardo morale e dei trasferimenti di bilancio, come successe dopo la crisi finanziaria» (M. DRAGHI, *L'intervento del Presidente Draghi all'Accademia dei Lincei*, in *www.governo.it*, 1° luglio 2021). Critico verso il discorso è L. PANDOLFI, *Debito buono non è scaricare quello privato nel pubblico*, su *Il Manifesto*, 11 febbraio 2021.

bilancio (art. 310 TFUE), sul finanziamento del bilancio solo con risorse proprie (art. 311 TFUE) e sull'operatività della clausola *no bail-out* (art. 125 TFUE).

In anni recenti la *governance* economica europea aveva mostrato tratti di inadeguatezza e criticabilità, dovute alla creazione di un mercato interno, con rimozione degli ostacoli alla circolazione di lavoratori, merci, servizi e capitali in assenza di un effettivo coordinamento<sup>45</sup> delle politiche economiche tra Paesi, neppure con l'introduzione del Semestre europeo. A tale squilibrio si aggiunge quello tra il pilastro monetario e quello economico («the great weakness of EUM is the E. The M part is institutionally well organized. We have a solid framework. We don't have that for economic policy»<sup>46</sup>). Più di tutto, però, a mostrare il volto anti-solidarista dell'Europa è stata la crisi greca, con la rigida applicazione della regola di esposizione al mercato. L'assenza di meccanismi di assistenza di carattere generale ha comportato l'adozione di un pacchetto di aiuti (MESF, FESF e MES) in un contesto istituzionale opaco, fondato su accordi di carattere intergovernativo e dietro la condizione del risanamento tramite la stretta osservanza del programma triennale negoziato con la Commissione europea, la BCE e il FMI, che ha avuto pesanti ripercussioni sulla tenuta del *welfare* ellenico.

In ciò si evidenzia un altro elemento di distanza del NGEU la cui *governance* è rimasta interna alle istituzioni dell'UE<sup>47</sup>: la base fondanti del regolamento UE 241/2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza – l'art. 175, par. 3. TFUE – coinvolge nella procedura ordinaria non solo Parlamento europeo e Consiglio, ma anche il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni. Secondo la dottrina «il ricorso ad una diversa base giuridica assolve conseguentemente alla funzione di indicare un netto distacco, anche sul piano ideologico, rispetto sia alla fase emergenziale dell'epidemia, sia alla precedente crisi finanziaria del 2009. È come se le istituzioni volessero trasmettere la sensazione che è questa la quotidianità postpandemica, (...) che è rispetto a tale “nuova normalità” che devono ora rapportarsi le relative scelte»<sup>48</sup>. In tal senso può dunque affermarsi che il valore su cui si poggia la ripresa dell'Unione sia appunto quello della coesione sociale, economica e territoriale.

Gli artt. 174 e 175 TFUE sono richiamati anche tra i primi considerando del regolamento 241/2021, ove la coesione rappresenta sia uno strumento che un obiettivo.

Nella veste di principio, la coesione guida NGEU nel compimento della transazione verde, della transizione digitale, della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che guarda allo sviluppo intergenerazionale. Al considerato 6 emerge la misura in cui la coesione converge verso una *rapida ripresa*: riforme e investimenti sostenibili e favorevoli alla crescita che affrontino le carenze strutturali delle economie degli Stati membri, e che rafforzano la

<sup>45</sup> In tema G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020, pp. 1452 ss.

<sup>46</sup> Intervista ad Alexandre Lamfalussy al quotidiano *The Guardian*, 16 agosto 2003.

<sup>47</sup> In tema G. MORGESE, *La governance europea del Next Generation EU*, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 2, 2021, pp. 68 ss.

<sup>48</sup> G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in *Studi sull'integrazione europea - Anno XVI*, n. 2, 2021, p. 247.

resilienza degli Stati membri, ne aumentino la produttività e conducano a una loro maggiore competitività, per ridurre le disuguaglianze e le divergenze nell'Unione.

Nella coesione-obiettivo è possibile rintracciare entrambe le logiche del mercato sociale europeo: competitività e diritti sociali. Si legge infatti al considerato 13 che le riforme e gli investimenti comprendono coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, *per un mercato interno ben funzionante* con PMI forti, che dovrebbero mirare a rafforzare il potenziale di crescita e consentire una ripresa sostenibile dell'economia dell'Unione. Al considerato successivo la coesione cambia ambito, perché qui le riforme dovrebbero inoltre contribuire a combattere la povertà e ad affrontare la disoccupazione, affinché le economie degli Stati membri si riprendano «senza lasciare nessuno indietro».

Emergono, in definitiva, le due linee portanti della coesione: efficienza ed equità.

La coesione espressione della solidarietà tra Stati, in funzione riequilibratoria e redistributiva, presenta altresì meccanismi di condizionalità secondo due varianti: economica e democratica<sup>49</sup>. Quella economica negli anni recenti è stata rivolta anche verso l'interno, ossia agli stessi Stati membri, con la crisi economica del 2008 e l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità, che ha condotto al processo di costituzionalizzazione nel diritto primario della condizionalità cristallizzato all'art. 136, par. 3 TFUE. Rispetto a questa prima stagione di condizionalità della *governance* economica emerge la prevalenza degli aspetti finanziari e il sacrificio dei diritti fondamentali (specialmente quelli sociali) e della sovranità nazionale dei Paesi in *bail out*<sup>50</sup>.

Con riferimento ai fondi strutturali delle politiche di coesione, la previsione di meccanismi condizionalità macroeconomica ha finito per intrecciarsi con la *governance* economica europea. La prima traccia di questo processo si ritrova nel regolamento CE n. 1164/1994, istitutivo del Fondo di coesione, che all'art. 6 prevedeva la possibilità per il Consiglio di decidere di interrompere o non rifinanziare i progetti dei Paesi membri con disavanzo pubblico eccessivo. Nel 2006, con il regolamento 1084, furono introdotte maggiori garanzie, ossia che la decisione del Consiglio debba seguire all'inerzia dello Stato in *bail out* che non abbia seguito le raccomandazioni formulate dal Consiglio medesimo. L'allineamento tra politiche di coesione e sana *governance* economica è definitivamente realizzato all'art. 24 del regolamento 1303/2013, innescando così il pregiudizio non infondato<sup>51</sup> di voler realizzare tramite i fondi della coesione il rafforzamento degli obiettivi dell'Unione economica

---

<sup>49</sup> La condizionalità politica nacque invece con la “dottrina Truman” negli USA, avente l'obiettivo di concedere benefici economico-militari ai Paesi socialisti per diffondere valori in contrapposizione al modello di Stato. Nell'ambito del processo di diffusione dei principi e valori del costituzionalismo liberale da parte dell'Unione è stata utilizzata nei processi di adesione di nuovi Stati membri, trovando posto nel TFUE agli artt. 2, 8 e 49. Già a partire dagli anni '90 lo strumento si collegava a quello dei finanziamenti, per i rapporti esterni dell'Unione. In tema E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, ESI, Napoli, 2021, pp. 30 ss.

<sup>50</sup> Così E. CUKANI, *Op. cit.*, p. 80.

<sup>51</sup> In tema si veda M. FISICARO, *Condizionalità macroeconomica e politica di coesione: la solidarietà europea alla prova dei vincoli economico-finanziari*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2, 2019 p. 416.

e monetaria, a discapito del sostegno che mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni e a perseguire lo sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione.

Tale condizionalità può realizzarsi in due momenti diversi: *ex ante* quando la Commissione chiede a uno Stato membro di rivedere e di modificare il suo contratto di partenariato e i programmi rilevanti, per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio o per massimizzare l'impatto sulla crescita e la competitività dei fondi SIE negli Stati membri beneficiari dell'assistenza finanziaria; *ex post* con il potere della Commissione di proporre al Consiglio di sospendere parzialmente o totalmente i pagamenti relativi ai programmi o alle priorità interessati.

Non sorprende allora che anche il *Recovery fund* replichi il binomio solidarietà-condizionalità, nonché il criticabile collegamento alla sana *governance* economica, per accedere ai fondi del *Next Generation EU*.

Ciascuno Stato membro ha dovuto predisporre un *Recovery and Resilience Plan* per il periodo 2021-2026, secondo i criteri fissati dall'articolo 18, par. 4 del regolamento n. 241/2021, per l'attuazione di riforme e investimenti pubblici, riguardanti il pilastro dei diritti sociali, la creazione di posti di lavoro, il miglioramento della coesione economica, sociale e territoriale, la transizione verde, la transazione digitale.

Circa la condizionalità successiva, l'art. 10 dello stesso prevede la sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti su proposta della Commissione e decisione del Consiglio qualora uno Stato membro non adotti misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, a meno che non abbia determinato l'esistenza di una grave recessione economica dell'Unione nel suo complesso. Non solo quindi riforme strutturali nei sei pilastri di pertinenza individuati all'art. 3, ma anche adesione alle *country-specific recommendations* della Commissione formulate nell'ambito del Semestre europeo.

Infine, ulteriore meccanismo di condizionalità del *Recovery* è quello del carattere democratico<sup>52</sup>. Bisogna qui evidenziare la condizionalità «orizzontale», connessa al valore dello Stato di diritto, di cui all'articolo 2 TUE, che deve essere rispettato in tutti i settori di azione dell'Unione e parimenti rientra nella nozione di «regole finanziarie» di cui all'articolo 322, par. 1, lett. a, TFUE, laddove esso si istituisce, ai fini del beneficio di finanziamenti provenienti dal bilancio dell'Unione, una chiara correlazione – peraltro non esente da rilievi di criticità<sup>53</sup> – da parte del regolamento 2092/2020, tra *rule of law* ed esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione in conformità dei principi di sana gestione finanziaria. La Corte di

---

<sup>52</sup> La complessità del tema meriterebbe un approfondimento qui impossibile. *Ex multis*, si vedano almeno E. CUKANI, *Op. cit.*; J. SAWICKI, *Il rispetto dello Stato di diritto come condizione generale per l'accesso al Recovery Fund. Il regolamento 2092/2020, «relativo a un regime di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione», e l'arretramento democratico di Ungheria e Polonia*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 2, 2021, pp. 237 ss., nei quali anche opportune indicazioni bibliografiche

<sup>53</sup> Su tutti F. SALMONI, *La funzionalizzazione della tutela dello Stato di diritto alla sana gestione finanziaria e alla tutela del bilancio dell'UE (a prima lettura delle sentt. C-156 e C157 Ungheria e Polonia v. Parlamento e Consiglio)*, in *Consulta online*, n. 1, 2022, spec. p. 203, che pur stigmatizzando le democrazie illiberali di Polonia e Ungheria, nota che l'aver trasformato lo Stato di diritto in "obiettivo di bilancio" conduca al sospetto che il dogma economico alteri lo scopo su cui si radica il principio solidaristico, ossia l'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale.

giustizia<sup>54</sup>, chiamata a pronunciarsi sui ricorsi in annullamento di Ungheria e Polonia, ha ritrovato la giustificazione della protezione dello Stato di diritto tramite il bilancio nel presupposto che «gli Stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria solo se le loro autorità pubbliche agiscono in conformità della legge, se le violazioni del diritto sono effettivamente perseguite e se le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche possono essere soggette a un effettivo controllo giurisdizionale; e che l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura nonché dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale sono richieste come garanzia minima avverso decisioni illegittime e arbitrarie delle autorità pubbliche che possano ledere gli interessi finanziari dell'Unione» (p. 130).

Bisogna dunque chiedersi se nell'Unione del NGEU e della post-pandemia si realizzerà una nuova stagione della condizionalità e se si farà definitivamente strada una solidarietà ricentrata sulla tutela dei diritti fondamentali e della coesione sociale.

Può ricavarsi dalle luci e ombre qui evidenziate che in questa crisi l'Ue è stata caratterizzata da «accenti appena un po' meno "intergovernativi" e appena un po' più "comunitari", ispirata a principi come la solidarietà» e dalla volontà di «superare orientamenti e vincoli in esclusiva ottemperanza alla stabilità e/o alla stabilizzazione del sistema delle finanze tra Unione e Stati membri»<sup>55</sup>.

Sarebbe prematuro per ciò solo ricavarne un'inversione radicale immediata delle sue politiche, posto che resta saldo il collegamento con la "sana" *governance* europea. La sfida del futuro sembra, allora, essere quella di irrobustire l'aggettivo virgolettato con valori che ne ispirino politiche di coesione, piuttosto che ancorarla ai soli obiettivi di stabilità monetaria.

Il NGEU può comunque considerarsi un momento di rottura di quel meccanismo di solidarietà esterna tra Stati che ha prodotto de-solidarizzazione interna<sup>56</sup> (dei c.d. Stati debitori), ma occorre continuare a confrontarsi con il tema dello scheletro costituzionale che l'Unione vuole darsi, sul «presupposto che identità e solidarietà sono due variabili co-determinantesi»<sup>57</sup> e che, senza l'una, l'altra continua a rimanere nello stallo della competitività efficientista.

## **5. Il ruolo delle autonomie territoriali nella gestione del *Recovery Fund*, i timori sulla loro capacità di intervento e i meccanismi prudenziali da attivare per ridurre i rischi**

Resta infine da compiere qualche osservazione su un punto decisivo, in ordine alla mobilitazione delle energie del Paese intorno a questi obiettivi così come predisposti nel Dispositivo per la ripresa e la resilienza nazionale (RRF).

---

<sup>54</sup> CGUE, 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia sostenuta da Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*.

<sup>55</sup> E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel "discorso" della Commissione europea e "condizionalità utile"*, in *Osservatorio AiC*, n. 6, 2020, p. 177.

<sup>56</sup> A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti tra solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, pp. 147-48.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 141. Si veda inoltre, sulla crisi dell'identità europea come crisi della solidarietà e corresponsabilità, da un lato e dell'equilibrio tra libertà individuale e libertà politica, dall'altro A. SCHILLACI, *Dalla crisi economica alla crisi democratica: la sfida populista alla solidarietà e l'identità europea*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2020, pp. 15 ss.

Piano Marshall e NGEU hanno entrambi un impianto di gestione fortemente accentrata<sup>58</sup>, ma la stagione della sussidiarietà verticale aperta in Italia dalle leggi Bassanini, i cui principi sono stati quindi recepiti negli artt. 117 e 118 della Costituzione, non è passata invano.

Se, come ha notato la dottrina<sup>59</sup>, il ruolo delle Regioni e degli Enti locali è stato in gran parte ai margini nella fase di programmazione del PNRR (si noti che in NGEU il partenariato verticale non è indicato tra i metodi di programmazione), altro va detto degli spazi di sua attuazione (la c.d. *governance* del Piano è definita nel d.l. 77/2021, convertito con l. 108/2021), che nelle sei missioni di ammodernamento previste devono vedere un protagonismo di tali Enti come soggetti attuatori, nell'ambito delle direttive di una Cabina di regia nazionale a composizione «variabile o mobile»<sup>60</sup>, in cui pure le Regioni sono presenti, date le attribuzioni costituzionali del sistema delle autonomie nelle materie coinvolte, con la messa a disposizione di risorse tecniche, ove carenti e garantito nel risultato tempestivo da raggiungere dall'esercizio di un potere sostitutivo in caso di omissioni o ritardi. Accanto alla Cabina è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con dpcm del 14 ottobre 2021, poi un Tavolo permanente composto dai rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome, degli Enti locali, di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva, per svolgere funzioni consultive.

Il versante autonomistico si esercita dunque lungo l'asse delle funzioni amministrative, come individuato nel cronoprogramma del *Recovery* nazionale.

Il principio di sussidiarietà ha allora un ruolo chiave per la realizzazione del Piano e si riallaccia alla sua nota complessità assiologica<sup>61</sup> e strutturale, che si concreta in accezione negativa (come limite all'ingerenza del potere centrale) e azione positiva (che impone a ogni livello di governo in posizione superiore di intervenire quando il livello inferiore non dispone di forza e/o capacità sufficiente). Esso, tuttavia, non si limita alla neutrale allocazione efficiente delle funzioni, ma nel nostro ordinamento si innerva nella trama più complessa della dialettica unità differenziazione; ricerca di omogeneità non livellatrice delle diversità

---

<sup>58</sup> Si tratta di un dato comune a tutti i Piani nazionali, come osserva nelle *Conclusioni della quarta sessione* del Convegno di Baronissi più volte richiamato, L. VIOLINI, in *PasSaggi Costituzionali*, 2, 2021, pp. 280 ss.

<sup>59</sup> M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AiC*, n. 4, 2021, spec. p. 186 s.; ID., *La governance del PNRR e le Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2021; S. PARISI, *Pnrr e meccanismi di raccordo: C'è vita oltre gli esecutivi?*, in N. ANTONIETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia: problemi e prospettive. Atti del Convegno del 23 e 24 novembre 2021*, Istituto Luigi Sturzo, pp. 457 ss. L'A. inquadra il tema dello scarso coinvolgimento delle regioni nella fase di indirizzo del PNRR nel più generale contesto di inadeguatezza degli strumenti collaborativi di segno legislativo, secondo quest'ordine: l'assenza del Senato come Camera delle Regioni; l'inattuazione dell'art. 11 della l. cost. 3/2011; la giurisprudenza costituzionale che ripetutamente ha affermato che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione e sulle interferenze materiali; la natura della Conferenza Stato-Regioni.

<sup>60</sup> G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2021, p. 945.

<sup>61</sup> Il principio è ispirato come noto a tre filoni di pensiero: la dottrina sociale della Chiesa, esplicitata soprattutto nell'Enciclica *Quadragesimo anno* del 1931, il pensiero liberale, la riflessione e l'elaborazione in materia di federalismo: A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2001, p. 14.

territoriali; tensione tra libertà e autonomia; moto verso l'eguaglianza sostanziale e impegno verso la coesione sociale<sup>62</sup>.

Sui compiti del sistema autonomistico territoriale nel portare ad effetto le previsioni del Piano si è soffermata, nel Convegno cui questo lavoro ha fin qui dedicato molta attenzione, più d'una delle importanti relazioni<sup>63</sup>.

Le percorre il timore suggerito dall'esperienza, talora implicito, talaltra proprio esplicitato, che il Mezzogiorno non sappia spendere le risorse che pure ha ricevuto in passato e che ancora riceverà e che gli enti locali, in special modo, non dispongano delle competenze tecniche in grado di portare a concreta esecuzione nei tempi previsti e a regola d'arte i progetti che dovranno interessare l'intero territorio nazionale, da cui l'insistenza del giurista sull'attivazione (se si rendesse necessaria) dei poteri sostitutivi del Governo e sulla reale collaborazione<sup>64</sup> come principio di fondo su cui intessere il dialogo tra tecnici e politici, nonché tra il livello potestativo centrale ed enti che pure assieme costituiscono assieme la Repubblica.

Inutile sottolineare che questo è il terreno sul quale si gioca la riuscita o lo scacco dell'intera operazione, con una particolare attenzione — inoltre — alle norme di salvaguardia e ai controlli del sistema degli appalti che, se devono coinvolgere e “fare crescere” le comunità locali, nemmeno possono ignorare le cellule tumorali che talora le affliggono e che non devono poter beneficiare di normative opache o eccessivamente complesse.

«Può essere scontato ricordare che gli interventi perequativi euro-unitari coincidono con le analoghe previsioni costituzionali degli artt. 2, 3, 119 Cost.»<sup>65</sup> Di conseguenza, anche il versante organizzativo deve convergere verso la necessità di adattamento all'effettività delle forze in gioco, di modo che le debolezze autonomistiche non pregiudichino l'occasione di recuperare i ritardi storici che penalizzano storicamente il Paese poiché – si legge in apertura del PNRR – la persistenza di disuguaglianze non è solo un problema individuale, ma è un ostacolo significativo alla crescita economica. Si capisce dunque che l'intero Piano sia percorso da esigenze unitarie intrecciate a interessi locali, pertanto, la Cabina di regia «non può non mantenere un ruolo per così dire *pivotal*»<sup>66</sup>, derivante sia dal fatto che è il Governo ad assumersi la responsabilità della corretta attuazione del Piano di fronte alla Commissione

---

<sup>62</sup> S. PRISCO, *La solidarietà verticale: autonomie territoriali e coesione sociale*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 17.

<sup>63</sup> In effetti, per materia, lo fece l'intero convegno, ma in special modo lo tematizzarono quelle della sezione economica: A. AMENDOLA, *Introduzione*, pp. 21 ss.; S. DESTEFANIS e G. COPPOLA, *Spesa pubblica e sviluppo: una prospettiva storica*, pp. 31 ss.; W. TORTORELLA, *La dimensione territoriale del PNRR: verso un'era di finanza pubblica straordinaria*, pp. 40 ss.; L. BIANCHI, *L'impatto del PNRR sulla coesione economica e sociale*, pp. 52 ss. e inoltre L. FERRARO, *Il ruolo del sistema delle Autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, pp. 133 ss.; E. CATALANI, *Coesione sociale e politiche per la salute alla luce dell'attuazione nazionale del Recovery Fund*, pp. 205 ss.; A.M. POGGI, *La riduzione dei divari territoriali e sociali tra nord e sud nel PNRR*, pp. 217 ss. Si leggono tutte in *PasSaggi Costituzionali*, n. 2, 2021, cui è riferito il richiamo alle pagine iniziali di ciascuna.

<sup>64</sup> In tal senso anche C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 152; L. FERRARO, *Op. cit.*, p. 119.

<sup>65</sup> A. BARONE, F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2022, p. 150.

<sup>66</sup> S. PAJINO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., p. 428.

europea, ma più di tutto, perché «gli istituti nei quali si esprime la solidarietà verticale si riannodano direttamente al pregio costituzionale della persona umana»<sup>67</sup>. Il pluralismo sociale e istituzionale replica la direttiva funzionale tra principio autonomistico ed eguaglianza sostanziale, che non è il promovimento dei territori *tout court*, ma della cittadinanza sociale unitaria; non a caso la previsione dei poteri sostitutivi dell'art. 12 d.l. 77 citato può ragionevolmente dirsi espressione dell'art. 120, co. 2 Cost., che fonda l'intervento sostitutivo – tra le altre ragioni – sull'unità giuridica ed economica della Repubblica.

A salvaguardia della sussidiarietà, l'art. 120, co. 2 pone le garanzie della leale cooperazione, che negli insegnamenti della giurisprudenza costituzionale più risalente (303/2003, 43/2004 e 236/2004) e quella più recente (251/2016; 61/2018) si esplica nelle attività concertative e di coordinamento orizzontale condotte in base al principio di lealtà.

Cionondimeno lo spazio di autonomia determinatosi dal combinato disposto del Piano, del cronoprogramma, dei d.l. 77 e 80 del 2021 appare poco incisivo rispetto a quello assegnato all'amministrazione centrale: sia quando le Regioni siano chiamate a realizzare progetti che rispondono ai parametri dettati nei bandi dalle amministrazioni centrali, sia quando le risorse siano attribuite direttamente alle Regioni in maniera para-vincolata<sup>68</sup>. Ciò presta il fianco a critiche poiché la rivendicazione del ruolo attivo regionale risponde alle capacità di guida, promovimento e prestazione e deriva dalla «maggiore prossimità ai cittadini che le autonomie possono ben utilizzare a quei fini, beninteso senza che ciò escluda un compito generale dello Stato stesso, che anzi ne è un presupposto»<sup>69</sup>.

In conclusione, la realizzazione degli obiettivi del Piano non dovrà trascurare né l'unità e indivisibilità della Repubblica, da un lato, né l'organizzazione costituzionale fondata sul riconoscimento delle autonomie territoriali, dall'altro, nell'equilibrio scolpito nell'art. 5 Cost., letto congiuntamente agli artt. 2 e 3, per realizzare la conciliazione tra due poli in dinamico equilibrio, congiuntamente tesi entrambi al pieno sviluppo della pari dignità sociale della persona.

---

<sup>67</sup> F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*. Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006, Giappichelli, Torino, 2007, p. 42.

<sup>68</sup> S. PAJINO, *Op. cit.*, pp. 435-436.

<sup>69</sup> U. ALLEGRETTI, *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *Le Regioni*, n. 1, 2016, p. 15.

ROSSANA CARIDÀ\*

## Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza: la semplificazione normativa nella prospettiva della realizzazione degli investimenti previsti nel Piano, le forme di raccordo con le regioni\*\*

ABSTRACT (EN): The contribution addresses the issue of the fundamental use of regulatory and administrative simplification, for the implementation of Recovery and Resilience Plan. From this point of view, there is a comparison with the other measures regulated at European level and the need to improve forms of connection with regions, which are involved in the implementation phase of the same.

ABSTRACT (IT): Nel contributo si affronta la questione del fondamentale ricorso alla semplificazione, normativa e amministrativa, per la realizzazione del Piano di ripresa e resilienza. In questa prospettiva, si pone il confronto con le altre misure disciplinate al livello europeo e la necessità che si prevedano forme di raccordo con le regioni, comunque protagoniste nella fase di attuazione dello stesso.

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Il sistema vigente: il ruolo dei legislatori regionali. — 3. L'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e Ufficio per la semplificazione. — 4. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Il tema della qualità della normazione<sup>1</sup>, ed il conseguente impatto sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni<sup>2</sup>, i processi di semplificazione iniziati, l'uso dell'intelligenza

---

\* Professore associato di Diritto pubblico – Università degli Studi Magna Grecia di Catanzaro.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> In occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, presso la Corte dei Conti, il presidente Draghi, proprio nel ribadire la necessità di “un punto di equilibrio tra fiducia e responsabilità”, al riparo degli effetti della “fuga dalla firma” e della “irresponsabilità” a fronte degli illeciti più gravi per l'erario, ha ben evidenziato come il quadro normativo disciplinante l'azione dei funzionari pubblici si sia “arricchito” di norme complesse, incomplete e contraddittorie e di ulteriori responsabilità anche penali” che ha finito per “scaricare sui funzionari pubblici responsabilità sproporzionate che sono la risultante di colpe e difetti a monte e di carattere ordinamentale; con pesanti ripercussioni concrete, che hanno talvolta pregiudicato l'efficacia dei procedimenti di affidamento e realizzazione di opere pubbliche e investimenti privati, molti dei quali di rilevanza strategica”.

<sup>2</sup> Nel piano *Next Generation EU* viene delineata la necessità di una strategia e di una visione complessiva del percorso di riforma e di innovazione organizzativa, i conseguenti meccanismi di attuazione rapidi ed efficaci, la creazione di capacità amministrativa attraverso i percorsi di selezione delle migliori competenze e la qualificazione delle persone. In attuazione di tali previsioni, il PNRR ha previsto una riforma strutturale dell'amministrazione pubblica, volta a considerare i “vincoli interni alla stessa, legati al necessario ricambio generazionale e all'adeguamento delle competenze” e quelli esterni “riconducibili ai ritardi nell'azione di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione delle procedure”, *Next Generation EU*, in *consilium.europa.eu*.

artificiale nelle decisioni amministrative ed il processo di digitalizzazione, costituiscono alcuni dei punti fermi nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza<sup>3</sup>. L'accesso alle risorse è subordinato al rispetto di fasi ben delineate: quella della programmazione/progettazione in tempi rapidi, della definizione di tempistiche certe per la realizzazione, della misurabilità dell'impatto e degli obiettivi intermedi e finali, nonché della previsione di meccanismi di monitoraggio e di rendicontazione, affinché si consegua la conclusione degli interventi entro il 2026. La realizzazione di tutte queste fasi segnerebbe il passo verso l'efficienza di una buona amministrazione che trova più di un ostacolo nelle disfunzioni ataviche del nostro apparato burocratico-amministrativo (le resistenze nei confronti della digitalizzazione, la frammentazione e/o la sovrapposizione delle competenze tra i diversi ambiti funzionali). Tra queste, il blocco delle assunzioni degli ultimi anni e la necessità di semplificare l'azione amministrativa sembrerebbero poter trovare adeguata soluzione attraverso le nuove forme di reclutamento delle competenze necessarie e alla previsione di misure generali di semplificazione<sup>4</sup>.

La giurisprudenza costituzionale rinviene nel parametro del buon andamento (art. 97 Cost.) il principio di semplificazione, lo annovera tra quelli fondamentali dell'azione amministrativa e ne riconduce la disciplina alla competenza legislativa statale dei livelli essenziali delle prestazioni, evidenziando il legame tra la semplificazione e la libertà dell'iniziativa economica<sup>5</sup>. L'attuazione del principio, inoltre, non consiste in una sola azione o in un'unica procedura, bensì necessita di una pluralità di interventi sia al livello centrale che territoriale, attraverso un approccio articolato per materie (e, all'interno delle stesse, per procedimenti).

Al livello legislativo e di tecnica legislativa<sup>6</sup>, la qualità della normazione influisce sulle modalità di svolgimento del processo decisionale, sulla scrittura delle leggi (mantenerle in vita

<sup>3</sup> C. DI COSTANZO, *Prime considerazioni sulla produzione legislativa nell'ambito dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* in *Osservatorio sulle fonti*, *Fonti dello Stato*, 2/2021; G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 2/2021, 113 ss.; M. GUIDI, M. MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, n. 3/2021, 405 ss.; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, n. 1/2022, IV ss., 12 gennaio 2022.

<sup>4</sup> E. JORIO, *Il Pnrr, una sfida alla burocrazia*, in *Astrid Rassegna*, n. 17/2021; L. TORCHIA, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del Pnrr*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2021; E. CARLONI, *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2021; A. PIERI, *La Pubblica amministrazione alla prova del Pnrr*, in [quotidiano.net](http://quotidiano.net), 15 dicembre 2021; F. CAPORALE, *Le modifiche alla legge sul procedimento amministrativo. PNRR - Governance e semplificazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2021, 772 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La riforma della pubblica amministrazione nel quadro del "Recovery Fund"*, in *AIPDA, Forum "Next generation EU"*, marzo 2021.

<sup>5</sup> Corte cost., sent. n. 121/2014. Sulle censure della Corte sulla cattiva qualità della legislazione, in quanto lesiva del buon andamento e dell'imparzialità, D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 4/2013, 836; ID., *I limiti del controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione e le nuove prospettive aperte dalla sentenza n. 70/2013*, in *AA.VV., La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario del Gruppo di Pisa, Novara 15-16 novembre 2013, a cura di M. Cavino, L. Conte, Napoli 2014, 313 ss.; P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'Ue)*, in *AA.VV., Studi in memoria di Giuseppe G. Florida*, Napoli 2009, 177 ss. e in *Tecnichenormative.it*, 11 maggio 2009.

<sup>6</sup> G.U. RESCIGNO, voce *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1993, 2, "a) il primo campo è costituito dalla redazione e scrittura del testo [...]; b) il secondo campo è costituito dall'analisi delle procedure, dal primo impulso verso l'atto fino al momento finale che precede la fase della sua attuazione [...]; c) il terzo campo è costituito dall'attività di analisi *ex ante* di un progetto per verificare preventivamente le sue possibilità di successo [...]; d) il quarto campo è costituito dall'attività di analisi *ex post* dello stato di cose susseguente ad una legge (o atto normativo),

e/o emendarle), sulla valutazione dell'impatto nell'ordinamento, potendo così riguardare le tecniche legislative e le conseguenze politiche<sup>7</sup> ed economiche<sup>8</sup> sulle istituzioni<sup>9</sup>, sui territori<sup>10</sup>, sugli amministratori<sup>11</sup>. Difatti, una regolamentazione contraddittoria o male applicata può comportare un aggravio di costi, per individui ed imprese, oltre che disincentivare gli investimenti esteri.

In questa direzione, il valore del PNRR potrebbe risiedere anche nella necessità di un massiccio ricorso alle semplificazioni, normativa ed amministrativa: la prima incidente sul numero delle disposizioni e sulla chiarezza del testo da punto di vista lessicale; la seconda riguarda lo snellimento delle procedure mediante la riduzione degli adempimenti richiesti ai soggetti intervenienti. La semplificazione amministrativa potrebbe necessitare di nuove disposizioni. Come pure è stato messo in evidenza, "bisogna fare attenzione a come si semplifica. L'estensione eccessiva delle misure di semplificazione amministrativa, sotto il profilo dell'ampiezza e dell'intensità, produce talvolta più guasti che benefici: se gli strumenti di semplificazione privano il cittadino di garanzie e certezze, occorre poi intervenire per correggere il tiro. In questi casi, c'è da chiedersi se non sia meglio conservare la condizione originaria e lavorare insieme su altri fronti"<sup>12</sup>.

---

per verificare successivamente se e in che misura gli obiettivi voluti sono stati perseguiti e i risultati attesi sono stati raggiunti".

<sup>7</sup> A. MORRONE, *Presentazione*, in *Fuga dalla legge?*, Seminario sulla qualità della legislazione, a cura di R. Zaccaria, con la collaborazione di E. Albanesi, E. Brogi E. e V. Fiorillo V., Brescia, 2011, p. 278, secondo il quale "Valutare le politiche e le decisioni pubbliche attraverso il prisma della qualità della regolazione deve essere visto come un altro modo di essere dell'*accountability*, sia nella versione minima del mero "render conto" dell'agire politico; sia in quella più intensiva di potere essere chiamati a rispondere delle conseguenze derivanti dalla valutazione del rendiconto. Il tema è destinato ad arricchirsi di sfumature ancora più complesse nella prospettiva della *multilevel governance*: la qualità della regolazione pare sempre più una chimera se la si colloca al crocevia degli ordinamenti internazionale, europeo, statale, regionale, locale".

<sup>8</sup> Il Consiglio di Stato aveva già rilevato la necessità come, accanto alle tradizionali misure di eliminazione di oneri e controlli gravanti sulle attività economiche, le politiche pubbliche avrebbero dovuto prevedere specifiche misure tecniche, anche multidisciplinari, quali il perfezionamento del test di proporzionalità, la *compliance analysis*, il confronto costi-benefici, l'analisi (più economica che giuridica) dell'effettività della concorrenza, l'*empowerment* del consumatore, tenendo conto anche delle indicazioni dell'economia comportamentale (la cd. *behavioural regulation*); nonché la necessità di un 'monitoraggio' delle riforme amministrative, capace di registrarne *ex post* gli effetti concreti e di raccogliere le reazioni di cittadini e operatori economici (Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 18 febbraio 2016).

<sup>9</sup> M. TRAPANI, *La governance del PNRR e le Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, Fonti delle Regioni ordinarie, 2/2021; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"*, in *Federalismi.it*, 18/2021, 235 ss.

<sup>10</sup> M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 2/2021, 1 ss.; S. STAIANO, *Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 14/2021, XX ss.

<sup>11</sup> A. D'ALOIA, P. MAZZINA, *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del "Gruppo di Pisa", Atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, a cura di V. Coccozza V. e S. Staiano, Torino, vol. II, 844, indicano il "diritto ad avere una compiuta definizione ed uno stabile assetto delle proprie situazioni giuridiche soggettive, come ostacolo all'oscurità della legge ed allo smarrimento della sua identità"; M. AINIS, *Una finestra sulla qualità della legge*, in *Rass. parl.*, 1996, 191; A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rass. parl.*, 1999, 173; ID., *La Costituzione allo specchio: linguaggio e «materia» costituzionale nella prospettiva della riforma*, Torino, 1999, 111-113.

<sup>12</sup> A. SANDULLI, *Le riforme necessarie per migliorare la pubblica amministrazione*, 20 giugno 2020, in *open.luiss.it*.

Al livello europeo, con il “*Better Regulation Package*” (maggio 2015)<sup>13</sup>, già la Commissione europea si era riferita al c.d. *life cycle approach*, in base al quale la qualità della legislazione avrebbe dovuto riguardare l’intero processo normativo (comprensivo dell’analisi di impatto e della valutazione successiva), e non soltanto in relazione al *drafting* normativo e alla semplificazione.

Con la nuova Comunicazione della Commissione europea, *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*<sup>14</sup>, vengono sanciti 1) l’impegno di “sensibilizzare in merito ai benefici della legislazione e ridurre gli oneri amministrativi della legislazione dell’UE” (attraverso la valutazione degli impatti, l’eliminazione dei costi inutili, la raccolta e l’accessibilità dei contributi utilizzati nel corso del processo legislativo, il coinvolgimento dei cittadini nella elaborazione delle politiche eurounitarie); 2) il miglioramento della comunicazione<sup>15</sup> con i portatori di interessi e il pubblico in generale (i quali saranno invitati a presentare i propri contributi<sup>16</sup> e ad essere informati sul modo in cui saranno utilizzati nel processo di elaborazione delle politiche)<sup>17</sup>; 3) la necessità di garantire una maggiore trasparenza ed accessibilità; 4) l’adozione di nuovi strumenti per un’ulteriore semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi<sup>18</sup>.

## 2. Il sistema vigente: il ruolo dei legislatori regionali

Sintetizzando all’essenziale, l’attività di regolazione ha come obiettivo quello di garantire una buona legislazione, tramite organi e procedure in grado di calibrare gli interventi normativi in riferimento al processo normativo e al prodotto normativo ultimo, quindi, nella fase prodromica della predisposizione, in quella finale dell’adozione, in quella ‘continuativa’ dell’applicazione e valutazione. Pertanto, la qualità della normazione viene ricondotta alla chiarezza ed alla comprensione del testo e, inoltre, l’attività di regolazione richiede che sulla nuova disciplina venga effettuata la valutazione costi/benefici e, dunque, la misurazione dell’impatto delle nuove disposizioni sull’ordinamento e sul mercato.

<sup>13</sup> Ma, prima, cfr. il Rapporto OCSE *Better regulation in Europe: Italy 2012*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169975-en>.

<sup>14</sup> Bruxelles, 29 aprile 2021, in [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-joining-forces-make-better-laws\\_it](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-joining-forces-make-better-laws_it).

<sup>15</sup> Attraverso il portale web “Di’ la tua” i portatori di interessi, il grande pubblico, gli esperti scientifici e tecnici possono contribuire alle iniziative in itinere ed anche dopo che siano adottate da parte della Commissione.

<sup>16</sup> Per *contributi* si intendono “molteplici fonti di dati, informazioni e conoscenze, compresi dati quantitativi quali statistiche e misurazioni; dati qualitativi quali pareri, apporti dei portatori di interessi, conclusioni di valutazioni, nonché pareri scientifici di esperti” (par. 3 Com.).

<sup>17</sup> La Commissione, in considerazione delle difficoltà espresse dai portatori di interessi nel fornire i contributi entro i termini ha prospettato, per il futuro, l’adozione di “un sistema più razionalizzato, più inclusivo e più semplice, basato su un unico “invito a presentare contributi” e su questionari più chiari, nel rispetto delle prerogative delle parti sociali”, impegnandosi a semplificare ed a garantire la massima partecipazione possibile (par. 3 Com.).

<sup>18</sup> M. PICCHI, *Legiferare meglio: a proposito della nuova Comunicazione della Commissione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021, in *Osservatorio sulle fonti*; L. ALLIO, “*Legiferare meglio*” per il Green Deal? *La parabola incompiuta della Comunicazione della Commissione europea*, in *Rass. trim. oss. AIR*, 3/2021; ivi, F. CACCIATORE, N. RANGONE, *Qualità della regolazione nella pandemia e oltre*; L. BARTOLUCCI, *Sull’inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di Next generation EU*, in *Diritto Pubblico Europeo -Rassegna On Line*, n. 2/2021; ID., *Il procedimento legislativo italiano alla prova del PNRR*, in *School of Government Policy Brief*, n. 47/2021; C.M. RADAELLI, *The state of play with the better regulation strategy of the European Commission*, in *STG Policy Brief*, 6/2021.

È appena il caso di ricordare che l'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolamentazione ha riconosciuto che il processo normativo si conformasse “ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo, quali quelli di necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità e semplicità delle norme”, prevedendo per il miglioramento della qualità della regolazione “l'utilizzo di strumenti quali l'analisi tecnico-normativa (ATN), l'analisi di impatto della regolamentazione *ex ante* (AIR) e la consultazione, l'analisi di fattibilità, la verifica di impatto della regolamentazione *ex post* (VIR), l'impiego di clausole valutative, la semplificazione normativa, la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, il *drafting* normativo”, e che tali attività si sarebbero svolte “secondo metodologie e principi condivisi nel rispetto del principio di leale collaborazione”. Come è stato osservato, le regioni, data la loro limitata estensione territoriale e attraverso gli strumenti di programmazione di cui sono dotate, sarebbero state contesti ottimali per la sperimentazione delle politiche in materia di semplificazione normativa<sup>19</sup>.

Con riferimento alla legislazione regionale in materia di qualità della normazione (*better regulation*), è stato operato l'inserimento dei relativi principi negli statuti e la disciplina di specificazione e dettaglio è stata affidata alle leggi regionali, non senza differenze e qualche ritardo<sup>20</sup>, pure segnalando “un generale abbandono” del ricorso agli strumenti di *better regulation*<sup>21</sup>. La tendenza seguita dalle regioni, volta ad attuare una strategia “che guarda alla semplificazione come ad una politica che interessa l'intero ordinamento normativo e che si sostanzia nel monitoraggio del sistema delle fonti, nella riduzione del numero totale di norme vigenti e nella sistemazione e nel riordino delle discipline normative” sembrerebbe essere diverso da quello accolto dal PNRR, nel quale la semplificazione normativa “è intesa come un insieme di misure settoriali, da attuare in tempi certi e rapidi, abbandonando l'idea di procedere a interventi sistematici e duraturi nel tempo”<sup>22</sup>.

Ancora, deve essere menzionato tra i programmi di semplificazione, il documento Semplificazione per la ripresa: Agenda 2020-2023<sup>23</sup>, che intende potenziare un programma di interventi di semplificazione per la ripresa economico-sociale, necessaria dopo gli effetti della pandemia, basato sui seguenti obiettivi: l'eliminazione sistematica dei vincoli burocratici di

<sup>19</sup> A. MORELLI, *Le norme regionali sulla qualità della regolazione: problemi e prospettive*, in AA. VV., *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, ISSIRFA-CNR, II, a cura di S. Mangiameli, Milano 2012, 67-68.

<sup>20</sup> Per una analisi puntuale, V. PUPO, *La legislazione regionale in materia di qualità della normazione: problemi e tendenze*, in *Diritti regionali*, 2/2019, 2 ss.; G. PERNICLIARO, S. ANNARATONE, *La better regulation a livello regionale e locale*, in *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Annuario 2019, a cura di Gabriele Mazzantini, Laura Tafani, Napoli, 2020, 229 ss.

<sup>21</sup> C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra «progetti bandiera» e «poteri sostitutivi»*, in *Consulta online*, III/2021, 954.

Cfr., altresì, A. DI FILIPPO, *Recovery Fund, Next Generation EU, PNRR: lanciata una sfida epocale alle amministrazioni locali*, in *Azienditalia (online)*, n. 5/2021, 910 ss.; C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, 139 ss.; S. PIPERNO, *Il PNRR e i rapporti tra i livelli di governo*, in *Centro Studi sul federalismo*, 14 dicembre 2021; M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, n. 12/2021, 11 ss.

<sup>22</sup> C. DI MARTINO, *op. ult. cit.*, 957.

<sup>23</sup> In attuazione del decreto legge n. 76/2020 recante *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, convertito con la legge n. 120/2020. Il documento costituisce il risultato dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata del 23 novembre 2020.

spesa; riduzione dei tempi e dei costi delle procedure per le attività di impresa e per i cittadini. L'Agenda disciplina una pluralità di azioni per la semplificazione condivise tra Governo, regioni ed enti locali. Per ciascuna azione sono stati individuati gli obiettivi, le scadenze, i risultati attesi ed il cronoprogramma delle attività, di modo che sia possibile la verifica dei progressi delle iniziative ed il grado di realizzazione degli obiettivi di ciascuna azione.

Viene previsto che alle attività di consultazione<sup>24</sup> e di monitoraggio e di partecipino anche le associazioni dei cittadini, utenti e consumatori, le associazioni imprenditoriali, attraverso segnalazioni e suggerimenti volti a superare eventuali criticità.

Le funzioni di indirizzo, di aggiornamento e di verifica dell'attuazione dell'Agenda sono svolte dal Comitato interistituzionale, con il supporto di un Tavolo tecnico. È prevista l'istituzione di un *team* per la risoluzione di questioni burocratiche emerse nelle aree di intervento (composto dai componenti del Tavolo tecnico e da tecnici del settore, operanti nelle amministrazioni). Il *team* dovrà intervenire sulle segnalazioni delle associazioni e delle amministrazioni e potrà supportare queste ultime nell'individuazione delle complicazioni, che potrebbero impedire la realizzazione dei progetti previsti dal Piano di rilancio, individuando le conseguenti soluzioni di semplificazione. I settori e le azioni di intervento programmate riguardano la semplificazione e la reingegnerizzazione delle procedure; la velocizzazione delle stesse: la semplificazione e la digitalizzazione; la realizzazione di azioni mirate volte a superare gli ostacoli burocratici nei settori chiave del Piano di rilancio.

Nel PNRR viene rilevato come, nonostante siano state in parte attuate le politiche di semplificazione normativa ed amministrativa, non si sono realizzati effetti determinanti sulla rimozione dei vincoli e degli oneri, sulla produttività del settore pubblico e sulla facilità di

---

<sup>24</sup> Per valutare l'impatto della nuova regolazione sulle imprese, i cittadini e gli uffici pubblici (AIR) e per valutare l'attuazione della nuova normativa e gli effetti prodotti (VIR) riveste un ruolo utile, ma purtroppo non considerato abbastanza, la consultazione pubblica, nonostante le *Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia* (G.U. 14 luglio 2017 n. 163), nella cui introduzione si afferma che il documento "fornisce i principi generali affinché i processi di consultazione pubblica siano in grado di condurre a decisioni informate e di qualità e siano il più possibile inclusivi, trasparenti ed efficaci. Le indicazioni sono ispirate alle raccomandazioni e alle migliori pratiche internazionali". I principi generali, il cui significato è spiegato da criteri, sono: l'impegno (*l'apertura di un processo decisionale deve essere uno dei valori che ispira l'attività dall'amministrazione pubblica e il risultato di una decisione condivisa dai vertici politici, dai dirigenti e dai funzionari che si impegnano a garantire il rispetto dei principi generali per le consultazioni pubbliche e l'inclusione dei risultati della consultazione nel processo decisionale*); la chiarezza (*gli obiettivi della consultazione, così come l'oggetto, i destinatari, i ruoli e i metodi devono essere definiti chiaramente prima dell'avvio della consultazione; al fine di favorire una partecipazione la più informata possibile, il processo di consultazione, deve essere corredato da informazioni pertinenti, complete e facili da comprendere anche per chi non possiede le competenze tecniche*); la trasparenza (*tutte le fasi, gli aspetti e i costi del processo di consultazione sono resi pubblici, non solo per la platea dei diretti interessati alla materia oggetto di consultazione, ma per tutti i cittadini*); il sostegno alla partecipazione (*la consapevolezza dell'importanza dei processi di consultazione deve essere sostenuta anche mediante attività di informazione, comunicazione ed educazione volte ad accrescere la partecipazione e la collaborazione di cittadini, imprese e loro associazioni*); la privacy (*la consultazione pubblica deve garantire il rispetto della privacy dei partecipanti*); l'imparzialità (*la consultazione pubblica deve essere progettata e realizzata garantendo l'imparzialità del processo in modo tale da perseguire l'interesse generale*); l'inclusione (*l'amministrazione pubblica deve garantire che la partecipazione al processo di consultazione sia il più possibile accessibile, inclusiva e aperta, assicurando uguale possibilità di partecipare a tutte le persone interessate*); la tempestività (*la consultazione, in quanto parte di un processo decisionale più ampio, deve dare ai partecipanti la possibilità effettiva di concorrere a determinare la decisione finale; pertanto deve essere condotta nelle fasi in cui i differenti punti di vista siano ancora in discussione e sussistano le condizioni per cui diversi approcci alla materia in oggetto possano essere presi in considerazione*); l'orientamento al cittadino (*la consultazione richiede ai soggetti chiamati a partecipare un onere in termini di tempo e risorse e, pertanto, deve essere organizzata in modo da rendere tollerabile questo impegno e facilitare la partecipazione*).

accesso di cittadini ed imprese ai beni ed ai servizi pubblici. Le cause di talune inefficienze sono da rinvenire nel fatto che le azioni poste in essere al livello normativo sono state affiancate da interventi organizzativi ed amministrativi insufficienti e da investimenti economico-finanziari molto limitati, sia sotto il profilo del personale, che sotto quello delle procedure e delle tecnologie. Per tale motivo, il PNRR prevede, accanto ad azioni di riforma semplificativo-normativa, taluni interventi in tema di capacità amministrativa, attraverso specifiche azioni di supporto tecnico al livello locale, la digitalizzazione di taluni procedimenti, e la previsione di forme di assistenza a favore delle amministrazioni locali nel passaggio dal vecchio al nuovo regime<sup>25</sup>.

Le azioni previste presuppongono misure normative di riordino dei processi e delle procedure, anche attraverso risorse finanziarie a supporto; nonché misure di semplificazione, anche amministrativa, da realizzare con le risorse che derivano dai fondi strutturali attivi nel settore.

È previsto, inoltre, che le attività di monitoraggio dell'attuazione delle misure di semplificazione comprendano attività di consultazione con gli *stakeholder* attraverso la creazione di *focus group* con le principali associazioni imprenditoriali, nonché campagne di comunicazione ai cittadini.

Il punto di raccordo tra i due documenti, l'Agenda per la semplificazione (2021-2023) e il PNRR (2021-2026), si rinviene nel paragrafo B. *Buona amministrazione* del PNRR (pp. 51, 52, 53), dove viene previsto, in via generale, il perseguimento dei seguenti obiettivi: la riduzione dei tempi per la gestione delle procedure (con particolare riferimento a quelle che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti, quale presupposto essenziale per accelerare gli interventi cruciali nei settori chiave per la ripresa); la liberalizzazione, la semplificazione (anche mediante l'eliminazione di adempimenti non necessari), la reingegnerizzazione e l'uniformità delle procedure, quali elementi indispensabili per la digitalizzazione e la riduzione di oneri e tempi per cittadini e imprese; la digitalizzazione delle procedure amministrative per edilizia e attività produttive, per migliorare l'accesso per cittadini e imprese e l'operatività degli Sportelli Unici per le Attività Produttive e per l'Edilizia (SUAP e SUE) attraverso una gestione efficace ed efficiente del *back-office*, anche attraverso appositi interventi migliorativi della capacità tecnica e gestionale delle amministrazioni; il monitoraggio degli interventi per la misurazione della riduzione di oneri e tempi e loro comunicazione, al fine di assicurarne la rapida implementazione a tutti i livelli amministrativi, e contemporaneamente la corretta informazione ai cittadini.

---

<sup>25</sup> V. CERULLI IRELLI, A. GIURICKOVIC DATO, *Sugli interventi normativi necessari per l'attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2021; C. COTTARELLI, G. GOTTARDO, *La riforma della PA: cosa manca nel Pnrr*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 4 giugno 2021; G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quad. cost.*, n. 4/2021, 945 ss.; S. FABBRINI, *La governance del PNRR e il governo dell'Italia*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 giugno 2021; L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in *Astrid Rassegna*, n. 17 del 2020; ID., *Il vero valore del Recovery Plan (spoiler: non sono le risorse)*, in *AIPDA, Forum next generation*, aprile 2021; S. FABBRINI, *Il PNRR vincolo per migliorare le politiche*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 novembre 2021; C. DI MARZIO, *Il decreto semplificazioni 2021 'governance' del piano nazionale di rilancio e resilienza (PNRR)*, in *Riv. amm. Rep. it.*, n. 3-4/2021, 117 ss.

La pianificazione di dettaglio, il coordinamento delle attività e la verifica dell'attuazione sono assicurati da un Tavolo tecnico<sup>26</sup> istituito ai sensi dell'art. 2 della Intesa sancita in Conferenza Unificata tra Governo, Regioni ed Enti locali (art. 15, decreto-legge n. 76/2020).

Sintetizzando, la semplificazione, in prevalenza amministrativo-normativa, concerne la mappatura dei procedimenti, delle attività e dei relativi regimi; l'individuazione del catalogo dei nuovi regimi; l'eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale; l'eliminazione di adempimenti superflui o che non utilizzano le nuove tecnologie, l'estensione della segnalazione certificata di inizio attività; il silenzio assenso; la comunicazione e l'adozione di regimi uniformi condivisi con regioni e comuni, a corredo dei quali si pone la modulistica standardizzata *online* e la digitalizzazione dei procedimenti per i settori dell'edilizia e delle attività produttive<sup>27</sup>.

Ancora, nel paragrafo B, è previsto che, per superare le difficoltà riscontrate da cittadini ed imprese nei rapporti con le amministrazioni centrali e locali, è in previsione un lavoro di definizione di *standard* tecnici comuni di interoperabilità, in collaborazione con il Ministero per l'Innovazione Digitale, tramite il coinvolgimento delle amministrazioni centrali e locali, e la messa a punto di meccanismi di monitoraggio e di coinvolgimento dei cittadini, con l'obiettivo di rivedere le norme sulle banche dati di interesse nazionale, di assicurarne il costante aggiornamento delle informazioni e l'affidabilità delle funzioni e dell'esercizio. A sostegno di queste attività è prevista la creazione di un gruppo di esperti (strumento di assistenza tecnica, TA) che opereranno con il coordinamento delle amministrazioni regionali, sentite ANCI e UPI, e la cui attività sarà dislocata presso le amministrazioni territoriali ed avrà ad oggetto il supporto alle amministrazioni nella gestione delle procedure complesse (ad esempio, quelle riguardanti le materie della VIA, delle infrastrutture, dell'urbanistica, dell'edilizia, del paesaggio); il supporto al recupero dell'arretrato; l'assistenza tecnica ai soggetti proponenti per la presentazione dei progetti; il supporto alle attività di misurazione dei tempi effettivi di conclusione delle procedure.

Sono pure previste azioni mirate, al fine di incentivare quelle misurazioni delle prestazioni orientate ai risultati raggiunti, così introducendo incentivi alle *performance* (ai sensi del d. lgs. n. 150/2009) volti a valorizzare la partecipazione dei dipendenti ai processi di innovazione, revisione organizzativa, miglioramento della qualità dei servizi<sup>28</sup>.

In questa direzione, sono stati emanati il decreto-legge n. 77/2021, recante le disposizioni in materia di *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*; e il decreto-legge n.

<sup>26</sup> Composto da cinque rappresentanti designati dalla Conferenza delle Regioni, tre designati dall'ANCI e dall'UPI, e quattro designati dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Le attività di coordinamento e la segreteria tecnica sono assicurate dall'Ufficio per la semplificazione e la sburocristizzazione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

<sup>27</sup> C. BUZZACCHI, *Comuni e PNRR: la sfida della trasformazione del settore pubblico in uno scenario di dissesto finanziario*, in [orizzontideldiritto.pub.com](http://orizzontideldiritto.pub.com).

<sup>28</sup> M. TURRI, G. BARBATO, C. NOBILI, *Il ciclo della performance nei ministeri: necessità di superamento dell'approccio adempimentale e la nuova sfida del PNRR*, in *RU Risorse umane nella PA*, n. 4-5/2021, 84 ss.; L. OLIVERI, *La fiducia nel reclutamento dei dirigenti pubblici. PNRR - Dirigenza pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2021, 691 ss.; M.C. MANCA, *PNRR - Ipotesi di organizzazione dell'ente locale e correlazione agli obiettivi di performance*, in *Finanza e tributi locali*, n. 11/2021, 25 ss.

152/2021 recante le *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*.

Entrambi i decreti provano il carattere “accentratore” di questa prima fase nella progettazione del sistema normativo a supporto della realizzazione dei progetti connessi all’attuazione del PNRR. Ed infatti, ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di “definire la strategia e il sistema di governance nazionali per l’attuazione degli interventi relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e al Piano nazionale per gli investimenti complementari”; di “imprimere un impulso decisivo allo snellimento delle procedure amministrative in tutti i settori incisi dalle previsioni dei predetti Piani, per consentire un’efficace, tempestiva ed efficiente realizzazione degli interventi ad essi riferiti”; “di introdurre misure relative all’accelerazione dei procedimenti relativi agli interventi in materia di transizione ecologica e digitale e di contratti pubblici” (decreto legge n. 77)<sup>29</sup>;

ancora, 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 coerentemente con il relativo cronoprogramma di tale Piano”; “di un’ulteriore semplificazione e accelerazione delle procedure, incluse quelle di spesa, strumentali all’attuazione del Piano, nonché di adottare misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari degli interventi”; “di introdurre apposite e più incisive misure in tema di sistema di prevenzione antimafia, coesione territoriale, gestioni commissariali, organizzazione della giustizia, sostegno alle imprese agricole e agli organismi sportivi” (decreto-legge n. 152).

Tali misure, sebbene rispondano a quelle esigenze semplificatorie strumentali alla realizzazione accelerata dei progetti connessi al PNRR, necessitano di *standard* di uniformità sotto il profilo della trasparenza e dei controlli<sup>30</sup>.

È pure previsto l’impegno che il lavoro di semplificazione, quello di riduzione degli oneri burocratici proseguiranno, in modo progressivo e costante, fino al 2026, insieme all’azione sul miglioramento della *performance* amministrativa.

Il PNRR indica espressamente come la semplificazione della legislazione sia un “intervento riformatore essenziale per favorire la crescita del Paese e supporta trasversalmente tutte e sei le missioni” e, al fine di migliorare l’efficacia e la qualità regolazione della regolazione, assumono un rilievo prioritario le seguenti misure (pp. 68 ss.):

<sup>29</sup> In tema di contratti pubblici e misure del PNRR, cfr. C. CONTESSA, *La nuova “governance” del PNRR e gli interventi in tema di contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, n. 6/2021, 751 ss.; C. GUCCIONE, A. SERAFINI, M. FERRANTE, *I contratti pubblici. PNRR - Governance e semplificazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2021, 753 ss.; R. DE NICTOLIS, *Gli appalti pubblici del PNRR tra semplificazioni e complicazioni*, in *Urbanistica e appalti*, n. 6/2021, 729 ss.

<sup>30</sup> Audizione del Presidente dell’ANAC, sul documento recante la “Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), anno 2021”, (DOC. CCLXIII, n.1), presso la I Commissione - Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni Camera dei deputati, 3 marzo 2022, “La trasparenza, infatti, costituisce uno strumento imprescindibile ad un efficiente processo di selezione del contraente e, per questo, l’Autorità ribadisce innanzitutto la rilevanza della previsione e dell’implementazione di una Piattaforma unica della trasparenza, collegata ad un processo di revisione e riorganizzazione della disciplina in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione; obiettivi che, seppur non inseriti nel PNRR approvato dall’Unione europea, restano di primaria importanza. Al momento quindi gli opportuni contrappesi del cammino di semplificazione delle procedure possono essere individuati, per un verso, nel percorso di digitalizzazione delle procedure di gara intrapreso con il decreto-legge n. 77/2021, essenzialmente mediante il rafforzamento della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici”.

la programmazione delle iniziative normative del Governo, in modo da consentire una adeguata istruttoria degli interventi, anche mediante il ricorso alla consultazione;

l'analisi e la verifica di impatto della regolazione, con particolare riferimento all'efficacia delle iniziative normative e agli effetti sui destinatari, anche mediante l'utilizzo di tecnologie innovative e dell'intelligenza artificiale<sup>31</sup>. Si tratta di un'opportunità molto importante che il PNRR offre per raggiungere obiettivi di rado considerati negli ambiti dell'azione di governo<sup>32</sup>;

la maggiore chiarezza, comprensibilità e accessibilità della normazione;

la riduzione del *gold plating*<sup>33</sup>;

il monitoraggio e la valutazione delle iniziative di sperimentazione normativa, incluso il ricorso a regimi normativi speciali e temporanei volti a facilitare la sperimentazione di prodotti

---

<sup>31</sup> L'art. 14 della legge n. 246/2005, sulla semplificazione della legislazione, prevede che l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative. Nella individuazione e comparazione delle opzioni le amministrazioni competenti tengono conto della necessità di assicurare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato e la tutela delle libertà individuali.

L'AIR costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità

dell'intervento normativo. L'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo è sottoposta all'AIR, salvo i casi normati di esclusione.

La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

La materia è altresì disciplinata dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 15 settembre 2017, n. 169, Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione.

Per l'analisi successiva sull'impatto delle leggi, oltre alla VIR sopra citata, l'art. 1 della legge n. 144/1999 prevede che, al fine di migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo, le amministrazioni centrali e regionali, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, istituiscono e rendono operativi (...) propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici che, in raccordo fra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero dell'Economia, garantiscono il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione.

<sup>32</sup> M. RUBECHI, *PNRR: le nuove sfide per migliorare la qualità della regolazione*, in *Studi Urbinate, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*, 72(3-4), 139, rileva come tale opportunità "potrebbe contribuire anche a definire meglio i contorni della nostra forma di governo, tramite un potenziamento della funzione di controllo del Parlamento rispetto a quella dell'esecutivo. La valutazione delle politiche pubbliche è infatti una delle frontiere che caratterizza i rapporti tra gli organi nelle democrazie contemporanee e, dunque, un suo potenziamento potrebbe riverberarsi sul funzionamento delle nostre istituzioni ben al di là della portata del Piano nazionale di ripresa e resilienza".

<sup>33</sup> Disciplinato dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge delega n. 11 del 2016, e si concreta nel divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie, che non costituisce "un principio di diritto comunitario" e sul quale si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 100 del 2020.

Commissione Europea, *Smart regulation in the European Union*, COM(2010) 543 final, Bruxelles, 8 ottobre 2010 "which goes beyond what is required by that legislation, while staying within legality. Member States have large discretion when implementing EC directives. They may increase reporting obligations, add procedural requirements, or apply more rigorous penalty regimes. If not illegal, 'gold plating' is usually presented as a bad practice because it imposes costs that could have been avoided".

e servizi innovativi ostacolati dalla disciplina ordinaria (c.d. *regulatory sandbox*), nonché l'applicazione del principio “*digital by default*” nelle proposte normative<sup>34</sup>;

l'applicazione, in via sperimentale e progressiva, dei risultati provenienti dalle scienze cognitive e dall'economia comportamentale applicata alla regolazione;

il monitoraggio costante dei processi di adozione da parte del Governo dei provvedimenti attuativi delle disposizioni normative e la sperimentazione di nuovi indicatori di valutazione dell'azione/programma di Governo, anche mediante l'implementazione della piattaforma *Monitor* e del relativo applicativo *web* della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Alla realizzazione di queste misure, talune in parte già a regime, si pone la posizione dell'*Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione*.

### 3. L'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e Ufficio per la semplificazione

Sintetizzando, il nuovo modello di *governance* disciplinato dal decreto-legge n. 77 prevede la Cabina di regia, quale organo politico con poteri di indirizzo e coordinamento del PNRR; la Segreteria tecnica, organo di supporto delle attività della Cabina di regia; il Servizio centrale per il PNRR, presso il Ministero delle Finanze ed avente compiti di monitoraggio e di controllo; e l'*Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e Ufficio per la semplificazione*<sup>35</sup>.

L'Unità si pone quale strumento al servizio della realizzazione del PNRR e si raccorda con il Nucleo per l'Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>36</sup> (articolo 1 della legge n. 144/1999).

Al fine di realizzare le misure di semplificazione normativa previste nel PNRR, l'Unità svolge i seguenti compiti: quello di individuare “gli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR derivanti dalle disposizioni normative e dalle rispettive misure attuative” e proporre “rimedi” (art. 5, comma 3, lett. a); coordinare, anche sulla base delle verifiche dell'impatto della regolamentazione<sup>37</sup>, curate dalle amministrazioni, l'elaborazione di proposte per superare “le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente e dalle relative misure attuative, al fine garantire maggiore coerenza ed efficacia della normazione” (lett.

<sup>34</sup> Testuale “digitale per definizione”, nel senso che le pubbliche amministrazioni devono fornire servizi digitali come opzione principale. Cfr. D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi.it*, 7/2022, 103 ss.

<sup>35</sup> Tale struttura, istituita nell'ambito del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, avrà una durata temporanea, superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrarrà fino al completamento del PNRR, comunque non oltre il 31 dicembre 2026.

<sup>36</sup> Secondo il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi: “L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) è un percorso logico che le amministrazioni devono seguire nel corso dell'istruttoria normativa al fine di valutare l'impatto atteso delle opzioni di intervento considerate. Essa costituisce un supporto tecnico alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione e consiste in una analisi ex ante degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni”. I risultati dell'analisi di impatto sono contenuti in una “Relazione AIR” che, nei casi previsti dalla normativa, accompagna gli schemi di atti normativi del Governo”.

<sup>37</sup> Art. 14, legge n. 546/2005.

b); curare l'elaborazione di un programma di azioni prioritarie ai fini della razionalizzazione e revisione normativa (lett. c); promuovere e potenziare "iniziative di sperimentazione normativa, anche tramite relazioni istituzionali con analoghe strutture istituite in Paesi stranieri", considerando "le migliori pratiche di razionalizzazione e sperimentazione normativa a livello internazionale" (lett. d); ricevere e considerare le proposte di razionalizzazione e sperimentazione normativa avanzate da soggetti pubblici e privati (lett. e).

In raccordo con L'Unità opera l'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica, per lo svolgimento dei seguenti compiti:

a) promozione e coordinamento delle attività di rafforzamento della capacità amministrativa della gestione delle procedure complesse rilevanti ai fini del PNRR anche attraverso le *task force* di esperti multidisciplinari da allocare nel territorio previste dal PNRR;

b) promozione e coordinamento degli interventi di semplificazione e reingegnerizzazione delle procedure e della predisposizione del catalogo dei procedimenti semplificati e standardizzati previsti nel PNRR;

c) misurazione e riduzione dei tempi e degli oneri a carico di cittadini e imprese;

d) promozione di interventi normativi, organizzativi e tecnologici di semplificazione anche attraverso una Agenda per la semplificazione condivisa con le regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali;

e) pianificazione e verifica su base annuale degli interventi di semplificazione.

Un altro organismo, servente un ruolo per la realizzazione dei progetti connessi al PNRR, è il *Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale*, composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali, dei rispettivi organismi associativi, di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile, delle organizzazioni della cittadinanza attiva<sup>38</sup>. Il Tavolo svolge funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR e può segnalare collaborativamente alla Cabina di regia e al Servizio centrale ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR anche al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

#### 4. Conclusioni

La scelta operata per la realizzazione delle misure del PNRR, con riferimento alla chiarezza della normazione, sia sotto il profilo della comprensibilità, che sotto quello dell'accessibilità, sullo sfondo del necessario e massiccio ricorso alla digitalizzazione, è stata quella dell'"accentramento", così riconoscendo un ruolo decisivo all'azione di coordinamento della nuova *Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione*.

L'ispirazione centralistica che ha caratterizzato già la fase dell'elaborazione e, poi, soprattutto le scelte relative alla *governance* del PNRR trova, almeno in parte, giustificazione nel contesto emergenziale nel quale l'intervento in esame si colloca: soprattutto la necessità di rispettare le

---

<sup>38</sup> Ne fanno parte l'Osservatorio Civico ed il Forum Nazionale del Terzo Settore.

scadenze che condizionano l'accesso ai finanziamenti non consente un coinvolgimento pieno delle Regioni e degli enti locali, che pure saranno chiamati a intervenire come soggetti attuatori dei progetti previsti dal Piano.

Il paradosso fondamentale del PNRR consiste proprio nella circostanza che esso intende far fronte, con misure emergenziali, a carenze strutturali della macchina amministrativa dell'ordinamento; ma perché tale azione sortisca effetti apprezzabili è necessario sopperire alle carenze sul piano della capacità amministrativa degli enti pubblici, che rappresentano alcune delle più gravi patologie dell'assetto istituzionale. Il risultato dipende soprattutto dalla capacità che le istituzioni centrali sapranno dimostrare di svolgere un'efficiente attività di coordinamento di tutti gli attori coinvolti nel processo di attuazione del PNRR. In tal senso, una maggiore partecipazione delle Regioni e dei rappresentanti degli enti locali nella stessa predisposizione del Piano avrebbe forse giovato a una più fedele ricognizione delle criticità che si stanno manifestando nella fase progettuale e di quelle che probabilmente emergeranno in quella attuativa.

Dalla prima Relazione presentata dal Governo al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (pp. 18-20), il cui scopo è quello di rappresentare le modalità di utilizzo delle risorse del programma NEXT GENERATION EU, dei risultati raggiunti e delle misure che si renderanno necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti, si legge che spetta al Ministro per gli affari regionali e le autonomie la funzione di raccordo dei diversi organismi indicati per la *governance* del Piano, in quegli ambiti dove le funzioni centrali di programmazione e di attuazione necessitano del coordinamento con l'esercizio di competenze degli enti territoriali.

Per esercitare questa funzione sono stati costituiti tavoli tecnici di confronto permanenti tra Ministeri, regioni ed autonomie locali, al fine di garantire la condivisione dei contenuti degli interventi e definirne le modalità di realizzazione. Per implementare queste forme di raccordo, presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie è stato istituito il Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato e gli enti territoriali, con compiti di istruttoria dei tavoli tecnici, di supporto per la elaborazione di progetti "bandiera", di assistenza agli enti territoriali.

In ordine alle funzioni svolte dall'*Unità*, la necessità di garantire la qualità della normazione e dell'azione amministrativa non è posta solo al servizio della realizzazione degli obiettivi contenuti nel Piano, ma sull'obiettivo del miglioramento della regolazione con riferimento all'intero ordinamento giuridico. Ed anche sul piano delle funzioni, indipendentemente dall'attuazione del PNRR, secondo una prospettiva evolutiva, le misure approntate potranno forse diversamente articolare l'intero edificio istituzionale, in quanto le azioni ad oggi ipotizzate sono: la riduzione degli eccessi e delle complicazioni nella legislazione; l'analisi dei problemi riscontrati nei metodi dell'attività regolatoria ed in particolare sulla produzione legislativa e sulle politiche di semplificazione in essere; il potenziamento delle iniziative di sperimentazione normativa attraverso il ricorso alla digitalizzazione ed all'intelligenza artificiale nella stesura, nella formazione e nell'applicazione della regolazione; la verifica delle proposte di razionalizzazione e sperimentazione normativa formulate da soggetti pubblici e privati; la

predisposizione di appositi studi<sup>39</sup>, sui quali possano confrontarsi i protagonisti istituzionali dell'attività regolatoria, in Italia e in altri Stati dell'Unione europea, per giungere all'elaborazione di un programma di azioni prioritarie di razionalizzazione e revisione normativa; la progettazione di un monitoraggio sull'attuazione delle misure di semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Nel complesso, mentre si sarebbe potuto massimamente valorizzare il ruolo delle Conferenze<sup>40</sup>, la funzione unitaria che si riconnette all'attuazione del PNRR è stata rimessa alla competenza di strutture centrali che consentono di individuare tempestivamente i possibili ritardi ed ostacoli operativi. In tale direzione si spiega il coinvolgimento delle regioni all'interno di tali organismi centrali e la previsione di cui all'art. 12 del decreto legge n. 77/2021 a proposito dell'esercizio dei poteri sostitutivi nel caso di mancato rispetto da parte delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province e dei comuni "degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti".

Si tratta di un potere sostitutivo che, esercitato entro i limiti della legalità costituzionale<sup>41</sup>, comunque inciderà sulla capacità amministrativa degli enti attuatori, a qualsiasi livello coinvolti, chiamati, responsabilmente, a realizzare il preminente valore dell'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani, nel pieno rispetto degli *standard* e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e di ambiente; e tenuto conto che le disposizioni del decreto legge n. 77, "in quanto direttamente attuative degli obblighi

---

<sup>39</sup> Come sostenuto dal Consiglio di Stato, per potenziare "la capacità istituzionale delle amministrazioni preposte alla gestione dei procedimenti normativi, occorre investire massicciamente sulla "cultura" della regolamentazione. È necessario, cioè, che le persone chiamate a svolgere le funzioni di *law making* acquisiscano una piena consapevolezza dell'utilità della sistematica e circolare attività di valutazione delle norme", a supporto della quale si pone come *indispensabile* un forte investimento sulla formazione, anche di carattere comparativistico e socioeconomico, degli appartenenti agli uffici legislativi e dei componenti dei plessi organizzativi istituzionalmente deputati all'effettuazione delle analisi delle regolamentazioni (Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, parere n. 1458/2017).

<sup>40</sup> Da ultimo, E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, 502 ss.

<sup>41</sup> Sulla giurisprudenza costituzionale, R. DICKMANN, *L'esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020, 7, che ne opera una sintesi: "i poteri sostitutivi costituzionalmente previsti devono essere disciplinati esclusivamente dalla legge, che ne definisce i presupposti sostanziali e le condizioni procedurali di esercizio, in ossequio al principio di legalità; i poteri sostitutivi sono una pluralità e possono essere previsti anche da leggi speciali (secondo il modulo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.), nonché da leggi regionali nell'ambito dei rapporti tra governo regionale e governi locali; i poteri sostitutivi statali si esercitano anche verso le regioni a statuto speciale e le province autonome; i poteri sostitutivi possono essere esercitati solo in caso di accertata inerzia della regione o dell'ente locale o di adempimento illegittimo e devono riguardare atti o attività privi di discrezionalità nell'*an*; l'esercizio in concreto dei poteri sostitutivi statali deve essere affidato a commissari straordinari ovvero ad organi locali indicati dal Governo quali commissari ad *acta*; devono essere esercitati nel rispetto del principio di leale collaborazione, svolgendo un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni, e del principio di sussidiarietà (che per gli atti normativi implica la cedevolezza della regolazione sostitutiva); l'esercizio del potere sostitutivo deve essere caratterizzato da una ragionevole temporaneità; non è consentito l'esercizio di poteri ad "effetto legislativo" da parte dei commissari ad *acta*, rispetto all'azione dei quali le regioni sostituite non possono comunque interferire".



assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione e definiscono, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

L'esercizio di tali poteri conferisce al governo centrale un ruolo decisivo nella funzione di indirizzo, di coordinamento e di controllo, ma non senza criticità, poiché si tratta di incidere su procedure che coinvolgono enti propriamente amministrativi e nelle loro diverse articolazioni territoriali, rendendo forse difficile la stessa capacità del governo di intervenire in modo uniforme. Pur tuttavia, si tratta di valorizzare gli articoli 117, secondo comma, lettera m), ed il 120, che pongono il principio di coesione sociale quale fondamento dei rapporti tra tutti gli organi di governo, disciplinando l'esercizio dei poteri sostitutivi quando sia necessario garantire i livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali.

UMBERTO RONGA \*

## La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie? \*\*

ABSTRACT (EN): The contribution analyses the role of the Cabina di Regia in the implementation of the RRP from the point of view of the modalities of inter-institutional connection between the various levels of governance. The research is divided into three quadrants: the first, reconstructive, traces the essential developments of the autonomist principle, in the context of which the study is placed; the second, analytical, considers the regulatory model and the functional performance of the Cabina di Regia, looking in particular at the mechanisms of connection between State and Autonomies; the third, drawing some initial concluding remarks, assesses the hypothesis of ascribing the mechanism of operation of the Cabina di Regia and, more generally, the implementation process of the RRP to a certain model of negotiation, of participation-bargaining in political decision-making, hoping for corrections in method and direction aimed at fostering effective integration between government plans and enhancing the legislative forums.

ABSTRACT (IT): Il contributo analizza il ruolo della Cabina di regia nell'attuazione del PNRR dal punto di vista delle modalità di raccordo interistituzionale tra i vari livelli della governance. La ricerca si articola su tre quadranti: il primo, ricostruttivo, ripercorre gli snodi essenziali della vicenda autonomistica, nell'ambito della quale si colloca lo studio; il secondo, analitico, considera il modello normativo e il rendimento funzionale della Cabina di regia, guardando ai meccanismi di raccordo fra Stato e Autonomie; il terzo, traendo alcune prime osservazioni conclusive, valuta l'ipotesi di ascrivere il meccanismo di funzionamento della Cabina di regia e, più in generale, il processo attuativo del PNRR a un determinato modello negoziale, di partecipazione-contrattazione della decisione politica, auspicando correzioni di metodo e di indirizzo finalizzate a favorire l'effettiva integrazione tra piani di governo e a valorizzare le sedi legislative.

SOMMARIO: 1. PNRR e territori. Piano della ricerca – 2. Coordinate teoriche minime: snodi e problemi della vicenda autonomistica – 3. PNRR e forma di governo: la Cabina di regia – 3.1 Il modello – 3.2. Il rendimento – 4. Prime (e provvisorie) osservazioni conclusive

### 1. PNRR e territori. Piano della ricerca

La ricerca considera il ruolo della *Cabina di regia* nel procedimento di attuazione del PNRR dal punto di vista delle modalità di raccordo interistituzionale, tra centro e periferia, che in essa sono assunte.

Dacché si tratta di un processo ancora in corso, il fulcro tematico della ricerca – il modello di interlocuzione intersoggettiva rinvenibile nel modello organizzativo e funzionale di tale organo – si sottrae, almeno parzialmente, alla possibilità di renderne qui una osservazione

---

\* Professore associato di Diritto costituzionale – Università di Napoli Federico II.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

compiuta. E tuttavia, considerata dall'angolo visuale dello studio, tale circostanza è parsa tra le ragioni forse di maggiore interesse per osservare questo snodo del procedimento attuativo del PNRR: ciò, specie innanzi all'intendimento di volerne analizzare il rendimento e, auspicabilmente, interpretarne con qualche consapevolezza gli sviluppi.

Il contesto in cui si colloca il tema indagato è quello dell'adozione del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, e della sua articolazione programmatico-procedimentale, intesa alla ripresa economico-sociale del paese in relazione agli effetti della crisi pandemica<sup>1</sup>. In particolare, nella prospettiva del superamento di alcuni limiti strutturali del *sistema paese*<sup>2</sup>, il PNRR reca una selezione di alcune «priorità trasversali» ovvero di alcuni versanti di intervento: quello economico, con riferimento alla ripresa *infra* e *post* pandemica<sup>3</sup> che ha impattato su economia, produttività e investimenti; quello correlato alla transizione ecologica e digitale, in prospettiva di innovazione e di promozione della tutela dell'ambiente; quello sociale, finalizzato all'adozione di iniziative utili ad attuare la parità di genere e a colmare il divario territoriale<sup>4</sup>.

È da questo ultimo versante che occorre muovere secondo le coordinate e gli obiettivi di questo lavoro. Infatti, proprio con riguardo al superamento del divario territoriale, assumono precipuo interesse alcuni profili attuativi del PNRR e, in essi, in maniera paradigmatica, quello correlato al modello, alle funzioni e, dunque, al rendimento della Cabina di regia. Questa – secondo la prospettiva descritta – si rivela come un osservatorio sicuramente privilegiato per analizzare – almeno nei limiti di quanto si dirà – le modalità di raccordo tra Stato e Autonomie<sup>5</sup> in relazione al processo attuativo del PNRR.

Quanto alla struttura, il lavoro si articola su tre quadranti.

Il *primo*, di carattere ricostruttivo, ripercorre gli snodi essenziali della vicenda autonomistica, nei cui sviluppi e relativi problemi – come noto, almeno in parte, rimasti irrisolti, specie quanto alle forme di coordinamento interistituzionale – si colloca l'oggetto della ricerca, con specifico riferimento al profilo attuativo del PNRR.

---

<sup>1</sup> Nel merito, le linee di finanziamento dei progetti PNRR si articolano in sei Missioni principali (a loro volta suddivise in un totale di 16 componenti e 48 linee di intervento). Si tratta delle seguenti: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute. Per un approfondimento sulle componenti, si v. <https://www.governo.it/it/approfondimento/le-missioni-e-le-componenti-del-pnrr/16700>.

<sup>2</sup> Di questi profili e in particolare sul tema del divario territoriale, si vv. S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *federalismi.it*, n. 14, 2021, p. VI; B. CARAVITA, *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in L. BIANCHI, B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, pp. 7 ss.; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, nn. 1-2, 2021, pp. 199 ss.

<sup>3</sup> Sul tema, si vv. L. BARTOLUCCI, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 2, 2021, pp. 154 ss.; A. MARTINELLI, *La risposta dell'Unione europea alla pandemia Covid-19*, in *Quaderni di scienza politica*, n. 2, 2021, pp. 199 ss.

<sup>4</sup> Cfr. S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, cit., p. VI. Ciò avviene anche attraverso uno stanziamento specifico di risorse per il Mezzogiorno pari ad almeno il 40%. Sul punto, cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, n. 1, 2022, pp. XI ss. Sull'articolazione delle politiche previste, si v. G.P. MANZELLA, *Politica di coesione e Covid: dalle Iniziative di investimento al Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, nn. 2-3, 2021, pp. 631 ss.; G. CENTURELLI, *Gli strumenti europei per la ripresa e la resilienza ed il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: verso la performance attuativa ed i risultati*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, nn. 2-3, 2021, pp. 651 ss.

<sup>5</sup> Ne considera gli intendimenti "inclusivi" a livello della *governance* del Piano, S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, cit., XI.

Il *secondo* quadrante, dal taglio analitico, considera il modello normativo e il rendimento funzionale della Cabina di regia. Il profilo statico dell'analisi (il *modello*) è seguito da quello dinamico (la *prassi*): è dunque analizzato l'impianto normativo e organizzativo della Cabina, nel quadro del più ampio assetto istituzionale posto a presidio dell'attuazione del PNRR; così com'è osservata la relativa messa in opera, nel contesto delle dinamiche della forma di governo e delle modalità partecipative che in essa vengono in rilievo. Questo profilo di indagine mira soprattutto a comprendere se tramite la Cabina di regia si realizzi effettivamente una maggiore interlocuzione tra asse esecutivo e asse legislativo, nonché – quale specifico profilo di interesse in questa ricerca – un effettivo raccordo con i territori<sup>6</sup>.

Il *terzo*, infine, raccogliendo le risultanze dello studio dei dati (per forza di cose parziali – ma, come si vedrà, non per questo meno utili a tratteggiare almeno la prima tendenza in atto) trae qualche osservazione conclusiva. In particolare: si intende verificare – dopo aver osservato il tipo di coordinamento che in questo processo ad oggi si è realizzato tra centro e periferia, e tra decisore e portatori di interessi – se sia possibile ascrivere il meccanismo di funzionamento della Cabina di regia (in ragione delle modalità di raccordo in essa assunti) a un determinato modello negoziale (di partecipazione-contrattazione della decisione politica); oppure se esso, al contrario, sia rimasto inattuato, o attuato parzialmente, in questa prima fase del più ampio processo attuativo in discorso.

## 2. Coordinate teoriche minime: snodi e problemi della vicenda autonomistica

Preliminarmente, sebbene per linee essenziali, è opportuno collocare il tema nelle sue coordinate teoriche. Queste, com'è noto, chiamano in causa principi e modalità che hanno variamente interessato la dottrina e il dibattito istituzionale sulla vicenda autonomistica: il *principio autonomistico* e quello di *leale collaborazione*; le modalità di *raccordo tra enti* nel modello costituzionale e legislativo vigente; i meccanismi di *interlocuzione* e *controllo* tra Esecutivo e Legislativo; il *modello negoziale* di tipo interistituzionale.

Le vicende in discorso, specie quelle venute in rilievo nella relazione tra Stato e Regioni, sono state segnate da una complessità rimarchevole<sup>7</sup>. In particolare, e in sintesi, sono state caratterizzate da due principali tendenze: da una parte, da resistenze *centripete*, più che altro intese alla conservazione di funzioni e poteri ministeriali<sup>8</sup>; dall'altra, da tendenze *centrifughe*, ispirate all'opzione regionalista<sup>9</sup>, e con essa all'affermazione del principio autonomistico, inteso

---

<sup>6</sup> In tal senso, si intende capire se tale processo si traduca in un sostanziale coordinamento, orientato a favorire la partecipazione degli enti territoriali – atteso peraltro che, tra gli obiettivi del PNRR, rientra proprio il superamento del divario territoriale e la riduzione delle disuguaglianze.

<sup>7</sup> Cfr. E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020, p. 504.

<sup>8</sup> Cfr. S. STAIANO, *Art. 5*, Carocci editore, Torino, 2018, pp. 45 ss.

<sup>9</sup> Al netto delle regioni a statuto speciale, presentatesi in sede costituente nella forma di un «fatto compiuto». Come scrive S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista*, 3, 2019, 226, tenendo conto dell'intervento di Vittorio Emanuele Orlando in Assemblea costituente, nella seduta del 13 giugno 1947, che le considera situazioni prestabilite giuridicamente e politicamente.

soprattutto quale fattore di democratizzazione, nonché di composizione degli assetti politico-istituzionali sul versante Nord-Sud<sup>10</sup>.

Quella complessità – è noto – si è resa come il prodotto di molteplici cause: il silenzio della Costituzione del 1948 quanto alle modalità di collaborazione e cooperazione interistituzionale; le disfunzioni correlate alle prime sperimentazioni istituzionali nella relazione tra enti<sup>11</sup>; la «rigida separazione» delle competenze<sup>12</sup>. In particolare, questo aspetto, correlato alla definizione di un assetto di tipo duale – legislativo e amministrativo – ha incentivato la costruzione di un modello meno orientato alla cooperazione effettiva, ma piuttosto caratterizzato da livelli distinti di operatività per i territori: piani, anche quando orientati alla prospettiva cooperativa, comunque sottoposti alla prevalenza dello Stato e delle relative istanze unitarie<sup>13</sup>.

Questo assetto è stato poi sottoposto a correzione dalla Corte costituzionale nel corso del tempo, specie con riferimento alle conseguenze ascrivibili – soprattutto ma non solo – alla incerta definizione della potestà legislativa concorrente: pertanto, quel modello duale, pur tra disfunzioni permanenti, è stato orientato verso un assetto di fatto (e tendenzialmente) cooperativo, ma a prevalenza del soggetto statale. Pertanto, alla formulazione originaria dell'articolo 117 Cost., già segnata dall'assenza di una marcata linea di confine tra competenze statali e regionali, si è poi aggiunta – per difetto di determinatezza e specificità delle «etichette» recate nella relativa disposizione – la difficile individuazione nel riparto materiale delle competenze all'indomani della revisione del Titolo V, parte II, della Costituzione.

In sede di giurisdizione costituzionale, la conflittualità degli assetti considerati è stata limitata, almeno parzialmente, a vantaggio dell'affermazione di quel principio – di *leale collaborazione*<sup>14</sup> – orientato al tentativo di un bilanciamento tra istanze unitarie e autonomistiche; un principio per forza di cose dinamico, sottoposto alle evoluzioni e alle integrazioni che hanno contribuito a darne forma nel tempo, anche alla luce dei successivi orientamenti giurisprudenziali<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. S. STAIANO, Art. 5, cit., pp. 13 ss.

<sup>11</sup> Cfr. M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, nn. 5-6, 2013, p. 948.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Su questi profili, si v. A. IACOVIELLO, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019.

<sup>14</sup> Com'è noto, il principio di leale collaborazione, elaborato in sede giurisprudenziale, impone la predisposizione di adeguati strumenti per il coinvolgimento delle Regioni onde salvaguardarne le competenze. Cfr. Corte costituzionale, sentt. nn. 50 del 2005; 44 del 2014; 234 del 2012; 187 del 2012; 88 del 2009; 50 del 2008; 213 del 2006; 133 del 2006; 231 del 2005; 219 del 2005. In dottrina, si v. A. POGGI, *Corte Costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in *federalismi.it*, n. 19, 2017, pp. 4 ss.; passim P. COLASANTE, *The principle of fair cooperation in the Italian legal order and the intergovernmental relations between State and Regions*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2017. Per una ricostruzione in chiave monografica del tema, si v. G. FERRAIUOLO, *La leale cooperazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture, procedimenti*, Jovene, Napoli, 2006.

<sup>15</sup> In una prima fase la Corte costituzionale si è limitata a farne riferimenti impliciti e senza considerarne il fondamento costituzionale, dandone un'applicazione frammentata e settoriale: elementi dei quali ha dato specificazione e contenuto nel tempo, intervenendo nelle varie ipotesi di interferenza tra Stato e Regioni non risolvibili mediante il criterio della separazione delle competenze. In questo contesto, merita ricordare la nota sentenza n. 303 del 2003 con la quale la Corte ha svolto un'opera di «riscrittura» in senso centripeto del modello di ripartizione delle competenze, riportando allo Stato quelle prima attribuite alle Regioni con la legge costituzionale n. 3 del 2001; su questi profili, si v. A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*,

A fronte di questo quadro, in cui la Corte ha di fatto assunto il ruolo di arbitro dell'applicazione del principio, e in tal senso di sede di assorbimento della dialettica interistituzionale, il legislatore ha cercato di mettere in campo alcune soluzioni finalizzate a prevenire, pur con limitato rendimento, tali conflitti. In particolare, operando in sede procedimentale, specie istruttoria<sup>16</sup>, il legislatore ha introdotto il *sistema delle conferenze*<sup>17</sup>: tramite alcuni interventi normativi (la l. 400/1988; il d.P.C.M. 12 ottobre 1983; il d.lgs. 281/1997<sup>18</sup>) quel sistema ha favorito l'adozione di strumenti di raccordo (tra gli altri: intese<sup>19</sup>, pareri), incentivando meccanismi di interlocuzione ulteriore, benché comunque segnati da una prevalenza delle istanze unitarie riconducibili all'indirizzo statale.

Merita considerare, tra le principali ricadute istituzionali di questo modello, l'istituzione della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata (e, con esiti meno rilevanti, quella Stato-città)<sup>20</sup>, attraverso cui l'Esecutivo ha tentato di consolidare i contenuti dei propri disegni di legge in Parlamento e, soprattutto, evitare – o cercare di ridurre – il contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale<sup>21</sup>.

---

n. 4, 2003, p. 818. Per un'analisi della revisione del Titolo V della parte II della Costituzione si v. S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>16</sup> Il sistema delle Conferenze, come rileva E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, cit., 504, è divenuto nel tempo sede per «la definizione delle posizioni contrapposte [...] incrementando la possibilità d'influenza sulla formazione degli atti normativi».

<sup>17</sup> Com'è noto, tale sistema è impiegato per riferire di tre organismi intergovernativi a composizione mista: la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e la Conferenza unificata, sintesi delle altre due. Per una ricostruzione più ampia, si v. F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, nn. 3-4, 2000, pp. 547 ss. A tali conferenze, c.d. "verticali", si affiancano quelle c.d. "orizzontali" mediante le quali si realizza l'interlocuzione tra gli enti territoriali. Tra queste: la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; quanto agli enti locali si considerino: l'ANCI (Associazione nazionale dei Comuni italiani), l'UPI (Unione delle province italiane), l'UNCCEM (Unione nazionale dei Comuni ed enti montani). Sul punto, cfr. A. PAIANO, *Forme di raccordo fra Stato e Autonomie territoriali: il principio di leale collaborazione e il Sistema delle conferenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2020, p. 239, nota 51; G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi 'verticali' ed 'orizzontali'*, in *federalismi.it*, n. 20, 2019, pp. 8 ss.

<sup>18</sup> Cfr. F. DEL PRETE, *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2020, 75, nota 13; M. CARLI, *La Conferenza Stato-Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1984, pp. 173 ss.; A. AZZENA, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, III, 1999, pp. 415 ss.

<sup>19</sup> Si tratta di accordi che, negli intendimenti, sono «l'estrinsecazione, o, comunque, la concreta espressione della leale collaborazione». Così E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, cit., p. 505. Sul punto, si v. in particolare Corte costituzionale sent. n. 165 del 2011 intervenuta in merito al decreto-legge recante misure urgenti in materia di energia (n. 105 del 2010). Nel merito, si legge che: «nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (cfr. Corte costituzionale sentt. nn. 383 del 2005 e n. del 2004). La previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una "drastica previsione" della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie "idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze" (cfr. Corte costituzionale sentt. nn. 121 del 2010, 24 del 2007, 339 del 2005). Solo nell'ipotesi di un ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (sentenza n. 33 del 2011)».

<sup>20</sup> Cfr. E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, cit., p. 505.

<sup>21</sup> Inoltre, la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 408 del 1998, ha rilevato che «la Conferenza Stato-Regioni, pur non rappresentando una scelta "costituzionalmente vincolata" rappresenta "la sede privilegiata del confronto e

Alla luce dell'esperienza, però, va detto che la capacità di incidenza e impatto di queste sedi rispetto agli obiettivi prefissati è stata notevolmente ridotta: ciò, come in altri casi è accaduto, anche in ragione di modalità istruttorie "procedimentalizzate", assunte come raccordo formale ma non supportate da corrispondenti apporti sostanziali. Tale andamento è stato condizionato da cause diverse: tra queste, la sola previsione di ipotesi di consultazione (obbligatorie o facoltative) delle autonomie territoriali riguardo a materie di competenza regionale non basta alla realizzazione di collaborazioni e cooperazioni sostanziali, idonee a fare sintesi tra le "istanze unitarie" e le esigenze autonomistiche<sup>22</sup>. E ancora, per ragioni che appartengono alla natura delle procedure e delle relative determinazioni, il mancato rispetto delle forme collaborative, infatti, non costituisce una conseguenza significativa ai fini del sindacato di costituzionalità: come rilevato in più occasioni dalla Corte costituzionale, quelle forme non hanno efficacia vincolante per la formazione degli atti normativi<sup>23</sup>, ma piuttosto "politica" (benché con qualche apertura della Corte in materia di delegazione legislativa<sup>24</sup>).

Sul versante parlamentare, poi, merita ricordare l'ipotesi di integrazione della *Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali* (art. 126 Cost.)<sup>25</sup> con i rappresentanti delle

---

della negoziazione politica tra lo Stato e le regioni [e funge da] strumento per l'attuazione della cooperazione tra lo Stato e le Regioni (e le province autonome)». Analogamente, con la sentenza n. 116 del 1994: «la Conferenza [...] è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni, al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre». Sul punto, per una ricostruzione analitica del contesto e degli orientamenti giurisprudenziali sul tema succedutisi nel tempo, cfr. A. POGGI, *Corte costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, cit., pp. 4 ss.

<sup>22</sup> Cfr. M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, cit., pp. 968 ss.

<sup>23</sup> Come è stato rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 437 del 2001, «il principio di leale collaborazione fra Stato e regioni non può essere dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi». Analogamente, tra le altre, si v. Corte costituzionale sentt. nn. 376 del 2002; 196 del 2004; 31 del 2005; 231 del 2005; 33 del 2006; 98 del 2007; 387 del 2007.

<sup>24</sup> In questo senso, la Corte in alcuni casi ha avuto un atteggiamento diverso mediante l'estensione del proprio sindacato sulla legge di delega che intervenga sulle competenze statali e regionali in assenza di concertazione per l'adozione del decreto delegato. Nella sentenza n. 98 del 2018, la Corte afferma infatti che «alla luce dei principi desumibili dalla sentenza n. 251 del 2016, la norma di delega può essere impugnata allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione dalla stessa prevista ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa [...]. Dall'immediata impugnabilità della norma di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, deriva, per un verso, che la lesione costituisce effetto diretto ed immediato di un vizio della stessa, non del decreto delegato e, per un altro, che l'eventuale vizio del decreto delegato è, dunque, meramente riflesso, con la conseguenza che la censura di violazione del principio di leale collaborazione denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega». Cfr. B.G. MATTARELLA, *Delega legislativa e principio di leale collaborazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2017, pp. 179 ss.; A. POGGI, *Corte costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, cit., pp. 1 ss.; U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, pp. 123 ss.

<sup>25</sup> Si tratta di un tema ampiamente discusso in dottrina. *Ex multis*, si v. G.M. SALERNO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2007, pp. 379 ss.; N. LUPO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in AA.VV., *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, pp. 229 ss.; R. BIFULCO, *La lunga attesa dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli, Firenze, 2017, pp. 137 ss.; L. GIANNITI, *L'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, 2001, pp. 1113 ss. Quanto agli sviluppi più recenti del dibattito, rinnovatosi con la revisione costituzionale che ha determinato la riduzione del numero dei parlamentari e le prospettive di possibile revisione dei regolamenti parlamentari, si v. ID.,

Regioni e degli enti locali<sup>26</sup>: una disposizione di carattere transitorio<sup>27</sup> che, pur prevista da una norma costituzionale, rinvia per l'attuazione ai regolamenti parlamentari nel quadro di una revisione sistematica; una previsione, in sostanza, rimasta priva di effettiva ricaduta, specie in ragione dell'impossibilità – nel contesto degli *interna corporis acta* del Parlamento – di disporre un obbligo di attuazione<sup>28</sup>.

È anche questo un profilo, nel contesto più generale di quelli sin qui tratteggiati, che impatta sulle modalità di leale collaborazione attraverso la ricerca di ulteriori meccanismi cooperativi, nonché, soprattutto, sulla rappresentatività degli enti territoriali in Parlamento<sup>29</sup>: specie da questo angolo di osservazione, l'integrazione si renderebbe come «un'opportunità istituzionale, per consentire un'effettiva partecipazione regionale alle scelte statali»<sup>30</sup>.

Si tratta, dunque, di una vicenda complessa, e per non pochi versi ancora aperta. Lo si è visto, da ultimo, con l'avvento della pandemia, dove il rapporto tra Stato e Autonomie ha riproposto nuove conflittualità<sup>31</sup>, anche incentivate – complici le trasformazioni degli assetti partitici – da un certo protagonismo dell'attore regionale<sup>32</sup>. Tali conflittualità sono ascrivibili

---

N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020, p. 570; M. LUCIANI, *Un «taglio» non meditato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, pp. 245 ss. Cfr. I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, in *Le Regioni*, n. 5, 2000, p. 859; sul punto, cfr. F. DEL PRETE, *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 70.

<sup>26</sup> Com'è noto, la previsione si inserisce nel quadro della più ampia revisione del Titolo V, Parte II, di cui alla legge cost. n. 3 del 2001. All'art. 11, essa prevede che «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali».

<sup>27</sup> Questa si colloca come norma transitoria, come scrive E. CATELANI, *L'attualità dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali anche dopo la "bozza" di Lorenzago*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1, 2003, «in attesa di una più ampia riforma costituzionale della forma di stato che riconosca un'adeguata rappresentazione degli interessi locali nella seconda Camera».

<sup>28</sup> È vasta la letteratura sul tema. *Ex multis*, si vv. P. CARETTI, *La lenta rinascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, nn. 2-3, 2003; R. BIFULCO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 88 ss.; N. LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *federalismi.it*, n. 3, 2007. Altrettanto, *contra*, si v. V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n.3 del 2001*, in *federalismi.it*, n. 25, 2006; R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale cooperazione*, in *Le Regioni*, nn. 5-6, 2016, pp. 798 ss.

<sup>29</sup> Cfr. R. BIFULCO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, cit., pp. 8 ss.

<sup>30</sup> Così E. CATELANI, *L'attualità dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali anche dopo la "bozza" di Lorenzago*, cit., p. 2.

<sup>31</sup> Volendo – a titolo esemplificativo – citare un solo caso: la vicenda dell'ordinanza della Regione Calabria del 29 aprile 2020, n. 37, adottata in violazione del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, e per questo annullata dal TAR Calabria (Catanzaro), sez. I, con la sentenza n. 841 del 2020, accogliendo il ricorso del Governo. Secondo alcuni, tali dinamiche conflittuali sono derivate dalla «mancanza di una reale volontà [...] di dialogo» nelle sedi preposte al confronto interistituzionale, come scrive L. VIOLINI, *Il virus, il vaccino e il nuovo anno: centralizzazione, differenziazione e la leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2020, p. 1010.

<sup>32</sup> Sul protagonismo dei Presidenti di Giunta regionale, si vv. E. BALDINI, *Emergenza sanitaria e personalismo "asimmetrico" nelle politiche regionali. Aspetti problematici... e rischiosi*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2020, p. 1334; F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2020, pp. 128 ss.; inoltre, quanto al profilo della comunicazione politica, si vv. F. BILANCIA, *Ragionando "a freddo": gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2020, pp. 29 ss.; F. FURLAN, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid-19*, in *federalismi.it*, n. 26, 2020, pp. 1 ss.; G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra*

sia alla gestione pandemica prevalentemente centralizzata dall'Esecutivo statale<sup>33</sup> (su determinati versanti in coerenza con le indicazioni della Corte costituzionale<sup>34</sup>), sia dalla collaborazione *debole* messa in campo dal Governo in sede istruttoria: una collaborazione non vincolante negli esiti<sup>35</sup>, ancorché fondata su un confronto interistituzionale obbligatorio ma di fatto derubricato ad adempimento di tipo formale<sup>36</sup>.

Certo si è trattato – e ancora si tratta – di un contesto segnato da uno *stress istituzionale* dai tratti inediti; e, tuttavia, queste dinamiche rinnovano gli interrogativi sull'efficienza dell'attuale paradigma cooperativo; sull'efficacia del vigente sistema di conferenze; e, più ampiamente, sullo stato dell'arte della leale collaborazione in Italia. Allo stesso tempo e in prospettiva, anche il procedimento di attuazione del PNRR potrebbe rappresentare un osservatorio ulteriore su

---

*governo e regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, in *Centro studi sul federalismo*, 2021, p. 19; in chiave critica, R. BIN, *Se la nostra salute è minacciata da uno spot politico*, in *laCostituzione.info*, 9 maggio 2020.

<sup>33</sup> Sulle modalità di gestione della pandemia dal punto di vista del rapporto centro-periferia, tra gli altri, si v. S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, pp. 11 ss.; A. MORELLI, A. POGGI, *Le Regioni per differenziare, Lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti Regionali*, n. 2, 2020, pp. 1 ss.; L. CHIEFFI, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1, 2020, pp. 1 ss.; M. BETZU, P. CIARLO, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1, 2020, pp. 201 ss.; R. BIN, *Caro Orlando, il vero problema della sanità è al centro, non in periferia*, in *laCostituzione.info*, 3 aprile 2020, pp. 1 ss.; E. BALBONI, *Autonomie o centralismo contro il coronavirus*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2020, pp. 373 ss.; F. PALERMO, *Il virus è centralista?*, in *Rivista Il Mulino*, 26 febbraio 2020; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unità per la Costituzione*, n. 4, 2020.

<sup>34</sup> Corte costituzionale sent. n. 37 del 2021. In questo caso, la Corte si è pronunciata sulla legge regionale n. 11 del 2020 della Valle d'Aosta che, consentendo contrariamente a disposizioni statali l'esercizio di alcune attività, è stata dichiarata illegittima violando la potestà esclusiva statale in materia di profilassi internazionale. Questa materia, scrive la Corte al c.i.d. §7, comprende infatti «ogni misura atta a contrastare la pandemia e a prevenirla» e coinvolge anche le norme poste a presidio della «uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale» (sul punto, si v. Corte costituzionale sentt. nn. 5 del 2018; 270 del 2016; 173 del 2014; 406 del 2005 e 12 del 2004). È stato così affermato che le Regioni non possono introdurre misure legislative se non contemplate da una legge statale legittimando dunque l'ipotesi di una gestione unitaria, in questo caso, dell'emergenza sanitaria. Sul punto, si v. S. MANGIAMELI, *L'emergenza non è una materia della legislazione. Nota a Corte costituzionale n. 37 del 2021*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, Giuffrè, Milano, n. 2, 2021, pp. 474-484; A. POGGI, G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?) (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021)*, in *Osservatorio AIC*, n. 4, 2021, pp. 1 ss.; G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al "regionalismo della separazione"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 luglio, 2021; G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, cit., pp. 16 ss. La Corte ha altresì riconosciuto, nella successiva sentenza n. 198 del 2021, la legittimità del modello normativo adottato per la gestione dell'emergenza messo in campo con il decreto-legge n. 19 del 2020. Per una ricostruzione più ampia sul punto, si v. Così M. RUBECHI, *I d.P.C.m della pandemia: considerazioni attorno ad un atto da regolare*, in *federalismi.it*, n. 27, 2021, pp. 197 ss.

<sup>35</sup> Considerano questi profili, F. CLEMENTI, *Resta debole il coordinamento tra il Governo e le Regioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 marzo 2020; G. DICOSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1, 2020, pp. 183 ss.

<sup>36</sup> Ciò che ha determinato anche l'adozione di ordinanze regionali contrarie alle indicazioni statali, come nel citato caso dell'ordinanza della Regione Calabria del 29 aprile 2020, n. 37. Sul punto, *supra* nota 35; inoltre, cfr. G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, cit., pp. 16 ss.; E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, cit. Tra i casi in cui si è assistito ad una concertazione sostanziale, si ricordano le ordinanze regionali adottate d'intesa con lo Stato (e segnatamente, con il Ministero della salute), adottate dalle Regioni maggiormente colpite dai contagi. Tra queste: le ordinanze delle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto del 23 febbraio 2020.

questi temi: per capire se e come le Autonomie saranno coinvolte<sup>37</sup>, in continuità rispetto a scopi e modalità indicati dall'Unione europea<sup>38</sup>; e, per quanto qui di maggiore interesse, se la Cabina di regia potrà assurgere a sede di effettivo coordinamento, e piena integrazione tra i livelli di governo, così contribuendo alla correzione dei divari territoriali<sup>39</sup>.

### 3. PNRR e forma di governo: la Cabina di regia

Le modalità in cui è costruita la *governance* del PNRR sembrano riflettere in modo piuttosto coerente le dinamiche della forma di governo italiana. Ancor più, ad esse sembrano conformarsi, specie quanto alla concentrazione – sotto l'indirizzo dell'Esecutivo – delle ipotesi in cui sono articolate le relative procedure di coordinamento<sup>40</sup>.

In questo scenario – e ai fini di questa ricerca – è parso di specifico rilievo il modo in cui è articolato il rapporto interistituzionale di questo assetto con le Regioni e gli enti locali: caratterizzato, com'è stato notato, da un modello «*top-down*»<sup>41</sup>, in cui la Cabina di regia rappresenta – o, forse, avrebbe potuto rappresentare – uno snodo da non sottovalutare. Ad essa, infatti, sono state affidate funzioni di impulso, coordinamento e controllo nel procedimento di attuazione del PNRR, rafforzate – almeno in potenza – da due circostanze: la composizione, di tipo variabile, *ratione materiae*, della stessa, aperta in ispecie alla integrazione territoriale; nonché dalla previsione – tra i «soggetti attuatori» – di una significativa responsabilizzazione degli enti locali<sup>42</sup>. Infatti: le relative procedure di funzionamento

---

<sup>37</sup> Da ultimo è stata istituita un'ulteriore sede di raccordo e coordinamento tra Stato e Regioni. Si tratta del c.d. il “Nucleo PNRR Stato-Regioni”, istituito con il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 (convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233) presso il Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie. Ad esso è stato attribuito il compito di assicurare il supporto tecnico per la realizzazione delle attività per l'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dal PNRR in raccordo con le altre amministrazioni dello Stato titolari di interventi (operativo sino al 31 dicembre 2026).

<sup>38</sup> Che ha rilevato la «necessità di una *governance* multilivello dei Piani nazionali» per la relativa attuazione. Così reca il documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 28 maggio 2021, “PNRR, Decreto Legge Semplificazione e Governance: *proposte ed emendamenti*”.

<sup>39</sup> Com'è stato rilevato, tali scopi non dipendono soltanto dal rafforzamento delle autonomie soltanto ai fini dell'attuazione del PNRR: al contrario, queste «devono [...] essere poste in condizione, mediante un irrobustimento delle loro strutture amministrative e l'attribuzione di risorse ulteriori, di sviluppare la loro autonomia, anche a fini di coesione territoriale». Così N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., pp. XI ss.

<sup>40</sup> Cfr. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo?»*, in *federalismi.it*, n. 18, 2021, pp. 248 ss. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, cit., pp. IV ss.

<sup>41</sup> Così N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., p. XI.

<sup>42</sup> Ciò avviene – pur nel quadro di un impianto “a trazione centralistica” – per ciascuna fase del Piano (predisposizione, proposta, attuazione, monitoraggio) e, in particolare, nella fase esecutiva quanto alla c.d. “questione meridionale” per il superamento del divario territoriale. Sul punto, cfr. art. 9, decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108: «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». Si v. inoltre, M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021, p. 186.

contemplano specifici meccanismi partecipativi tra enti e tra organi (sia quanto al rapporto con il Legislativo, sia quanto al coinvolgimento di rappresentanze della Conferenza Stato-Regioni e di quella Unificata), con il dichiarato fine di valorizzare il principio di sussidiarietà<sup>43</sup>, per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali<sup>44</sup>.

In quest'ottica, anche in adesione alle molteplici istanze venute dai territori<sup>45</sup>, sono stati introdotti ulteriori strumenti e sedi di coordinamento multilivello, nonché di partecipazione territoriale<sup>46</sup>. Tra questi, merita ricordare il *Nucleo PNRR Stato-Regioni*<sup>47</sup>, recentemente istituito presso il Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio, tra i cui obiettivi rientrano: l'istruttoria di tavoli tecnici con le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano, e gli enti locali; il supporto agli stessi enti per la progettazione strategica (cd. "progetto bandiera"); l'assistenza agli enti territoriali, specie a piccoli comuni, zone insulari e montane, anche in coordinamento con le relative amministrazioni; il raccordo con le strutture competenti della Presidenza del Consiglio, anche per la costruzione di una piattaforma telematica congiunta, dedicata ai tavoli di coordinamento e alle attività di assistenza agli enti territoriali<sup>48</sup>.

L'assetto procedimentale, fin qui tratteggiato ancora in chiave meramente statica, sembrerebbe suggerire due linee di pensiero a esso sottese. La *prima* è quella che colloca chiaramente il processo istituzionale in discorso sotto il piano di decisione dell'ente statale, e ne affida il coordinamento all'Esecutivo: con ciò recando i segni di un andamento nettamente coerente con le vicende della forma di governo e, in ispecie, con le relazioni endogovernative

---

<sup>43</sup> Al riguardo si consideri anche il *Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale*. Questo, istituito con d.P.C.M. del 14 ottobre 2021 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e coordinato dal prof. Tiziano Treu, svolge una funzione consultiva nelle materie connesse all'attuazione del PNRR e può segnalare alla Cabina di regia ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR, anche per favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi. Al Tavolo permanente partecipano i rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome, degli Enti locali, di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva. Sul punto, si v. il seguente link: <https://www.governo.it/it/approfondimento/tavolo-permanente-il-partenariato-economico-sociale-e-territoriale/18584>.

<sup>44</sup> Per un approfondimento anche sul piano delle implicazioni sulla forma di governo, tra gli altri, si v. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, cit., pp. 248 ss.

<sup>45</sup> Talvolta espresse nell'ambito delle Conferenze: è il caso - tra le altre - della Conferenza Unificata dell'8 aprile 2021 e delle dichiarazioni diffusamente riportate dal Presidente Fedriga, anche riferendosi al "protagonismo" delle Regioni nell'attuazione del Piano (cfr. Rassegna CINSEDO, *PNRR: Fedriga, "la Conferenza delle Regioni ottiene tavoli di confronto settoriali"*, 28 aprile 2021; talaltra raccolte in sede istituzionale-parlamentare: è il caso dell'audizione ANCI in Commissione Bilancio della Camera dei deputati del 9 febbraio 2022).

<sup>46</sup> Ciò attraverso il rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali per attività connesse all'attuazione del PNRR. Solo per ricavarne le tendenze, basi considerare il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 previsto la semplificazione e l'accelerazione delle procedure selettive che possono essere utilizzate per il reclutamento di personale a tempo determinato. Oppure, ancora, con il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, le norme in tema di rigenerazione urbana, mediante contributi statali ai comuni per l'efficientamento energetico, la mobilità sostenibile e la messa in sicurezza e valorizzazione del territorio. Sul punto, per un approfondimento, si v. Dossier 7 febbraio 2022 a cura del Servizio studi della Camera dei deputati, 11 ss.

<sup>47</sup> Istituito con l'art. 33 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 (convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233). Si tratta di una struttura che sarà operativa fino al 31 dicembre 2026 e che risulta orientata ad assicurare al Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie supporto tecnico nelle attività di propria competenza nelle fasi di attuazione del complesso di riforme e investimenti previsti dal PNRR, in raccordo con gli altri soggetti attuatori statali. Cfr. *supra*, nota 41.

<sup>48</sup> Sul punto, cfr. *Dossier 7 febbraio 2022* a cura del Servizio studi della Camera dei deputati, 11 ss.

che in essa si sono determinate, specie nella contingente fase storica<sup>49</sup>. La *seconda*, invece, è quella che apre – almeno in astratto – tale processo ad apporti ulteriori, sia sul versante Legislativo-Esecutivo (almeno in termini di controllo), sia su quello territoriale (nelle diverse ipotesi partecipative considerate): in questi casi, invece, esso si caratterizza per il tentativo, almeno potenziale, di incentivare modalità compensative tra *centralizzazione* e *dislocazione*, e di promuovere ipotesi di coordinamento negoziale o, almeno, com'è stato altrove considerato, a «vocazione negoziale»<sup>50</sup>.

### 3.1 Il modello

Com'è noto, la legge n. 108 del 2021, recante la conversione del decreto-legge n. 77 del 2021, ha disciplinato la *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza, prevedendo un sistema complesso, articolato su «più livelli»<sup>51</sup>, sotto il coordinamento organizzativo degli uffici della Presidenza del Consiglio<sup>52</sup>.

Nell'ambito di questo intervento<sup>53</sup> è stata prevista l'istituzione – quale organo *ad hoc* – della Cabina di regia, con due principali obiettivi: assicurare il coordinamento generale<sup>54</sup>; garantire l'impulso verso l'attuazione del processo del PNRR<sup>55</sup>.

---

<sup>49</sup> Si tratta di dinamiche che attraversano il sistema oramai da tempo e che nella recente vicenda pandemica si sono ulteriormente consolidate. Cfr. U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid.19* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2020, p. 2.

<sup>50</sup> Così ID., *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 11.

<sup>51</sup> Così, CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Provvedimento d.l. 77/2021 – Governance del PNRR e semplificazioni*, 28 luglio 2021, 2.

<sup>52</sup> In questa prospettiva, si è assistito al consolidamento di dinamiche di accentramento del processo decisionale già in atto nel sistema e ulteriormente consolidatesi durante la vicenda pandemica. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. *passim* A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo?»*, cit.

<sup>53</sup> Successivamente convertito con legge 29 luglio 2021, n. 108.

<sup>54</sup> In questa prospettiva, la Cabina di regia si colloca in un complesso sistema di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del Piano, che coinvolge sia strutture di matrice statale che regionali – in costante dialogo con la stessa Cabina di regia: a livello centrale, sono state previste «strutture dedicate» in «contatto con il Servizio centrale per il PNRR e con la Cabina di regia» per il coordinamento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo delle specifiche missioni o progetti; a livello regionale sono state individuate delle «strutture di coordinamento» per la «raccolta delle informazioni da trasmettere alle amministrazioni centrali titolari degli interventi attuati a livello regionale» nell'ottica di assicurare un'efficace rendicontazione controllo dell'attuazione del Piano. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Il Pnrr e le assemblee legislative*, 1 aprile 2022, p. 30.

<sup>55</sup> In tal senso, CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Provvedimento d.l. 77/2021 – Governance del PNRR e semplificazioni*, 28 luglio 2021, p. 2. Occorre considerare che riguardo agli ambiti della transizione digitale e di quella ecologica le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico sono attribuite agli specifici comitati interministeriali. Tuttavia, da un lato, su tali organi grava l'obbligo di «tenere aggiornata» la Cabina di regia sugli interventi svolti; dall'altro, la Cabina di Regia può partecipare ai lavori dei comitati interministeriali attraverso un proprio delegato. Inoltre, la Cabina di regia svolge un ruolo di assistenza ai Comitati interministeriali nella misura in cui le amministrazioni centrali titolari interventi previsti dal PNRR possono sottoporre l'esame di questioni che non hanno trovato soluzione all'interno del Comitato interministeriale. Cfr. art. 2., co. 5. del decreto-legge n. 77 del 2021.

Quanto alla costituzione<sup>56</sup>. La Cabina è presieduta dal Presidente del Consiglio; e, ribadita la sua composizione «mobile»<sup>57</sup> o «flessibile»<sup>58</sup>, è composta dai Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio competenti per materia<sup>59</sup>; dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, ove i temi oggetto di azione siano di competenza di una singola Regione o della provincia autonoma<sup>60</sup>. È previsto, poi, un raccordo ulteriore con la dimensione regionale, quando i temi coinvolgano gli interessi di più Regioni: in tal caso, il raccordo è assicurato mediante la partecipazione del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome<sup>61</sup>.

La presidenza della seduta può essere affidata, su delega del Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, ove lo suggeriscano i temi in discussione<sup>62</sup>.

Vi sono, poi, ulteriori ipotesi di integrazione – oltre a quelle con le componenti governative e regionali: si tratta dei «rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale»<sup>63</sup>, i quali possono intervenire ai lavori della Cabina, in qualità di invitati, *ratione materiae*.

L'assetto costitutivo e organizzativo della Cabina conferma – e ancor più riflette – quelle due linee, più sopra evocate, sottese al modello complessivo cui sembra ispirata l'azione attuativa del PNRR: la linea della *continuità*, nella prevalenza dell'ente statale e del protagonismo dell'Esecutivo nel coordinamento complessivo; e quella della *integrazione* – ma di una *integrazione debole*, come si dirà più sotto, alla luce del rendimento – nelle diverse ipotesi di aperture di questo processo ai coordinamenti, alle dislocazioni, alle codecisioni.

Indubbiamente, pertanto, il modello in questione scommette sull'Esecutivo quale «interlocutore principale»<sup>64</sup>: esso contempla, sì, l'apporto regionale, ma non attribuendovi un peso determinante rispetto a quello di altri soggetti; e, comunque, senza una capacità di incidenza diversa dalla consulenza, ovvero da un'attività che può essere disattesa – anche senza una specifica motivazione – dal Governo<sup>65</sup>.

---

<sup>56</sup> In dottrina è stato evidenziato come sarebbe stato opportuno rafforzare il CIPRESS, «sede naturale per il coordinamento e la programmazione economica» piuttosto che prevedere l'istituzione di un nuovo organo con tale finalità. In tal senso, G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2021, p. 948.

<sup>57</sup> In tal senso si v. SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, 22 luglio 2021, p. 9.

<sup>58</sup> Così S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, cit., p. X.

<sup>59</sup> Cfr. art. 2, co. 1 del decreto-legge n. 77 del 2021.

<sup>60</sup> Cfr. art. 2, co. 3 del decreto-legge n. 77 del 2021.

<sup>61</sup> Specularmente, qualora siano oggetto di esame questioni di interesse locale sono invitati a partecipare il Presidente dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani il Presidente dell'Unione province d'Italia. Cfr. art. 2, co. 3 del decreto-legge n. 77 del 2021.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> È risalente tale tendenza: in tal senso, già E. DE MARCO, *La negoziazione legislativa*, Cedam, Padova, 1984, p. 189, notava come la sede governativa fosse «la sede principale di incontri, consultazioni ed anche negoziazioni ed intese con le Regioni [...] in ordine ad atti di futura legislazione».

<sup>65</sup> Si instaura, dunque, un parallelismo fra partecipazione al processo decisionale degli attori regionali e quella degli *stakeholders*. Il confronto con ciascuna di tali categorie è rimesso ad una valutazione discrezionale dell'Esecutivo. Cfr. 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. 190.

Ulteriori ragioni di debolezza di questo assetto (dal punto di vista dei territori), ma indubbiamente anche di razionalizzazione del processo (dal punto di vista dell'ente statale) risiedono nella previsione – presso ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR – di una struttura di *direzione generale* o di una *unità di missione* per il coordinamento, la gestione, il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo delle attività<sup>66</sup>.

Il modello, insomma, pur aprendo formalmente alla contrattazione, ne rimette gli esiti alla incertezza sostanziale delle relative dinamiche, specie nel rapporto tra centro e periferia. In tali dinamiche assumono specifica incidenza le trasformazioni degli assetti partitici e le ricadute che questi assumono su quelli politico-istituzionali<sup>67</sup>; le derive – dialettiche o collaborative – che, in ragione dei rapporti di forza, si determinano, e a loro volta definiscono l'effettività dei coordinamenti; con ciò consegnando – come già la gestione della pandemia ha dimostrato – un ruolo di primo piano alla Conferenza Unificata<sup>68</sup>.

Quanto alle funzioni. La Cabina di regia elabora «indirizzi e linee guida» riguardo alle misure attuative del Piano, con particolare riferimento alle azioni dei vari livelli della *governance*<sup>69</sup>; svolge una «ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi»<sup>70</sup>; esamina, previa istruttoria della Segreteria tecnica, eventuali criticità attuative richiamate dalle componenti governative e territoriali<sup>71</sup>; monitora lo stato di adeguamento della regolazione alle esigenze imposte dall'attuazione del PNRR, segnalando all'*Unità per la razionalizzazione*<sup>72</sup> la necessità di «interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione»<sup>73</sup>.

Tra le funzioni, inoltre, rientra quella dell'attività informativa *pluridirezionale*: questa coinvolge il Legislativo, quanto all'attività parlamentare di controllo sull'attuazione del piano<sup>74</sup>; e l'Esecutivo, quanto alla possibilità di monitorare lo sviluppo dei lavori.

<sup>66</sup> Così art. 8. Comma 1 del decreto-legge n. 77 del 2021.

<sup>67</sup> Riflette su tali dinamiche del sistema, S. STAIANO, *A partire dal fondamento. Sulla forma di governo parlamentare italiana e sui suoi dettatori*, in *federalismi.it*, n. 29, 2021.

<sup>68</sup> A tal proposito, per un'analisi più ampia, si v. E. CATELANI, *Centralità della conferenza delle Regioni e delle province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, cit., p. 509.

<sup>69</sup> Così art. 2. Comma 2, lett. a) del decreto-legge n. 77 del 2021.

<sup>70</sup> Cfr. art. 2. Comma 2, lett. b) del decreto-legge n. 77 del 2021. In questo senso la Cabina di regia può adottare «indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo» attuata dal Servizio centrale per il PNRR introdotto ai sensi dell'art. 6 dello stesso decreto.

<sup>71</sup> Cfr. art. 2. Comma 2, lett. c) del decreto-legge n. 77 del 2021. Pare opportuno evidenziare che la segnalazione riguardo ai profili di criticità delle questioni di competenza regionale può pervenire sia dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie sia dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

<sup>72</sup> Istituita ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge n. 77 del 2021.

<sup>73</sup> Cfr. art. 2, comma 2, lett. d). Nell'adempimento di tale compito la Cabina di regia può essere coadiuvata dall'Ufficio per il programma di Governo.

<sup>74</sup> Il controllo parlamentare sull'attuazione del Piano non si esaurisce nell'analisi della documentazione inviata dalla Cabina di regia. L'art. 1, comma 1045 della legge n. 178 del 2020 (Legge di bilancio 2021) ha introdotto l'obbligo per il Consiglio dei ministri di trasmettere alla Camere – entro il 30 giugno di ogni anno, per tutta la durata del Piano – una relazione in cui siano indicati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del *Next generation EU*, i risultati conseguiti nonché gli interventi necessari per razionalizzare l'attuazione del Piano e il raggiungimento degli obiettivi da esso previsti. Inoltre, l'art. 1 della l. n. 108 del 2021 di conversione del d.l. n. 77 del 2021 ha previsto che il Governo fornisca alle Commissioni parlamentari competenti per materia tutte le informazioni e i documenti utili per un monitoraggio sullo stato di attuazione del PNRR e del piano di investimenti ad esso complementare; i dati, gli atti e le informazioni necessarie per permettere alle stesse Commissioni di svolgere i compiti relativi all'attuazione del Piano nonché la documentazione inviata agli organi comunitari sullo stato di attuazione degli interventi. Sulla base di tali informazioni, le Commissioni parlamentari – anche in forma congiunta, in ragione di intese adottate dai Presidenti delle Camere – svolgono un'attività di monitoraggio sullo stato di attuazione del Piano nonché sui

Circa la relazione con il Parlamento: la Cabina di regia deve inviare, ogni sei mesi, una relazione alle Camere «sullo stato di attuazione del PNRR»<sup>75</sup>; comunicare alle Commissioni parlamentari, su richiesta delle stesse, «ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti»<sup>76</sup>; aggiornare periodicamente il Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento del PNRR<sup>77</sup>.

Ancora: la Cabina di regia promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone, ove ve ne siano i presupposti, l'attivazione dei poteri sostitutivi<sup>78</sup>. Si badi che, tale prerogativa, ove esercitata, rimodulerebbe lo schema attuativo del Piano. Infatti, il decreto-legge n. 77 del 2021 prevede, in caso di mancato rispetto da parte delle autonomie e degli altri soggetti

---

progressi compiuti nella sua attuazione, «con particolare attenzione al rispetto e al raggiungimento degli obiettivi inerenti alle priorità trasversali del medesimo Piano, quali il clima, il digitale, la riduzione dei divari territoriali, la parità di genere e i giovani». Le Camere, inoltre, possono prevedere convenzioni con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per disciplinare le modalità di fruizione dei dati di monitoraggio rilevati dal sistema informativo Regis. La legge di conversione riserva particolare attenzione al controllo parlamentare e alla capacità di approfondimento dei profili tecnici della contabilità e della finanza pubblica svolto dalle Commissioni competenti per materia, prevedendo, anche in questo caso, che i Presidenti delle Camere possano prevedere intese volte a promuovere, anche in forma congiunta, tali attività. Parallelamente a tali obblighi informativi – che coinvolgono prevalentemente l'Esecutivo – si pone quello della magistratura contabile. Ai sensi dell'art. 7, comma 7, del d.l. n. 77 del 2021, infatti, è previsto che la Corte dei conti, almeno ogni semestre, riferisca in Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR. Oltre al profilo dei controlli occorre considerare che il PNRR individua nella delega legislativa lo strumento privilegiato per la realizzazione di interventi normativi «ad alta valenza riformatrice». Tale scelta di politica legislativa asseconda forme di co-legislazione tra organo esecutivo e organo legislativo: una condivisione del processo decisionale che si produce a monte, in sede di definizione della legge delega; ma soprattutto in itinere, attraverso i pareri delle commissioni permanenti competenti per materia sugli schemi di decreto legislativo predisposti presso la sede dell'Esecutivo. Cfr. U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, cit., p. 162.

<sup>75</sup> Le informazioni comunque trasmesse al Parlamento ai sensi dell'articolo 2 in esame sono quelle indicate dall'articolo 1, comma 1045 della legge n. 178 del 2020, ossia i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma Next Generation EU e sui risultati raggiunti, nonché l'indicazione delle eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una loro migliore efficacia. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, 22 luglio 2021, 18.

<sup>76</sup> Si tratta di una relazione che permette alle Commissioni di monitorare lo stato di avanzamento nell'attuazione del PNRR, anche riferimento alle singole misure, con particolare riferimento alle priorità trasversali del piano: transizione digitale; transizione ecologica; riduzione dei divari territoriali; parità di genere, giovani. SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, 22 luglio 2021, 4.

<sup>77</sup> Cfr. art. 2. Comma 2, lett. f) del decreto-legge n. 77 del 2021.

<sup>78</sup> Nell'ambito del monitoraggio della Cabina, l'ipotesi di ritardi o disfunzioni – ove accertata – diviene condizione per l'attivazione dei poteri sostitutivi del Governo (con ciò recando i segni, in continuità con gli snodi ricostruttivi sopra più sopra considerati, di un certo *retaggio centralistico*). Sul punto, si v. il *dossier* a cura del CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO STUDI, *Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, Vol. I, 22 luglio 2021, pp. 69 ss. In particolare, nelle ipotesi di inottemperanza dei soggetti attuatori si prevede che «il Presidente del Consiglio, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore un termine non superiore a 30 giorni per provvedere. In caso il soggetto attuatore continui a non provvedere, il Consiglio dei ministri individua il soggetto cui attribuire, in via sostitutiva, il potere di provvedere ad adottare gli atti o provvedimenti necessari o all'esecuzione dei progetti. L'individuazione del soggetto a cui affidare il potere sostitutivo avviene «sentito il soggetto attuatore». Questi soggetti possono essere sia un'amministrazione, un ente, un organo, un ufficio ovvero uno o più commissari *ad acta* appositamente nominati. Il soggetto individuato, per esercitare i poteri sostitutivi, può avvalersi delle società a partecipazione pubblica elencate all'articolo 2 del decreto legislativo n. 175 del 2016, vale a dire le società a controllo pubblico, le società a partecipazione pubblica (anche quotate), le società *in house*».

attuatori degli impegni e degli obblighi finalizzati all'attuazione<sup>79</sup>, che il Presidente del Consiglio dei ministri, ove «sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR», su proposta della Cabina di Regia o del Ministro competente, possa assegnare un termine non superiore a trenta giorni entro cui provvedere. In caso di mancato adempimento, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, il Consiglio dei Ministri – sentito il soggetto attuatore inadempiente – affida il potere di adottare gli atti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti<sup>80</sup> a diversa amministrazione; o, in alternativa, ad un commissario *ad acta*.

Quanto al supporto istituzionale. La Cabina di regia si avvale di una «struttura con funzioni di segreteria tecnica», che «opera in raccordo con il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e l'Ufficio per il programma di Governo»<sup>81</sup>. Si tratta di una struttura temporanea, prevista sino al completamento dell'attuazione del Piano che, attraverso «periodici rapporti informativi», aggiorna la Cabina di Regia su analisi, monitoraggio e attuazione del Piano, comunicati dal Ministero dell'economia e delle finanze<sup>82</sup>.

Come si evince dai lavori preliminari alla conversione in legge del decreto n. 77 del 2021, la Cabina di regia si pone al «centro della rete di soggetti preposti all'indirizzo, verifica o ausilio» dell'attuazione del PNRR<sup>83</sup>. Si tratta – oltre ai già citati Comitati interministeriali – del Servizio centrale per il PNRR, dell'Unità per la qualità della regolazione, del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale.

In particolare, il *Servizio centrale per il PNRR* – istituito presso la Ragioneria generale dello Stato<sup>84</sup> – svolge compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, configurandosi quale snodo privilegiato di interlocuzione con gli organi comunitari,

---

<sup>79</sup> Tali inadempienze, ai sensi dell'art. 12 del decreto-legge n. 77 del 2021, possono consistere sia mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano sia nel ritardo, nell'inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti previsti dalle varie componenti delle Missioni in cui si articola il PNRR. Cfr. art. 12, comma 1.

<sup>80</sup> Nello svolgimento di tali attività il soggetto incaricato può avvalersi di società di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 175 del 2016 o di altre amministrazioni specificamente indicate. Il decreto legislativo n. 175 del 2016, testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, all'articolo 2 reca le definizioni, tra cui: l) «società»: gli organismi di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile; m) «società a controllo pubblico»: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo; n) «società a partecipazione pubblica»: le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico; o) «società in house»: le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'articolo 16, comma 3; p) «società quotate»: le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati.

<sup>81</sup> Cfr. art. 4, co 1 decreto-legge n. 77 del 2021.

<sup>82</sup> Così CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, XVIII Legislatura, 9 giugno 2021, 15.

<sup>83</sup> Sul punto, si v. il *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari – Commissioni Riunite (I e VIII)*, n. 603, 9 giugno 2021, p. 13.

<sup>84</sup> Più nello specifico, si tratta di un ufficio centrale di livello non generale avente funzioni di *audit* del PNRR, secondo quanto previsto dall'art. 22, par. 2, lett c), punto ii) del Regolamento (UE) 2021/241.

dacché ad esso è altresì attribuito il compito di adempiere agli obblighi di informazione, comunicazione e pubblicità imposti dall'ordinamento dell'Unione europea<sup>85</sup>.

L'Unità per la qualità della regolazione è una struttura di missione costituita presso la Presidenza del Consiglio (Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi); essa opera in raccordo con il gruppo di lavoro preposto all'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e, tra le varie funzioni, è chiamata a individuare – sulla base delle segnalazioni della Cabina di Regia – le disfunzioni normative che ostacolano la «tempestiva e corretta» attuazione del complesso di investimenti e riforme previsti dal Piano<sup>86</sup>.

Il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, anch'esso istituito presso la Presidenza del Consiglio, svolge funzioni consultive nell'ambito delle attività di attuazione del Piano: specificamente può «segnalare collaborativamente alla Cabina di regia e al Servizio centrale per il PNRR [...] ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR, anche al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi»<sup>87</sup>. Esso è presieduto da un coordinatore – nominato dal Presidente del Consiglio fra le personalità che posseggano «elevate competenze e comprovata esperienza nel partenariato economico, sociale e territoriale»<sup>88</sup> – il quale ne convoca le riunioni, fissando l'ordine del giorno. Quanto alle componenti, al Tavolo partecipano rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, degli enti locali, di Roma Capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'Università e della ricerca. Inoltre, la partecipazione è estesa anche a gruppi organizzati della società civile nonché alle organizzazioni della cittadinanza attiva<sup>89</sup>.

Il modello considerato, insomma, restituisce i segni di un sistema di *governance* centralista, a forte prevalenza dell'Esecutivo, in cui il coinvolgimento delle Autonomie è rimesso, almeno prevalentemente, alla prassi e ai rapporti di forza che in essa si determinano. Di questa prassi – ovvero delle modalità attuative del modello analizzato, della messa in opera delle procedure di raccordo interistituzionale in esso contemplate – si intende ora dare conto, tentando di misurarne il rendimento sulla base dei dati ad oggi disponibili.

### 3.2. Il rendimento

Se, come anticipato in introduzione, la misurazione del rendimento della Cabina di regia è strutturalmente limitata ai dati ad ora disponibili, va tuttavia precisato che questi – dati e altresì contesti – sono parsi sufficienti, e comunque decisamente chiari, per potere già trarre almeno qualche prima osservazione conclusiva.

---

<sup>85</sup> Il Servizio centrale per il PNRR è responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del Next Generation EU-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR (art. 6).

<sup>86</sup> Cfr. art. 5, decreto-legge n. 77 del 2021.

<sup>87</sup> Cfr. art. 3, decreto-legge n. 77 del 2021.

<sup>88</sup> Cfr. art. 3, dPCM 14 ottobre 2021.

<sup>89</sup> Cfr. art. 3, decreto-legge n. 77 del 2021.

Quanto al metodo di indagine: si è dovuto guardare alla prassi, a quella relativa alle dinamiche di funzionamento della Cabina di regia, ma anche dell'articolato assetto degli organi, di cui si è detto, a essa collegati. In particolare, si è tentato di ricercare possibili linee di tendenza nel modello alla prova dei fatti; ovvero di enucleare fattori di continuità e discontinuità venuti in rilievo, anche nel confronto con l'esperienza pregressa, specie quanto ai meccanismi messi in campo per il raccordo tra gli enti<sup>90</sup>.

Nel merito: alla data in cui si scrive<sup>91</sup>, la Cabina di regia si è riunita soltanto due volte, entrambe nel 2021.

La prima riunione, del 7 ottobre, ha riguardato due macro-settori, centrali nel programma *Next Generation EU*: l'Istruzione; e l'Università e la Ricerca. Le proposte sui temi in questione sono state affidate ai ministri competenti – coerentemente con quanto si è detto circa composizioni e funzioni della Cabina – ma, non essendovi temi di interesse specifico per una o più Regioni, trattandosi dunque di temi di prevalente interesse statale<sup>92</sup>, non vi è stata una partecipazione ulteriore dei singoli rappresentanti degli enti locali<sup>93</sup>.

La seconda riunione, del 22 dicembre, è stata impiegata per fare un punto sullo stato degli obiettivi PNRR raggiunti al 31 dicembre 2021. Presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, è stata l'occasione per annunciare il raggiungimento di 51 obiettivi conseguiti dal

---

<sup>90</sup> Sul punto, forse rappresenta una circostanza di per sé non così influente già quella che ha visto gli enti locali – specie i Comuni – scegliere di replicare il modello della Cabina di regia anche presso le proprie amministrazioni, per fronteggiare la gestione del PNRR, soprattutto in ordine alla presentazione dei progetti e al monitoraggio delle attività. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Il PNRR e le Assemblee legislative*, 1° aprile 2022, p. 39. «Con riferimento al PNRR è riscontrabile un comportamento assai diffuso a livello regionale: sono state istituite numerose strutture appositamente dedicate alle funzioni di monitoraggio sull'attuazione del PNRR, seppure denominate diversamente, e rivolte a svolgere anche la funzione di raccordo delle informazioni per la trasmissione di queste ultime alle amministrazioni centrali titolari degli interventi. In particolare, alcune Regioni hanno previsto l'istituzione di una "Cabina di regia" regionale come organo di coordinamento e monitoraggio per la tempestiva ed efficace attuazione del PNRR. Nel caso della Regione Piemonte, ad esempio, gli esiti dei lavori della Cabina di regia devono essere illustrati periodicamente alle Commissioni di settore del Consiglio regionale, configurando un esempio di funzione di controllo "condivisa" tra Giunta e Consiglio».

<sup>91</sup> Il lavoro è stato licenziato il 30 aprile 2022.

<sup>92</sup> La seduta è stata presieduta dal Presidente del Consiglio Mario Draghi, alla presenza di diversi Ministri, dei sottosegretari alla Presidenza Garofoli e Vezzali e della coordinatrice della Segreteria tecnica Goretti. In quella sede sono state illustrate le riforme che saranno messe in campo dal Ministero dell'istruzione e dell'Università e della Ricerca coerentemente all'attuazione del PNRR. Tra questi, quanto all'istruzione: riforma degli istituti tecnico-professionali utile al conseguimento degli obiettivi fissati dal Piano nazionale Industria 4.0; una riforma sull'orientamento; riforme sul reclutamento degli insegnanti e della riorganizzazione del sistema scolastico; si prevedono finanziamenti per il potenziamento di asili nido, palestre mense e progetti di innovazione digitale. Sul versante Università e Ricerca, invece: le lauree abilitanti; la revisione delle classi di laurea; l'orientamento attivo. Si prevedono inoltre investimenti per un totale di 9 miliardi di euro da ripartire in: 5 Centri nazionali di ricerca; 12 ecosistemi dell'innovazione, 15 programmi di ricerca nella forma di partenariati estesi. Per i dati specifici, si v. *Comunicato stampa della prima riunione della Cabina di Regia sul Pnrr*, disponibile sul sito del Governo [governo.it](http://governo.it).

<sup>93</sup> L'art. 3 comma 3 del d.l. 77 del 2021 prevede infatti che alla Cabina di Regia partecipino i Presidenti di Regione, se vi sono all'o.d.g. temi di specifico interesse per una Regione, ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni «quando sono esaminate questioni che riguardano più regioni». Si sono posti dubbi, a proposito della composizione «variabile» di cui si è detto, quanto alla giusta interpretazione degli interessi di spettanza regionale, giacché l'oggetto del PNRR, difficilmente riguarderà una o più Regioni singolarmente. Pertanto, rimarrebbero esclusi i rappresentanti degli Enti Locali; cfr. 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. 188.

Paese<sup>94</sup>; il raggiungimento di tali obiettivi (*milestones*) era la condizione per sbloccare la prima *tranche* di finanziamento (24,1 miliardi, di cui una parte a fondo perduto), secondo il programma prefissato.

Nell'ambito delle comunicazioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dato conto della sottoscrizione degli *Operational Arrangements*, ovvero gli atti che regolano, fino al 2026, i meccanismi di verifica periodica sul raggiungimento di condizioni e obiettivi per il riconoscimento, in favore dell'Italia, dei finanziamenti semestrali delle risorse del *Next Generation EU*<sup>95</sup>.

È stata inoltre presentata dalla Segreteria tecnica, in ragione del quadro degli adempimenti più sopra indicati, la relazione da inviare alle Camere sullo stato di attuazione del PNRR, allo scopo di «dare conto dell'utilizzo delle risorse del programma Next Generation EU, dei risultati raggiunti e delle eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti»<sup>96</sup>; la stessa è divisa in quattro macro aree: una prima, con riguardo alle caratteristiche di metodo e merito del PNRR<sup>97</sup>; una seconda, descrittiva degli istituti e degli strumenti utili a migliorare l'attuazione<sup>98</sup>; una terza, contenente, più in generale, il piano di attuazione<sup>99</sup>; una quarta, indicativa delle scadenze al 31 dicembre 2021<sup>100</sup>.

---

<sup>94</sup> Dal sito *Italia-domani*, si evince che gli interventi messi in campo nel 2021 hanno riguardato «disuguaglianze e fragilità (Legge quadro sulla disabilità; misure sulle zone economiche speciali; Fondo per l'imprenditoria femminile; Piano operativo per il sostegno alle persone vulnerabili e la prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani); lavoro (Programma nazionale Garanzia di occupabilità dei lavoratori; Piano nazionale Nuove Competenze); salute (il Piano di riorganizzazione delle strutture sanitarie per l'emergenza pandemica, con l'incremento del numero di posti letto di terapia intensiva e semi intensiva); giustizia (leggi delega in materia di riforma del processo civile e del processo penale, riforma in materia di crisi d'impresa, potenziamento delle piante organiche); ambiente e mobilità sostenibile (autobus elettrici, servizi idrici integrati, ciclo dei rifiuti, gas rinnovabile, prevenzione del dissesto idrogeologico, rafforzamento di *ecobonus* e *Sismabonus* per l'efficientamento degli edifici); università, ricerca e innovazione (riforme del sistema di istruzione terziaria, impulso alla ricerca applicata, alloggi per studenti universitari, aumento di importo e beneficiari delle borse di studio); mondo produttivo (Piano Transizione 4.0; bandi per progetti d'interesse europeo su microelettronica, idrogeno e cloud; competitività delle imprese turistiche; sostegno all'internazionalizzazione; sportello unico doganale); bilancio pubblico, controllo della spesa e amministrazione finanziaria (rafforzamento del ruolo del Mef nel processo di *spending review*; semplificazione e revisione delle procedure per gli appalti; contrasto all'evasione fiscale) e il rafforzamento della macchina amministrativa finalizzata alla buona gestione del Pnr», dati disponibili su [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it)

<sup>95</sup> Per approfondire, si v. il dossier del Parlamento Europeo, *Italy's National Recovery and Resilience Plan - Latest state of play*, disponibile su [europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698847/EPRS\\_BRI\(2021\)698847\\_EN.pdf](http://europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698847/EPRS_BRI(2021)698847_EN.pdf)

<sup>96</sup> Premessa alla Relazione al Parlamento del Presidente del Consiglio dei ministri.

<sup>97</sup> Nella prima parte della relazione, la Cabina di Regia propone al Parlamento la descrizione della *governance* del PNRR e della relativa articolazione per competenze.

<sup>98</sup> Si tratta del *Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale*, dei tavoli settoriali e con le parti sociali, del tavolo istituito presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, la valutazione del PNRR.

<sup>99</sup> Quanto al piano di attuazione sono previste le riforme da discutere in Parlamento, le misure per favorire l'occupazione delle donne, delle persone con disabilità; quelle per favorire la coesione e il riequilibrio territoriale; quelle per il rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa delle amministrazioni.

<sup>100</sup> Sono previste scadenze in tema di sanità, giustizia, semplificazione amministrativa, Università, ricerca. Quanto ai compiti del Parlamento, nell'ambito della terza macro-area, è indicato, nella fase di attuazione del Piano, un elenco di alcuni obiettivi del PNRR, che necessita, per essere raggiunto, di approvazione di disposizioni legislative (59 su 154 *milestone*); per tali ragioni - si legge nella relazione - il Governo «intende assicurare il dialogo con il Parlamento per definire, nell'ambito della programmazione dei lavori delle Camere, una organica trattazione delle misure normative da adottare che assicuri il rispetto delle prossime scadenze previste evitando il più possibile il ricorso alla decretazione d'urgenza». Cfr. *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, p. 25.

Anche dal resoconto di questa seconda riunione<sup>101</sup> non risultano interventi dei rappresentanti degli enti locali: il dato contribuisce a dare conto di un coinvolgimento piuttosto marginale delle Regioni, almeno per il tramite della Cabina di regia; come si dirà, questo coinvolgimento è infatti recuperato, almeno parzialmente, con il meccanismo delle Conferenze.

Ad oggi, pertanto, la Cabina di regia non è stata convocata ulteriormente<sup>102</sup>, ma l'agenda dei relativi lavori, pubblicamente consultabile<sup>103</sup>, dice di riunioni in programma, benché non calendarizzate, sui seguenti temi: lavoro, imprese, inclusione sociale; infrastrutture e divari territoriali; transizione ecologica, agricoltura; turismo; innovazione tecnologica.

Invece, su diverso versante – ma sempre nel contesto delle attività collegate alla Cabina di regia – merita ricordare l'insediamento<sup>104</sup> del *Tavolo per il partenariato economico, sociale e territoriale*, costituito per assicurare «una consultazione attiva e costante per migliorare l'attuazione del Piano, rimuovere eventuali ostacoli, accelerare la sua realizzazione»<sup>105</sup>, anche con le rappresentanze delle organizzazioni della cittadinanza attiva<sup>106</sup>.

Un profilo di qualche interesse – che sembra affermare un maggiore protagonismo del Tavolo permanente rispetto alla Cabina di regia – riguarda il numero delle relative riunioni: rispetto alle due di quest'ultima, il Tavolo si è già riunito dieci volte<sup>107</sup>. Non solo: anche dal punto di vista qualitativo, cioè delle componenti coinvolte, merita ricordare che alle riunioni del Tavolo permanente partecipano circa quaranta associazioni, tra le più rappresentative, che in genere intervengono dopo le comunicazioni del Coordinatore del Tavolo<sup>108</sup> e dei Ministri che vi partecipano *ratione materiae*<sup>109</sup>. In questo senso, insomma, il Tavolo rappresenta il luogo

---

<sup>101</sup> Comunicati stampa sul sito del Governo, disponibili al link: <https://www.governo.it/it/approfondimento/riunioni-della-cabina-di-regia/18145>.

<sup>102</sup> Cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., p. 10, «La Cabina di regia si è riunita due sole volte, con formato variabile, e finora non si è avviato nessun esercizio di potere sostitutivo. Tuttavia, il terreno di indagine pare assai proficuo, anche al fine di comprendere in che misura il ruolo del Presidente del Consiglio esca rafforzato da queste strutture, e se, grazie ad esse, sarà in grado di esercitare i poteri di direzione della politica generale del governo e di coordinamento attribuitigli dall'art. 95 Cost., “letto congiuntamente” con il primo richiamato art. 15 TUE sul Consiglio europeo; oppure se i Ministri manterranno la loro tradizionale autonomia nella definizione delle politiche concernenti il rispettivo settore di competenza».

<sup>103</sup> Consultabile sul sito del Governo. Sul punto, si v. nota 91.

<sup>104</sup> Tale organismo, previsto dall'art. 3 del decreto-legge 77 del 2021, si è insediato il 25 novembre 2021; cfr. <https://www.governo.it/it/approfondimento/tavolo-permanente-il-partenariato-economico-sociale-e-territoriale/18584>

<sup>105</sup> Così l'intervento di apertura dei lavori del Presidente del Consiglio dei ministri.

<sup>106</sup> Invero, la partecipazione delle associazioni delle organizzazioni della cittadinanza attiva, non era prevista nel decreto-legge originario: la previsione è frutto di un'integrazione a seguito dell'esame in sede referente, così come, nella stessa sede, è stato previsto che, «nell'ambito di un protocollo d'intesa nazionale tra il governo e le parti sociali più rappresentative, ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR prevede periodici Tavoli di settore e territoriali finalizzati e continui sui progetti di investimento». Cfr. sul tema il dossier, *Provvedimento d.l. 77/2021 - Governance del PNRR e semplificazioni*, a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati, 28 luglio 2021; utile segnalare che, quanto al monitoraggio del PNRR, stanno nascendo diversi progetti “civici”, come, ad esempio, “LIBenter”, si v., N. PARISI, D. RINOLDI, *L'attuazione del Pnrr italiano: spunti di riflessione sull'architettura euro-nazionale in materia (anche se per riflettere c'è ben poco tempo ormai)*, in *movimentoeuropeo.it*, 8 luglio 2021.

<sup>107</sup> L'ultima riunione è del 18 marzo 2022.

<sup>108</sup> Si tratta del prof. Tiziano Treu.

<sup>109</sup> A seguito della riunione di insediamento del 25 novembre 2021, al 12 aprile 2022 sono seguite altre ben nove riunioni del Tavolo, con la partecipazione di quasi tutti i rappresentanti dei Ministeri coinvolti nell'attuazione del PNRR: si è discusso della riforma della Pubblica Amministrazione con il Ministro Brunetta (15 dicembre 2021); la seconda riunione il 15 dicembre 2021 ove il Ministro Brunetta ha presentato la Riforma della Pubblica

di negoziazione con gli *stakeholders*: una sede e uno snodo in cui si realizza di fatto una sorta “spoliticizzazione” del processo, ciò a svantaggio delle ipotesi di *integrazione politica*, anche lungo il versante centro-periferia, dello stesso; ma, contestualmente, a vantaggio della *integrazione socio-economica*, data dalla inclusione, in esso, delle categorie più rappresentative<sup>110</sup>. Sembra allora trovare conferma, anche nelle procedure di attuazione del PNRR, la «vocazione negoziale»<sup>111</sup> del modello decisionale italiano: la definizione delle misure per il raggiungimento dei *targets* e dei *milestones*, infatti, è preceduta da fasi di ascolto e, talvolta, di vera e propria contrattazione fra attori istituzionali, *stakeholders* e «parti»<sup>112</sup>. Dinamiche che, tuttavia, si producono in sedi differenti, e ulteriori, rispetto a quelle individuate dall’Esecutivo in sede di definizione del modello di *governance* del PNRR, come dimostra la rilevanza acquisita dal Tavolo permanente; e in cui, quanto a un profilo qui di specifico interesse, il contributo delle autonomie, di per sé già limitato, è acquisito senza specifica distinzione o “legittimazione” rispetto a quello di *stakeholders* e di attori ulteriori.

Tale tendenza si rinviene anche nel dialogo tra le varie articolazioni dello Stato-apparato<sup>113</sup>: da un lato, infatti, la comunicazione degli obiettivi e dei progetti legati al PNRR è stata svolta, nei vari territori, con il progetto *Dialoghi di Italia Domani*<sup>114</sup>; dall’altro, quanto ai meccanismi di raccordo, la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata hanno rappresentato una sede di dialogo e confronto fra soggetti attuatori statali e territoriali<sup>115</sup>, divenendo, in concreto, al di là delle varie posizioni – talvolta critiche o a favore emerse nelle varie adunanze che si sono nei mesi susseguite – il centro nevralgico della negoziazione multilivello<sup>116</sup>.

---

Amministrazione; delle misure attuative di competenza del MIS, del MIMS, del MITE, con i relativi Ministri. Cfr. <https://www.governo.it/it/approfondimento/tavolo-permanente-il-partenariato-economico-sociale-e-territoriale/18584>.

<sup>110</sup> Sul tema della sussidiarietà nel rapporto pubblico-privato, si v. A. D’ATENA, *Sussidiarietà e proporzionalità nelle dinamiche multilivello e nelle relazioni pubblico-privato*, in *federalismi.it*, 4, 2022, p. 15, «con riferimento alla sussidiarietà orizzontale, questa esigenza di graduazione non debba valere soltanto per gli atti, ma anche per gli attori: per le entità, cioè, chiamate ad operare in funzione sussidiaria».

<sup>111</sup> Così U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., p. 11.

<sup>112</sup> Ove il lemma «parti» non indica unicamente le cd. parti sociali, ma include anche interessi vari e ulteriori. Sul tema si v., *Ivi*, p. 114.

<sup>113</sup> Si v. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., p. 11 e ss.

<sup>114</sup> Dalla relativa comunicazione istituzionale: «Al via “Italiadomani - Dialoghi sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”, l’iniziativa promossa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri per comunicare con cittadini, imprese e Amministrazioni locali sui contenuti e le opportunità del Pnrr. A partire dalla prossima settimana, con le Istituzioni del territorio, sono previsti eventi periodici in tutta Italia che vedranno la partecipazione di rappresentanti del Governo e di esperti e tecnici coinvolti nell’attuazione del Pnrr», cfr. [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it).

<sup>115</sup> La Conferenza Stato-Regioni, solo nel 2022, è stata già convocata 5 volte; la Conferenza Unificata 7.

<sup>116</sup> Sulla necessità di meccanismo di raccordo, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., p. 11. A conferma della tesi, che vede nelle Conferenze la sede di negoziazione con gli enti locali, nella Conferenza Unificata dell’8 aprile, la prima sul tema del PNRR, sono intervenuti, tra gli altri, il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha ribadito l’importanza della Conferenza quale luogo di discussione dei provvedimenti e coinvolgimento degli enti locali; la Ministra Gelmini, la quale ha dichiarato: «questa prima sessione rappresenta l’avvio del processo di consultazione e di coinvolgimento di Regioni ed Enti locali, nel percorso di adozione e attuazione del PNRR». Sono intervenuti, nel merito, il Presidente della Conferenza delle Regioni, il presidente dell’Associazione nazionale dei Comuni italiani e il presidente dell’Unione delle Province italiane: tutti hanno ribadito la necessità di un coinvolgimento effettivo degli enti locali, sia nella programmazione, sia nelle fasi attuative del PNRR. Cfr., sul tema, *Resoconto stenografico Conferenza unificata*, seduta 8 aprile 2021, disponibile su <https://www.statoregioni.it/media/3597/cu-verbale-8apr2021.pdf>. L’attività della

#### 4. Prime (e provvisorie) osservazioni conclusive

La ricerca consente di trarre alcune considerazioni conclusive: certo – e lo si è detto – non può che trattarsi di *prime* conclusioni; dunque inevitabilmente *provvisorie*; ma che, in ragione dei dati analizzati e della prassi osservata, consentono già di delineare con chiarezza almeno una prima tendenza venuta in rilievo nel processo indagato.

Tale tendenza si basa su due principali restituzioni.

La prima muove da un dato – normativo e di contesto – oramai consolidato: la definizione dell'assetto regolativo e organizzativo di attuazione del PNRR è riconducibile, invero senza sorpresa, all'indirizzo dell'Esecutivo nazionale. Sul piano normativo: l'impiego prevalente di fonti riconducibili alla sede governativa, a partire da decreti-legge e decreti legislativi, con cui si è costruito il modello complessivo in discorso<sup>117</sup>; e, sul piano organizzativo, la centralizzazione delle modalità di coordinamento sotto l'asse della Presidenza del Consiglio confermano un dato – invero acquisito, ma che viene qui in rilievo con rinnovata forza – della netta «preminenza dell'Esecutivo»<sup>118</sup>.

La seconda riguarda invece la sfida – di un pieno coordinamento e di una effettiva negoziazione interistituzionale – rispetto alla quale è stata specificamente messa in campo la Cabina di regia: una sfida, almeno ad oggi, rimasta disattesa, innanzi alla persistente verticalizzazione del processo attuativo considerato in capo allo Stato.

Tali restituzioni, tuttavia, non esauriscono i tratti salienti delle vicende istituzionali analizzate: coordinamenti e negoziazioni, infatti, hanno continuato a prodursi anche in questo processo attuativo, ma in sede diverse; diverse – si badi – rispetto alla Cabina di regia, ma non rispetto a modalità e sedi tipiche del processo di decisione.

La prima sede – che, peraltro, precede temporalmente le fasi qui indagate – ha trovato campo principalmente nella negoziazione con la dimensione europea: in tal senso, com'è noto, investendo specificamente la Commissione, specie nella definizione del *Next Generation EU*<sup>119</sup>.

La seconda sede – quella attuativa, qui osservata – si è prodotta nelle sedi interne alla Presidenza del Consiglio; e, specificamente, nell'ambito di quei processi governativi altrove<sup>120</sup>

---

Conferenza Unificata è stata, come quella del Tavolo permanente, molto intensa: nel 2021, è stata convocata, a seguito dell'8 aprile, ben *ventisei* volte. Cfr., su profili ulteriori CAMERA DEI DEPUTATI, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Il PNRR e le Assemblee legislative*, 1 aprile 2022, p. 42, in cui si legge che «Il coordinamento degli esecutivi è stato promosso dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome mediante l'avvio di una Cabina di regia delle Regioni che ha consentito di condividere linee di azione coerenti con le linee strategiche del PNRR. Il coordinamento delle Assemblee legislative è stato promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, che ha dedicato specifiche sessioni di lavoro proprio alla gestione del PNRR».

<sup>117</sup> Dati disponibili sul cronoprogramma a cura degli Uffici della Camera dei deputati: <https://www.camera.it/temiap/allegati/2022/03/04/OCD177-5387.pdf>.

<sup>118</sup> Cfr. U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente)*, cit., p. 19.

<sup>119</sup> Ad esempio, in tema di *Operational Arrangements* (OA), dalla nota stampa del 23 dicembre del Ministero dell'Economia e delle Finanze, si legge che «I contenuti degli OA sono stati condivisi a livello tecnico con le strutture PNRR dei singoli Ministeri interessati e sono stati oggetto di negoziato con la Commissione europea». Il dato sembra confortare che, nella fase di programmazione, la negoziazione sia avvenuta tra Governo – Commissione Europea.

<sup>120</sup> In tal senso, U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., pp. 107 ss.

indagati nelle loro coordinate più generali, e qualificabili come *endogovernativi*. Ciò vale per l'impiego delle fonti; per le soluzioni organizzative sperimentate; per le sedi di coordinamento e contrattazione messe in campo: ancora con riferimento all'attuazione del PNRR, infatti, sembra valere quanto già notato circa «il modello negoziale per eccellenza [che] risiede nel complesso coordinamento dell'attività normativa del Governo»<sup>121</sup>. È infatti l'Esecutivo che ha negoziato – e negozia – le misure di attuazione con le «parti»<sup>122</sup>; ed è in esso che si costruiscono le reti di consenso, interne ed esterne.

La terza – rispetto alla quale la Cabina di regia era parsa la sede privilegiata – riguarda il raccordo interistituzionale e la negoziazione con gli enti locali: anche questo processo, in realtà, non si è spostato di molto rispetto alle forme consuete; si è bensì consolidando nel meccanismo delle Conferenze, pur avvalendosi di qualche supporto ulteriore, come quello del citato *Nucleo PNRR Stato-Regioni*<sup>123</sup>. Insomma: anche il progetto di una sede – di raccordo, dialogo, sintesi – è parso sfumare sotto la pressione – indubbiamente elevata – di eventi, tempi, rapporti di forza.

Il quadro descritto mostra come la Cabina di regia non si sia rivelata – almeno non ancora – quale sede privilegiata del raccordo interistituzionale e delle relative negoziazioni. Diversamente, pur a fronte di poteri di impulso, controllo e coordinamento a essa riconducibili, il processo attuativo del PNRR si è di fatto realizzato attraverso le più collaudate modalità di interlocuzione istituzionale: a partire dalle sedi di raccordo tra Stato e autonomie; e dai tavoli tecnici, anche istituiti *ad hoc*, nell'ambito dei quali, anche in ragione dell'intervento di associazioni e *stakeholders*, sono rinvenibili i tratti del *modello negoziale*.

Questo assetto, infatti, ha consolidato tendenze in atto da tempo: sul piano della forma di governo, specie con riferimento al protagonismo dell'Esecutivo, alla centralità delle sedi interne alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla corrispondente limitazione di ruolo del Legislativo; ma anche sul piano della forma (e del tipo) di Stato, con riguardo alla sostanziale centralizzazione, in capo al soggetto statale, del processo attuativo analizzato, in un quadro segnato da una debole partecipazione delle Autonomie e, nell'ambito delle stesse, da una marginalizzazione delle relative sedi legislative.

Come non di rado accade al cospetto di nuove sperimentazioni istituzionali, tra progettazioni e obiettivi, ovvero tra modelli e rendimenti, possono determinarsi distanze, in alcuni casi di considerevole portata: è, indubbiamente, quanto accaduto circa il destino della Cabina di regia, dove una prima, e sicuramente netta, distanza tra modello e messa in opera è stata segnata. Tuttavia, il processo attuativo in discorso – oggettivamente impervio e altamente complesso – è ancora lungo<sup>124</sup>: può darsi – ed è negli auspici di queste prime osservazioni – che intervengano correzioni di indirizzo orientate a restituire effettività al modello, specie dal punto di vista della integrazione tra livelli di governo. Di tali correzioni, di metodo oltre che di indirizzo, potrà giovare il processo attuativo complessivo: per raccordare piani normativi e

<sup>121</sup> Cfr. *Ivi*, p. 111

<sup>122</sup> Ove il lemma «parti», non indica unicamente le cd. parti sociali, ma include anche interessi vari e ulteriori; sul tema si v. *Ivi*, p. 114; In tal senso, si v. anche F. CAZZOLA, M. MORISI, R. MOTTA, *La rappresentanza degli interessi tra Governo e partiti*, in *Il ponte*, nn. 4-5, 1984, p. 54.

<sup>123</sup> Cfr. art. 33, decreto-legge n. 152 del 2021.

<sup>124</sup> È previsto che la Cabina di regia operi per l'intera durata attuativa del PNRR, ovvero sino al 31 dicembre 2026.



organizzativi tra sedi esecutive e parlamentari; e per valorizzare la partecipazione tra istanze centrali e periferiche.

Se, com'è noto, tra gli obiettivi del PNRR rientra il superamento delle fratture sociali ed economiche, a partire da quelle che si producono a livello territoriale e lungo l'asse Nord-Sud, quegli auspicati adeguamenti di indirizzo potranno assumersi certamente a vantaggio di un disegno complessivo: quanto al sistema di *governance* analizzato; e quanto, soprattutto, al raggiungimento di obiettivi unitari, intesi a colmare divari, ridurre diseguaglianze, incentivare partecipazione e opportunità.

VANESSA MANZETTI – LETIZIA COLANGELO\*

## I controlli della Commissione e della Corte dei conti europea sui fondi del PNRR: verso una nuova declinazione orientata alla *performance*\*\*

ABSTRACT (EN): The paper aims to investigate the controls on the Recovery and Resilience Facility, focusing on the role of the Commission and the European Court of Auditors. The particularities of the RRF and its innovative control system will show the characteristics how this complex construction, while being located in the wake of cohesion policy, seems to herald a significant paradigm shift in the EU finance.

ABSTRACT (IT): Il contributo si propone di indagare l'assetto dei controlli sul Recovery and Resilience Facility, con particolare riferimento alle prerogative di Commissione e Corte dei conti europea. Evidenziare le peculiarità di RRF e del suo sistema di controlli, porterà a comprendere le caratteristiche di questa costruzione innovativa e complessa che, pur collocandosi nel solco della politica di coesione, sembra preannunciare un rilevante cambio di paradigma nelle finanze europee.

SOMMARIO: 1. Nuovi paradigmi (non solo) finanziari per i fondi europei — 2. Il sistema dei controlli sul PNRR e il *pivot* della Commissione europea — 3. La Corte dei conti europea “alla ricerca” del ruolo di “controllore del controllore” — 4. Spunti di riflessione

### 1. Nuovi paradigmi (non solo) finanziari per i fondi europei

La fase attuale, scandita dall'emergenza pandemica, costituisce un momento di profonda trasformazione sociale, culturale, economica e politica. Grandi temi come il rinnovato ruolo dell'intervento pubblico e la necessità di fornire risposte alle crescenti lacerazioni del tessuto sociale hanno posto le Istituzioni europee di fronte ad un improrogabile cambio di paradigma<sup>1</sup>.

Si è così passati da una visione economica arroccata su rigidi vincoli di bilancio ad una impostazione di “programma economico e sociale” declinata nel *Next Generation UE* (NGUE), incardinato su tre assi fondamentali (transizione ecologica, transizione digitale e inclusione sociale), che sottendono la necessità di modificare nel profondo il modello di sviluppo

\* Vanessa Manzetti è Ricercatrice nell'Università di Pisa; Letizia Colangelo è Dottoressa di ricerca in Scienze giuridiche, indirizzo Diritto pubblico e dell'economia. Il contributo è frutto delle riflessioni comuni e condivise dei due autori, tuttavia i paragrafi 1, 3 sono stati elaborati da Letizia Colangelo, i paragrafi 2,4 sono stati elaborati da Vanessa Manzetti.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Anche se non si tratterebbe di un vero e proprio momento “hamiltoniano”. Si vedano A. NUSSBAUM – B.J. MERKEL, *Merkel, Macron Conjure Hamilton Moment to Fight EU Break-Up*, in *Bloomberg.com*, 5/19/2020, p. 1; V. MANZETTI, *Politiche monetarie e fiscali europee ai tempi del coronavirus: riflessioni a margine*, in AA.VV. *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Napoli, 2019, p. 2115; F. Salmoni, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, 2021, p. 144 ss.

dominante, segnato dalla finanziarizzazione dell'economia, dall'impovertimento della sfera pubblica (lavoro, servizi, qualità della vita) e dalla compressione della componente sociale.

E infatti, le risorse del NGUE sono riconducibili in modo *sui generis* al bilancio europeo, qualificandosi, viceversa, come uno strumento separato dal *Multiannual Financial Framework* (MFF) 2021-2027, secondo un modello che potremmo definire "ibrido"<sup>2</sup>.

In sostanza, per gli anni 2021-2027 si è vista la costruzione un bilancio a lungo termine potenziato dal NGUE<sup>3</sup>, in cui i diversi programmi di spesa vengono finanziati sia con i fondi del quadro finanziario pluriennale, sia con il programma NGUE. Se, dunque, i due strumenti sembrerebbero configurarsi come complementari, vi è però una significativa differenza nell'inquadramento delle risorse, in quanto i fondi NGUE sono qualificabili come *assigned revenue*<sup>4</sup> (entrate con destinazione specifica), aprendo a nuove sfide e nuove questioni, specialmente sotto il profilo dei limitati poteri di controllo del Parlamento europeo<sup>5</sup>.

E ancora, le risorse del NGUE portano a rilevare un cambio di prospettiva nei rapporti finanziari tra Stati membri ed Unione, in quanto reperite sul mercato mediante il ricorso all'emissione di *eurobonds*, ovvero alla contrazione di c.d. "debito comunitario"<sup>6</sup>. Tant'è che l'ingente ammontare di risorse destinate agli Stati in gravi situazioni finanziarie porta alcuni Paesi, come il nostro, ad invertire la storica posizione di contribuente netto detenuta nei confronti del bilancio UE<sup>7</sup>.

Tutti elementi che segnalano la necessità di un radicale rinnovamento nell'approccio alla spesa a valere su risorse di provenienza europea, che dovrebbe così superare le tradizionali difficoltà riscontrate nel buon utilizzo dei fondi UE (a partire dalla scarsa capacità di impiego integrale degli stessi) per riorientarsi intorno alla centralità delle *performance* conseguite per la ripartenza e la crescita dell'Unione.

Di questo cambio di paradigma è sintomatico il *Recovery and Resilience Facility* (c.d. RRF), Dispositivo per la ripresa e la resilienza, che è il programma più importante all'interno del *Next Generation UE*. L'accesso ai fondi del Dispositivo da parte degli Stati membri è subordinato alla redazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, in cui si delinea un percorso di *milestone*

<sup>2</sup> Cfr. P. DERMINE, *The EU's Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe – Between Continuity and Rupture*, in *Legal Issues of Economic Integration*, Volume 47, 2020, p. 346.

<sup>3</sup> Il bilancio dell'UE per gli anni 2021-2027 comprende sia il fondo per la ripresa *Next Generation UE*, per 806,9 miliardi di euro, sia il *Multiannual Financial Framework* (MFF), per 1.074,3 miliardi di euro. All'interno del fondo NGUE, il più corposo canale di finanziamento è il *Recovery and Resilience Facility* (RRF) per 723,8 miliardi di euro.

<sup>4</sup> La qualificazione dei fondi NGUE come *external assigned revenue* è esplicitata nell'art. 3 del Regolamento 2020/2094/UE.

<sup>5</sup> Ai sensi dell'art.21 del Regolamento 2018/1046/UE le entrate con destinazione specifica possono essere utilizzate per finanziare spese determinate. L'art. 22 del medesimo Regolamento prevede poi che gli stanziamenti corrispondenti a entrate con destinazione specifica sono inseriti automaticamente in bilancio quando l'entrata è riscossa. Questi fondi sono, dunque, esclusi dall'ordinario processo di approvazione del *budget* da parte del Parlamento. Cfr. A. MATHIS, *Assigned Revenue in the EU budget*, Strasburgo, 2020; ID. *Assigned revenue in the Recovery Plan. The frog that wishes to be as big as the ox?*, Strasburgo, 2020.

<sup>6</sup> Superando così la storica aversità dei c.d. paesi "frugali" rispetto alla creazione di debito comune. Si veda B. LAFFAN-A. DE FEO, *EU Financing for Next Decade. Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU*, Firenze, 2020; A. MAJOCCHI, *Next Generation EU: verso una fiscalità federale*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 2020; A. IOZZO - A. MAJOCCHI, *Oltre l'emergenza: verso gli Eurobond*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 2020.

<sup>7</sup> L'Italia è il primo beneficiario di NGUE con 68,9 miliardi di contributi a fondo perduto e 122,5 miliardi in prestiti.

(obiettivi) e *target* (traguardi) da perseguire fino al 2026; ove i *milestone* definiscono generalmente fasi rilevanti (riforme) di natura amministrativa e procedurale, mentre i *target* rappresentano i risultati attesi dagli interventi, quantificati in base a indicatori misurabili.

Secondo la logica del Dispositivo solo l'anticipo delle risorse per l'avvio dei Piani non è collegato al raggiungimento di questi obiettivi, mentre i successivi pagamenti sono effettuati esclusivamente in base al raggiungimento dei *milestone* e *target* concordati *ex ante*.

Ciò significa che le ingenti risorse europee, predeterminate al momento dell'approvazione dei Piani, non sono erogate "tutte" insieme, ma in rate semestrali. I semestri di attuazione dei Piani si configurano, quindi, come dei veri e propri *step*, in cui gli Stati possono formulare richieste di accesso alla successiva *tranche* dei fondi, a condizione però che siano stati conseguiti tutti i *milestone* e i *target* previsti per il semestre precedente. E, sempre su base semestrale, è la Commissione ad effettuare la verifica sul rispetto delle scadenze e sul conseguimento degli obiettivi, dal cui esito positivo dipende l'erogazione dei fondi.

Ma più si osserva da vicino il Dispositivo più ci si rende conto di trovarsi davanti a una costruzione tanto innovativa quanto complessa: infatti, pur collocandosi formalmente nel capitolo di bilancio dedicato alle politiche di coesione, con cui condivide finalità, si pone in notevole discontinuità rispetto al modello dei Fondi di coesione<sup>8</sup>.

Il riferimento è a due ordini di fattori che vanno a contraddistinguere il Dispositivo: il primo rinvenibile nel fatto che lo strumento è strutturato secondo il modello di *direct management*<sup>9</sup>, il secondo per l'essere un *performance based instrument*.

Quanto al primo "fattore di discontinuità" il Dispositivo non si caratterizza come i Fondi di coesione per lo *shared management*, ma per un modello di *direct management* della Commissione *ad hoc* e *sui generis*, basato sulle previsioni del regolamento 2021/241/UE e sulle Linee Guida previste dalla Commissione, che delincono un sistema speciale rispetto alle previsioni del Regolamento 2013/1303. La più evidente peculiarità del *direct management* è il fatto che i beneficiari immediati dei fondi non sono persone fisiche o giuridiche, ma sono Stati membri: è come se i Piani di ripresa e resilienza fossero singoli progetti in cui i beneficiari sono gli Stati Membri, all'interno dei quali operano i c.d. *recipients*, ovvero i destinatari dei fondi incaricati dell'attuazione dei singoli interventi.

Il secondo fattore di palese discontinuità del Dispositivo è il suo essere un *performance based instrument*, ovvero uno strumento erogativo che non si basa sull'ordinario modello costi/rimborsi, ma sul raggiungimento dei *milestone* e dei *target*.

L'esito di questa complessa costruzione è che, di fatto, all'interno del capitolo di bilancio dedicato alla coesione si vengono a creare modelli paralleli di gestione e, di conseguenza, di controllo: il Dispositivo va infatti a integrarsi, come *external assigned revenue*, nelle linee di *budget*

<sup>8</sup> Il Dispositivo è integrato nel bilancio dell'UE nella "rubrica 2 - Coesione, fiducia e valori", in particolare nella "sottorubrica 2c - Resilienza e valori", ovvero in un ambito tradizionalmente caratterizzato dalla gestione finanziaria condivisa.

<sup>9</sup> Cfr. art. 8 del Regolamento 2021/241/UE, ai sensi del quale "il Dispositivo è attuato dalla Commissione in regime di gestione diretta, in conformità delle pertinenti norme adottate a norma dell'articolo 322 TFUE, in particolare il regolamento finanziario e il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio".

dedicate alla coesione, collocandosi accanto ai tradizionali fondi strutturali, secondo una logica di addizionalità chiaramente esplicitata dall'art. 9 del Regolamento 2021/241/UE.

Questo implica, come emerge anche dalla Delibera n. 2 del 2021 della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti che, come per i fondi strutturali, i progetti finanziati nell'ambito del NGEU saranno sottoposti a un monitoraggio finalizzato a garantirne la corretta attuazione, e, quindi, il corretto impiego delle risorse attribuite. Gli esiti di tale monitoraggio, se sfavorevoli, potranno portare alla decurtazione delle erogazioni, con la dichiarazione che si tratta di spese “non-eligible” e, quindi, la de-certificazione delle stesse, che sfocia nell'obbligo di recupero al bilancio dell'Unione.

Il cambio di prospettiva sta, dunque, nel fatto che questo meccanismo di monitoraggio non sarà più ancorato (come avviene per i fondi SIE) alla dimostrazione e alla rendicontazione dell'effettuazione della spesa, ma alla *dimostrazione del raggiungimento del risultato* cui l'erogazione e il progetto tendevano. È a questa peculiarità che si fa riferimento quando si sostiene che il NGEU ha un regime di condizionalità “aggravato”<sup>10</sup>. Il che porta a capire “perché” il Dispositivo per la ripresa e resilienza, e conseguentemente i Piani Nazionali, si configurino non tanto come tradizionali piani di spesa, ma come veri e propri piani di *performance*, in cui l'erogazione dei fondi agli Stati è condizionata al raggiungimento di determinati risultati sociali, comportando “a cascata” anche rilevanti conseguenze sul versante del sistema dei controlli finanziari su questo speciale programma europeo.

Il Dispositivo dà vita, infatti, ad un sistema di controlli dalle caratteristiche *ad hoc*, in parte disciplinato in modo chiaro, in parte “in cerca di definizione”, nonostante il Dispositivo riconosca i controlli quali elementi fondamentali nel percorso verso il rilancio e la ripresa non solo dei sistemi economici e sociali degli Stati membri, ma anche dell'intera Unione.

Infatti mentre tale sistema va a strutturarsi in modo alquanto definito intorno ai controlli svolti dalla Commissione Europea, non altrettanto si può dire per i controlli che devono essere svolti dalla Corte dei conti europea, per la ragione che il regolamento 2021/241/UE che disciplina il *Recovery and Resilience Facility*, non prevede al riguardo niente di specifico.

La qual cosa, ovviamente, non implica che il controllo sul Dispositivo non rientri nella sfera di competenza di ECA. Anche perché, ben prima dell'emanazione del regolamento 2021/241/UE, è stata adottata la dichiarazione congiunta del 22 dicembre 2020, con cui Commissione, Consiglio e Parlamento hanno dato vita ad una sorta di interpretazione autentica secondo la quale all'*assigned revenue* si applicano le regole esistenti in materia di *audit* e procedura di discarico (e dunque le regole che vedono l'intervento di ECA).

Partendo da queste premesse, il presente contributo si propone di indagare il peculiare assetto di controlli sul Dispositivo, delineato dall'eccezionalità dettata dall'emergenza pandemica.

---

<sup>10</sup> Parla di regime di “condizionalità aggravata” per RRF la Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di Controllo, nella *Memoria della Corte dei Conti sul decreto- legge n. 77/2021 recante “Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”*, p. 4. Si vedano F. CORTI - J. NUÑEZ FERRER, *Steering and monitoring the Recovery and Resilience Plans. Reading between the lines*, in CEPS, *Recovery and Resilience Reflection Papers*, n. 2, 2021, p. 7 ss; J. PISANI-FERRY, *European Union recovery funds: strings attached, but not tied up in knots*, in *Bruegel Policy Contribution Issue*, n. 19/2020.

## 2. Il sistema dei controlli sul PNRR e il pivot della Commissione europea

Per cogliere appieno l'opportunità del Dispositivo è dunque necessario che gli Stati membri affrontino nei propri Piani Nazionali una molteplicità di sfide, perseguendo cambiamenti strutturali e riforme amministrative da attuare entro il 2026, al fine di superare anche le criticità legate alla sana gestione dei fondi europei<sup>11</sup>.

Tra gli elementi fondamentali da indicare in ciascun Piano vi sono i costi stimati delle riforme e degli investimenti, l'indicazione dei *milestone* e dei *target* da raggiungere secondo un determinato cronoprogramma e, non ultima, la descrizione del sistema da adottare per prevenire, individuare e sanzionare fenomeni di corruzione, frode e conflitti di interesse, nonché per evitare casi di doppi finanziamenti da altri programmi dell'Unione (art.22 Regolamento 241/2021/UE).

Anche se gli obiettivi dei Piani possono richiedere un orizzonte temporale più esteso per manifestare compiutamente il loro impatto sul tessuto economico e sociale dell'Europa, la Commissione ha cercato di individuare un sistema di verifica dei risultati basato su una serie di indicatori sintomatici dei miglioramenti nella *governance* e della modernizzazione del settore pubblico degli Stati membri.

La valutazione dei progressi nell'implementazione dei Piani avviene, dunque, secondo un Quadro comune di indicatori, definito nel Regolamento 2021/2106/UE, consultabile attraverso una piattaforma *online* denominata *Recovery and Resilience Scoreboard*, attraverso cui si possono monitorare sia i progressi dei singoli Piani nazionali sia lo stato dell'arte complessivo della attuazione del *Recovery and Resilience Facility*.

I controlli svolti dalla Commissione Europea assumono quindi un ruolo di *pivot*, al fine di verificare se i programmi di rilancio stanno andando verso la giusta direzione.

Dunque, centrale, è interrogarsi su quale sia lo spazio per i controlli della Commissione.

Rispondere a questa domanda non è affatto semplice: se è vero, infatti, che il Dispositivo va a potenziare il capitolo di bilancio dedicato alla coesione, è anche vero che molte sono le peculiarità del Dispositivo che emergono proprio da un confronto tra le disposizioni del Regolamento 2021/241/UE e il sistema tradizionale dei controlli sui fondi strutturali, la cui fonte principale è il Regolamento 2013/1303/UE.

Infatti i controlli sul *Recovery and Resilience Facility* "risentono" delle caratteristiche di queste "speciali e singolari" risorse indirizzate a uno specifico scopo e vincolate nel tempo, e pertanto collocate in quella particolare area del bilancio che è la *external assigned revenue*, che comporta la gestione diretta (c.d. *direct management*)<sup>12</sup> della Commissione ai sensi dell'art. 21 del

<sup>11</sup> I diversi Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza sono stati delineati anche sulla base delle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio nel 2019 e 2020.

<sup>12</sup> I Regolamenti 2013/1303/UE e 2018/1046/UE, stabiliscono che la Commissione Europea esegue il bilancio UE con le seguenti modalità: "gestione diretta", ossia attraverso i suoi servizi o tramite agenzie governative; "gestione concorrente" con gli Stati Membri e, in via residuale, "gestione indiretta", ovvero affidando compiti di esecuzione ad altri soggetti, come paesi terzi od organismi da questi designati, la Banca europea per gli investimenti ("BEI"), il Fondo europeo per gli investimenti ("FEI") o organismi di diritto pubblico o privato.

Regolamento 2018/1046/UE. È la stessa Commissione, infatti, a selezionare i beneficiari dei contributi dei fondi nell'ambito di programmi di cui ha la titolarità e ad essere responsabile di tutte le fasi di implementazione dei programmi di spesa, evitando così alcuni aggravati amministrativi che caratterizzano lo *shared management*.

Una scelta questa che presenta profonde implicazioni dal punto di vista dei controlli della Commissione, che si esplicano in modo differenziato nelle diverse fasi dell'*iter* di vita dei Piani, articolandosi in controlli *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, secondo il modello già generalmente previsto per i fondi strutturali<sup>13</sup>.

Ed infatti, la fase dei controlli *ex ante*, ormai conclusa, si è concretizzata in una verifica di "ammissibilità" dei Piani da parte della Commissione, e nella conseguente presentazione della proposta - connotata da una particolare completezza - di approvazione o meno dei piani al Consiglio<sup>14</sup>.

Nella fase *ex ante* il controllo della Commissione è stato dunque finalizzato a verificare che i Piani contenessero i *milestone*, i *target* e le tempistiche della loro realizzazione, con riferimento, in particolare, ai pilastri del *Recovery and Resilience Facility*<sup>15</sup>.

Questa fase è stata guidata dai principi di efficienza, efficacia, pertinenza e coerenza, che hanno comportato una valutazione di ampio respiro da parte della Commissione, deputata alla verifica della conformità dei Piani con le previsioni del Regolamento 2021/241/UE. L'obiettivo ultimo di questo controllo si è sostanziato anche nel vaglio di ragionevolezza dei Piani, volto ad escludere alla radice l'ammissibilità di quelli contenenti obiettivi irrealizzabili e incoerenti, oppure privi di modalità idonee di monitoraggio e caratterizzati da una oggettiva difficoltà nel loro controllo.

Una valutazione particolarmente pervasiva è stata effettuata per quegli Stati membri che hanno fatto richiesta non solo delle risorse a fondo perduto, ma anche di prestiti. Questi hanno dovuto indicare con precisione le ragioni della richiesta, il motivo per cui non hanno ritenuto sufficiente il contributo finanziario a fondo perduto, oltreché specificare dettagliatamente le riforme e gli investimenti che intendono realizzare.

La fase *ex ante* si è conclusa, dunque, con l'approvazione dei Piani, e con la firma da parte della Commissione degli accordi operativi di sovvenzione, e in taluni casi (come per l'Italia)

---

<sup>13</sup> I controlli sui fondi strutturali della Commissione Europea sono disciplinati dal Regolamento 2013/1303/UE e si articolano in valutazioni *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*. I principi generali di queste valutazioni sono delineati dall'articolo 54 del Regolamento 2013/1303/UE, secondo cui il loro obiettivo è migliorare la qualità della progettazione e dell'esecuzione dei Programmi e per verificarne l'efficacia, l'efficienza e l'impatto, tenendo conto missione dei rispettivi Fondi SIE, in relazione agli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e tenendo conto delle dimensioni del Programma in relazione al PIL e al tasso di disoccupazione nella zona interessata dal Programma, ove appropriato.

<sup>14</sup> Proposta, si ricorda, connotata da una particolare completezza, e dunque "a cascata" di limitati margini decisionali in capo al Consiglio, dato che in questa la Commissione aveva già indicato il contributo da erogare, i progetti e le riforme da porre in essere, oltreché all'individuazione del costo stimato e all'indicazione dell'arco temporale entro cui dovranno essere raggiunti gli obiettivi.

<sup>15</sup> Si vedano gli articoli 19 e 20 Regolamento 2021/241/UE. I pilastri di RRF sono transizione verde; trasformazione digitale; crescita e occupazione intelligenti, sostenibili ed inclusive; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza; politiche per la prossima generazione, compresi l'istruzione e lo sviluppo di competenze.

anche di prestito con gli Stati Membri. Questi accordi, in cui sono indicati i dettagli sui tempi di pagamento, gli obiettivi e l'accesso ai dati, oltreché gli indicatori e le tappe fondamentali per corroborare la richiesta di esborso, rappresentano, quindi, la base fondamentale per i successivi controlli della Commissione, quelli, in sostanza, c.d. *in itinere*, che trovano il loro principale ancoraggio nel Quadro di valutazione del *Recovery and Resilience Facility* in cui sono individuati indicatori comuni da utilizzare per rendicontare lo stato di avanzamento dei Piani e valutare il raggiungimento degli obiettivi.

È infatti il controllo *in itinere* il momento in cui si accerta il raggiungimento dei *milestone* e dei *target* definiti dai Piani e ammessi in sede di controllo *ex ante*, in quanto considerati chiari sia sotto il profilo qualitativo e quantitativo. I *milestone* e i *target* si configurano così come nodo di congiunzione tra controllo *ex ante* e controllo *in itinere*, ove quest'ultimo è un controllo "centrale e strategico" per la sostenibilità dei Piani, posto che gli Stati membri possono presentare, sino a un massimo di due volte l'anno, le richieste motivate di pagamento dei contributi previsti, a condizione che abbiano raggiunto gli obiettivi previsti dai Piani.

Tali richieste sono strutturate in stretta correlazione con il ciclo di bilancio, essendo formulate nell'ambito del Semestre europeo, momento in cui gli Stati membri devono riferire altresì alla Commissione sui progressi compiuti nell'attuazione dei propri Piani di ripresa e resilienza, dando vita così ad una integrazione tra ciclo di bilancio e ciclo del PNRR. Integrazione che, a ben vedere, comporta modifiche al normale *iter* del ciclo di bilancio non solo a livello europeo, ma anche nazionale.

È dunque a fronte delle richieste di erogazione dei contributi degli Stati che la Commissione valuta se gli obiettivi prefissati sono stati effettivamente raggiunti dallo Stato membro e trasmette la propria relazione al Comitato economico e finanziario, chiedendo il relativo parere.

In caso di esito positivo del controllo, la Commissione autorizza l'erogazione delle somme<sup>16</sup>; se invece il controllo ha esito negativo, in quanto gli obiettivi non sono stati conseguiti in misura soddisfacente, la Commissione sospende l'erogazione delle somme sino a quando a livello nazionale non siano poste in essere tutte le misure idonee per realizzare gli obiettivi prestabiliti<sup>17</sup>. Se queste misure non sono adottate entro sei mesi dalla sospensione, il *quantum* del finanziamento viene diminuito in modo proporzionale, fatta salva la possibilità per gli Stati membri interessati di presentare idonee giustificazioni.

Inoltre, nel caso in cui decorrano oltre diciotto mesi dalla data di adozione del piano da parte del Consiglio senza che uno Stato membro abbia dato attuazione al Piano mediante il conseguimento dei traguardi e obiettivi prefissati, la Commissione risolve gli accordi assunti con lo Stato e disimpegna l'importo del finanziamento, fatta salva la possibilità per lo Stato membro di presentare idonee giustificazioni in merito<sup>18</sup>.

Qualora, invece, a causa di elementi oggettivi, il Piano o alcuni *milestone* non siano più realizzabili, lo Stato membro può proporre una variazione al Piano e la Commissione deve valutare le modifiche<sup>19</sup>. La *ratio* di consentire modifiche legate al mutamento oggettivo delle

<sup>16</sup> Art. 24 c. 4 e 5 del Regolamento 2021/241/UE.

<sup>17</sup> Art. 24 c. 6 del Regolamento 2021/241/UE.

<sup>18</sup> Art. 24 c. 9 del Regolamento 2021/241/UE.

<sup>19</sup> Art. 21 del Regolamento 2021/241/UE.

circostanze deriva dalla volontà di evitare che il mancato raggiungimento delle tappe intermedie comporti la sospensione dei pagamenti.

La Commissione ha due mesi di tempo per rivalutare i piani e può, in caso di valutazione negativa, respingere gli emendamenti, oppure, in caso di valutazione positiva, proporre una decisione di attuazione modificata al Consiglio, che deve approvarla entro quattro settimane.

Il controllo effettuato dalla Commissione in caso di proposizione di modifiche ai piani è duplice: in primo luogo è volto a verificare l'effettiva irrealizzabilità del piano; in secondo luogo, è volto a verificare che il nuovo piano risponda agli obiettivi e ai criteri previsti dal Regolamento. Se la Commissione considera sussistenti le ragioni oggettive propone al Consiglio di approvare le modifiche, in caso contrario rigetta la richiesta entro due mesi dalla presentazione della domanda. Il controllo *in itinere* in questo caso sembra ri-attivarsi come un controllo *ex ante*.

Il conseguimento dei *milestone* e dei *target* non può però essere l'unico criterio sulla base del quale valutare i Piani Nazionali: analogamente a quanto accade per i fondi strutturali, l'attuazione del Dispositivo è vincolata anche al rispetto della sana gestione finanziaria<sup>20</sup>. Pertanto, in caso di mancato rispetto di una procedura per i disavanzi eccessivi, o in caso di non conformità relativa ad un piano di azioni correttive in presenza di squilibrio eccessivo, la Commissione può proporre al Consiglio la sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti<sup>21</sup>. Questa decisione deve essere condotta alla luce del principio di proporzionalità, tenendo conto della situazione economica e sociale dello Stato membro interessato, in particolare del livello di disoccupazione, povertà ed esclusione sociale, nonché del possibile impatto della sospensione dei fondi sull'economia del Paese.

Non solo. All'erogazione dei fondi sul Dispositivo si applica anche la condizionalità del rispetto dello Stato di diritto e dei valori fondamentali dell'Unione, quale presupposto essenziale del rispetto del principio della sana gestione finanziaria<sup>22</sup>.

Quel che più contraddistingue i controlli *in itinere* è poi il fatto che essi sono svolti secondo un doppio binario.

---

<sup>20</sup> Cfr. articolo 75 c. 2 del Regolamento 2013/1303/UE e considerando nn. 40 e 53 del Regolamento 2021/241/UE.

<sup>21</sup> Art. 10 Regolamento 2021/241/UE.

<sup>22</sup> Da ultimo non può non farsi riferimento al fatto che con il Regolamento 2020/2092/UE è stato introdotto un peculiare regime di condizionalità per la protezione del bilancio dell'UE. Nel quadro introdotto dal nuovo regolamento, in caso di violazione dei principi dello Stato di diritto che incidono direttamente o rischiano seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o degli interessi finanziari dell'Unione, è possibile adottare misure come la sospensione dei pagamenti o il rimborso anticipato dei prestiti. Si vedano anche le sentenze della Corte di giustizia europea nei giudizi incardinati da Polonia e Ungheria per far annullare il Regolamento 2020/2092/UE (cause C-156/21 e C-157/21). Si vedano R. BIN, *Stato di diritto e ideologie*, consultabile online; C. FASONE, *Crisi dello stato di diritto: condizionalità a tutela del bilancio dell'Unione e conclusioni del Consiglio europeo*, in *Quaderni Costituzionali*, Vol. 1, 2021, pp. 214-217; G. M. SALERNO, "European Rule of Law": un principio in cerca d'autore, in *Federalismi*, 19, 2020; E. CASTORINA, *Stato di diritto e "condizionalità economica": quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in *Federalismi*, n. 29, 2020, p. 50 ss.; F. HEINEMANN, *Going for the wallet? Rule-of-law conditionality in the next EU multiannual financial framework*, in *Intereconomics*, n. 6, 2018, p. 299 ss.; M. BLAUBERGER-V. VAN HÜLLEN, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, in *Journal of European Integration*, 2021, p. 9 ss.; M. FISICARO, *Rule of law conditionality in EU funds: the value of money in the crisis of European values*, in *European Papers*, n. 3/2019, p. 711 ss.; W. JACOBY-J. HOPKIN, *From lever to club? Conditionality in the European Union during the financial crisis*, in *Journal of European Public Policy*, n. 8/2020, p. 1162 ss.

Uno a carattere generale, sulla base di elementi comuni a tutti gli Stati membri individuati dal Regolamento. L'altro a carattere specifico, sulla base delle peculiarità di ogni singolo Stato membro, individuate "a cascata" nei singoli Piani Nazionali come approvati dopo il controllo *ex ante* della Commissione. A questo è strettamente connessa un'altra significativa eccezione prevista in deroga all'art. 116, paragrafo 2, del Regolamento 2018/1064/UE, ovvero il fatto che, data la situazione emergenziale, il termine dei pagamenti decorre dalla "dalla data di comunicazione della decisione che autorizza l'erogazione allo Stato membro interessato (...)" o dalla data di comunicazione della revoca della sospensione" del pagamento e non dalla data di ricezione della richiesta di pagamento, valorizzando così l'effettivo risultato raggiunto dallo Stato membro.

Con cadenza annuale, inoltre, la Commissione deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sullo stato dell'implementazione dei Piani che specifichi la misura del raggiungimento degli obiettivi, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, per ognuno dei sei pilastri previsti dal Regolamento. Inoltre, le commissioni competenti del Parlamento europeo possono richiedere che la Commissione, ogni due mesi, relazioni in merito al livello di avanzamento dell'attuazione dei piani da parte degli Stati membri e allo stato delle procedure di finanziamento.

Quel che preme rilevare è poi come il controllo *in itinere* della Commissione si sviluppi "di pari passo" con i controlli posti in essere dagli Stati membri. Questi, infatti, devono porre in essere un proprio sistema di controllo a carattere nazionale sui fondi del Dispositivo, al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, garantendo la conformità al diritto europeo e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione e il contrasto di fenomeni corruttivi, frodi e conflitti di interesse<sup>23</sup>. Sempre agli Stati membri spetta attivare le opportune azioni per recuperare i finanziamenti indebitamente percepiti. Di fatto, il regolamento lascia gli Stati membri liberi di disegnare la fase attuativa dei Piani, purché sia stabilito un adeguato sistema di controlli interni.

Questo intreccio tra controlli della Commissione e nazionali si contraddistingue però per dare "l'ultima parola" alla Commissione, posto che al fine di tutelare la sana gestione finanziaria il Dispositivo prevede una clausola di salvaguardia, ai sensi della quale, in caso di inerzia degli Stati membri nell'apportare adeguate azioni correttive nelle ipotesi di serie irregolarità, frodi o conflitti di interessi, spetta alla Commissione ridurre proporzionalmente il sostegno nell'ambito del dispositivo, nonché recuperare qualsiasi importo dovuto al bilancio dell'Unione<sup>24</sup>. La medesima clausola di salvaguardia opera in caso di grave violazione di obblighi derivanti dagli accordi finanziari.

A rafforzare il sistema dei controlli sul Dispositivo, o più esattamente sui Piani attuativi di questo, è poi la previsione di controlli *ex post* in capo alla Commissione da svolgere al termine dell'implementazione dei PNRR<sup>25</sup>. Questi andranno a concretizzarsi, oltretutto nella verifica sull'effettiva attuazione dei Piani come previsti e approvati, anche in una valutazione globale

---

<sup>23</sup> Si veda l'art. 22 Regolamento 2021/241/UE. In Italia il modello di *governance* e di controllo del PNRR, incentrato sul ruolo del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Ragioneria Generale dello Stato, è stato delineato dal Decreto Legge 77/2021.

<sup>24</sup> Art. 22 comma 5 Regolamento 2021/241/UE.

<sup>25</sup> Art. 32 Regolamento 2021/241/UE.

sull'impatto nel lungo periodo. Entro il 31 dicembre 2028 la Commissione europea dovrà, dunque, inviare al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo un *report* sulle implementazioni che sono state effettivamente compiute e un *report* di tutti i controlli *ex post* che sono stati posti in essere. Questi *report* dovranno dunque indicare gli obiettivi che sono stati realizzati con riferimento a ciascuno dei sei pilastri, il grado di efficienza dell'utilizzo dei fondi, l'impatto che gli investimenti effettuati avranno nel lungo periodo.

Il riferimento ai controlli *ex post* sembra dunque rivestire un'importanza non secondaria se si vuole verificare il concreto stato di attuazione di quello che è un *performance based instrument*, e non ridurre una tale qualificazione ad una mera enunciazione "sulla carta". Si tratta, a ben vedere, del vero banco di prova per un sistema di controlli basato sulla *performance*, dal momento che solo al termine dell'implementazione dei Piani sarà possibile verificare fino in fondo se siano stati pienamente tutelati gli interessi finanziari dell'Unione.

Il quadro così delineato, per quanto rilevante e lineare, non può non suscitare qualche perplessità in ordine alle tempistiche previste sia per i controlli *in itinere*<sup>26</sup>, che per quelli *ex post*: se infatti, da un lato, l'orizzonte temporale del 2028 appare troppo ravvicinato per consentire una piena valutazione dell'impatto degli interventi<sup>27</sup>, dall'altro lato, questo risulta tardivo, in quanto non consentirebbe di tener conto della lezione appresa dai controlli sul Dispositivo (o meglio dai problemi rilevati nella sua implementazione) nella successiva programmazione di lungo periodo, che avrà inizio proprio nel 2028<sup>28</sup>.

### 3. La Corte dei conti: il "controllore del controllore" delle risorse del Dispositivo

Se questo è il quadro dei controlli effettuati dalla Commissione ai sensi del Regolamento 2021/241/UE, non è certo possibile non interrogarsi su quale sia il ruolo assunto dalla Corte dei conti europea (ECA), vale a dire della Istituzione europea la cui missione si sostanzia proprio nel controllo sulle finanze dell'Unione, accertando la sana gestione finanziaria dei fondi europei.

Questi interrogativi non sono certo casuali né tanto meno sintomatici di tentativi di ampliamento delle funzioni della Corte, ma si prefiggono soltanto il fine di chiarire l'architettura del Dispositivo, e più specificamente dell'impianto riservato al "sistema dei controlli", anche se rispetto al controllo della Commissione, quello di ECA appare più nebuloso non essendo oggetto, come si è detto, di una regolamentazione specifica. Questo deve pertanto essere ricostruito nel più ampio quadro della missione e dei compiti propri della Corte dei conti Europa.

---

<sup>26</sup> La tempistica prevista per il monitoraggio annuale e soprattutto per la valutazione intermedia nel 2024 da parte della Commissione potrebbe, infatti, risultare prematura per valutare l'impatto dei piani, dato che la *performance* dei programmi si apprezza in un orizzonte temporale più lungo, quando le misure introdotte hanno dispiegato pienamente i loro effetti.

<sup>27</sup> F. CORTI – J. NÚÑEZ FERRER, *Steering and monitoring*, cit., p. 13.

<sup>28</sup> A. NALDINI, *Improvements and risks of the proposed evaluation of Cohesion Policy in the 2021–27 period: A personal reflection to open a debate*, in *www.sagejournal.com*, 2018, p. 496 ss.

Un dato però appare certo: il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, il *Next Generation EU* ed in particolare il *Recovery and Resilience Facility* prospettano per ECA importanti cambiamenti e sfide, e non solo perché l'avvento del NGEU ha comportato un aumento di oltre il 40% dei fondi UE su cui ECA è chiamata ad effettuare i suoi *audit*, ma anche per il modo in cui i controlli di ECA andranno a svilupparsi nel quadro della complessa galassia delle risorse del NGUE<sup>29</sup>.

La complessità sta, innanzitutto, nella convivenza di programmi diversi sotto il “contenitore” del NGUE. Infatti, se queste risorse vanno tutte ad integrare le voci del *budget* pluriennale dell'UE, diverso sembra essere il sistema di controlli che interessa il Dispositivo - il programma principale sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo - da quello che coinvolge gli altri 6 programmi (Horizon, Invest Eu, REACT-EU, Sviluppo rurale, Fondo per una transizione giusta, RescEU).

Tant'è che i programmi diversi dal Dispositivo possono essere controllati utilizzando le metodologie tradizionali, sia attraverso *audit di performance*, sia attraverso l'inclusione delle operazioni finanziarie sottostanti nel campione utilizzato per la *déclaration d'assurance* - DAS (o *statement of assurance* - SOA)<sup>30</sup>.

Ebbene, a fugare i dubbi sull'intervento di ECA (se ce ne potevano essere), oltre alla dichiarazione congiunta del 22 dicembre 2020 di Consiglio, Commissione e Parlamento Europeo in cui in modo apodittico si è sottolineato che anche il *Recovery and Resilience Facility* deve essere soggetto ad *audit* e rientrare nella procedura di discarico del Parlamento europeo, è intervenuta la stessa strategia della Corte per il 2021-2025, in cui è stato esplicitato a chiare lettere che il controllo sul Dispositivo rientra a pieno titolo tra le missioni prioritarie di ECA, specificando altresì che, proprio per questo, verranno assunte nuove iniziative, volte a proseguire e potenziare le valutazioni su questioni di *performance* nei più rilevanti ambiti tematici e sull'attuazione del *Recovery and Resilience Facility*.

Anche se ancora *in divenire* sembra essere la definizione del perimetro e della portata degli *audit* di ECA sul Dispositivo, in quanto strumento singolare e innovativo contraddistinto da regole di erogazione così diverse rispetto a quelle tradizionali dei Fondi europei, già si individuano alcuni punti critici circa le procedure da seguire.

Se infatti si prova a ricostruire in via interpretativa il quadro dei controlli di ECA sul Dispositivo, non scontato è il riferimento alle prerogative definite dall'articolo 287 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), che attribuisce alla Corte dei conti europea un potere di controllo generale sulle entrate e sulle spese nell'Unione, e quindi anche su tutte le entrate e le spese non solo della Commissione, soggetto principale del suo controllo (*main auditee*), ma anche delle altre autorità deputate alla gestione del *budget (other auditee)*<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> M. POMIENSKI - J. OROSZKI - P. SIME, *Auditing the legality and regularity of the NGEU- a strategic challenge for the ECA in the years to come*, in *European Court of Auditors Journal*, 28 maggio 2021.

<sup>30</sup> M. POMIENSKI - J. OROSZKI - P. SIME, *Ibid*. Sulla DAS si veda G. CIPRIANI, *Improving the Accountability of the EU Budget's Multi-Level Implementation: Strengthening the Contribution of the European Court of Auditors*, in *German Law Journal*, 22, 2021, p. 472 ss.

<sup>31</sup> Si tratta, secondo il dettato dell'art. 287 TFUE “di ogni organo o organismo creato dall'Unione, nella misura in cui l'atto costitutivo non escluda tale esame”.

Nello specifico a ECA spetta sia l'obbligo - introdotto con il Trattato di Maastricht - di emanare annualmente (in stretto rapporto con l'esercizio finanziario) un controllo di legalità e regolarità del budget europeo, c.d. DAS, oltre a controlli di *performance* (art.287, comma 4 TFUE), estrinsecantisi nei c.d. *special report*, non ancorati al vincolo della ricorrenza annuale e aventi ad oggetto argomenti di particolare interesse<sup>32</sup>. Questi ultimi si contraddistinguono per un approccio volto al *financial management* o *value for money*, ovvero all'introduzione nei canoni dell'*audit* dei concetti di *sound financial management* e di *performance*, quale approccio complementare rispetto a quello dell'*audit* di legalità e regolarità, dal momento che non è detto che ciò che risulta legale e regolare sotto il profilo finanziario, sia perfettamente conforme alla migliore e sana gestione finanziaria.

Nel quadro delineato dal TFUE e dal Regolamento Finanziario la gestione del budget europeo è condivisa secondo una logica multilivello tra la Commissione e gli Stati membri, mentre ad ECA spetta un mandato di controllo esclusivo su tutti i movimenti finanziari riconducibili all'UE, *in primis* sui fondi europei<sup>33</sup>.

Ma questo modello, come si è visto, non è certo quello previsto dal Dispositivo, che chiama in causa per il sistema dei controlli *in primis* la Commissione, e poi anche gli Stati nazionali.

Qual è allora lo spazio per i controlli della Corte dei Conti Europea?

Nella DAS il controllo di regolarità e legalità di ECA va a verificare l'osservanza dei requisiti di legge sia sotto il profilo delle "condizioni per i pagamenti" (c.d. *conditions for payments*), il rispetto delle quali è fondamentale per l'erogazione dei fondi, sia sotto il profilo di "altri problemi di conformità" (*other compliance issues*), che non hanno un impatto diretto sulla possibilità di erogare i fondi, ma che, implicando un rischio, potrebbero comportare rettifiche finanziarie<sup>34</sup>.

Nel caso del Dispositivo, il controllo di legalità e regolarità dovrebbe prendere quale parametro il rispetto del regolamento 241/2021/UE e dei suoi principi fondamentali, oltre agli accordi finanziari sottoscritti con i singoli Stati.

Il condizionale però è d'obbligo, poiché la singolarità del Dispositivo sta proprio nell'individuare quali *conditions for payments* il conseguimento dei *milestone* e dei *target* concordati nei Piani nazionali di ripresa e resilienza, andando così a "contaminare" il controllo di legalità e regolarità con aspetti relativi alla *performance*, dal momento che l'erogazione dei fondi non avviene in base alle spese che vengono rendicontate ma, per così dire, in base alla "rendicontazione" del raggiungimento degli obiettivi, verificabile sulla base degli indicatori individuati dalla Commissione e dunque già valutati.

Anche perché assai ardua appare la possibilità concreta di attuare un controllo di legalità e regolarità omologo a quello svolto in sede di *statement of assurance* sui fondi del *Recovery and*

---

<sup>32</sup> Nell'ambito dell'*audit* di *performance* una pietra miliare è rappresentata dalla pubblicazione nel 2020 della prima relazione di performance di ECA relativa al bilancio europeo. Questa risulta infatti sintomatica ed anticipatoria del controllo che ECA dovrebbe assolvere nei confronti del Dispositivo, in modo autonomo e diverso rispetto a quello svolto dalla Commissione.

<sup>33</sup> Si veda G. CIPRIANI, *Improving the Accountability*, cit., p. 469.

<sup>34</sup> M. POMIENSKI - J. OROSZKI - P. SIME, *Ibid.* Si veda *European Court of Auditors, The DAS Methodology*, consultabile sul sito istituzionale di ECA, pp. 19 e 27.

*Resilience Facility*, dal momento che la focalizzazione del Dispositivo sulla *performance* crea un sistema basato sui risultati in cui il tasso di errore nella spesa assume una rilevanza minore, o comunque da calcolare secondo un parametro diverso.

Cosa sarà allora dello *statement of assurance* fondato sull'individuazione del tasso di errore?

La risposta non è scontata, poiché nella DAS sul Dispositivo, venendo meno il legame diretto tra gli importi erogati e le stime dei costi, è presumibile che ECA non vada ad individuare un vero e proprio tasso di errore nella spesa dei fondi, ma vada ad effettuare una sorta di stima di quali importi sono stati spesi dagli Stati nonostante il mancato raggiungimento dei *milestones* e dei *target*.

In conclusione, sembra delinearsi un sistema in cui il controllo finanziario di ECA va a integrarsi con aspetti di *performance* ed a focalizzarsi su quei casi in cui, a fronte dell'avvenuto pagamento della Commissione, si accerti che i *target* e i *milestones* non sono stati in realtà raggiunti, rivalutando così i controlli della Commissione. Si darebbe così luogo a una *re-performance* dei controlli già svolti dalla Commissione al momento della decisione di erogazione dei fondi, tenendo conto anche dei dati di monitoraggio condivisi tra Commissione e Stati membri e considerando le differenti caratteristiche di obiettivi e indicatori da Stato a Stato, come definiti negli accordi operativi.

Una lettura del genere trova in verità riferimento nell'art. 24 del Regolamento *Recovery and resilience facility* che, separando i fondi erogati dai costi sostenuti, lega la valutazione di legalità e regolarità al conseguimento di *milestones* e *target* ed ancora strettamente il controllo della Commissione a queste valutazioni di *performance*, influenzando di conseguenza il controllo di ECA.

A ridimensionare almeno in parte il sacrificio che così sembrerebbero subire i controlli di legalità e regolarità di ECA, intervengono però due ordini di fattori.

Il primo rinvenibile nella stessa architettura del Dispositivo quando affida agli Stati membri il compito di garantire un sistema di controlli volto ad assicurare che la spesa sia conforme a tutte le norme nazionali ed europee, oltretutto a prevenire e individuare le irregolarità nella gestione dei fondi<sup>35</sup>.

Il secondo rinvenibile nella stessa struttura della DAS che, oltre al controllo sulla legalità e regolarità delle transazioni, implica anche una valutazione sui sistemi di controllo<sup>36</sup>. Questo, nel caso del Dispositivo, assicura che anche in un sistema di controlli multilivello il ruolo di controllore della sana gestione finanziaria delle risorse europee debba (o dovrebbe) spettare in ultima istanza a ECA.

E così, si sposterebbe l'enfasi dalla verifica del tasso di errore delle operazioni finanziarie alla valutazione dei sistemi di controllo interno attuati dagli Stati membri.

---

<sup>35</sup>Salvo i casi previsti dall'art. 22 c.5 del Regolamento 2021/241/UE, ovvero i casi più gravi di frode, corruzione e conflitto di interessi che ledano gli interessi finanziari dell'Unione o di gravi violazioni di obblighi derivanti dagli accordi di finanziamento, in cui è la Commissione a poter intervenire con la riduzione proporzionale del sostegno nell'ambito del dispositivo e per recuperare qualsiasi importo dovuto al bilancio dell'Unione o chiedere il rimborso anticipato del prestito.

<sup>36</sup>Si veda European Court of Auditors, *The DAS Methodology*, p. 10, in cui si legge che "the Court extends its analysis to the supervisory and control systems in the Member States in order to cover "delegation risk. This allows the origin of the errors at the level of underlying transactions to be more precisely identified."

Il quadro della DAS e degli audit di *performance* sul Dispositivo si andrebbe in tal modo a “colorare” e completare, focalizzandosi sul quadro dei controlli posti in essere dagli Stati membri per proteggere il bilancio europeo, elemento secondario rispetto all’erogazione dei fondi, ma fondamentale per la sana e prudente gestione dei fondi del *Recovery and resilience facility*.

In sostanza, se davvero gli audit di ECA si orienteranno in questo senso, è ipotizzabile che riescano a fare luce anche su aspetti tenuti ai margini rispetto ai controlli fatti dalla Commissione. Per realizzare questo obiettivo è tuttavia necessario che ECA rafforzi la cooperazione con le autorità di audit nazionali, in attuazione dell’art. 287 TFUE<sup>37</sup>.

#### 4. Spunti di riflessione

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte e volendo pervenire ad una sintesi, è evidente che il nuovo paradigma di controllo previsto dal Dispositivo, si riverbera anche sul controllo della Corte dei conti europea, nel senso che la Corte deve necessariamente riadattare il proprio sistema di controllo secondo una metodologia capace di mettere in evidenza la correlazione tra il mancato o parziale raggiungimento dei *milestone* e dei *target* e l’impatto finanziario che esso produce, oltre ai risultati dei sistemi di controllo adottati a livello nazionale.

È pure evidente che tale sistema di controlli sembra allontanarsi da quel modello strutturato nella relazione che intercorre tra ECA e Commissione nel momento della procedura annuale di scarico, quando la Corte dei conti europea presenta al Parlamento i risultati della sua relazione annuale sulla gestione finanziaria della Commissione. Momento in cui risulta assai frequente che la valutazione di ECA sia difforme da quella della Commissione. Tant’è che non è raro il caso di un contraddittorio tra le due Istituzioni<sup>38</sup>.

Il regolamento 241/2021/UE si struttura, invece, in modo del tutto singolare, assegnando un ruolo di primo piano alla Commissione Europea, con il rischio (neppure tanto remoto) di alterare profondamente il consolidato equilibrio di poteri e competenze tra le due Istituzioni europee, e dunque anche quel presidio di “trasparenza finanziaria” ravvisabile nella compresenza di valutazioni diverse sulla gestione finanziaria delle risorse UE.

Ciò porta ad evidenziare come tra le sfide lanciate dal Dispositivo, a cui il Regolamento 241/2021/UE ha tentato di dare una risposta, non ci sia solo quella di impiegare un’ingente quantità di risorse al fine di ricostruire e rafforzare il tessuto economico dell’Europa, ma anche quella di definire un nuovo sistema di *audit* in grado di verificare compiutamente lo stato di attuazione dei Piani e coglierne tempestivamente le criticità<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> L’articolo 287 TFUE sancisce il principio di cooperazione delle Istituzioni nazionali di controllo con ECA nell’esecuzione dei controlli sui fondi gestiti o raccolti sul territorio nazionale. Si veda A.M. QUAGLINI, *Recovery and Resilience Facility: sistema dei controlli e ruolo della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei Conti*, quaderno n. 1/2021, p. 45, secondo cui “l’esercizio dei controlli affidati all’auditor europeo sull’utilizzo dei fondi del Ngeu imporrà alla Corte dei conti di svolgere una funzione di *trait d’union* tra il primo e le amministrazioni di spesa, al fine di agevolare le verifiche e i riscontri”.

<sup>38</sup> Cfr. G. CIPRIANI, *Improving the Accountability*, cit., p. 473.

<sup>39</sup> Cfr. L. BALDINI, *I sistemi di controllo e di monitoraggio sull’utilizzo del Recovery Fund*, in B.G. MATTARELLA - L. FIORENTINO - M. CARDONE, *La gestione del Recovery Plan. Le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi*, in *Quaderni della Rivista Amministrazione in Cammino*, 2021, p. 106.

Certo è che tale sistema di controllo non può che modellarsi sui connotati fondamentali del Dispositivo: ovvero il suo essere *external assigned revenue* e *performance based instrument*, che porta con sé il riferimento al *direct management* della Commissione oltre all'introduzione di un peculiare modello "sociale" di condizionalità.

Ed infatti le risorse del Dispositivo, quali *external assigned revenue* soggette al modello di *direct management*, vanno a creare non soltanto linee di bilancio parallele, ma anche modelli di amministrazione dei fondi paralleli nell'ambito della politica di Coesione UE.

Ed ancora dalla natura di *performance based instrument* deriva il fatto che i controlli devono essere mirati a verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati, con un approccio di carattere prevalentemente sostanziale e non formalistico, fondato *in primis* sul quadro di indicatori individuato dalla Commissione.

In altre parole da linee parallele di budget e da modelli "paralleli" di amministrazione discendono modelli paralleli di controllo, con il rischio di dare vita ad un "sovraccarico amministrativo"<sup>40</sup> per le autorità di gestione, che dovranno attenersi alle nuove regole incentrate sulla *performance* previste per il Dispositivo e, allo stesso tempo, portare avanti fino al 2023 l'erogazione degli impegni del QFP 2014-2020 e, successivamente, procedere all'impiego dei fondi previsti per il QFP 2021-2027, imperniati sul modello dei programmi di spesa.

Tale chiave di lettura porta ad evidenziare come tutta l'architettura del NGUE sia estremamente complessa, e come tra i principali ostacoli da superare ci sia proprio l'aggravio per le amministrazioni chiamate a gestire queste risorse, dal momento che verranno a convivere, nell'ambito del "contenitore" Coesione, il modello tradizionale di *management* dei fondi strutturali e le diverse procedure previste dal *Recovery and Resilience Facility*<sup>41</sup>.

Certamente per comprendere appieno il nuovo modello dei controlli di ECA sui fondi del Dispositivo bisognerà attendere la DAS relativa al bilancio 2021, quando la Corte mostrerà la metodologia applicata per controllare le prime erogazioni avvenute nel 2021. Al momento sembra difficile anche solo ipotizzare che la Corte dei conti possa adottare l'approccio tradizionale della DAS, posto che la mancanza del legame tra erogazione dei fondi ed i costi sostenuti va ad inficiare la base stessa su cui poggiano le metodologie statistiche consolidate di ECA attraverso cui si arriva alla determinazione del tasso di errore.

Peraltro anche un approccio fondato sulla *re-performance* delle valutazioni della Commissione potrebbe non essere scevro da complicazioni. Ed infatti qualora ECA, come "controllore del controllore", potesse in essere un'efficiente valutazione del monitoraggio dell'attuazione dei Piani da parte della Commissione, a questa resterebbe ancora da implementare un sistema di controllo sulla qualità e l'uso corretto delle informazioni fornite dagli Stati membri. Anche perché queste informazioni stanno alla base non solo del complesso sistema di controllo degli Stati membri, ma anche dell'*accountability* davanti alla cittadinanza delle operazioni svolte e dell'impiego dei fondi.

<sup>40</sup> Parlano di "administrative overload" F. CORTI - J. NÚÑEZ FERRER, *Steering and monitoring*, p. 11.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 2.

Nell'intreccio di competenze relative al Dispositivo c'è poi un invitato di pietra di non poco conto, il Parlamento Europeo. Se è vero che spetta al Parlamento europeo insieme al Consiglio approvare il bilancio dell'Unione<sup>42</sup>, questo non vale per NGUE a causa della sua natura di *external assigned revenue*. Le entrate con destinazione specifica, ai sensi dell'art. 21 del Regolamento Finanziario dell'Unione, costituiscono infatti un'eccezione al principio di universalità di bilancio e, in relazione ad esse, il Parlamento è escluso dal processo decisionale.

Questa esclusione non ha sollevato particolari problemi fin tanto che le entrate con destinazione specifica erano una parte estremamente residuale del bilancio UE. Ma, con l'introduzione di NGUE, la quota riservata alla *external assigned revenue* è andata ad aumentare considerevolmente<sup>43</sup> ed è per questo che la dichiarazione congiunta del dicembre 2020 non solo ha specificato che il Dispositivo deve essere sottoposto alle procedure ordinarie di *audit* e *disarcico*, ma ha preannunciato anche una riforma della disciplina delle entrate con destinazione specifica.

Se al momento si è individuata una soluzione ibrida<sup>44</sup>, in cui il ruolo di garanzia del Parlamento viene recuperato in sede di procedura di *disarcico*<sup>45</sup>, è chiaro però che il NGUE sembra fondarsi su un'architettura composita non ancora perfetta, che preannuncia diverse prospettive di riforma, specialmente se, come affermato dai primi commentatori, il modello delle entrate con destinazione specifica secondo un modello *performance based* sotto la gestione diretta della Commissione si sta accingendo a diventare la modalità ordinaria<sup>46</sup>.

Certo è che siamo di fronte ad un quadro in costante via di definizione, rispetto al quale non resta che attenderne l'applicazione, per comprendere se il NGUE rappresenti, più che uno speciale programma emergenziale, il punto di partenza per la costruzione di nuovi paradigmi nella gestione e nel controllo delle finanze europee. Aspetto quest'ultimo che potrà essere chiarito soltanto a seguito della preannunciata riforma delle entrate con destinazione specifica, poiché soltanto allora si potrà capire se e come il Parlamento europeo andrà a riappropriarsi del suo ruolo di autorità deputata all'approvazione dei fondi<sup>47</sup>.

Si tratta comunque di una prospettiva di medio-lungo periodo, l'unica che può ragionevolmente consentire di verificare gli effettivi benefici ed il reale impatto di piani di risorse fondati sulla *performance* quale delineati dal Dispositivo, e dunque anche di riconoscere nel Dispositivo un nuovo strumento elevato al rango di modello generale<sup>48</sup>.

---

<sup>42</sup> Art. 314 TFUE.

<sup>43</sup> Prima dell'avvento di NGUE le entrate con destinazione specifica rappresentavano tra il 5 e l'11% del bilancio europeo. Nel bilancio pluriennale 2021-2027 l'*external assigned revenue* rappresenterà circa un quarto del totale.

<sup>44</sup> DERMINE, cit., p. 9, secondo cui NGUE è una testimonianza della flessibilità e della creatività del diritto europeo. Al tempo stesso, secondo l'Autore, "*NGEU is naturally imperfect and raises a number of new challenges and questions*".

<sup>45</sup> Artt. 318 e 319 TFUE.

<sup>46</sup> F. CORTI – J. NUÑEZ FERRER, *Steering and monitoring*, p. 18.

<sup>47</sup> Così Dichiarazione congiunta di Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione Europea del 22 dicembre 2020 "*in the framework of the next revision of the Financial Regulation, the following issues will be assessed and as appropriate revised (...) the provisions on the external assigned revenue*".

<sup>48</sup> Ogni valutazione di *performance* non può prescindere, inoltre, da un orizzonte temporale di riferimento. Il conseguimento dei *milestone* e dei *target* e l'erogazione dei fondi da parte della Commissione è concentrato in un orizzonte temporale molto limitato (entro il 2026). In altre parole, bisognerà comprendere come la tempistica delineata da RRF abbia condizionato gli Stati nella scelta degli obiettivi, incoraggiando quelli che garantiscono



Quello che può dirsi sin da ora è che il *Recovery and Resilience Facility* ha segnato uno *spillover* dal tradizionale modello dei fondi di coesione verso un nuovo paradigma<sup>49</sup>. Un “salto di specie” che, una volta positivizzati gli aspetti salienti del nuovo modello e ridefiniti compiutamente gli equilibri istituzionali, potrebbe generare nel lungo periodo una proficua “contaminazione”, volta a rafforzare la tradizionale e fondamentale funzione dei fondi europei, ovvero la crescita dell’Unione.

Il condizionale però è d’obbligo, adesso siamo, come si suol dire, “alla prova dei fatti”.

---

risultati più veloci e sicuri, rispetto ad altri più ambiziosi e rilevanti sotto il profilo della *performance* in un’ottica di lungo periodo. Da questo punto di vista i rapporti speciali di ECA, sebbene abbiano il limite di non essere dotati di un’efficacia cogente nell’ordinamento UE, potrebbero fornire importantissime indicazioni.

<sup>49</sup> O. PICEK, *Spillover Effects From Next Generation EU*, in *Intereconomics. Review of European Economic Policy*, Volume 55, 2020, pp. 325-331.

MARCO BEVILACQUA\*

## Sugli strumenti finanziari di ausilio pubblico nel prisma del PNRR\*\*

ABSTRACT (EN): The issue of public financial aids has historically been linked to particular models of public economic interventionism and recently it has acquired greater importance due to the significant resources allocated by the Next generation Eu program. The author, therefore, analyzes the impact of the Italian NRRP's innovations on the role which the local administrations should take in the public funding management, especially grants.

ABSTRACT (IT): Il tema degli ausili finanziari pubblici è storicamente connesso a peculiari forme di intervento pubblico nell'economia e ha acquisito di recente maggior rilievo in ragione dell'ingente quantità di risorse stanziata Next generation Eu. L'autore, dunque, si interroga circa l'impatto delle novità introdotte dal PNRR sul ruolo che gli enti territoriali saranno tenuti ad assumere nella gestione dei finanziamenti pubblici, specie di quelli a fondo perduto.

SOMMARIO: 1. I cambiamenti dell'intervento pubblico nell'economia. – 2. La funzione di ausilio finanziario pubblico. – 2.1. PNRR e la dimensione federale degli ausili finanziari. – 3. Le modalità applicative degli ausili finanziari alla luce dell'art. 12 della legge n. 241/1990. – 4. L'apparente rinnovamento del sistema dei controlli sugli ausili finanziari pubblici, nel prisma del PNRR. – 5. Brevi osservazioni conclusive.

### 1. I cambiamenti dell'intervento pubblico nell'economia

Le considerazioni che seguono concernono il tema delle decisioni amministrative riguardanti l'adozione di strumenti di incentivazione o di finanziamento pubblici per risolvere settori del mercato in difficoltà. In particolare, si affronteranno le implicazioni derivanti da un rafforzamento dello «Stato finanziatore»<sup>1</sup> che, in verità, costituisce una prassi assai risalente e non necessariamente connessa a situazioni emergenziali.

La nozione di «Stato finanziatore» non coincide con quella di «Stato investitore» in opere pubbliche e reti di servizi che, al contrario, richiama la funzione promotrice dell'intervento pubblico nell'economia. Lo Stato finanziatore ha fundamentalmente il compito di erogare ausili economici come modalità di direzione pubblica dell'attività economica privata. Sicché, il privato che riceve l'ausilio finanziario sarà tenuto ad assolvere a taluni compiti nell'ottica di perseguire l'interesse pubblico prestabilito. Tale modello di intervento pubblico nell'economia

\* Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università di Pisa.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Espressione coniata da Donatello Serrani nell'omonima monografia, Angeli, Milano, 1971; più di recente, si v. A AVERARDI, *Gli ausili pubblici al settore cinematografico tra eccezione culturale e regole di mercato*, in *Munus*, 1, 2019, p. 259.

trova espressione nell'impiego di sovvenzioni, contribuzioni a fondo perduto, incentivi, e altri simili strumenti, i cui caratteri verranno analizzati nel paragrafo che segue; tuttavia, nel corso degli ultimi anni, sembrerebbero aver perso quel carattere di utilità allo sviluppo economico – soprattutto locale –, trovando invece larga diffusione in epoca emergenziale.

Nell'evidenziare il carattere parziale e frammentario di questa breve ricognizione, urge precisare che i mezzi sopra richiamati presentano, in verità, caratteri molto diversi fra loro. Fin troppo spesso, infatti, agevolazioni, finanziamenti, e così via, vengono posti sullo stesso piano e talvolta confusi. Ciò costituisce un ulteriore motivo per operare una razionalizzazione del sistema dei finanziamenti pubblici.

In tale quadro, non è irrilevante chiedersi quale ruolo saranno tenuti ad assumere gli enti territoriali oscillando fra due apparenti finalità: da un lato, di contribuire a definire una «biografia»<sup>2</sup> dello sviluppo economico nazionale, fornendo maggior rilievo agli strumenti di coordinamento tradizionali (come il sistema di conferenze), per delineare il complesso di azioni – centrali e periferiche – più idonee al perseguimento delle finalità pubbliche; dall'altro, allo scopo di dare attuazione alle direttive di indirizzo del governo centrale, specie nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

È noto il forte divario in termini di efficienza fra Regioni che rischia di accentuarsi se si procedesse con l'attribuzione a queste di maggiori poteri gestori, poiché quelle dotate dell'*expertise* necessaria al governo del PNRR garantiranno una maggiore efficienza nell'azione amministrativa, a differenza degli enti territoriali che hanno sempre proceduto all'esternalizzazione dei servizi. Ne discende che l'idea, secondo cui solo il mercato e non già anche lo Stato – a talune condizioni e in casi predeterminati – possa generare crescita economica e sociale, sembrerebbe aver perso di attualità. In siffatto contesto, si illustreranno le luci e le ombre dell'attuale modello di *governance* del PNRR per verificarne la tenuta a livello territoriale, con specifico riguardo agli strumenti di finanziamento a fondo perduto.

Orbene, sulla scorta del tentativo di ricostruire il complesso riparto di competenze fra Stato, Regioni ed enti locali in materia di gestione dei finanziamenti pubblici in ambito del *Next generation Eu*, delle modalità di trasferimento delle risorse dal Governo alle autonomie territoriali e dei relativi controlli – interni ed esterni – sul decentramento del ruolo pubblico nello sviluppo dell'economia, si valuterà se non sia preferibile una centralizzazione della gestione delle risorse europee. A tal fine si analizzeranno gli orientamenti giurisprudenziali per verificare se sussistono taluni limiti alla discrezionalità amministrativa degli enti sovvenzionatori. Può anticiparsi, invero, che riguardo all'esercizio di siffatto potere discrezionale rilevano due aspetti: da un lato, è opportuno evidenziare che la disciplina eurounitaria sugli «aiuti di Stato»<sup>3</sup> che sono tendenzialmente vietati. L'art. 107, par. 1, TFUE ne stabilisce l'incompatibilità «sotto qualsiasi forma» in quanto, favorendo talune imprese, si

---

<sup>2</sup> G. ELLA PORTA, *Programmazione regionale e previsione economica*, in *Riv. int. sc. soc.*, 2, 1959, p. 103.

<sup>3</sup> Sul punto, la letteratura è sterminata; rispetto all'argomento trattato, senza pretesa di completezza, cfr. T. BALLARINO, L. BELLODI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Editoriale scientifica, Napoli, 1997; G.M. ROBERTI, *Aiuti di Stato alle imprese pubbliche e privatizzazioni*, in *Dir. un. eur.*, 1, 1998, p. 143 ss.; E. TRIGGIANI, *Aiuti di Stato (dir. Unione europea)*, in *Enc. dir.*, Annali VI, Giuffrè, Milano, 2013; O. PORCHIA, *Aiuti di Stato*, in *Digesto disc. pubbl. (agg.)*, Utet, Torino, 2010; C. FIGLIOLIA, *I limiti al recupero degli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2016, p. 119.

rischierebbe di falsare il gioco della concorrenza. Dunque, il *punctum dolens* non riguarderebbe tanto la forma con la quale viene erogato l'aiuto finanziario, comprendendovi anche le sovvenzioni, ma il vantaggio assicurato al soggetto che deve essere idoneo a falsare la concorrenza. Di recente, il divieto in parola è stato fortemente ridimensionato<sup>4</sup> per contrastare gli effetti economici e sociali provocati dall'epidemia da Covid-19.

Sotto diverso profilo assumono rilevanza i limiti nazionali come il buon andamento di cui al combinato disposto fra il primo e il secondo comma dell'art. 97 della Costituzione. Non è un caso che nel 2012 l'articolo sul buon andamento fu integrato con il richiamo all'esigenza per cui le pubbliche amministrazioni devono assicurare l'equilibrio fra le entrate e le spese nell'esercizio del potere pubblico. Una buona amministrazione si riflette proprio sulla corretta gestione delle risorse e dei mezzi finanziari pubblici, cosicché siano garantiti i predeterminati *standard*<sup>5</sup> qualitativi dei servizi essenziali erogati.

A seguito della crisi economica del 2008, su forte impulso dell'Unione europea, nel secondo decennio del Duemila furono introdotti impegnativi programmi di *spending review* che, da allora, le amministrazioni pubbliche sono tenute a rispettare. A tali interventi, resi necessari dall'esigenza di contenere gli effetti negativi della crisi, seguì un periodo di austerità e di tagli alla spesa pubblica, caratterizzati dalla riduzione degli ausili finanziari ai privati. In un primo momento, non ci si accorse delle conseguenze che avrebbe portato una simile riforma, seppur dovuta alle esigenze contingenti. Solo in presenza di una grave situazione di crisi, come la pandemia di coronavirus, fu evidente l'errore di apportare dei tagli eccessivi alla spesa pubblica per talune prestazioni essenziali ai cittadini.

L'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha posto in luce le difficoltà del settore privato nel gestire l'erogazione di taluni servizi essenziali imprescindibili, *in primis* quello sanitario<sup>6</sup>. Nonostante le crisi sanitaria, economico e finanziaria, il *Next Generation Eu* costituisce una fondamentale opportunità di correggere le disfunzioni dell'amministrazione pubblica. Più precisamente, con la pandemia si è diffusa una nuova forma di intervento pubblico nell'economia<sup>7</sup>, ovvero quella di promozione di determinati settori merceologici attraverso l'incentivazione delle attività industriali. Si delinea così la figura del cosiddetto «Stato

---

<sup>4</sup> Dal 2020, sono state introdotte alcune deroghe al divieto di aiuti di Stato, legittimate dal parr. 2 e 3, lettera b), dell'art. 107 TFUE, secondo cui, rispettivamente, sono compatibili con il mercato interno gli aiuti pubblici destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali e quelli destinati a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro. Si tratta di interventi di ausilio finanziario fortemente funzionalizzati, nel senso che debbono servire unicamente a coprire i danni causati direttamente dalle misure restrittive che impediscono *de jure* o *de facto* al beneficiario dell'aiuto di esercitare la sua attività economica o una parte specifica e separabile della sua attività, come specificato dalla Commissione (cfr. la comunicazione 2021/C 34/06).

<sup>5</sup> Sul rilievo di garantire dei generali livelli di erogazione dei servizi essenziali, sia consentito rinviare a M. BEVILACQUA, *Il rapporto «risorse-performance» nel federalismo sanitario: l'esperienza delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza*, in M. BEVILACQUA, L. NOTARO, G. PROFETA, L. RICCI, A. SAVARINO (a cura di), *Malattia psichiatrica e pericolosità sociale: tra sistema penale e servizi sanitari*, Atti dell'omonimo Convegno tenutosi presso l'Università di Pisa il 16-17 ottobre 2020, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 235-253.

<sup>6</sup> Sotto vari profili, compreso quello di ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia, v. L. ANTONINI, *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Riv. dir. fin.*, 1, 2003, p. 70 ss.

<sup>7</sup> Da ultimo, cfr. in tema G. AMATO, *Bentornato Stato, ma, il Mulino*, Bologna, 2022.

promotore»<sup>8</sup> che si basa su politiche industriali temperate per salvaguardare l'economia di mercato e la libertà d'impresa attraverso massicci prestiti pubblici alle imprese, assegni in bianco rilasciati dalle banche centrali per consentire ai governi di adottare politiche di stimolo fiscale su larga scala, blocco dei licenziamenti, accollo pubblico dei rischi di impresa prolungato nel tempo. Rispetto a ciascuno di questi fattori lo Stato sta cercando di svolgere un ruolo nuovo di promozione e di sostegno.

## 2. La funzione di ausilio finanziario pubblico

In questo paragrafo si procederà a una ricostruzione, senza pretesa di completezza, degli strumenti che possono essere ricondotti alla più ampia funzione di ausilio finanziario pubblico. Piuttosto che ripercorrere l'evoluzione storica della funzione in parola, attraverso lo sviluppo della legislazione in materia di ausili finanziari pubblici<sup>9</sup>, ciò che rileva è individuare la funzione annessa ai vari strumenti di finanziamento. Di conseguenza, sarà possibile impostare il problema non solo delle interconnessioni della funzione ausiliaria con i modelli di intervento pubblico nell'economia, bensì anche quello del controllo sulle attività sovvenzionate.

Stante l'ingente quantità di risorse economiche che l'Unione europea ha stanziato a favore dell'Italia (ben 235,12 miliardi di euro, di cui ben 68,9 a fondo perduto)<sup>10</sup>, si tratta di stabilire quali saranno le modalità con cui si provvederà a distribuirle fra i vari settori. Occorre altresì anticipare che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza fa riferimento in una sola occasione alle sovvenzioni a fondo perduto, e segnatamente nella parte introduttiva dedicata ai principali strumenti messi a disposizione dal *NgEu*.

È noto che il nostro ordinamento non contempla alcuna definizione legislativa dello strumento giuridico della «sovvenzione», né è presente una disciplina unitaria per la categoria più generale degli ausili finanziari. Nondimeno, tra le ragioni principali per cui lo Stato corrisponde sovvenzioni, incentivi o finanziamenti pubblici si ravvisa quella di «accrescere, attraverso l'occupazione, il benessere sociale di una nazione»<sup>11</sup>.

Così come vengono impiegate, indistintamente, dal legislatore denominazioni diverse, come sovvenzione, contributo, concorso, premio, sussidio e simili, non traspare l'intenzione di volersi riferire a istituti differenti. Più precisamente, sono due le normative che vengono in rilievo con riguardo alle sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici: l'art. 12 della legge 7 agosto

<sup>8</sup> Espressione che dà il titolo al volume di F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, il Mulino, Bologna, 2021; il capitolo a cura di G. MOCAVINI e V. TURCHINI, *Il sostegno alle imprese*, p. 91 ss.

<sup>9</sup> Per una disamina dettagliata della materia, v. G.P. MANZELLA, *Gli ausili finanziari*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Dir. amm. spec.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2003, p. 3729 ss.

<sup>10</sup> Poiché l'Italia ha raggiunto i 51 traguardi e obiettivi del 2021, il 30 dicembre 2021 il Governo ha inviato alla Commissione europea a richiesta di pagamento della prima rata da 24,1 miliardi di euro, costituita da 11,5 miliardi di contributi a fondo perduto e 12,6 miliardi di prestiti. La Commissione ha due mesi di tempo per valutare il reale raggiungimento degli obiettivi e, in tal caso, erogare l'intero ammontare della rata (giòva ricordare che ad agosto 2021 furono erogati a titolo di prefinanziamento il 13 per cento dell'importo complessivo pari a 24,9 miliardi di euro).

<sup>11</sup> G. CASTALDI, *Sovvenzioni, incentivi e finanziamenti pubblici*, in *Dig. disc. priv.*, sez. comm., XV, Utet, Torino, 1998, p. 84 ss.

1990, n. 241 (di cui *infra* al par. 3) e gli artt. 26, c. 1 e 2, e 27 del d.lgs. n. 33 del 2013<sup>12</sup>, in tema di trasparenza. Dopodiché, esiste una costellazione di normative speciali che consentono l'adozione di misure destinate a particolari settori merceologici.

Ciò su cui la dottrina sembra convergere è il rilievo per cui tutte queste diverse denominazioni possono confluire nella più ampia categoria dei finanziamenti pubblici<sup>13</sup>, che comprendono quelle decisioni di finanziamento assunte da pubblici poteri al fine di concedere a un soggetto la proprietà di una somma di danaro con obbligo di svolgere una determinata attività. Tuttavia, *prima facie* sembrerebbe potersi ricondurre tutti gli strumenti poc'anzi accennati alla più ampia categoria degli ausili finanziari pubblici.

In tal senso, la *finanza agevolata* può essere definita come l'insieme degli investimenti a favore delle imprese per la copertura di (almeno) parte del fabbisogno finanziario, tale da incidere positivamente sullo sviluppo aziendale<sup>14</sup>.

Parte della dottrina<sup>15</sup> opera una suddivisione della macro categoria degli ausili finanziari, la cui terminologia è stata adottata ai fini della presente indagine: gli incentivi a fini di sostentamento (o di mero conferimento), incentivi di attività e incentivi di risultato. Tale suddivisione si fonda sul rapporto dicotomico tra l'interesse pubblico a che sia svolta una determinata attività, e l'interesse del privato ad ottenere il beneficio finanziario.

Vi sono casi in cui lo Stato eroga un puro e semplice incremento patrimoniale a beneficio del privato, senza pretendere alcuna controprestazione. Tipico è il caso dei sussidi ai soggetti indigenti o di quelli in favore dei soggetti colpiti da particolari calamità. In tale ipotesi, in capo al soggetto beneficiario non ricade alcun obbligo circa le modalità di impiego del denaro ricevuto: si pensi ai contributi donativi<sup>16</sup> svincolati da qualsivoglia adempimento ed erogati dal governo italiano durante la prima fase del corso della pandemia a beneficio di determinate categorie di lavoratori<sup>17</sup>.

Poi vi sono gli incentivi, che invece costituiscono una forma di controllo pubblico sull'attività economica del privato. In tali casi si ha una «funzionalizzazione»<sup>18</sup> dell'attività del

---

<sup>12</sup> Per quanto qui interessa, la deliberazione dell'ANAC n. 59/2013, nel delimitare l'ambito oggettivo di applicazione degli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33/13, ha precisato che la più ampia categoria di ausili pubblici comprende tutti quegli strumenti finanziari che «sono volti a sostenere un soggetto sia pubblico che privato, accordandogli un vantaggio economico diretto o indiretto mediante l'erogazione di incentivi o agevolazioni che hanno l'effetto di comportare sgravi, risparmi o acquisizione di risorse».

<sup>13</sup> P. NUNZIATA, *La revoca dei finanziamenti pubblici: meccanismo risolutivo o espressione dei poteri autoritativi della pubblica amministrazione?*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 4, 2000, p. 1437.

<sup>14</sup> E. IANNUZZI, M. LETTIERI, *La comunicazione finanziaria e la finanza agevolata*, in *Esperienze d'Impresa*, 1, 2007.

<sup>15</sup> D. SERRANI, *Lineamenti storici della legislazione di ausilio finanziario pubblico in Italia*, in *Quad. st. delle Marche*, 9 (3), 1968, pp. 458-485.

<sup>16</sup> Si pensi ai quattro [decreti Ristori](#) che hanno introdotto, direttamente sui conti correnti delle imprese o dei professionisti, contributi che variano dal 100 al 400 per cento delle perdite a causa delle limitazioni o chiusure dovute al contenimento dell'emergenza epidemiologica. Sebbene a una prima lettura possa sembrare che l'erogazione di tali contributi sia posta esclusivamente a vantaggio del destinatario, il legislatore persegue in realtà l'obiettivo di incentivare la ripresa di determinati settori merceologici.

<sup>17</sup> È stato correttamente evidenziato che, specie durante le prime fasi dell'emergenza, non furono complessivamente rafforzati nel decreto Rilancio (decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34) «gli strumenti diretti, come investimenti, trasferimenti o prestiti, maggiormente in grado di catalizzare l'interesse del settore privato con cui investire, concentrati su misure precise capaci di condizionare le aspettative di imprese e famiglie» (M. MACCHIA, *Lo strumentario giuridico per le misure di rilancio*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2020, p. 619).

<sup>18</sup> D. SERRANI, *Lineamenti storici della legislazione di ausilio finanziario pubblico in Italia*, cit., p. 485.

privato che si innesta in una preventiva programmazione economica dell'ente erogatore. Invero, già nel secondo dopoguerra la legislazione speciale introdusse degli "incentivi" sotto forma di riduzioni fiscali, tariffarie e agevolazioni creditizie<sup>19</sup>, al fine di offrire una riduzione dei costi dell'attività di impresa. Gli incentivi pubblici sono stati studiati anche dalla letteratura americana<sup>20</sup> nel campo della riqualificazione dei *brownfields*, appurando che gli incentivi funzionerebbero solamente quando il privato ritenga l'attività profittevole. Mentre i governi hanno interesse ad assicurare che i siti di *brownfields* più problematici siano riqualificati, gli incentivi finanziari non appaiono così attrattivi rispetto a un progetto urbanistico ben congegnato.

Si pone, al riguardo, il problema della coercibilità dell'azione o della condotta prescritta al beneficiario di tali risorse. Nel caso di incentivazione dei servizi essenziali, o di settori merceologici ritenuti nevralgici per la ripartenza economica del Paese, il progetto, programma o missione, che dir si voglia, costituiscono il presupposto per un efficiente investimento delle risorse. Sicché, il privato potrà beneficiare del finanziamento a fondo perduto solo in caso di soddisfacimento delle condizioni individuate *ad hoc* a seconda del tipo di progetto. In quest'ottica, si è affermato che il privato sarà tanto più incentivato ad accettare il beneficio finanziario quanto più lo Stato si farà carico del rischio<sup>21</sup>. Il contenimento della responsabilità in capo ai privati beneficiari di sovvenzioni comporta però evidenti problematiche concernenti l'efficacia dell'azione amministrativa, in quanto l'amministrazione procedente dovrà poter svolgere delle valutazioni periodiche sull'attività del privato.

Al riguardo, la dottrina distingue, da un lato, le sovvenzioni, che consistono in finanziamenti connessi allo svolgimento di una determinata attività da parte del privato. In quest'ottica, se il privato non compie l'attività richiesta, sarà tenuto a restituirla «ma non potrà essere obbligato ad assumere il comportamento che ha tralasciato»<sup>22</sup>. Dall'altro, vi sono i contributi generici per cui in caso di mancato compimento dell'azione richiesta, l'amministrazione può anche ricorrere «a un controllo sostitutivo compiendo, o facendo compiere per conto di chi vi è tenuto, l'azione da questo omessa»<sup>23</sup>. Se si osserva l'andamento ondivago degli orientamenti in dottrina, per taluni autori i «sussidi» sarebbero particolari «sovvenzioni»<sup>24</sup>; per altri<sup>25</sup>, i primi sarebbero in generale tutti quei provvedimenti con cui la pubblica amministrazione si priva di propri beni o somme di denaro o comunque attribuisce diritti.

Cosa diversa sono i contributi a fondo perduto perché, limitandosi – per ora – a un'interpretazione letterale, tali somme una volta erogate non sono vincolate da alcun obbligo restitutorio – come i sussidi. Tuttavia, nel contesto del *Recovery Plan* tale categoria viene

---

<sup>19</sup> A. GRAZIANI, *L'industrializzazione efficiente*, in *Nord e Sud*, 92-93, 1967, pp. 8 ss.

<sup>20</sup> Cfr. A. ECKERD, R.L. HEIDELBERG, *Public incentives, market motivations, and Contaminated Properties: New Public Management and Brownfield Liability Reform*, in *Public Administration Review*, vol. 75 (2), 2014, pp. 252-261. Sul fronte italiano, si v. da M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, Giappichelli, Torino, 2019.

<sup>21</sup> Cfr. K. WERNSTEDT, P.B. MEYER, A. ALBERINI, *Attracting private investment to contaminated properties: the value of public interventions*, in *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 25 (2), 2006, pp. 247-369.

<sup>22</sup> Cfr. V. OTTAVIANO, *Considerazioni sugli enti strumentali*, Cedam, Padova, 1959, p. 40.

<sup>23</sup> Id.

<sup>24</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1993, p. 688.

<sup>25</sup> A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. 1, Jovene, Napoli, p. 550 ss.

qualificata col termine «finanziamento»: ne consegue l'esigenza di individuare i tratti distintivi fra gli incentivi pubblici e i finanziamenti a fondo perduto. I primi, ancorché non accompagnati da formule che prevedano l'obbligo di restituzione della somma finanziata, sono pur sempre vincolati dal perseguimento del fine pubblico, la cui gestione dovrebbe essere oggetto di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti (v. *infra*, par. 4); mentre, invece, più problematico è l'inquadramento dei finanziamenti a fondo perduto. Il reg. Ue n. 2021/241 suggerisce, al considerando 18, che sarebbe opportuno scegliere le tipologie di finanziamento, e le modalità di attuazione del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in base alla rispettiva capacità di conseguire gli obiettivi specifici delle azioni e di ottenere risultati, tenuto conto in particolare dei costi dei controlli, degli oneri amministrativi e del rischio previsto di non conformità. In questa logica, i finanziamenti a fondo perduto non sarebbero rimborsabili e costituirebbero così una forma di incentivazione *sui generis*.

Tendenzialmente, i finanziamenti a fondo perduto non dovrebbero essere restituiti, poiché sarebbe una contraddizione in termini, ma, come si vedrà rispetto ad alcuni esempi che verranno richiamati più avanti, presentano un vincolo funzionale che li accosta alla categoria degli incentivi.

Invero, i finanziamenti pubblici sono finalizzati all'attuazione delle politiche pubbliche e si caratterizzano per il fatto che l'ente sovvenzionatore partecipa, attraverso l'erogazione di una somma di denaro, alla realizzazione di un progetto a rilevanza pubblica proposto da uno o più beneficiari. Più precisamente, il fondamento di tali strumenti deve rintracciarsi nell'art. 41, terzo comma, della Costituzione a norma del quale la concessione di tali ausili finanziari è uno dei mezzi attraverso i quali l'attività economica privata o pubblica può essere indirizzata a fini sociali e ambientali<sup>26</sup>.

A differenza del passato, in cui si registrava l'inesistenza di strutture organizzative stabili per l'amministrazione degli incentivi, la presenza di organi pubblici istituiti *ad hoc* per la *governance* dei programmi e delle missioni previste dal PNRR, come gli intermediari pubblici di investimento (ad es. Cassa Depositi e Prestiti<sup>27</sup> S.p.A. – da ora anche CDP), consente di affermare che piuttosto di sovvenzioni i finanziamenti a fondo perduto saranno erogati a titolo di veri e propri incentivi in conto interessi.

A tal riguardo, si pensi alle prime risorse stanziata a favore delle piccole e medie imprese tramite SIMEST S.p.A., appartenente al gruppo CDP, riguardanti le sole spese legate alla transizione digitale ed ecologica<sup>28</sup>. Parte del finanziamento non è a fondo perduto, e perciò “gratuito” (ove la gratuità va intesa in senso lato), ma l'incremento patrimoniale è solamente temporaneo in quanto le somme mutate dovranno essere restituite. Una simile modalità si riscontra altresì nello stanziamento di contributi a fondo perduto e credito d'imposta<sup>29</sup>,

<sup>26</sup> L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1.

<sup>27</sup> Sul ruolo della Cassa come banca nazionale di promozione alle attività industriali, cfr. V. MANZETTI, *Cassa Depositi e Prestiti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, spec. p. 321 ss.

<sup>28</sup> Per maggiori dettagli, si rinvia alla Circolare 1/394/PNRR/2021 “Transizione Digitale ed Ecologica”, nonché alla pagina “FAQ” di SIMEST (<https://www.simest.it/finanziamenti-pnrr/faq-operativita-C3%AO-in-pnrr>) relativamente ai finanziamenti agevolati a valere sulle risorse del PNRR – *Next Generation Eu*, con termine per la presentazione delle domande prorogato al 31 maggio 2022.

<sup>29</sup> Che può essere elargito fino all'80 per cento delle spese sostenute per gli interventi di cui al comma 5 realizzati entro il 31 dicembre 2024.

attraverso lo strumento del *tax credit*, per le imprese turistiche, di cui all'art. 1, d.lgs. n. 152 del 2021.

Si evince come gli incentivi consistano in uno strumento di indirizzo pubblico dell'economia, poiché si tratta di risorse che si rivolgono al rinnovamento tecnologico o alla sostenibilità ambientale dell'attività di impresa.

In quest'ottica, l'espressione "finanziamento a fondo perduto", o "sovvenzione" nella traduzione del *NgEu*, rischiano di mascherare il vero intento del decisore politico che «non è quello di elargire meri benefici, ma di guidare i privati verso determinate scelte»<sup>30</sup>. Dalla gestione di questa prima *tranche* delle risorse a fondo perduto<sup>31</sup> derivanti dal *NgEu* sembrerebbe che il legislatore - eurounitario e nazionale - abbia abbandonato la tecnica del sussidio a favore di sgravi fiscali e di incentivi finanziari vincolati non solo nell'ambito di riferimento (come nell'esempio per le spese di rinnovamento digitale, tecnologico ed energetico sostenute dalle imprese turistiche), bensì anche da un punto di vista soggettivo, limitando l'accesso a tali fondi solamente agli operatori economici che possiedono determinati requisiti.

## 2.1. PNRR e la dimensione federale degli ausili finanziari

I rapporti fra enti locali e Regioni in materia di programmazione economico-finanziaria dipendono non già tanto dal riparto di competenze, che invece si riferisce al rapporto Stato-Regioni già regolato in linea di massima dagli artt. 117 ss. della Costituzione e dalla normativa speciale, quanto piuttosto alla gestione dei servizi pubblici locali. Difatti, l'affidamento di un servizio tramite gara pubblica o affidamento diretto è rimesso tendenzialmente alla discrezionalità dell'ente locale, trattandosi di funzione amministrativa, in ossequio all'art. 118, primo comma, Cost. Tale norma va coordinata con le materie affidate in via residuale e concorrente alle Regioni, le quali accendono ad appositi capitoli di spesa nel proprio bilancio per la gestione dei servizi ad esse collegate<sup>32</sup>.

Invero, lo Stato conserva le funzioni amministrative concernenti la concessione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi, benefici di qualsiasi genere all'industria, mentre le Regioni e gli enti locali sono competenti riguardo alle piccole e medie imprese, comprensive delle attività dell'artigianato<sup>33</sup> e turistiche<sup>34</sup>. Al di là di queste materie, che risultano residuali

<sup>30</sup> D. SERRANI, *Lineamenti storici della legislazione di ausilio finanziario pubblico in Italia*, cit., p. 463.

<sup>31</sup> In questo senso, è stato rilevato che tali fondi «presentano un costo, in quanto non derivanti all'UE da trasferimenti esterni a titolo non oneroso, ma da risorse di bilancio rivenienti da imposte dirette sui contribuenti europei, da contributi dei singoli Paesi membri e/o da risorse a debito raccolte sul mercato. Tale costo è connesso alla contribuzione dell'Italia che riflette, sostanzialmente, il proprio peso nell'ambito del prodotto interno lordo europeo. Il risultato *a saldo* dipende dalla caratteristica di ciascun Paese membro in termini di contributore o datore *netto*» (Corte conti, sez. riun. contr., 29 marzo 2022, n. 4, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, p. 36).

<sup>32</sup> Secondo l'art. 33 del d.lgs. n. 267/2000 (t.u. enti locali), la corresponsione di contributi e incentivi a livello territoriale avviene mediante una gestione associata fra ente locale e Regione. In particolare, sono le Regioni stesse che «provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale di cui al comma 3, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo».

<sup>33</sup> Artt. 12-14, d.lgs. n. 112/98.

<sup>34</sup> Art. 43, d.lgs. n. 112/98.

rispetto a quelle conservate in capo alle amministrazioni centrali<sup>35</sup>, gli ausili finanziari pubblici, di rilevanza economica strategica o conseguenti a interventi valutabili solo su scala nazionale, sempre nell'ambito dello sviluppo industriale, sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa consultazione della Conferenza Stato-Regioni, ai sensi della lettera o), c. 1, art. 18 del d.lgs. n. 112/98. Tuttavia, con riguardo alle attività di incentivazione, secondo taluni, sarebbe più corretto «graduare» i conferimenti degli incentivi in via prudenziale, «giustificato dal diverso grado di capacità di gestione delle Regioni»<sup>36</sup>.

Più precisamente, nell'ambito del cosiddetto «federalismo amministrativo»<sup>37</sup> non sono state trasferite le funzioni e i compiti amministrativi delle materie elencate dal comma 3 dell'art. 1 della l. n. 59 del 1997. Ne discende che, in generale, alle Regioni e agli enti locali sono devolute le attività di organizzazione e di programmazione, di vigilanza, nonché di adozione di provvedimenti contingibili e urgenti previsti dalla normativa citata e da quella ivi richiamata, salvo che nelle materie escluse.

Nonostante il forte decentramento su cui è improntata la riforma del Titolo V della Costituzione, le norme citate per il conferimento delle funzioni dello Stato alle Regioni non solo hanno confermato i poteri di indirizzo e coordinamento delle amministrazioni centrali<sup>38</sup>, ma testimonierebbero una tendenza conservata anche in occasione delle prime fasi di attuazione del PNRR. In tal senso, il Piano prevede che, per garantire la «buona amministrazione»<sup>39</sup>, la pianificazione di dettaglio delle attività e la verifica dell'attuazione dovranno essere assicurati in Conferenza Unificata tra governo, Regioni ed enti locali<sup>40</sup>.

Ebbene, è opportuno raffrontare la lista delle materie indicate dall'art. 1 della l. n. 59/97 con le missioni del PNRR per individuare gli ambiti ove le Regioni potranno essere chiamate a gestire le risorse europee. Per quanto riguarda la prima fonte normativa, occorre scindere: certamente le Regioni e gli enti territoriali avranno un ruolo complementare nella realizzazione delle *milestone*<sup>41</sup> e dei *target*<sup>42</sup> in ambito di digitalizzazione, innovazione e competitività. Nondimeno, raffrontando le lettere d) e f) del comma 1, art. 1, l. n. 59, sembrerebbero escluse dall'intervento territoriale nell'economia, rispettivamente alle lettere richiamate, gli ambiti della «tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico» – v. la missione del PNRR sulla «cultura» – e della «cittadinanza, immigrazione, rifugiati e asilo politico, estradizione» – v. la

<sup>35</sup> V. le materie indicate dall'art. 1, c. 3, l. n. 59/97.

<sup>36</sup> ID., p. 353.

<sup>37</sup> S. CASSESE, *Il disegno del terzo decentramento*, in *Decentramento amministrativo e riforma amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 1997, p. 417.

<sup>38</sup> Per un approfondimento sulla riorganizzazione delle funzioni amministrative fra Stato e Regioni prima della legge cost. n. 3 del 2001, cfr. M. ARSI, *Incentivi alle imprese e federalismo amministrativo*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2, 2000, p. 299 ss.

<sup>39</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 49.

<sup>40</sup> Anche se si riferisce espressamente all'agenda per la semplificazione, il PNRR richiama implicitamente l'art. 15 d.l. 76/20.

<sup>41</sup> Ovvero dei traguardi *qualitativi* da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale (es. legislazione adottata, piena operatività dei sistemi IT, ecc.).

<sup>42</sup> Essi consistono nei traguardi *quantitativi* da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale, misurato tramite un indicatore ben specificato (es. numero di chilometri di rotaia costruiti, numero di metri quadrati di edificio ristrutturato, ecc.).

missione sull'inclusione. Inoltre, l'art. 1, c. 4, lett. c) stabilisce che non rientrano fra le funzioni conferite alle Regioni ed enti locali «i compiti[:] per la tutela dell'ambiente e della salute [v. le analoghe missioni previste nel PNRR;] per gli indirizzi, le funzioni e i programmi nel settore dello spettacolo [v. la missione sulla cultura;] per la ricerca [v. l'analogo missione, nonché quella sull'istruzione]».

In aggiunta, peculiare è la recente disciplina circa la promozione dell'uso dell'energie da fonti rinnovabili, di cui al d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199. L'art. 5 attribuisce al Gestore dei Servizi Energetici S.p.A. il compito di erogare strumenti di incentivazione tariffaria, volti cioè a ridurre i costi della fornitura energetica. Si tratta, evidentemente, di un esempio di promozione accentrata delle finalità previste dal PNRR, ove il raccordo con gli enti territoriali passa in secondo piano.

Alla luce del Piano, dei decreti attuativi, nonché delle *Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR*, pubblicate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze l'11 ottobre 2021, gli enti territoriali figurano come “enti attuatori”, attribuendo alle amministrazioni centrali la titolarità degli interventi previsti dal Piano. I soggetti attuatori, a norma dell'art. 1, c. 4, lett. o), d.l. 31 maggio 2021, n. 77, sono quei «soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR». Infatti, il successivo art. 9, c. 1, del medesimo decreto specifica che «alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le amministrazioni centrali, le Regioni, le province autonome [...] attraverso le proprie strutture ovvero avvalendosi di *soggetti attuatori esterni* individuati nel PNRR ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente».

Per chiarire tale sovrapposizione, giova precisare che dai soggetti attuatori si distinguono i soggetti realizzatori o esecutori che, a vario titolo, sono coinvolti nella realizzazione del progetto (come ad esempio gli enti chiamati come fornitori di beni e di servizi). Essi sono distinti dai soggetti attuatori poiché sono individuati (e dunque chiamati) proprio da questi ultimi, nel rispetto della normativa sull'evidenza pubblica.

Orbene, gli enti territoriali sembrerebbero appartenere alla categoria dei soggetti attuatori che non hanno tuttavia la responsabilità della gestione del progetto; tale onere, invece, ricadrebbe in capo all'amministrazione centrale, titolare non solo del potere di coordinamento bensì anche del monitoraggio, rendicontazione e controllo<sup>43</sup>.

Deresponsabilizzare gli enti territoriali, soprattutto sull'attività svolta dai soggetti esecutori, può comportare gravi problemi in ordine alla necessità di garantire determinati *standard* qualitativi, più che quantitativi, dei progetti del PNRR. D'altronde, appare inverosimile che un'amministrazione centrale sia in grado di controllare e monitorare tutti i progetti ammessi, considerato che l'art. 8 del d.l. n. 77/21 consente di attribuire tali nuove funzioni a strutture dirigenziali già esistenti presso ciascuna amministrazione centrale.

Alla luce delle *Istruzioni* pubblicate dal MEF, i soggetti attuatori, fra cui vi rientrano come detto anche gli enti territoriali, debbono procedere con un “avviso pubblico in ambito PNRR”<sup>44</sup>

<sup>43</sup> In tal senso, cfr. l'art. 8 del d.l. 77/21.

<sup>44</sup> Ai sensi dell'art. 1, c. 9, d.l. n. 152/2021.

indicando<sup>45</sup>, nel caso specifico dell'erogazione di sovvenzioni o contributi, il regime giuridico utilizzato a tali fini, nel rispetto della normativa vigente in materia di aiuti di Stato.

Sui complessi rapporti in tema di ausili finanziari fra Stato e Regioni giova richiamare la materia del turismo. L'art. 43 del d.lgs. n. 112/98 stabilisce che nell'ambito merceologico in parola le funzioni e i compiti amministrativi siano trasferiti dal governo centrale alle Regioni e agli enti locali. Tuttavia, l'attribuzione non si è mai concretamente realizzata, in quanto il Ministero per il Turismo ha sempre svolto una rilevante attività di indirizzo. Si pensi ai contributi a fondo perduto, in ambito del *NgEu*, promossi dal Ministero, con il relativo avviso pubblico del 23 dicembre 2021, per le strutture ricettive e gli altri operatori del comparto turistico, ricreativo, fieristico e congressuale. L'incentivo, pari a una dotazione complessiva di 600 milioni di euro, è gestito da Invitalia S.p.A.

Un altro esempio che può essere richiamato è l'avviso pubblico per la presentazione di proposte per la messa in sicurezza e/o realizzazione di palestre scolastiche, da finanziare nell'ambito del PNRR, Missione 4 - Istruzione e Ricerca, pubblicato dal Ministero dell'Istruzione il 2 dicembre 2021. Questo caso è ancor più particolare, in quanto nell'avviso non si fa neppure riferimento a un eventuale piano di distribuzione dei fondi fra le Regioni approvato in costanza di una Conferenza Unificata. Piuttosto si richiama il decreto del ministro dell'Istruzione del 2 dicembre 2021, adottato di concerto con il ministro per il Sud e la Coesione territoriale, con il ministro per la Famiglia e le Pari opportunità e con il ministro per gli Affari regionali e le Autonomie. Vero è che l'art. 33 del d.l. n. 152/21 istituisce il cosiddetto "Nucleo PNRR Stato-Regioni" presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di assicurare il coordinamento delle relazioni tra amministrazioni statali, titolari di interventi previsti dal PNRR, e gli enti territoriali. Tuttavia, alla luce degli avvisi pubblici richiamati, il Nucleo non è stato ancora consultato, risultando, al momento in cui si scrive, solo un'ulteriore concausa dell'incremento di spesa pubblica.

Ne discende un sistema in cui, per il momento, la gestione delle risorse, specie quelle di ausilio finanziario, risulta fortemente accentrata. Nondimeno, in siffatto contesto le Regioni ricoprono il ruolo non di istituzioni *partner* delle scelte di *policy* del decisore politico, specie in considerazione del fatto per cui gli enti periferici, essendo maggiormente a contatto con il proprio territorio, presentano una conoscenza più approfondita delle condizioni in cui esso versa; quanto di esecutrici dell'indirizzo centrale.

In tal senso, la funzione di indirizzo, mascherata da ausilio finanziario, costituisce la chiave di volta dell'intero sistema di attuazione del PNRR, ove allo Stato e alle amministrazioni centrali titolari di progetti è richiesto di fornire le linee guida a cui gli enti periferici dovranno conformarsi. Sarà essenziale regolare in modo chiaro il rapporto fra pubbliche amministrazioni centrali ed enti territoriali che fungono da intermediari nell'erogazione, fra l'altro, dei finanziamenti a fondo perduto.

---

<sup>45</sup> Il Governo ha precisato che nell'avviso dovranno essere indicati la base giuridica rispetto alla quale l'aiuto viene concesso; le modalità di attuazione della misura; l'indicazione dei requisiti soggettivi e oggettivi richiesti ai destinatari; la tipologia di interventi finanziabili; le regole in tema di ammissibilità della spesa; le agevolazioni concedibili.

### 3. Le modalità applicative degli ausili finanziari alla luce dell'art. 12 della legge n. 241/1990

Dalle considerazioni sopra riportate ne discende che tali strumenti finanziari di ausilio pubblico consistono in veri e propri modelli di intervento pubblico nell'economia i cui effetti si riproducono (altresi) sulla trascurata dimensione territoriale. Si tratta, ora, di esaminare le modalità applicative per l'erogazione dei contributi a fondo perduto, dei sussidi e delle sovvenzioni.

Al riguardo, viene in rilievo l'art. 12 della l. n. 241/90 in un'accezione piuttosto ampia circa le forme che gli ausili pubblici possono assumere. Non si fa menzione dei finanziamenti a fondo perduto, i quali potrebbero tuttavia rientrare nella più generica espressione, richiamata dalla norma, dei «vantaggi economici di qualunque genere». Come si è detto sopra (*supra* al par. 2), tali attribuzioni non dovrebbero comportare obblighi restitutori da parte del beneficiario. Eppure, sono risorse che vengono erogate solamente nei casi in cui il destinatario versi in talune condizioni e compia determinate azioni. L'amministrazione che intenda avvalersene procede ad adottare un provvedimento di natura concessoria in ossequio all'art. 12 nel rispetto della procedura a evidenza pubblica, il cui effetto giuridico prevalente consiste nell'attribuzione di una somma di danaro o di altro bene economicamente valutabile senza che ciò comporti a carico del beneficiario un obbligo di restituzione o alcuna obbligazione di pagamento nei confronti della pubblica amministrazione<sup>46</sup>.

Di recente, la Corte dei conti si è pronunciata nel senso in cui «l'erogazione di somme non riconducibili al disagio o che trovino titolo in altre o precedenti situazioni ad esso non assimilabili non sono da ricondurre»<sup>47</sup> alla categoria delle sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici. L'Istituto contabile richiama, a supporto di tale impostazione, l'art. 22., c. 2, l. n. 328/2000 che elenca gli interventi che costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi. Si tratta di interventi e servizi sociali che tuttavia ricoprono solo una porzione del novero delle cause che giustificano l'attribuzione degli ausili finanziari. Più precisamente, si tratta di interventi che, al più, possono considerarsi cogenti finalità solamente per la categoria dei sussidi, nel limitato ambito della normativa dedicata agli enti locali.

Dunque, gli ausili pubblici sinora descritti rilevano solo nel caso in cui abbiano ad oggetto il «trasferimento di corrispettivi economici a favore dei richiedenti»<sup>48</sup>; è altresì consentito il trasferimento di un bene immobile<sup>49</sup>. Tuttavia, la giurisprudenza contabile ammette deroghe – come per l'ipotesi del comodato ad uso gratuito – alla disciplina di cui all'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 laddove l'attività concretamente svolta dal soggetto destinatario di tali beni sia senza scopo di lucro e l'ente procedente sarà tenuto a verificare non solo lo scopo/le finalità perseguite dall'operatore, ma anche e soprattutto le modalità concrete con cui è svolta l'attività che coinvolge l'utilizzo del bene pubblico messo a disposizione.

<sup>46</sup> E. CROCI, G. PERICU, *Sovvenzioni*, in *Enc. giur.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, p. 244; in senso conforme, cfr. pure G. PERICU, *Le sovvenzioni come strumento di azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1971.

<sup>47</sup> Corte conti, sez. contr. Emilia-Romagna, 28 luglio 2021, n. 130, *cons. diritto*, § 3.2.

<sup>48</sup> Cons. St., sez. VI, 9 novembre 2006, n. 6612, *cons. diritto*, § 3.

<sup>49</sup> V. Corte conti, sez. contr. Molise, del. 15 gennaio 2015, n. 1.

Tuttavia, i finanziamenti a fondo perduto, trattandosi di erogazioni non soggette a una controprestazione di rimborso, dovrebbero ricondursi più a un modello donativo anziché concessorio. Ne discende il problema di dove rintracciare il reciproco beneficio che invece connota l'attribuzione di finanziamenti pubblici.

La questione ora posta può essere risolta indagando i profili rilevanti della causa del contratto concessorio di ausilio finanziario, ovvero dell'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione precedente. Secondo Carabba<sup>50</sup>, il rapporto che sorge fra pubblica amministrazione e soggetto incentivato a seguito dell'atto-incentivo si pone nei termini di un «rapporto di collaborazione» che soddisfa contemporaneamente l'interesse pubblico e l'interesse privato. Si tratterebbe, in sostanza, di una relazione pubblico-privato fondata sul principio costituzionale della leale collaborazione di cui all'art. 116 Cost., non solo fra soggetti pubblici bensì anche fra pubblico e privato. Si tratta, in sostanza, di un «contratto di programmazione»<sup>51</sup> in cui il finanziamento pubblico è l'oggetto, mentre l'interesse generale che si vuole perseguire con siffatta azione amministrativa costituisce la causa.

Invero, disattendendo la posizione di parte della dottrina<sup>52</sup>, la ragione del ricorso a un siffatto strumento di intervento dello Stato nell'economia si individua nel contesto socio-economico e, più precisamente, nell'impossibilità per l'amministrazione precedente di organizzare il sistema economico secondo meccanismi ordinari. Vero è che il ruolo dello Stato nell'economia può assumere molteplici forme ed essere caratterizzato dal perseguimento dei fini più vari, ma come già precisato il ricorso agli ausili finanziari deve essere inteso come rimedio straordinario per risanare un mercato in difficoltà, e non già come strumento ordinario di intervento.

Nelle ipotesi delle sovvenzioni, o più in generale dei finanziamenti pubblici a fondo perduto, si verifica una situazione differente nella quale si assiste a una vera e propria scelta del *policy maker* circa quali settori dell'economia sostenere con iniezioni di capitale. Tanto è vero che l'utilizzo della sovvenzione è possibile in tutti quei casi in cui l'ente pubblico non è obbligato ad applicare la disciplina degli appalti<sup>53</sup>. Dunque, nella sovvenzione, l'ente esternalizza in ogni caso la realizzazione dell'opera o la gestione del servizio ma ne perde la titolarità a differenza di quanto accade con l'appalto. I risultati derivanti dall'attuazione del progetto sono, sì, di rilievo pubblico ma si tratta pur sempre di attività di dominio privato.

Le agevolazioni pubbliche a fondo perduto non costituiscono, infatti, una qualche sorta di investimento dello Stato nell'attività privata: attraverso gli incentivi o sovvenzioni, lo Stato interviene per sollecitare la ripresa di un settore. In questa logica, i finanziamenti a fondo perduto si avvicinerebbero più alla categoria degli incentivi e delle sovvenzioni, piuttosto che ai sussidi. In effetti, si tratta di contributi alle attività economiche le quali, con riguardo ad esempio a quelle beneficiarie in conseguenza dell'emergenza sanitaria da Covid-19, hanno subito un pregiudizio economico in termini di riduzione del fatturato o di maggiori oneri

<sup>50</sup> ID., *Incentivi finanziari*, in *Enc. dir.*, XX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 963 ss.

<sup>51</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 225.

<sup>52</sup> G. CASTALDI, *Sovvenzioni, incentivi e finanziamenti pubblici*, *Dig. disc. priv.*, Sez. comm., XV, Torino, 1998, p. 84.

<sup>53</sup> In questo senso, cfr. R. CIPPITANI, *Il concetto giuridico di sovvenzione nel diritto dell'Unione europea e nel diritto nazionale*, in *Contratto e impresa/Europa*, 1, 2011, p. 335 ss.

sempre legati alla pandemia. Tale funzionalizzazione ha una rilevanza dirimente rispetto alla natura del mezzo che verrà impiegato dal decisore politico.

In sostanza, tramite le sovvenzioni il privato non è chiamato ad assolvere a una funzione che normalmente è propria dell'apparato burocratico, che ne resta titolare, quanto piuttosto viene "invitato", con denaro pubblico, a svolgere un'attività di matrice privatistica – quale un'attività economica o d'impresa *ex art. 41 Cost.* – che assume una «finalizzazione pubblica di fronte all'ordinamento»<sup>54</sup>. In questo senso, il servizio pubblico connesso agli ausili acquisisce una connotazione oggettiva, riferendosi esclusivamente al regime a cui deve conformarsi il privato, indipendentemente dalla natura pubblica o privata del soggetto che la esercita<sup>55</sup>.

Pertanto, alla luce della genericità delle forme che gli ausili pubblici possono assumere, l'art. 12 si presenta come principio generale dell'azione amministrativa in quanto l'erogazione di tali somme non può considerarsi completamente libera. La giurisprudenza amministrativa ha infatti assunto una posizione rigorosa nel ritenere che tale attività sia connotata da una discrezionalità fortemente limitata<sup>56</sup>, «incanalata mediante la preventiva predisposizione di criteri e modalità di scelta del progetto o dell'attività da beneficiare»<sup>57</sup>. Si tratta, fondamentalmente, di una sorta di «autolimita»<sup>58</sup> che costituisce condizione di validità del provvedimento concessorio. Tale predeterminazione costituisce altresì il parametro per il controllo e la verifica delle ragioni dell'impegno di spesa, cosicché sia possibile scongiurare fenomeni corruttivi<sup>59</sup>.

#### 4. L'apparente rinnovamento del sistema dei controlli sugli ausili finanziari pubblici nell'ambito del PNRR

Nell'ambito del PNRR, il legislatore ha introdotto alcune novità rispetto all'attuale sistema di controllo sugli interventi pubblici nell'economia previsti dal Piano. Anzitutto, il d.l. n. 77 del 2021 è espressione della tendenza a centralizzare non solo le attività di *governance* delle risorse stanziare dal *NgEu* bensì anche quelle conseguenti di controllo, mediante l'attribuzione delle funzioni di monitoraggio sull'impiego dei fondi europei a organi interni al governo, come la Segreteria tecnica per il PNRR e la cosiddetta Cabina di regia (art. 2). In secondo luogo, la

---

<sup>54</sup> S. CASSESE, *I servizi pubblici locali nel mezzogiorno*, Formez, Roma, 1969.

<sup>55</sup> Così, cfr. M. CARABBA, *Incentivi finanziari*, cit., p. 971.

<sup>56</sup> Nonostante tale configurazione, la giurisprudenza amministrativa consolidata attribuisce al giudice ordinario la giurisdizione sulle controversie aventi a oggetto provvedimenti "attributivi di vantaggi economici", anche nelle ipotesi di revoca degli stessi e dunque nel pieno esercizio del potere di autotutela. Il Consiglio di Stato (Ad. Plen., 29 gennaio 2014, n. 6) ha ritenuto di confermare tale indirizzo giurisprudenziale, con la precisazione che «qualora la controversia attenga alla fase di erogazione o di ripetizione del contributo sul presupposto di un addotto inadempimento del beneficiario alle condizioni statuite in sede di erogazione o dall'acclarato sviamento dei fondi acquisiti rispetto al programma finanziato [...] il privato è titolare di un diritto soggettivo perfetto;] viceversa, è configurabile una situazione soggettiva d'interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo» quando, ad esempio, a seguito della concessione del beneficio, il provvedimento sia stato annullato o revocato per vizi di legittimità. In senso contrario, v. Tar Puglia, sez. I., 9 novembre 2017, n. 1146 per cui spettano alla giurisdizione del giudice amministrativo quelle controversie riguardanti la fase procedimentale precedente al provvedimento discrezionale attributivo del beneficio pubblico.

<sup>57</sup> Cons. St., sez. V, 8 novembre 2017, n. 5149, *cons. diritto*, § 8.2.

<sup>58</sup> Cfr. Cons. St., sez. VI, 6 giugno 1984, n. 365.

<sup>59</sup> Cfr. G. COLOMBINI, *La dimensione finanziaria dell'amministrazione pubblica e gli antidoti ai fenomeni gestionali di cattiva amministrazione*, in *Federalismi.it*, 13, 2017.

ristretta finestra temporale del NgEu (2026), nonché l'elefantica mole di piani e programmi, non garantiscono ai controlli così modellati l'incisività necessaria per assicurare che la gestione del PNRR sia conforme alle aspettative della Commissione europea.

Il modello delineato dal d.l. 77 si innesta fra i controlli interni<sup>60</sup> fondati su un rapporto gerarchico che sussiste fra l'amministrazione controllante e quella controllata. Ciò significa che, alla luce del PNRR, se si considera l'amministrazione precedente quella centrale, ne risulterà una compressione dell'autonomia territoriale. Un siffatto potere di controllo accentrato non troverebbe giustificazione nelle norme richiamate quanto piuttosto nella scelta "politica" del *policy maker*. In aggiunta, al Governo sarebbe comunque residuo l'esercizio del potere sostitutivo, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., per ripristinare le anomalie a livello territoriale. Difatti, l'art. 12 del citato d.l. n. 77 richiama l'art. 120 affidando al Governo la facoltà di esercitare il potere sostitutivo «in caso di mancato rispetto [...] degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori» (comma 3).

Tuttavia, si evidenzia che l'art. 120 della Costituzione si riferisce solo alle «Regioni, [al]le Città metropolitane, [al]le Province e [a]i Comuni», e non già anche ai privati che ben possono ricoprire il ruolo di soggetti attuatori del PNRR. Sebbene la disposizione citata sia collocata all'interno del Titolo V, dedicato alle autonomie territoriali, non si ravvisano ragioni evidenti di incompatibilità con l'estensione del potere sostitutivo ai soggetti attuatori privati.

L'accentramento della *governance* del PNRR e del relativo controllo possono comportare il rischio di una mala-esecuzione dei piani e dei programmi previsti nel PNRR poiché si paventa la difficoltà degli organi centrali di vigilare sull'esecuzione della vastità dei progetti ammessi, nonché sulle attività svolte dagli enti esecutori che ben possono essere anche privati. In aggiunta, si tratta di controlli *in itinere* ed *ex post* sull'attività svolta dalle amministrazioni precedenti in ragione della propria autonomia e discrezionalità organizzativa<sup>61</sup>.

Orbene, stante il sistema di controllo così come descritto dal reg. Ue 2021/241 e dal d.l. 77/21, resta da chiedersi, trattandosi di controlli fondamentalmente interni e accentrati, quale ruolo residui alla Corte dei conti in costanza dell'esecuzione del PNRR, con particolare riferimento alle attività di erogazione e gestione dei contributi a fondo perduto. Invero, secondo il principio di buon andamento, la doverosità della funzione di controllo deve ravvisarsi nell'essenziale rilievo per cui le risorse stanziare siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi delineati. Quanto più la valutazione del rischio dell'investimento sarà razionale e coerente, tanto più l'azione amministrativa sarà efficace.

L'erogazione di benefici finanziari è sempre stata oggetto dell'attività di controllo della Corte dei conti in ragione del secondo comma dell'art. 12, l. n. 241, per cui l'amministrazione precedente deve preventivare le somme che intende attribuire a titolo di beneficio. Ebbene, tale norma è rilevante non solo ai fini della trasparenza nella procedura amministrativa, bensì anche per la corretta gestione delle finanze pubbliche, occorrendo che l'ente finanziatore iscriva sotto

---

<sup>60</sup> Per una disamina molto approfondita del quadro normativo sui controlli interni, cfr. G. COLOMBINI, *Corte dei conti e controlli interni*, in *Riv. Corte conti*, 5-6, 2013, p. 667 ss.

<sup>61</sup> Sull'incidenza dell'impalcatura di ingegneria finanziaria, introdotta in costanza dell'attuazione del PNRR, sulla struttura amministrativa centrale, anche sotto i profili delle attività di monitoraggio, rendicontazione, controllo e *audit* del PNRR, cfr. V. BONTEMPI, *L'amministrazione centrale alla prova della governance per il PNRR: attualità e prospettive*, in *Diritto cost.*, 2, 2022, in corso di pubblicazione.

forma di posta al passivo del bilancio preventivo l'importo finanziario destinato all'ausilio pubblico.

Orbene, le risorse a fondo perduto derivanti dal *NgEu* potranno essere impiegate dagli enti territoriali per risanare i propri debiti o quelli delle società partecipate? Alla domanda si dovrebbe rispondere in termini negativi, in ragione dell'art. 14, comma 5, d.lgs. n. 175 del 2016 che fissa il divieto generale di disporre, a qualunque titolo, erogazioni finanziarie "a fondo perduto" in favore di società in grave situazione deficitaria, relegando l'ammissibilità di trasferimenti straordinari a ipotesi derogatorie e residuali. Tali conclusioni non valgono, invero, per qualsiasi genere di ausilio finanziario, poiché i sussidi sono proprio finalizzati al sostegno di settori merceologici in difficoltà. In questi casi, il divieto di cui all'art. 14 citato non potrebbe trovare applicazione. Si ravvisa un'unica eccezione nel perseguimento di esigenze pubblicistiche di conclamato rilievo, come quelle oggetto del PNRR, in quanto sottendenti prestazioni di servizio di interesse generale ovvero la realizzazione di programmi di investimenti affidati e regolati convenzionalmente, secondo prospettive di continuità<sup>62</sup>.

La legislazione in materia di PNRR, oltre ad aver limitato la funzione giurisdizionale della Corte dei conti<sup>63</sup>, ha vincolato l'intervento dell'Istituto contabile in sede consultiva<sup>64</sup> alle gestioni finanziarie - ivi comprese quelle di ausilio finanziario - di valore complessivo non inferiore a un milione di euro. Ebbene, i controlli esterni sulla *governance* del PNRR ne risultano fortemente compressi a fronte dell'introduzione di nuovi corpi tecnici che, tuttavia, sono espressione di un modello di vigilanza interna.

## 5. Brevi osservazioni conclusive

Alla luce delle riflessioni espresse nelle pagine che precedono si può dedurre come gli strumenti di finanziamento pubblici possano in effetti costituire un utile strumento di indirizzo dell'economia. Vero è che, talvolta, allo Stato è richiesto semplicemente di sostenere economicamente settori merceologici che versano in condizioni di necessità a causa delle contingenze più variegate. In tali casi, e segnatamente in quelli di erogazione di sussidi, non si può parlare in effetti di un'attività di indirizzo del mercato, stante il fatto che il beneficiario non è tenuto a svolgere alcunché, né tanto meno a restituire la somma.

Potrebbe sembrare superfluo lo sforzo di ricondurre le varie nozioni di ausili finanziari a unità laddove definizioni basate sulla mera attività di indagine dello strumento giuridico utilizzato non consentirebbero di superare le problematiche connesse alla verifica, evidentemente successiva, dell'effettivo perseguimento dell'obiettivo pubblico da parte del privato. Nondimeno, è auspicabile l'intervento del legislatore affinché si introduca una

<sup>62</sup> V. Corte dei conti, sez. contr. Lazio, par. 17 ottobre 2018, n. 66, nonché par. 28 febbraio 2019, n. 1.

<sup>63</sup> Sul tema, cfr. G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in *Federalismi.it*, 8, 2021; E. TALARICO, *I limiti alla giurisdizione della Corte dei Conti introdotti dal decreto "Ristori" al vaglio della Corte di Giustizia Europea*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2, 2021, p. 117 ss. Sull'ulteriore restringimento della competenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti a dirimere le controversie in merito all'inclusione nell'elenco ISTAT degli enti che sono suscettibili di incidere sulle finanze pubbliche, sia consentito rinviare a M. BEVILACQUA, *Il mimetismo della nozione di pubblica amministrazione. Un'analisi empirica*, in *Munus*, 2, 2021, p. 345 ss., spec. pp. 358-359, nota 50.

<sup>64</sup> Legge 23 dicembre 2021, n. 238, art. 46.

disciplina organica<sup>65</sup> del settore degli ausili finanziari mediante la precisazione dei caratteri dei singoli strumenti, dei relativi obiettivi programmatici, delle modalità procedimentali e, infine, dell'attività di controllo, potenziando quella già svolta dalle sezioni regionali della Corte dei conti.

Si è visto, altresì, che nella terminologia impiegata dal *Next generation Eu* e dal PNRR i finanziamenti a fondo perduto non coincidono con i sussidi, quanto piuttosto con le forme di sovvenzionamento e di incentivazione dell'industria, proprio in ragione della "controprestazione" richiesta ai destinatari dell'attribuzione finanziaria. Non vi sono dubbi circa l'inopportunità di confondere i finanziamenti a fondo perduto con dei prestiti: l'ambiguità potrebbe sorgere da una considerazione meramente semantica, ovvero il termine *finanziamento* col quale ci si riferisce, di norma, all'operazione richiesta dal privato per l'erogazione della provvista di capitale necessaria per una data operazione o attività. Più precisamente, i caratteri distintivi del finanziamento pubblico rispetto alle altre forme di ausilio pubblico sono, «da un lato, l'obbligo di restituzione e l'onerosità della prestazione e, dall'altro, il suo concretizzarsi in un'operazione di credito posta in essere in forma privatistica»<sup>66</sup>. Tant'è vero che è lo stesso programma *NgEu* a definire le risorse a fondo perduto come *grants* e non *loans*, proprio a sottolineare la mancanza dell'obbligo di restituzione. Tuttavia, com'è noto, la Commissione europea ha esteso il vincolo di perseguire gli obiettivi principali della transizione verde e di quella digitale anche ai finanziamenti a fondo perduto. In rapporto a tali priorità, ogni Stato membro è tenuto a impiegare, rispettivamente fra le due priorità, almeno il 25,1 per cento e il 37,5 per cento sul totale delle risorse.

Sorgono inoltre non pochi dubbi di fattibilità circa l'affidamento della gestione di tali risorse, da un lato, agli enti territoriali, i quali, al momento, risultano sprovvisti dell'*expertise* necessaria e, dall'altro, ai privati, i quali sarebbero sottratti alle forme di controllo tradizionali. Si potrebbe allora proporre di limitare le forme di sostegno indiretto alle imprese affinché lo Stato torni ad assumere quel ruolo di promozione e direzione diretta del mercato, essenziale in situazioni di crisi. Occorre, in sostanza, elaborare strategie e politiche a livello centrale che favoriscano «l'irrobustimento del capitale umano e sociale»<sup>67</sup> a livello territoriale. In tal senso, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza potrebbe rappresentare un volano per il rafforzamento delle autonomie territoriali, sebbene, almeno al momento in cui si scrive, tale auspicio risulti disatteso.

---

<sup>65</sup> In tal senso era già stata avanzata una proposta nell'ambito del «Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970», e tuttavia mai concretizzata.

<sup>66</sup> M. ANNESI, *Finanziamenti pubblici*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1968, p. 631.

<sup>67</sup> E. FELICE, *Divari regionali e intervento pubblico*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 216.

MARIA DI MAGGIO\*

## Trasparenza, anticorruzione e autonomie locali: la cittadinanza attiva nel PNRR\*\*

ABSTRACT (EN): The forms of control for the prevention of the dispersion of state funding in order to overcome the pandemic crisis are indispensable in the Italian PNRR. In this perspective, the work examines the possible measures that ensure a correct and profitable management of resources. Local authorities play a fundamental role in the management and control of financing, having available reporting systems for public administrations. In fact, whistleblowing and integrity pacts stand as specific institutions to protect the transparency and reliability of the public administration. For the correct implementation of the PNRR, the participation of individuals such as Citizens is also necessary, also in light of the recommendations formulated by the European Commission for the correct implementation of the Plan.

ABSTRACT (IT): Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rende indispensabile il ricorso a forme di controllo e tutela, tese a prevenire ed evitare la dispersione di quanto lo Stato si appresta a finanziare nell'ottica del superamento della crisi pandemica. In questa prospettiva il lavoro esamina le possibili misure che assicurino una corretta e proficua gestione delle risorse. Gli enti locali ricoprono un ruolo fondamentale nella gestione e nel controllo di tali risorse, disponendo di apparati di segnalazione già presenti ad appannaggio delle pubbliche amministrazioni. Infatti whistleblowing e patti d'integrità si pongono quali peculiari istituti a tutela di Trasparenza e Affidabilità della pubblica amministrazione. Per la corretta attuazione del PNRR è, altresì, necessaria la partecipazione degli individui quali Cittadini, anche alla luce delle raccomandazioni formulate dalla Commissione Europea per la corretta attuazione del Piano.

SOMMARIO: 1. Trasparenza e crisi pandemica. – 2. Il PNRR e le “nuove” esigenze di controllo. – 3. Gli strumenti di controllo e gli enti locali. – 4.1. L'audizione alla Camera dei Deputati di Transparency International – 4.2 L'importanza del monitoraggio a carico della società civile. – 4.3. I patti d'integrità. – 4.4. Il whistleblowing nel “settore pubblico” e la cittadinanza attiva. – 5. Prospettive di riforma ed implementazione degli istituti.

### 1. Trasparenza e crisi pandemica

All'inizio del secolo scorso è sorto un dibattito non ancora sopito, circa la trasparenza e l'affidabilità della pubblica amministrazione, quali elementi che rappresentano il *κωνών* cui l'amministrazione dovrebbe aspirare.

---

\* Dottoranda di ricerca in Diritto Penale – Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

Filippo Turati, per primo, ha affermato durante una famosa discussione tenutasi in Parlamento<sup>1</sup>, che «dove un superiore pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro»<sup>2</sup>.

Invero, trasparenza ed opacità, come insegna la fisica ottica, si pongono non come proprietà "intrinseche" dei corpi, ma come interazione degli stessi con la luce<sup>3</sup>. La "manifestazione" dei corpi, a contatto con la luce, quindi, rappresenta la differenza "fisica" tra l'opacità e la trasparenza.

Riflettendo sulle parole di Turati, ancora di bruciante attualità, e raffrontandole alla speculazione scientifica, quindi, la pubblica amministrazione (quale "corpo") dovrebbe porsi l'obiettivo di "reagire" alla "luce" di modo da svelare le sue "manifestazioni interne", altrimenti celate all'esterno.

Invero, pensare ad un'amministrazione connotata da tratti di opacità perché espressione del suo "dover essere" – o, in altre parole, della sua stessa natura – risulta essere un comodo alibi che giustificherebbe l'inefficienza di controlli e la (ancora) difficoltosa partecipazione dei cittadini – *true stakeholders in any procurement system*<sup>4</sup> – alle attività interne degli enti pubblici.

Questa giustificazione, che emerge, il più delle volte, per *facta concludentia*, con un atteggiamento connotato da un malcelato disinteresse, sia da parte del legislatore che da parte degli enti pubblici, se in condizioni ordinarie risulta essere privo di significato agli *stakeholders*, in periodi di crisi pandemica è addirittura controproducente<sup>5</sup>.

Infatti, i periodi in cui la crisi, *tout court* intesa, avvolge e scompagina il sistema, scompensi e avvicendamenti si intrecciano con opportunità in una spirale senza fine.

Allo stesso modo, l'odierno scenario Covid-19 dipendente potrà innescare nei comparti interessati dai progetti diretti al rilancio delle attività nevralgiche dell'organizzazione dello Stato come sanità, giustizia, sicurezza ed appalti pubblici, investimenti economici di rilevante consistenza, dovuti alla realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

È, infatti, prevedibile che gli stessi flussi di risorse sollecitino gli appetiti delle organizzazioni criminali ed i rischi di malversazioni e fenomeni corruttivi nella gestione di tali risorse pubbliche.

La trasparenza, però, non è (solo) anticorruzione: i due concetti spesso si intrecciano, i loro contorni appaiono labili e finiscono con il confondersi<sup>6</sup>, ma fanno riferimento a nozioni diverse

<sup>1</sup> La discussione generale relativa alla legge del 25 giugno 1908 n. 290 sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato.

<sup>2</sup> F. TURATI, Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati, sessione 1904-1908, p. 22962.

<sup>3</sup> «L'opacità e la trasparenza si possono considerare come una risposta del corpo all'interazione con la luce, derivante, da un lato, dal comportamento dei suoi componenti elementari e dalle sue proprietà strutturali, dall'altro dall'intensità e dalla frequenza della luce. Si possono avere risposte diverse a diverse intensità e frequenze della luce e a seconda che il corpo presenti, per esempio, una struttura cristallina o amorfa. Opacità e trasparenza non sono quindi proprietà intrinseche dei corpi» G. VITIELLO, *Opacità del mondo e conoscenza*, Atque. Materiali tra filosofia e psicoterapia, 18 n.s., 2016, p. 18.

<sup>4</sup> R.H. GARCIA, *International public procurement: a guide to best practice*, Globe Law and Business, Londra, 2009.

<sup>5</sup> In merito si veda E. CARLONI, *La trasparenza come risposta all'emergenza*, DirittoAccesso.it.

<sup>6</sup> «"Trasparenza e anticorruzione" sono [...] colte e viste come parti di un'endiadi, e le parole sono spesso utilizzate addirittura l'una in luogo dell'altra (ed in particolare si parla spesso di "trasparenza" ad intendere l'anticorruzione, o l'assenza di corruzione): così, ad esempio, affermando che per l'indice di Transparency International "il punteggio di 10 corrisponde alla completa trasparenza, 0 alla massima corruzione", o con riferimento alla "Giornata della

tra loro<sup>7</sup>. Trasparenza è anche anticorruzione, ma esprime a pieno il valore e l'importanza della partecipazione e degli indubbi vantaggi che ne derivano in termini di efficacia ed efficienza della gestione della "cosa pubblica".

Si rende perciò ancora più indispensabile il ricorso a quelle forme di controllo e tutela (interne ed esterne), tese a prevenire ed evitare la dispersione di quanto lo Stato si appresta a finanziare<sup>8</sup>, per garantire, ancor di più, la correttezza della pubblica amministrazione<sup>9</sup>; tali sistemi sono espressione e conseguenza del principio della trasparenza «che, seppure costituzionalmente non esplicitato» è «implicito al dettato costituzionale»<sup>10</sup> ed alla base della «democrazia amministrativa»<sup>11</sup>.

## 2. Il PNRR e le "nuove" esigenze di controllo

La necessaria, celere ed efficiente esecuzione dei progetti contenuti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, quale presupposto fondamentale per poter accedere alle risorse rese

---

trasparenza" (che è l'occasione di condivisione delle politiche di anticorruzione), o più semplicemente nell'uso dei termini fatto nel dibattito pubblico ed anche in quello scientifico, dove in sostanza "trasparenza" è spesso usata come contrario di "corruzione" » E. CARLONI, *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione* "Tutti vogliono un posto al sole, ed in più, possibilmente, all'ombra" (Stanislaw J. Lec), *Diritto Amministrativo*, 3 - 2019, pag. 498.

<sup>7</sup> «La trasparenza [...] riprendendo la bella formulazione contenuta nell'art. 1 del d.lgs. 33 del 2013, "concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino" [...] Per altro verso, la prevenzione della corruzione non si esaurisce sicuramente nella trasparenza (che ne è solo uno dei numerosi strumenti: "anticorruzione" anche solo per evocare alcuni suoi pilastri): è integrità e regole di comportamento, incompatibilità e attenzione ai conflitti di interesse, piani di prevenzione e misure organizzative, regolazione dei procedimenti, misure di controllo interno, e così via». E. CARLONI, *op cit*, p. 499.

<sup>8</sup> Cfr. E. CARLONI, *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, *Astrid-Rassegna*, 1 - 2021, p. 1 e ss. e dello stesso autore, *Un antibiotico a largo spettro. La trasparenza per attraversare l'emergenza Covid-19*, in *Astrid-Rassegna*, 7 - 2020, p. 1 e ss.

<sup>9</sup> «Dovere di disciplina, riserva di legge, buon andamento e imparzialità, principi di competenza e responsabilità, dovere di servire la Nazione [...] in sintesi, sono coordinate di valore che si riferiscono al comune denominatore che la pubblica amministrazione operi correttamente ovvero che ogni pubblico agente eserciti l'attività che gli compete (ovvero svolga la funzione che la "legge" gli conferisce) rispettando simultaneamente i quattro pilastri nei quali è strutturata alla nozione di "correttezza" della pubblica amministrazione: la legalità, la regolarità (imparzialità ed efficienza), il decoro e l'economicità» G. LOSAPPIO, *Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*, in *Manuale di Diritto Penale. Parte speciale. Delitti contro la pubblica amministrazione, delitti di corruzione e cornice europea*, S. CANESTRARI - L. CORNACCHIA - G. DE SIMONE (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2015, p. 168.

<sup>10</sup> G. M. SALERNO, *Verso un'amministrazione trasparente: principi costituzionali e regole legislative*, *Giornale di Storia Costituzionale*, 31-2016, p. 99.

Cfr. L. CALIFANO-C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, p. 3 e ss;

<sup>11</sup> «Il principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi, rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto in quanto garantisce l'intelligibilità dei processi decisionali e l'assenza di corruzione. In tale ottica, l'accesso civico generalizzato deve essere considerato, al pari di molti altri ordinamenti europei ed extraeuropei, alla stregua di un diritto fondamentale in sé, e come strumento che tende a realizzare il miglior soddisfacimento degli altri diritti fondamentali che l'ordinamento giuridico riconosce alla persona» Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 2 aprile 2020, n. 10, consultabile sul sito [www.foia.gov.it](http://www.foia.gov.it).

Sul punto cfr. C. COLAPIETRO, *La "terza generazione" della trasparenza amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 26 e ss.

disponibili dall'Unione Europea, non può che trovare applicazione in presenza di una competente amministrazione pubblica.

D'altronde, se un assoluto grado di competenza e qualità delle stazioni appaltanti era già richiesto come requisito imprescindibile e categorico in materia di contratti pubblici, tali qualità si rendono ancor più necessarie e permeanti nella contingenza attuale. Invero, risulta quantomai vitale avere un "compratore pubblico professionale" in grado di garantire una certa efficienza.

L'efficienza, infatti, costituisce il parametro di valutazione che l'Unione Europea ha individuato per il conferimento delle risorse NextGenerationEU. Nondimeno, il sistema di erogazione dei fondi è assoggettato ad un meccanismo di condizioni che rivestono una funzione prettamente preventiva, finalizzato a far sì che le risorse vengano utilizzate alla luce, per l'appunto, del criterio dell'efficienza.

In quest'ottica, si inserisce la scarsa capacità dell'Italia nel corso degli anni nell'utilizzare al meglio le risorse dei fondi forniti dall'UE, concretizzatasi spesso nella errata predisposizione di progetti o nella difficoltà di corretta rendicontazione, ma soprattutto nella ricorrenza di frodi e corruzione<sup>12</sup>.

È indubbio, però, che l'entità delle risorse a disposizione per fronteggiare la pandemia costituisce un'opportunità preziosa per l'Italia, e rappresenta, allo stesso modo, un rischio per incorrere in ulteriori insolvenze: su tutti, non è certamente escluso il rischio di investire in progetti totalmente inutili.

Inoltre, si consideri anche che l'intero sistema di controllo finanziario disposto dall'Unione Europea nel regolamento 241/2021<sup>13</sup>, accompagnato dalle linee guida adottate dalla Commissione europea il 17 Settembre 2020 e aggiornate il 22 Gennaio 2021<sup>14</sup>, implicherà un "blocco" nell'erogazione delle risorse qualora sorgano problemi legati all'avanzamento del progetto, con ipotesi di sospensione dell'erogazione delle risorse stesse o addirittura di eventuale restituzione se già erogate.

Tali eventuali circostanze, pertanto, impongono l'ideazione di un sistema di controlli interno al Paese atto a garantire il corretto uso di tali risorse, in grado di intervenire ancor prima di quello dell'Unione Europea.

Sempre nell'ottica di una compiuta efficienza, l'Unione ha predisposto rigidi criteri di utilizzo delle risorse finanziarie erogate. Ciascuno Stato membro deve tenere conto delle raccomandazioni ricevute nell'ambito degli esercizi "Programma strategico per il 2021" e in un "Piano per la ripresa", cioè degli obbiettivi da perseguire<sup>15</sup>.

Tra le indicazioni previste per l'Italia vi sono: il perseguimento di economie di bilancio prudenti; garantire la sostenibilità del debito pubblico incrementando gli investimenti; attenuare gli effetti della crisi sull'occupazione; valorizzare la liquidità delle imprese; realizzare

---

<sup>12</sup> A tal proposito si ricordi la sentenza della Corte di Giustizia Europea del 25 gennaio 2018, causa T-91/16, Repubblica italiana contro Commissione europea, che al punto 125 rilevava: «è innegabile che gli errori di cui trattasi costituiscono errori sistemici, imputabili a insufficienze nei sistemi di gestione e di controllo».

<sup>13</sup> relativo al Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>14</sup> Cfr. ec.europa.eu

<sup>15</sup> Cfr. N. PARISI - D. RINOLDI, *L'attuazione del PNRR italiano: spunti di riflessione sull'architettura euro-nazionale in materia (anche se per riflettere c'è ben poco tempo ormai)*, 3 - 2021 rivista.eurojus.it, p. 89.

investimenti pubblici con particolare riguardo alla transizione digitale e verde; migliorare il funzionamento della P.A. e del sistema giudiziario;

Inoltre, nell'ambito di ciascun progetto è richiesta la definizione di obiettivi, riforme, investimenti, monitoraggio, tempistiche ed eventuali azioni correttive.

Tali progetti, ulteriormente, devono rispettare la ripartizione dell'allocazione delle risorse all'interno dei tre pilastri di intervento definiti dal Consiglio europeo il 21 luglio 2020<sup>16</sup>:

- Il primo pilastro attiene alle azioni nazionali finalizzate al recupero del “terreno perduto” in campo economico-sociale a seguito della pandemia, con implicazione dei seguenti programmi europei: Recovery and Resilience facility, REACT-EU, Rural Development e Just Transition Fund;

- Il secondo afferisce alle azioni indirizzate all'economia nazionale, nonché a sostenere gli investimenti privati (programma InvestEU rafforzato);

- Il terzo pilastro riguarda invece gli investimenti funzionali tesi a contrastare l'insorgenza e la gestione delle crisi sanitarie: programmi RescEU rafforzato e Horizon Europe.

Il Citato Regolamento UE 241/2021 contiene inoltre una serie di indicatori che dovrebbero servire a valutare e monitorare i progetti degli stati membri, rammentando sei aree in cui tali progetti devono ricadere: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale ed istituzionale; politiche per la prossima generazione, l'infanzia ed i giovani.

La valutazione ed il monitoraggio, infatti, avranno ad oggetto il raggiungimento degli obiettivi previsti, alla luce dei quattro indicatori: pertinenza, efficacia, coerenza ed efficienza. Quest'ultimo criterio, come già anticipato, riveste una posizione preminente, come ad esempio in ambito di costi, laddove è richiesto allo Stato di giustificare l'importo totale dei costi stimati, per l'appunto, in modo ragionevole e plausibile.

Nella prospettiva di una concreta efficienza nell'utilizzo di tali risorse, si rende tuttavia necessario individuare modalità e procedure che comportino un maggiore grado di affidabilità in ambito di contrattualistica pubblica, mediante strumenti complementari della fase di esecuzione degli stessi, volti a garantire massima trasparenza di flussi e avanzamenti.

L'obiettivo da raggiungere in tal senso è quello di creare un contesto meno rigido, più adattabile ed allo stesso tempo onnicomprensivo dei soggetti coinvolti nei singoli progetti<sup>17</sup>.

Nondimeno, i requisiti di efficienza e celerità richiesti dall'Unione Europea non sono tuttavia sufficienti a garantire l'erogazione delle risorse.

---

<sup>16</sup> Cfr. [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>17</sup> Uno strumento utile per la realizzazione di tali finalità potrebbe essere “l'accordo collaborativo”, il cui impiego come “avamposti” di controllo sui fondi potrebbe risultare efficace.

Si tratta di modelli, di matrice anglosassone, già sperimentati in Italia, che consentirebbero di fornire un controllo della fase esecutiva mediante la condivisione degli obiettivi (target). I target condivisi, infatti, si pongono come parametro di misurazione dell'attività posta in essere, che inseriti in una disciplina giuridica “collaborativa”, consentono di avere immediato riscontro e controllo sui risultati attesi durante l'intera fase esecutiva.

Cfr. N. PARISI – D. RINOLDI, *op cit.*, p. 92.

Infatti, è richiesto dall'Ente erogante che i progetti siano in grado di produrre nel Paese "effetti duraturi" di cui possano beneficiare tanto lo Stato membro quanto il resto dell'Unione europea<sup>18</sup>.

È plausibile, pertanto, immaginare una risposta adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale da parte degli Stati membri, i quali sono chiamati ad affrontare in maniera efficace le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche ricevute, a rafforzare efficacemente il potenziale di crescita mediante la riduzione delle disuguaglianze e la coesione economica, sociale e territoriale e a rispondere efficacemente alla transizione verde e digitale.

Infine, per ogni singolo progetto, è previsto che lo stato membro stabilisca modalità tali da poter garantire monitoraggio e attuazione efficace dell'intero Piano.

Il regolamento 241/2021 ribadisce la centralità, nell'ambito della "giusta amministrazione", di una corretta allocazione delle risorse, supportata da un idoneo e funzionante sistema di controllo.

Nello specifico, l'Unione Europea ricorda che l'erogazione dei fondi Next GenerationUE non è subordinata soltanto al perseguimento di «pertinenti traguardi e obiettivi quali stabiliti nei piani per la ripresa e la resilienza», ma è, altresì, legata all'adozione di «misure adeguate» da parte degli Stati intenzionati ad usufruire dei finanziamenti, al fine di «garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione a misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile».

L'"Europa" ribadisce, infatti, che gli Stati membri sono tenuti ad assicurare sistemi di «prevenzione, individuazione e rettifica di frodi, casi di corruzione e conflitti di interessi» e devono «evitare la duplicazione dei finanziamenti»<sup>19</sup>.

Per raggiungere tale scopo è necessario ricordare che non è il "corpo" dell'amministrazione a dover cambiare, in quanto gli strumenti per un proficuo monitoraggio potrebbero essere già stati implementati all'interno dell'ordinamento giuridico. Si rende, invece, necessario un corretto utilizzo degli stessi per, in altre parole, stimolare la "reazione" alla "luce", che comporta la trasparenza.

### **3. Gli strumenti di controllo e gli enti locali**

Che l'Unione Europea possa gestire l'intero controllo dell'impiego delle risorse in tutti gli Stati membri pare utopistico ed irrealizzabile, ma altrettanto deve sostenersi per Ministeri ed

---

<sup>18</sup> Si tratta, invero, di un requisito esplicitato in maniera chiara e netta dalle Istituzioni europee, e ciò può evincersi anche dal tenore dell'art. 19 del regolamento 2021/241 con il quale si pone rilievo sui parametri di efficacia che il PNRR ed ogni singolo progetto devono raggiungere.

<sup>19</sup> Art. 53 del regolamento che disciplina il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (Reg. (UE) 2021/241), pubblicato sulla GUUE Serie L 57 del 18.02.2021.

L'articolo prevede anche che «laddove il piano per la ripresa e la resilienza non sia stato attuato in misura soddisfacente dallo Stato membro interessato, o nel caso di gravi irregolarità, vale a dire frode, corruzione e conflitto di interessi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo, o di grave violazione degli obblighi derivanti dagli accordi relativi all'assistenza finanziaria, dovrebbe essere possibile procedere alla sospensione e alla risoluzione degli accordi relativi al sostegno finanziario, nonché alla riduzione e al recupero del contributo finanziario. Ove possibile, il recupero dovrebbe essere garantito mediante compensazione con le erogazioni di finanziamenti in sospeso nell'ambito del dispositivo».

amministrazioni “centrali”. È necessario, quindi, per mantenere il controllo sui singoli investimenti, non solo un monitoraggio da parte delle istituzioni di grado superiore, ma anche (e soprattutto) a livello decentrato.

A ciò si aggiunga che il sistema, già per definizione autopoietico<sup>20</sup>, della burocrazia, deve aprirsi alla società civile nell’ottica della trasparenza, per consentire una sana ed efficace partecipazione di tutti gli interessati alla gestione e all’utilizzo dei fondi europei.

Sotto questo profilo viene in rilievo il fondamentale ruolo degli enti locali, in qualità di istituzione più prossima<sup>21</sup>, quella che, più agevolmente, può vigilare e correggere i fenomeni di *maladministration*.

La prossimità assume, in questo contesto, una duplice significato: se da un lato il «grado di vicinanza rispetto al comportamento»<sup>22</sup> sembrerebbe agevolare il controllo – e conseguentemente l’emersione – di illeciti ed irregolarità, dall’altro si potrebbe sostenere che tale posizione non faciliti la correzione di queste “anomalie di sistema”. Il confine appare sottile e piuttosto labile, sottoposto ad un problema di contestualizzazione relativo a ciascun ente. Si potrebbe sostenere, ad esempio, che il vantaggio derivante dalla prossimità sia inversamente proporzionale alla dimensione dell’ente, nonostante tutte le tutele approntate dall’ordinamento<sup>23</sup>, oppure che la “vicinanza” degli enti locali agli interessati faccia venire meno l’interesse a correggere i fenomeni di *maladministration*.

In ogni caso, la prossimità consente oggettivamente una maggiore conoscenza di fonti e fatti che possono comportare la commissione di illeciti o irregolarità: la conoscenza dell’ “oggetto” che costituisce una “anomalia” è elemento imprescindibile e presupposto di qualsiasi forma di intervento su di esso. Pertanto, sebbene la prossimità possa, a seconda della prospettiva attraverso cui la si consideri, essere ricondotta a connotati positivi o negativi, è necessario osservare che la “posizione informativa privilegiata”, consequenziale alla “vicinanza del comportamento” (ossia la possibilità di essere a conoscenza di atti di *maladministration*) rivesta un ruolo fondamentale e necessario all’emersione del fenomeno.

Difatti, il d.l. 77/2021, all’art. 9, comma 1, prevede che in tema di attuazione dei progetti legati al PNRR «alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le

---

<sup>20</sup> Per l’elaborazione della teoria sistemica dell’autopoiesi si veda N. LUHMANN, *Sociologia del diritto*, Laterza, Roma-Bari 1977 (*Rechtssoziologie*, Rowohlt, Reinbek bei Hamburg 1972). Luhmann ha denominato “sistema autopoietico” un sistema che rimane identico nei suoi principi regolatori, ma si accresce continuamente per la propria capacità di assimilare nuove informazioni. Sotto questo profilo la burocrazia genera e ri-genera se stessa: di qui *αὐτοποίησης*, autogenerazione.

La teoria è stata elaborata dallo studioso a partire dalle osservazioni di due biologi cileni: Maturana e Varela, i quali sostengono che i sistemi viventi sono caratterizzati da relazioni organizzative di tipo “auto-referenziale”, in H. R. MATURANA – F. J. VARELA, *Autopoiesis and Cognition. The Realization of the Living*, Reidel, Dordrecht 1980.

<sup>21</sup> Cfr. F. PETRONIO, *Controllo e responsabilità. L’attuazione del PNRR in ambito territoriale e i relativi controlli*, Finanza e tributi locali, 11-12 – 2021, p. 49.

<sup>22</sup> M. SCOLETTA, *Il fischietto silente. Ineffettività del whistleblowing e responsabilità da reato della corporation*, in A. DELLA BELLA – S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell’illegalità – Atti del I Convegno annuale del Dipartimento di Scienze giuridiche “Cesare Beccaria” – Milano, 18-19 novembre 2019*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, p. 250.

<sup>23</sup> Si abbia riguardo alla disciplina del whistleblowing: in enti di piccole dimensioni, nonostante la garanzia circa la riservatezza del whistleblower, presente all’interno del Testo Unico del Pubblico Impiego, potrebbe risultare poco difficoltoso rintracciare l’autore della segnalazione, proprio in virtù del ristretto numero di “potenziali segnalatori”. Il cedimento della garanzia di riservatezza potrebbe, quindi, disincentivare l’impiegato pubblico ad effettuare la segnalazione.

Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali».

Il ruolo risulta essere di cruciale importanza, specialmente «per le azioni connesse alla tutela e valorizzazione del patrimonio e del territorio, alle infrastrutture sociali e al rafforzamento dei servizi essenziali per le collettività»<sup>24</sup>.

La realizzazione di tali interventi sottolinea l'esistenza di margini di *interazione* tra la "sussidiarietà verticale" e la "sussidiarietà orizzontale".

Proprio la collettività, infatti, quale destinataria di tali servizi, dovrebbe svolgere un proprio ruolo, rendendosi protagonista anche nel processo di monitoraggio. Tuttavia, queste procedure, così come previsto dalla normativa di settore, riguardano specialmente il controllo esterno "dall'alto", senza contemplare modalità e limiti di interazione verso "il basso"<sup>25</sup>.

In questa prospettiva è necessario (ri)considerare il ruolo degli enti locali e gli strumenti utilizzabili per garantire il corretto dispendio delle risorse provenienti dall'Unione Europea.

#### **4.1. L'audizione alla Camera dei Deputati di Transparency International**

A tale (ri)considerazione è pervenuta anche l'organizzazione non governativa Transparency International Italia, durante un'audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, il 2 marzo 2022<sup>26</sup>.

Transparency International ha evidenziato come nel quadriennio 2016-2020 siano stati riscontrati dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) 3.468 irregolarità fraudolente e non fraudolente<sup>27</sup>.

*Ca va sans dire*, che solo interventi diretti a rendere in termini di efficacia l'azione amministrativa degli Stati membri per fronteggiare suddetti fenomeni quanto meno dispersivi, possono portare a raggiungere i risultati sperati e prefissati.

Ancorchè i risultati riguardanti l'Italia ed offerti dall'indagine espletata dall'Indice di Percezione della Corruzione di Transparency International, pubblicato nel gennaio del 2022<sup>28</sup>, possano dirsi incoraggianti, essi sono insufficienti e possono solo rappresentare uno stimolo per intensificare ogni azione diretta a raggiungere gli impegni assunti in sede comunitaria e, quindi, conseguire una ripresa economica non effimera ma reale e, soprattutto, non temporanea ma duratura.

---

<sup>24</sup> F. PETRONIO, *Controllo e responsabilità. L'attuazione del PNRR in ambito territoriale e i relativi controlli*, Finanza e tributi locali, 11-12 - 2021, p. 49.

<sup>25</sup> «La *governance* complessiva del Piano è rimessa alle strutture di supporto alla cabina di regia: segreteria tecnica, struttura di missione della PDC e servizio centrale per il PNRR presso il MEF, e in tale contesto potrebbe essere dedicata un'istanza coordinamento agli interventi decentrati sul territorio, risultante utile offrire supporto per l'assegnazione delle risorse, semplificando le regole ordinarie della programmazione multilivello» F. PETRONIO, *op cit.*, pp. 49 e 50.

<sup>26</sup> Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza.

<sup>27</sup> Cfr. [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>28</sup> Consultabile sul sito [www.transparency.it](http://www.transparency.it).

Premessi gli anzidetti dati, Transparency International ha elencato differenti “antidoti” «contro la corruzione e gli altri illeciti che mettono a rischio la buona riuscita dei progetti»<sup>29</sup>, trattando, nell’ordine:

- i) trasparenza e partecipazione della società civile;
- ii) corretto utilizzo dei patti di integrità;
- iii) «rafforzamento dei presidi di integrità e anticorruzione all’interno degli enti pubblici», con particolare attenzione all’istituto del whistleblowing.

#### 4.2. L’importanza del monitoraggio a carico della società civile

Dalle istituzioni europee e da Transparency International viene, dunque, richiesto *in primis* l’impegno costante e fruttuoso della società civile volta a tutte quelle attività di monitoraggio, controllo e denuncia delle attività connesse a dal corpo al PNRR.

Cittadini e società del terzo settore sono chiamate a svolgere un ruolo non di secondaria importanza nel contribuire, quali sentinelle, a migliorare l’efficienza e l’efficacia dell’azione amministrativa.

Infatti, il loro coinvolgimento, da un canto consentirebbe un controllo ed una più puntuale verifica dell’attuazione del Piano, dall’altro contribuirebbe a darne conoscenza e consapevolezza al fine di far maturare il consenso popolare verso l’azione comunitaria volta al miglioramento della *res pubblica*, intesa secondo il pensiero di Cicerone.

La stessa identità di vedute ha espresso, da ultimo, dal Presidente del Consiglio Mario Draghi.

Esse, dirette agli stessi obiettivi, sono, purtuttavia, da considerare mete prefissate ma lontane da un effettivo raggiungimento. Soltanto un costante, serrato e proficuo impegno potrà, attraverso illuminanti riforme, consentire un reale e concreto sviluppo.

Gli obiettivi, come prospettati, non potranno mai essere raggiunti senza che venga resa effettiva la garanzia diretta a rendere accessibili a tutti i dati relativi ai progetti.

Ad oggi essa appare insufficientemente assicurata dalla pubblicazione dei dati pertinenti sul sito [italiadomani.gov.it](http://italiadomani.gov.it), nonostante le buone intenzioni esposte nella relazione sull’attuazione del PNRR, che ne individuano gli scopi come diretti a «far conoscere in modo trasparente, comprensibile e tempestivo i contenuti delle misure e gli obiettivi raggiunti a livello nazionale e sul territorio»<sup>30</sup>.

Quanto rilevato e la contingenza del PNRR hanno suscitato alcune considerazioni aggiuntive da parte dell’organizzazione non governativa. Fermo restando le modifiche introdotte dalla legge 77/2021 in materia di appalti<sup>31</sup>, nella «seconda fase delle riforme» sarà necessario valorizzare: «l’applicazione dei Patti di integrità agli appalti più significativi

---

<sup>29</sup> Audizione di Transparency International presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, il 2 marzo 2022, [www.transparency.it](http://www.transparency.it), p. 2.

<sup>30</sup> Relazione disponibile sul sito [www.governo.it](http://www.governo.it), p. 21.

<sup>31</sup> Modifiche tese a rispondere alle nuove esigenze di semplificazione dovute specialmente all’adozione e applicazione del PNRR, ma applicabili, in via generalizzata anche ad appalti che non sono direttamente riconducibili al Piano.

economicamente o per valenza territoriale, [...] valorizzare la raccolta e l'analisi dei dati del settore»<sup>32</sup>.

#### 4.3. I patti d'integrità

I patti d'integrità sono un'elaborazione di Transparency International<sup>33</sup>: si tratta di uno strumento teso ad arginare i fenomeni di corruzione nel settore dei contratti delle pubbliche amministrazioni<sup>34</sup>.

L'istituto ha avuto una diffusione piuttosto estesa nella prassi amministrativa di diversi enti pubblici<sup>35</sup>, «con il *placet* dell'autorità anticorruzione sin dal 2003 e dell'Autorità di vigilanza sui contratti dal 2012, nella determinazione sul bando-tipo ex art. 64 del Codice dei contratti»<sup>36</sup>.

Più nello specifico, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, il patto d'integrità configura un sistema di condizioni (o requisiti) la cui accettazione è presupposto necessario e condizionante la partecipazione delle imprese alla specifica gara di cui trattasi.

Presupposto per la previsione del patto d'integrità è l'adozione del protocollo di legalità, ossia di strumenti pattizi di natura volontaria tra la Prefettura, il Contraente Generale, la Stazione appaltante ed i singoli operatori. I protocolli di legalità chiamano in causa contrapposti valori costituzionali, fra tutti la libertà di impresa e il principio di legalità sostanziale, teso peraltro ad assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione e il principio di legalità sostanziale<sup>37</sup>, e fissano, pertanto, la base su cui i patti d'integrità si fondano<sup>38</sup>.

Con la sottoscrizione del patto d'integrità, al momento della presentazione della domanda, l'impresa concorrente accetta regole del bando – così come predisposto dall'ente – che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, ordinaria a tutte le procedure concorsuali, della estromissione della gara.

L'incameramento della cauzione causata dal mancato rispetto del patto, non ha, quindi, carattere di sanzione amministrativa, come tale riservata alla legge, ma costituisce la conseguenza dell'accettazione di regole e doveri comportamentali, accompagnati dalla previsione di una

<sup>32</sup> Audizione di Transparency International, [www.transparency.it](http://www.transparency.it), p. 4.

<sup>33</sup> Cfr. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *The Integrity Pact. The Concept, the Model and the Present Applications: A Status Report*, [www.baselgovernance.org](http://www.baselgovernance.org), 2002.

<sup>34</sup> G. MANFREDI, *L'evoluzione della cauzione provvisoria, tra patti di integrità e sanzioni*, *Urbanistica e appalti*, 2-2015, p. 177.

<sup>35</sup> «Dall'analisi della prassi si evince che i patti di integrità ricevono un'applicazione sempre più estesa in tutte le Regioni d'Italia; a loro fondamento viene dedotta l'esigenza di contrastare i fenomeni di corruzione, di spreco di denaro pubblico e di concorrenza sleale fra le imprese. La stipulazione dei patti di integrità, anzi, - come viene sovente affermato - deriva da una certa insoddisfazione verso gli usuali meccanismi sanzionatori, che talvolta si rivelano inefficaci e farraginosi» F.A. CANCELLA, *I "patti di integrità" nelle procedure di evidenza pubblica: autonomia negoziale o potestà sanzionatoria?*, *Servizi pubbl. e appalti*, 3-2005, p. 605.

<sup>36</sup> G. MANFREDI, *L'evoluzione della cauzione provvisoria, tra patti di integrità e sanzioni*, *Urbanistica e appalti*, 2-2015, p. 177.

<sup>37</sup> Consiglio di Stato, Sezione III, 27 settembre 2018, n. 5547.

<sup>38</sup> Per una trattazione più estesa su protocolli e patti d'integrità G. M. RACCA, *La prevenzione e il contrasto della corruzione nei contratti pubblici (art. 1, commi 14-25, 32 e 52-58)*, in B.G. MATTARELLA - M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, p. 125 e ss.

responsabilità patrimoniale<sup>39</sup>, aggiuntiva alla esclusione dalla gara, assunti su base pattizia, rinvenendosi la loro fonte nel patto d'integrità accettato dal concorrente con la sottoscrizione<sup>40</sup>.

Le parti che prendono parte al patto d'integrità, quindi, «si obbligano a comportarsi in maniera leale, corretta e trasparente; l'impresa, in particolare, si impegna a segnalare all'ente pubblico qualsiasi tentativo di turbativa nella fase di svolgimento della gara ed esecuzione dei contratti»<sup>41</sup>.

I patti d'integrità, quindi, ribadiscono principi immanenti di rilevanza costituzionale, richiamati *in primis* dai protocolli di legalità, rafforzandone l'obbligatorietà attraverso delle sanzioni apposite e adducendo ulteriori motivi di esclusione dalla gara legati alla condotta dei concorrenti<sup>42</sup>.

Questo sistema di controllo assume rilevanza "interna", tra l'ente locale ed il partecipante alla procedura concorsuale ed interessa lo svolgimento della gara. I patti d'integrità, seppur rappresentino un utile strumento per sanzionare condotte scorrette e prevenire fenomeni di corruzione, non coinvolgono soggetti "esterni" che pur avrebbero, a pieno titolo, diritto ad essere informati e, se del caso, segnalare irregolarità ed illeciti.

A questo proposito bisogna rammentare le raccomandazioni formulate dalla Commissione Europea, che il 22 giugno 2021 si è espressa sulla proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia. La Commissione Europea, al considerando 53 ha ribadito: «per garantire la responsabilizzazione dei soggetti interessati, è fondamentale coinvolgere tutte le autorità locali e tutti i portatori di interessi, tra cui le parti sociali, durante l'intera esecuzione degli investimenti e delle riforme inclusi nel piano»<sup>43</sup>.

Per garantire la piena partecipazione dei portatori d'interessi (anche dal basso) può, invece, risultare idoneo ed utile un altro sistema, sempre accreditato da Transparency International: il whistleblowing.

<sup>39</sup> «È dunque evidente» che «la qualificazione pattizia «sia sostanzialmente civilistica» G. MANFREDI, *op. cit.*, p. 178.

<sup>40</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, 9 settembre 2011, n. 5066.

Da ultimo, sulla natura e la *ratio* dei protocolli di legalità e dei patti di integrità si è espresso il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, Sezione I, con sentenza del 13 luglio 2021, n. 697: «"I Patti di integrità" costituiscono condizioni generali di contratto predisposte dalla stazione appaltante e accettate dall'impresa concorrente (in tal senso, Cons. Stato, sez. V, 9 settembre 2011 n. 5066) finalizzate ad ampliare gli impegni cui si obbliga il concorrente: si richiede all'impresa di impegnarsi, non alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione" (Cons St., sez. V, 5 febbraio 2018 n. 722). [...] a ratio dello strumento dei patti di integrità o dei protocolli di legalità è proprio quella di favorire l'adozione - da parte degli operatori economici - di comportamenti trasparenti nei confronti dell'Amministrazione pubblica, ritenendo che la chiarezza e la semplicità delle informazioni e dei rapporti costituiscano di per sé un antidoto al proliferare di fenomeni illeciti e, in particolare, del pericolo di infiltrazione mafiose. E in ciò si rinviene la ragione della rilevanza che assume la comunicazione di alcune informazioni nell'ambito del patto di integrità: la ratio risiede nella convinzione che il fenomeno mafioso possa meglio proliferare in un ambito connotato da opacità, laddove invece la chiarezza costituisce un anticipato antidoto al dispiegarsi di condotte potenzialmente esposte a rischio criminale».

<sup>41</sup> F.A. CANCELLA, I "patti di integrità" nelle procedure di evidenza pubblica: autonomia negoziale o potestà sanzionatoria?, Servizi pubbl. e appalti, 3-2005, p. 605.

<sup>42</sup> Si veda G. IUDICA, *Spigolature critiche sui patti d'integrità*, Rivista trimestrale degli appalti, 4-2020, p. 1727 e ss.

<sup>43</sup> [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

#### 4.4. Il whistleblowing nel “settore pubblico” e la cittadinanza attiva

Il whistleblowing rappresenta uno strumento di controllo e segnalazione che permette l'emersione di fatti costituenti irregolarità od illeciti. Per il settore pubblico la normativa di riferimento è contenuta nel Testo Unico del Pubblico Impiego, all'art. 54 bis, ma è possibile rinvenire diversi altri ambiti in cui l'istituto viene regolamentato<sup>44</sup>.

Le origini del whistleblowing risalgono alla tradizione giuridica anglosassone, ed ha fatto ingresso nel nostro ordinamento dapprima con la legge Severino, nel 2012, e poi con la l. 179/2017<sup>45</sup>.

La normativa è rivolta ai dipendenti pubblici in una accezione estesa, che riguarda anche dipendenti di enti privati a controllo pubblico o fornitrici di beni e servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica<sup>46</sup>.

La finalità del whistleblowing è, come delineato dal comma 1 dell'art. 54 bis, quella di “preservare” l'integrità della pubblica amministrazione, attraverso segnalazioni rivolte al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Al whistleblower vengono accordate delle tutele per evitare atti di *retaliation*, conseguenti alla segnalazione e, proprio per questa ragione, il segnalatore ha diritto al mantenimento della riservatezza in ordine alla sua identità<sup>47</sup>.

Il whistleblowing, però, al momento dispone di una normativa settorializzata, che riconosce la possibilità di segnalare e l'ascrizione di apposite tutele soltanto a determinati soggetti qualificati, non rendendo possibile la segnalazione, ugualmente tutelata, anche a chi, a seguito di un contatto qualificato e circoscritto con l'amministrazione, abbia riscontrato i cd. *wrongdoings*<sup>48</sup>.

Questa previsione è in contrasto con la natura stessa dell'istituto. Infatti, la prima norma adottata all'interno dell'ordinamento statunitense in tema di whistleblowing è rappresentata

---

<sup>44</sup> Nel settore bancario, finanziario e per quanto concerne il d.lgs. 231/2001.

<sup>45</sup> Il whistleblowing è stato definito, addirittura, «come un “nuovo modo” di intendere la P.A.», F. COPPOLA, *Il whistleblowing: la “scommessa etica” dell'anticorruzione*, *Diritto penale e processo* 4/2018, p. 475.

<sup>46</sup> Articolo 54 bis, comma 2: «Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica».

<sup>47</sup> Per un'analisi completa ed esaustiva sul whistleblowing si veda G. FRASCHINI, N. PARISI, D. RINOLDI, *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Roma, 2011; P. PIZZUTI, *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2019; S. M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina whistleblowing*, Giappichelli, Torino, 2020; A. DELLA BELLA - S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, Giuffrè, Milano, 2020.

<sup>48</sup> «Whistleblowing: the practice through which a member of a legitimate organization voluntarily reports some wrongdoing, allegedly occurring within that organization, with the intention that corrective action should be taken to address it» E. CEVA, M. BOCCHIOLA, *Is Whistleblowing a Duty?*, Polity Press, 2019, p. 21; cfr. D. LEWIS, A.J. BROWN, R. MOBERLY, *Whistleblowing, its Importance and the State of the Research*, in *International Handbook on Whistleblowing Research*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2014, p.4; J. P. NEAR, M. P. MICELI, *Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing*, in *Journal of Business Ethics*, 1985, p.4.

dal *False Claims Act*<sup>49</sup> (FCA) o *Lincoln Act*, una legge risalente al 1863, epoca della guerra civile americana, finalizzata a raccogliere le segnalazioni dei *cittadini* che fossero a conoscenza delle condotte fraudolente poste in essere dai fornitori di beni dell'esercito. «La legge incoraggiava gli informatori promettendo loro una percentuale del denaro recuperato dal governo e proteggendoli dalle ritorsioni»<sup>50</sup>.

Secondo questa legge, il segnalante può anche non essere interno all'organizzazione e non è necessario che dimostri di «aver appreso la notizia di violazione di prima mano, ciò che conta è che abbia segnalato per primo»<sup>51</sup> (*first to file rule*). In ambito statunitense poi sono seguiti altri provvedimenti normativi<sup>52</sup> a tutela dei whistleblowers<sup>53</sup>.

Analoga prospettiva rispetto a quella degli Stati Uniti, d'altra parte, è quella imboccata dal Regno Unito quando ha adottato il primo *Public Interest Disclosure Act* del 1998 (PIDA), emendato nel 2013 in senso maggiormente protettivo.

Nello specifico, la modifica concerne il c.d. "*public interest test*", grazie al quale l'allertatore è protetto se ragionevolmente reputi che la segnalazione persegua l'interesse pubblico, mentre è stato rimosso il requisito della buona fede.

Un'ultima modifica, entrata in vigore il 7 settembre 2016, allarga la tutela del whistleblower al di là dei dipendenti di un ente o di una azienda, coinvolgendo anche i media tra i destinatari delle segnalazioni. Si ritiene che il *Public Interest Disclosure Act*<sup>54</sup> sia una delle leggi più complete per la tutela del lavoratore che segnali certi tipi di illegalità, in quanto consta di misure atte a tutelare il dipendente da atti di ritorsione (cd. *retaliation*) e, contemporaneamente, promuove l'organizzazione di una *policy* all'interno delle imprese che prevenga il fenomeno corruttivo<sup>55</sup>.

---

<sup>49</sup> Il *False Claim Act* è, ad oggi, ancora in vigore. «Si trattava in origine di una "azione popolare", limitata ai cittadini e ispirata all'antico istituto di *Common Law* del "qui tam". Nell'attuale formulazione prevede che un soggetto (indicato come "relator") possa esperire l'azione (detta appunto "qui tam action") per segnalare un "false claim", per conto proprio o del Governo e in nome di quest'ultimo, sempre che si tratti di una "original source", nel senso cioè che il relator deve essere il primo ad aver dato notizia dell'illecito denunciato» A. MARCIAS, *La disciplina del Whistleblowing*, in AA.VV. *L'Autorità Nazionale Anticorruzione: Con la prefazione di Filippo Patroni Griffi*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, p. 189

<sup>50</sup> P. NOVARO, *Principali criticità della disciplina italiana in materia di whistleblowing alla luce della nuova direttiva europea: limitato campo di applicazione e scarsi incentivi*, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc., 2019, p. 755.

<sup>51</sup> *Idem*, p. 763.

<sup>52</sup> Cfr. L. GELMINI, *Piani contro la corruzione, modelli organizzativi e whistleblowing. L'esperienza italiana*, *Universitas Studiorum*, Bologna, 2018, pag. 81-82.

<sup>53</sup> Per completezza, se ne citano alcune:

- 1) Il *Lloyd-La Follette Act* del 1912, che offriva tutela ai dipendenti federali che decidessero di fornire segnalazioni al Congresso degli Stati Uniti;
- 2) Normativa "di settore", come quella ambientale di cui al *Clean Water Act* del 1972, che garantisce protezione agli allertatori.
- 3) Il *Sarbanes-Oxley Act* (cd. *SOX*) del 2002, in tema di imprese private e denuncia dei corporate crimes;
- 4) Il *Dodd-Frank Act* del 2012.

<sup>54</sup> Cfr. D. LEWIS, *Ten Years of Public Interest Disclosure Legislation in the UK: Are Whistleblowers Adequately Protected?*, *Journal of Business Ethics*, 2008, p. 497.

<sup>55</sup> «Essa è soprattutto rivolta ai dipendenti pubblici di ogni settore, ma si applica anche ai privati ed è l'unica legge che estende il whistleblowing direttamente ai media ed anche ai membri del Parlamento» così in A. FRIGNANI, *Il whistleblowing in Italia: la nuova legge dimentica la concorrenza (e non solo)*, in *Giurisprudenza Commerciale*, fasc.3, 2019, p. 398.

Nella previsione relativa all'ordinamento inglese «non è necessario che la violazione oggetto di segnalazione sia strettamente connessa con il contratto di lavoro dell'informatore o con il suo ambiente di lavoro: secondo la giurisprudenza, infatti, questi potrebbe sollevare sospetti ed attivare la tutela introdotta dal PIDA anche come *concerned employed citizen*, cioè come un semplice cittadino-lavoratore preoccupato per le violazioni di interesse pubblico di cui è venuto a conoscenza»<sup>56</sup>, secondo quanto stabilito dalla Corte d'Appello d'Inghilterra e del Galles<sup>57</sup>.

Non parrebbe, dunque, che le origini e l'applicazione dell'istituto in altri ordinamenti suggeriscano una definizione aderente e vincolata a quella di “dipendente”, riscontrando piuttosto nel *pubblico interesse* e nella *disponibilità delle informazioni* i veri cardini della qualificazione e del riconoscimento delle tutele previste per chi segnala degli illeciti.

## 5. Prospettive di riforma ed implementazione degli istituti

Atteso che nella “seconda stagione” delle riforme attinenti alla realizzazione del PNRR, sarà necessario confrontarsi con la predisposizione di efficaci modelli di controllo e monitoraggio, che garantiscano il corretto svolgimento delle procedure concorsuali e la giusta allocazione delle risorse, in questa sede si può concludere che l'ordinamento italiano dispone, ad oggi, di strumenti che possano essere utilizzati a questo scopo.

Patti d'integrità e whistleblowing rappresentano senza dubbio delle valide alternative, ma necessitano, giocoforza, di modifiche che le rendano efficaci.

I patti d'integrità rappresentano, ancora, una libera scelta degli enti locali, i quali decidono se adottarli o meno, assieme ai protocolli di legalità. Con le nuove esigenze di controllo, ad ogni modo, non si può rimettere una previsione di tale rilevanza nell'ambito del libero arbitrio delle parti in causa, ma risulta necessario rendere necessaria e obbligatoria l'adesione a queste *best practices*, che sono già state ampiamente sperimentate in diverse realtà locali già a partire dai primi anni duemila.

Cionondimeno, i patti d'integrità riguardano meramente i “rapporti interni” e non coinvolgono la collettività degli *stakeholders*, “esterni” all'amministrazione: i cittadini interessati a monitorare e, se del caso, a segnalare irregolarità ed illeciti.

Per il monitoraggio, come rilevato anche da Transparency International, lo Stato non ha ancora predisposto una piattaforma in continuo aggiornamento che possa soddisfare a pieno le esigenze di informazione trasparenza dei cittadini.

Per quanto riguarda, invece, la possibilità di segnalare i *wrongdoings*, in questo caso l'ordinamento già dispone di un istituto quale il *whistleblowing*: “virtualmente idoneo” a tutelare questi interessi.

<sup>56</sup> P. PIZZUTI, *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Giappichelli, 2019, p. 11.

<sup>57</sup> *Hibbins v Hesters Way Neighbourhood Project*, UKEAT/0275/08, del 16 ottobre 2008.

Cfr. G. THÜSING, G. FORST, *Whistleblowing around the World: A Comparative Analysis of Whistleblowing in 23 Countries*, *Whistleblowing, a Comparative Study*, Springer, 2016, p.10.

La Direttiva 1937/2019 dell'Unione Europea, ancora in fase di recepimento, rappresenta, in questo senso, un'occasione imperdibile per implementare la normativa già in essere, al momento lacunosa e discontinua tra settori<sup>58</sup>.

Con questo atto, l'Unione Europea ha sancito la volontà di uniformare le differenti legislazioni degli Stati membri in tema di whistleblowing; infatti solo 16 Stati disponevano di una disciplina *ad hoc* per i soggetti che segnalino illeciti o irregolarità di cui sono venuti a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. Va rilevato innanzitutto che il titolo della Direttiva fa riferimento alle segnalazioni che abbiano ad oggetto "violazioni del diritto dell'Unione", ciò nel rispetto del principio di sussidiarietà<sup>59</sup>, dal momento che la competenza dei singoli Stati membri in materia rimane statale.

La *ratio* che la Direttiva intende perseguire è da rinvenire nel rafforzamento della protezione degli allertatori con una tutela *ex ante* ed *ex post*, che ruota attorno alla rivelazione dell'identità del segnalatore, nello specifico:

- i) predisponendo canali sicuri, che preservino la riservatezza dei whistleblowers<sup>60</sup>;
- ii) tutelando gli informatori da possibili ritorsioni.

Nella Direttiva manca la differenziazione tra settore pubblico e settore privato, diversamente rispetto a quanto previsto dalla normativa italiana<sup>61</sup>. «Dal punto di vista soggettivo, dunque, la direttiva prevede una tutela molto più estesa rispetto a quella contemplata dalla nostra disciplina nazionale»<sup>62</sup>.

Giova specificare, a tal proposito, che la platea dei soggetti legittimamente considerati whistleblowers, rispetto a quanto previsto dalla normativa domestica, si amplierebbe sino a ricomprendere finanche gli azionisti delle società, i soggetti che assistono i whistleblower, gli ex dipendenti e persino coloro i quali hanno conosciuto gli illeciti in fase di selezione. Si determinerebbe così un notevole ampliamento dei soggetti legittimati a controllare e segnalare illeciti e irregolarità, in quanto il riconoscimento della qualifica di "whistleblower" apparirebbe sempre più svincolato rispetto all'"inquadramento" del rapporto giuridico tra il segnalatore e l'ente, e maggiormente improntato all' "effettiva conoscenza delle informazioni".

L'uniformazione delle regole già previste nei vari settori e la qualificazione del *whistleblower* non in qualità di mero "dipendente" dell'ente, ma di soggetto in possesso di informazioni che possono comportare l'aumento dell'efficienza e la salvaguardia della legalità, - sulla scorta della genesi e dell'applicazione dell'istituto nei sistemi da cui trae origine e degli impulsi comunitari appena descritti - potrebbe davvero rappresentare un passo in avanti nello sviluppo della cittadinanza attiva, ad oggi fondamentale per un utile monitoraggio e controllo dell'andamento del PNRR.

<sup>58</sup> P. NOVARO, *Principali criticità della disciplina italiana in materia di whistleblowing alla luce della nuova direttiva europea: limitato campo di applicazione e scarsi incentivi*, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc., 2019, p. 755

<sup>59</sup> Cfr. art. 2 della Direttiva.

<sup>60</sup> La Direttiva prevede due canali di segnalazione (quello interno e quello esterno), a cui affianca un canale di divulgazione "pubblico" (di cui all'art.15), che sino ad ora non era stato disciplinato nel nostro ordinamento.

<sup>61</sup> Cfr. art. 4.1 della Direttiva.

<sup>62</sup> A. DELLA BELLA, *La direttiva europea sul whistleblowing: come cambia la tutela per chi segnala illeciti nel contesto lavorativo*, in *Sistema Penale*, rivista online, [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it).

GIANPIERO GIOIA\*

## Il controllo della Corte dei Conti sulla gestione del PNRR. Del rapporto fra attività di controllo, Stato di diritto e *accountability*\*\*

ABSTRACT (EN): This paper starts from the premise that the control carried out by the Italian Court of Auditors on the management of the NRRP is relevant in two respects. In fact, if on the one hand its proper performance represents the fulfilment of a conditionality in the context of the mechanism of protection of the financial interest of the European Union as an expression of a violation of the rule of law, on the other hand it also constitutes the expression of the protection of a constitutionally relevant interest such as that of the responsibility of mandate. On the basis of these considerations, we propose to read both aspects within the conceptual category of accountability, identifying the protection of the latter as one of the aims pursued by the activity of the Court of Auditors.

ABSTRACT (IT): Il presente contributo parte dalla premessa per cui il controllo sulla gestione svolto dalla Corte dei conti italiana si dimostra rilevante sotto due aspetti. Infatti, se da una parte il suo corretto svolgimento rappresenta il soddisfacimento di una condizionalità nel contesto del meccanismo di protezione dell'interesse finanziario dell'Unione europea in quanto espressione di una violazione dello Stato di diritto, dall'altra costituisce pure espressione della tutela di un interesse costituzionalmente rilevante come quello della responsabilità di mandato. Sulla base di queste considerazioni, ci si propone di leggere entrambi gli aspetti all'interno della categoria concettuale dell'*accountability*, individuando nella tutela di quest'ultima una delle finalità perseguite dall'attività della Corte dei conti.

SOMMARIO: 1. Premessa: il controllo della Corte dei conti sulla gestione del PNRR e la sua doppia rilevanza. - 2. L'attività di controllo come condizionalità nel Regolamento UE 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione - 3. (segue) e come esigenza costituzionale. - 4. Il controllo successivo e concomitante sulla gestione del PNRR. - 5. L'*accountability* come categoria di comprensione.

### 1. Premessa: il controllo della Corte dei conti sulla gestione del PNRR e la sua doppia rilevanza

Se la qualità del controllo relativo alle modalità di impiego delle risorse pubbliche presenta storicamente uno stretto legame con la democraticità stessa di un ordinamento<sup>1</sup>, in momenti come quello attuale - e sul piano del dover essere costituzionale - la necessità di tale legame

\* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale - Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Basti pensare al rapporto fra nascita delle prime assemblee elettive e affermazione di un diritto del bilancio, sul punto cfr. almeno A. MAJORANA, *Teoria costituzionale delle entrate e delle spese dello Stato*, Loescher, Roma, 1886, p. 73; G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, Jovene, Napoli, 1880, pp. 11-20.

appare a maggior ragione rilevante, in considerazione delle iniziative che in sede europea hanno portato all'approvazione del c.d. Next Generation EU (da ora NGEU) e quindi della conseguente erogazione di ingenti risorse economiche e finanziarie in risposta alla crisi pandemica.

Sul piano interno, come noto, tale intervento trova realizzazione a mezzo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (da qui PNRR)<sup>2</sup>, con il quale l'Italia - d'accordo con le Istituzioni europee - ha elaborato un articolato programma di riforme, organizzato per missioni ed obiettivi; il rispetto di tale programma, sia sul piano qualitativo che su quello temporale, è requisito necessario al fine di poter ricevere i fondi di cui al NGEU.

L'oggetto del presente contributo si inserisce in tale scenario nella misura in cui, nell'ambito della gestione dei fondi del PNRR, pone l'attenzione circa il controllo sulla gestione affidato alla Corte dei conti.

La prospettiva di ricerca muove dal riconoscimento di una doppia rilevanza della suddetta attività di controllo, in quanto il suo corretto svolgimento appare funzionale, in prima battuta, almeno su due piani differenti. Sul piano europeo, infatti, rappresenta una condizione per l'erogazione dei fondi stessi, in un contesto di rispetto dello Stato di diritto; su quello interno, appare uno strumento finalizzato ad assicurare la tutela di specifici interessi costituzionalmente rilevanti<sup>3</sup>. Obiettivo di queste pagine è, dunque, quello di tentare di individuare un minimo comune denominatore fra le due esigenze ora richiamate; nel fare ciò, dopo un inquadramento istituzionale del controllo concomitante e successivo sulla gestione dei fondi di cui al PNRR, si tenterà di utilizzare il concetto di *accountability* quale categoria generale di comprensione, attraverso la considerazione dell'attività di controllo della Corte dei conti nell'ambito concettuale dello Stato di diritto e in relazione ad uno specifico interesse costituzionalmente rilevante quale quello della responsabilità di mandato, per come definito dalla più recente giurisprudenza costituzionale.

## **2. L'attività di controllo come condizionalità nel Regolamento UE 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione**

Prospettata una doppia rilevanza della attività di controllo sulla gestione della Corte dei conti, appare conveniente avviare l'analisi muovendo da una sua contestualizzazione nel quadro degli strumenti europei.

In questa prospettiva, il riferimento di partenza non può che essere il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, il quale istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza - e cioè la principale linea di intervento economico-finanziario finalizzata al contrasto degli effetti della pandemia - stabilendo al suo art. 8 che «[i]l dispositivo è attuato dalla Commissione in regime di gestione diretta, in conformità delle pertinenti

---

<sup>2</sup> Sui rilievi costituzionalistici del PNRR v. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo?»*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2021. Per una prospettiva generale sugli strumenti di intervento dell'Unione europea cfr. F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2021, p. 41 ss.

<sup>3</sup> Così la Corte costituzionale sul controllo sulla gestione, sent. n. 29 del 1995.

norme adottate a norma dell'articolo 322 TFUE, in particolare il regolamento finanziario e il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio». Il Regolamento (UE) 2020/2092, da parte sua, istituisce un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, il quale rappresenta - allo stato attuale - uno strumento di tutela contro le violazioni dello Stato di diritto che rivelino un impatto negativo sulla sana gestione finanziaria delle risorse europee<sup>4</sup>.

Con specifico riguardo all'oggetto del presente contributo, all'art. 4, par. 2, lett. a) e lett. b), il Regolamento 2020/2092 cit. qualifica come violazione dei principi dello Stato di diritto, tra gli altri, quei fenomeni i quali abbiano un impatto, rispettivamente, sul «corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell'Unione, compresi i prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione» e sul «corretto funzionamento delle autorità preposte al controllo, alla sorveglianza e all'audit finanziari, nonché il corretto funzionamento di sistemi efficaci e trasparenti di gestione e responsabilità finanziarie».

A prescindere dai possibili limiti di un tale strumento rispetto ad una generalizzata tutela dello Stato di diritto, la lettura del Regolamento rende tuttavia chiaro che la corretta gestione delle risorse dell'Unione e il corretto funzionamento dei controlli sulla predetta gestione altro non siano che condizionalità il cui rispetto permette di usufruire delle risorse stesse, nel caso di specie dei fondi di cui al PNRR. In quest'ottica, dunque, l'attività di controllo affidata dal nostro ordinamento alla Corte dei conti appare, dal punto di vista dell'Unione, un'espressione del principio dello Stato di diritto, il cui mancato o scorretto esercizio è motivo di sospensione o interruzione dell'erogazione dei fondi stessi.

In nuce, sul piano europeo il controllo sulla gestione appare un elemento essenziale al fine di garantire il rispetto dello Stato di diritto, nella misura in cui tale controllo è funzionale ad assicurare la corretta gestione finanziaria; al rilievo di un rapporto fra controllo e Stato di diritto, tuttavia, il dato informativo ricavabile dal Regolamento 2020/2092 si arresta, in

---

<sup>4</sup> Il Regolamento UE 2020/2092 è stato approvato il 16 dicembre 2020 dal Parlamento europeo e dal Consiglio dopo un percorso tortuoso causato dall'ostilità di Polonia e Ungheria di accettare un regolamento che, nella sua prima versione era diretto tutelare lo Stato di diritto a mezzo di sanzioni finanziarie. Tali difficoltà hanno portato a modificare in parte lo strumento nella misura in cui il rispetto dello Stato di diritto è divenuto una condizione mediata e finalizzata alla tutela della sana gestione finanziaria. Tale compromesso ha avuto ripercussioni sul contenuto del Regolamento e anche sulla sua utilizzabilità, la quale è stata condizionata - dal Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020 - al pronunciarsi da parte della Corte di giustizia sul ricorso per annullamento proposto da Polonia e Ungheria e all'adozione di dettagliate linee guida da parte della Commissione. Tali condizioni si sono realizzate nei mesi scorsi, allorché la CGUE si è pronunciata con le sentenze del 16 febbraio 2022 e la Commissione, il 2 marzo 2022, ha adottato le linee guida. In generale sul meccanismo di condizionalità cfr. G. M. SALERNO, *European Rule of Law: un principio in cerca d'autore*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2020, p. 14 ss.; B. NASCIMBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, in *Eurojus Rivista*, 27 settembre 2021, disponibile su [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it); C. PINELLI, *Common values, rule of law conditionality and the state of democracy in Europe*, in *Liber amicorum Besselink*, disponibile su <https://dare.uva.nl>; J. SAWICKI, *Il rispetto dello Stato di diritto come condizione generale per l'accesso al Recovery Fund. Il regolamento 2090/2020, "relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione", e l'arretramento democratico di Ungheria e Polonia*, in *Passaggi Costituzionali*, n. 2, 2021, p. 237 ss.; E. GALLINARO, *Il nuovo regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione: verso una più efficace tutela dello Stato di diritto*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, n.1, 2021; F. SALMONI, *La funzionalizzazione della tutela dello Stato di diritto alla sana gestione finanziaria e alla tutela del bilancio dell'UE (a prima lettura delle sentt. C-156 e C157 Ungheria e Polonia v. Parlamento e Consiglio)*, 23 febbraio 2022, in *Consulta Online*, n. 1, 2022; se si vuole, infine, G. GIOIA, *La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 3, 2021.

quanto nulla viene specificato in merito ai caratteri specifici dell'attività di controllo richiesta, operando in tal modo un rimando alla disciplina normativa nazionale, alla quale è perciò opportuno fare riferimento.

### 3. (segue) e come esigenza costituzionale

Nel contesto italiano, e con specifico riferimento ai controlli affidati alla Corte dei conti sulla gestione del PNRR<sup>5</sup>, occorre far riferimento anzitutto a) all'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con mod. dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, il quale ha affidato alla Corte lo svolgimento del c.d. controllo concomitante, (così come già previsto dall'art. 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15) «*sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*»<sup>6</sup>; e b) all'art. 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, conv. con mod. dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, il quale prevede che la Corte eserciti «*il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR*».

Tali previsioni rappresentano certo uno dei presupposti necessari al fine di evitare le violazioni dello Stato di diritto nel senso di cui al paragrafo precedente; nel nostro ordinamento, tuttavia, incarnano anche l'espressione di una vera e propria necessità costituzionale, in ragione della funzione svolta dai suddetti controlli sulla gestione, la quale deve essere a questo punto esplicitata.

Come noto, quanto stabilito dall'art. 100 Cost. con riferimento alla Corte dei conti rappresenta un consolidamento dell'istituto così come sviluppatosi precedentemente all'entrata in vigore della Costituzione, prima con la legge istitutiva del 1862<sup>7</sup> e poi con il Testo unico del 1934<sup>8</sup>. Il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, infatti, rappresentano una chiara conferma di attribuzioni già proprie della Corte<sup>9</sup> sin dal periodo statutario.

Ora, se nell'economia del presente contributo l'attenzione dovrà cadere necessariamente sulle caratteristiche del secondo modello di controllo menzionato, ovvero quello successivo, non si può in ogni caso evitare di esplicitare lo sviluppo del rapporto fra i due tipi di controllo, ovvero il modo in cui a partire dal 1948 l'area di estensione del controllo preventivo e di quello successivo si sia modificata. Il riferimento è, come noto, alla circostanza per cui, all'inizio dell'esperienza repubblicana, la amplissima estensione del controllo preventivo e la limitatezza di quello successivo rispecchiavano una concezione istituzionale

<sup>5</sup> Sul tema, in generale, v. G. RIVOCCHI, *La Corte dei conti ai tempi del "Recovery plan": quale ruolo tra la responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2021, il quale pure si sofferma su un tema centrale quale quello delle criticità che insistono nel rapporto fra l'attività di controllo e il tema della responsabilità.

<sup>6</sup> Per una critica sulla modalità di previsione di tale controllo cfr. G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2021, pp. 33-34.

<sup>7</sup> Legge 14 agosto 1862, n. 800.

<sup>8</sup> Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

<sup>9</sup> G. CARBONE, *Gli organi ausiliari*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1994., p. 92.

profondamente legata al precedente contesto dello Stato liberale, e con questo ad un preciso rapporto fra Stato ed economia e fra Stato e cittadini. Tuttavia, tale assetto ha potuto essere ritenuto accettabile solo fino al momento in cui si è sviluppata la consapevolezza che l'ampliamento dei compiti della pubblica amministrazione, così come la crescita delle esigenze della società civile, richiedessero la capacità di superare l'ottocentesco modello di riscontro binario di legittimità o illegittimità di determinati atti o provvedimenti, individuando strumenti capaci di permettere la conoscenza dell'attività dell'amministrazione non solo in termini di corrispondenza o meno ad un determinato tipo normativo, bensì anche alla luce di ulteriori profili, quali ad esempio i canoni di efficienza, efficacia ed economicità collegati al principio di buon andamento<sup>10</sup>.

La fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, poi, ha coinciso da una parte con l'approvazione della legge 23 agosto 1988, n. 400, a mezzo della quale si provvedeva a ridurre il numero di atti del Governo sui quali la Corte dei conti era chiamata a controllare, e dall'altra con la riforma di cui alla legge del 14 gennaio 1994, n. 20<sup>11</sup> la quale, dal canto suo, oltre a provvedere ad una ulteriore rimodulazione degli ambiti specifici del controllo preventivo e successivo - riducendo il primo ed estendendo il secondo - introduceva all'art. 3, comma 4, un nuovo modello di controllo sulla gestione rivolto ad accertare gli effettivi risultati conseguiti dall'amministrazione, operando così uno spostamento di focus «dall'atto all'attività, dal processo al prodotto, dalla regola al risultato»<sup>12</sup>.

Ebbene, tale modello di controllo realizzava una radicale innovazione nel quadro normativo poiché, sebbene l'art. 100 Cost. avesse già previsto controlli sulla gestione (*in primis* quello sulla gestione del bilancio dello Stato), tale attività non era mai riuscita ad emanciparsi dalla mera rendicontazione e constatazione dei risultati finanziari. Con la riforma del 1994, quindi, si introduce un nuovo modello di controllo il quale presenta caratteristiche diverse e ulteriori rispetto a quelle del classico controllo di legittimità, dovendo rilevare importanti differenze almeno in merito: a) all'oggetto del controllo, che passa dallo specifico atto al complesso dell'attività amministrativa, ricomprendendo dunque anche tutte «le omissioni, i tempi e i risultati dell'agire amministrativo»<sup>13</sup>; b) al parametro, la cui funzione non è più solo quella di permettere una verifica di legittimità o regolarità, bensì un giudizio capace di valutare la rispondenza dell'attività amministrativa agli obiettivi cui è preposta, anche in termini di economicità, efficienza ed efficacia; c) all'esito o misura, nel momento in cui l'attività di relazione agli organi rappresentativi non ha ad oggetto il riferire della sola gestione

<sup>10</sup> È in questo contesto che deve rilevarsi la progressiva riduzione dello spazio destinato al controllo preventivo in favore di quello successivo; tendenza ed esigenza che trova una sua prima espressione già negli anni '70 con alcuni interventi legislativi e nel celebre «Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato» elaborato nel 1979 da Massimo Severo Giannini in qualità di Ministro per la funzione pubblica.

<sup>11</sup> Sulla riforma cfr. almeno G. CARBONE, *Corte dei conti*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. IV, Giuffrè, Milano, 2000, p. 479 ss.; S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema di controlli e riforma della Costituzione*, in *Corriere giuridico*, 1993, p. 217 ss.; G. COGLIANDRO, *Elogio del controllo di gestione*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 3, 1993, p. 288 ss.; S. CASSESE (a cura di), *I controlli nella pubblica amministrazione*, il Mulino, Bologna, 1993; M. CARABBA, *La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994, p. 955 ss.; U. ALLEGRETTI, *I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *I controlli amministrativi*, il Mulino, Bologna, 1995, p. 15 ss.

<sup>12</sup> G. D'AURIA, *Il ruolo del controllo*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 20, 2017, p. 2.

<sup>13</sup> G. CARBONE, cit., p. 110.

economico-finanziaria in sé presa bensì anche degli obiettivi raggiunti e delle modalità di perseguimento degli stessi, in un approccio che è anche di collaborazione con il soggetto controllato<sup>14</sup>, almeno nella misura in cui «il referto agli organi assembleari» riesca a «stimolare l'esercizio del potere autocorrettivo dell'esecutivo»<sup>15</sup>.

Innovativa rispetto a quella originaria espressa dall'art. 100 della Costituzione, l'appena richiamata azione riformatrice ha introdotto una moderna concezione di controllo sulla gestione, ricevendo peraltro copertura, come noto, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995<sup>16</sup>.

In tale occasione, alcune Regioni, infatti, avevano proposto ricorso avverso la legge n. 20 del 1994 cit. ritenendo, fra gli altri, che l'art. 125 Cost. avrebbe stabilito in modo tassativo ed esaustivo tutti i tipi di controllo cui fosse possibile sottoporre gli atti dell'amministrazione regionale, impedendo così di introdurre il controllo sulla gestione in discussione. Prendendo posizione sulla questione, la Corte ha ritenuto infondata la censura. La Consulta, infatti, ha sostenuto che sul piano oggettivo «[i]n realtà, è un'affermazione costantemente presente nelle decisioni di questa Corte in materia, peraltro chiaramente preannunciata nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente e largamente condivisa dalla dottrina, quella secondo la quale l'insieme dei controlli previsti negli artt. 100, secondo comma, 125, primo comma, e 130 della Costituzione non preclude al legislatore ordinario di introdurre forme di controllo diverse e ulteriori, purché per queste ultime sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati [...] il disegno costituzionale della pubblica amministrazione - delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) - permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità e l'estensione di tali forme ulteriori alle amministrazioni regionali».

Sul piano soggettivo, invece, la Corte costituzionale ha dovuto rilevare che «[c]on lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità».

<sup>14</sup> Così V. TENORE, *Il controllo indirizzante della Corte dei conti nell'ordinamento costituzionale*, in V. TENORE, A. NAPOLI (a cura di), *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, ESI, Napoli, 2020, p. 12.

<sup>15</sup> A. BALDANZA, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controlli. Dottrina. Giurisprudenza. Normativa. Formulario*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 1429.

<sup>16</sup> Sulla sentenza cfr. almeno A. CORPACI, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte costituzionale: un tributo al valore simbolico di una riforma*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 1995, p. 325 ss.; più in generale sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di controlli cfr. G. D'AURIA, *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli (1958-2006)*, Relazione al 52° Convegno di Studi Amministrativi "I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale", Varenna, 21-23 settembre 2006, disponibile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

La Corte costituzionale, dunque, afferma con particolare chiarezza la stretta connessione che lega il controllo sulle gestioni pubbliche agli interessi costituzionalmente tutelati, oltre ad esplicitare che il rapporto della Corte dei conti con Parlamento e Governo non presuppone un regime di esclusività, dovendosi riconoscere al giudice contabile anche una specifica funzione di tutela dei processi democratici, nella misura in cui contribuisca a garantire, appunto, la correttezza della gestione delle risorse collettive. Tale rilievo appare di particolare importanza, poiché la Corte invita il Legislatore - e anche l'interprete - a giudicare (e impostare) struttura e finalità dei controlli affidati alla Corte dei conti con una sensibilità generale agli interessi costituzionalmente rilevanti, e perciò oltre una concezione limitata entro l'ambito di verifiche di legittimità o di correttezza economico-finanziaria. Aspirazione, quest'ultima, la quale appare - a onor del vero - molto chiara nelle parole della Corte costituzionale ma non altrettanto realizzata nel concreto, in quanto nel complesso dell'attività di controllo della Corte dei conti è risultato prevalere spesso una particolare attenzione alla conformità rispetto ai parametri finanziari, lasciando sullo sfondo le esigenze presupposte al controllo sulla gestione, ergo la necessità di effettuare valutazioni rispetto all'efficacia dell'azione amministrativa e al raggiungimento degli obiettivi programmati<sup>17</sup>.

#### **4. Il controllo successivo e concomitante sulla gestione del PNRR**

Sulla base di queste considerazioni, appare ora possibile una analisi più compiuta del controllo sulla gestione previsto riguardo ai fondi di cui al PNRR. Come abbiamo visto, il d.l. n. 76 del 2020 cit. e il d.l. 77 del 2021 cit. affidano alla Corte dei conti il controllo concomitante e successivo, così come individuati dall'art. 3, comma 4 della legge n. 20 del 1994 cit. e dall'art. 11, comma 2, della legge n. 15 del 2009 cit.

L'ambito soggettivo di tale controllo è da intendersi delimitato alle amministrazioni pubbliche, agli enti economici e alle società pubbliche, essendo questi ultimi inquadrabili in ogni caso come soggetti deputati all'impiego di risorse pubbliche<sup>18</sup>; rispetto a tale platea, tuttavia, la stessa legge del 1994 prevede che sia la Corte stessa a procedere alla concreta pianificazione del controllo, e cioè alla concreta individuazione delle amministrazioni controllate, in virtù della basilare constatazione dell'impossibilità di un controllo esteso a tutte le pubbliche amministrazioni e perciò a tutte le attività di gestione da queste esercitate.

Esigenze, poi, di efficienza del controllo, impongono che i criteri empirici di valutazione siano anch'essi definiti dalla Corte annualmente, in accordo alle priorità definite dalle competenti Commissioni parlamentari, dimostrando ancora una volta l'ausiliarietà di tale attività alle esigenze di garanzia proprie dell'organo parlamentare. Il programma annuale delle attività di controllo, dunque, viene definito dalle sezioni riunite in sede di controllo e specificato poi da ciascuna sezione centrale.

Oggetto del controllo è, invece, come si accennava, oltre che la legittimità e regolarità della gestione, anche il riflesso di queste sulla vera e propria attività gestionale, in termini di raggiungimento o meno degli obiettivi fissati dalla legge.

<sup>17</sup> G. D'AURIA, *Il ruolo del controllo*, cit., p. 6.

<sup>18</sup> A. GRASSO, in V. TENORE, A. NAPOLI (a cura di), *Studio sui controlli*, cit., p. 145-149.

Quanto ai parametri del controllo, questi sono individuati negli standard e negli internazionali selezionati secondo i criteri di affidabilità definiti da linee guida elaborate dalla Corte stessa.

L'esito del controllo rappresenta, poi, un tratto distintivo del controllo sulla gestione, il quale si conclude con osservazioni all'Amministrazione interessata - in funzione collaborativa e non impeditiva - oltre che ovviamente con le relazioni al Parlamento e ai consigli regionali<sup>19</sup>.

Tale funzione collaborativa trova da ultimo la sua massima espressione nell'istituzione - in ossequio all'art. 22 del d.l. 76 cit. - del Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. Il Collegio, istituito con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 10 novembre 2021, n. 272, ha di recente avviato le proprie attività, secondo la programmazione di cui alla sua Deliberazione n. 1 del 2022 del 23 febbraio 2022.

L'analisi di tale programmazione - esplicitamente riferita agli interventi di cui al PNRR - appare di particolare interesse ai fini del presente contributo, in quanto rappresenta la realizzazione più recente di quel controllo concomitante già previsto dal legislatore nel 2009 ma mai concretizzato nei termini attuali. Tale tipologia di controllo - ritenuta in grado di assicurare «*un controllo tempestivo ed un'azione propulsiva finalizzata al corretto impiego delle risorse disponibili, in parte provenienti dall'Unione e rimesse alla gestione pubblica, al fine di intercettare e, ove possibile, prevenire, attraverso un dialogo aperto con le stesse Amministrazioni, gravi irregolarità di gestione o gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo*»<sup>20</sup> - ha quale ambito oggettivo un insieme di attività gestionali comune a quella del controllo successivo, differenziandosi da questa però per almeno due aspetti. Anzitutto proprio per la rilevanza del fattore temporale, nella misura in cui il controllo concomitante è un controllo che deve avvenire nell'immediatezza dello svolgimento dell'attività di gestione, potendo influire propulsivamente sulla condotta dell'Amministrazione a mezzo di segnalazioni e indicazioni, quasi nel tentativo di evitare l'*extrema ratio* rappresentata dalla decisione del Ministro competente di sospendere l'impiego delle somme interessate, laddove lo ritenga necessario a seguito della comunicazione del Presidente della Corte<sup>21</sup>. In secondo luogo, l'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020 cit. ha specificato che l'attività di controllo deve svolgersi con riferimento ai principali piani, programmi e

<sup>19</sup> Tuttavia, se è vero che questo sia l'esito naturale dell'attività di controllo, è altrettanto vero che anche in questo caso l'intimo legame fra attività di controllo e attività giurisdizionale in tema di responsabilità è comunque assicurato, poiché gli accertamenti rilevati nella prima sede sono idonei a porsi come fondamento di responsabilità dirigenziale ex art. 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e possono in ogni caso essere segnalati alla Procura generale in ipotesi di danno erariale certo ed attuale (sul punto cfr. la deliberazione n. 272 del 2021 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti). Sulle criticità di tale previsione cfr. G. RIVOSECCHI, *La Corte dei conti ai tempi del "Recovery plan"*, cit., p. xix.

<sup>20</sup> Deliberazione n. 1/2022 del Collegio del Controllo concomitante, 3.

<sup>21</sup> Così l'art. 11, comma 2, della legge n. 15 del 2009 cit.: «[...] Qualora emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause, e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione al Ministro competente. Entro sessanta giorni l'amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà del Ministro, con proprio decreto da comunicare alla presidenza della Corte, di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento ed alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte».

progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale; tale formulazione, evidentemente ampia, ha permesso al Collegio di ritenere opportuno che «ai fini della programmazione delle proprie attività, in primo luogo, gli interventi selezionati per il 2022 possano essere raggruppati - anche per comodità metodologica ed espositiva e per il carattere trasversale rispetto ai soggetti pubblici coinvolti - nelle medesime aree tematiche corrispondenti tendenzialmente alle sei Missioni del PNRR ("estese" fino ad arrivare a 9), nelle quali confluiscono, anche astrattamente e tassonomicamente, la maggior parte, se non la totalità, dei possibili interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale»<sup>22</sup>.

Peculiare, poi, il metodo che il Collegio intende adoperare al fine di esercitare in maniera efficace il proprio controllo, giungendo ad utilizzare vere e proprie tecniche predittive - con l'individuazione di specifici indici di rischio - utili a precorrere le scadenze temporali imposte all'attività amministrativa, con la possibilità quindi di segnalare alla singola amministrazione il pericolo di fallire il raggiungimento di uno specifico obiettivo del PNRR alla luce dei ritmi di gestione riscontrati<sup>23</sup>.

## 5. L'*accountability* come categoria di comprensione

Quanto esposto sino ad ora permette di provare a rispondere al quesito iniziale, partendo da alcune riflessioni di ordine generale.

Ora, se è vero che lo stesso costituzionalismo democratico poggia le proprie fondamenta su esigenze di limitazione del pubblico potere<sup>24</sup>, è altrettanto vero che alcuna sorta di limitazione appare possibile allorquando non si provveda all'istituzione di meccanismi idonei a verificare le modalità concrete dell'esercizio di tale potere. Suddetti meccanismi, i quali debbono essere correttamente qualificati come meccanismi di controllo<sup>25</sup>, rappresentano il referente principale del tipo di controllo che è oggi affidato alla Corte dei conti quale garante della corretta gestione dei fondi del PNRR.

<sup>22</sup> Deliberazione n.1/2022 cit., 8.

<sup>23</sup> Esempio riportato dallo stesso Presidente del Collegio del controllo concomitante in occasione del Convegno intitolato "La Corte dei conti al servizio del Paese. Per una ripresa economica equa ed efficiente" tenutosi il 31 marzo 2022 presso l'Università LUISS Guido Carli.

<sup>24</sup> P. RIDOLA, *Il principio libertà nello stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, 2018, p. 38.

<sup>25</sup> Così H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della costituzione (la giustizia costituzionale)* (1928) in H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, a cura di G. GERACI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 201-202, sul rapporto fra democrazia e controllo: «il modo migliore con cui questa forma di governo [la repubblica democratica, ndr] può difendersi dai vari attacchi in parte giustificati che attualmente le vengono mossi è proprio quello di organizzare tutte le possibili garanzie della regolarità delle funzioni statali. Più essa si democratizza, più deve esservi rafforzato il controllo».

In generale sulla nozione di controllo cfr. almeno M. S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1974, 1263 ss., il quale attribuisce al termine controllo il significato di «verificazione di regolarità di una funzione»; per un approfondimento specifico sui controlli della Corte dei conti cfr. O. SEPE, *Lineamenti generali dell'attività di controllo nel diritto pubblico*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1954, p. 1795 ss.; L. SALVI, *Premessa a uno studio sui controlli giuridici*, Giuffrè, Milano, 1957; G. BORZELLINO, *La garanzia tutoria dello stato di diritto (il controllo sulla pubblica amministrazione)*, Zanichelli, Bologna, 1962; O. SEPE, *Controlli. Profili generali*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. X, Treccani, Roma, 1993; L. CONDEMI, *Il sistema dei controlli*, in C. CHIAPPINELLI, L. CONDEMI (a cura di), *Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2004; A. CAROSI, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *Diritto e società*, n. 3, 2013, spec. p. 513 ss.; E. D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2015.

Come noto, la “fondazione” della Corte dei conti in Costituzione<sup>26</sup>, operata dall’art. 100 Cost., realizza la valorizzazione, fra gli altri, della funzione di garanzia di legalità e trasparenza nella gestione della spesa pubblica che la stessa Corte già svolgeva durante il periodo statutario, confermando da una parte il suo ruolo centrale di organo specializzato e competente a conoscere delle modalità di utilizzazione delle risorse pubbliche, e definendo dall’altra - in maniera innovativa - il suo rapporto con le Camere attraverso un criterio di generalizzata ausiliarietà<sup>27</sup>.

Questa brevissima osservazione preliminare, seppur parziale, ci permette di evidenziare due aspetti centrali e caratterizzanti del ruolo di garanzia ricoperto dalla Corte dei conti in sede di controllo, ovvero dei concetti di accessorietà ed ausiliarietà.

Così, se da una parte l’accessorietà fa riferimento alla necessaria pre-esistenza di un potere verso cui esercitare il controllo, dall’altra, la natura ausiliaria del controllo implica che il fine di garanzia perseguito sia sì un fine proprio della Corte dei conti, ma certamente non esclusivo, dovendolo riscontrare innanzitutto in capo all’organo che riceve tale ausilio, e cioè il Parlamento<sup>28</sup>.

Oltre a permettere di superare le difficoltà del tentativo di individuare lo statuto di una autonoma funzione di garanzia<sup>29</sup>, la compresenza di accessorietà e ausiliarietà appare rilevante poiché ci permette di ricondurre in ogni caso l’attività di controllo della Corte dei conti entro due specifici momenti del governo della spesa pubblica, vale a dire da un lato circa l’impiego delle risorse pubbliche da parte del Governo nel rispetto di un preciso indirizzo politico e dall’altro circa il relativo controllo da parte del Parlamento; momenti che, come noto, rappresentano uno dei luoghi storici nei quali si sono formate alcune delle categorie chiave del costituzionalismo democratico e pluralista, quali sono i concetti di rappresentanza e responsabilità. In quest’ottica, dunque, accessorietà e ausiliarietà, in quanto postulati costituzionali dell’attività di controllo della Corte dei conti, ci aiutano a rilevare in via di prima approssimazione un generale collegamento fra la funzione di garanzia della Corte stessa e la democraticità dell’ordinamento.

A questo punto dell’analisi dovrebbe perciò apparire chiaro il senso di quanto affermato in apertura in riferimento alla doppia rilevanza del controllo della Corte dei conti sulla gestione del PNRR, da una parte come condizione necessaria al rispetto dello Stato di diritto e dell’altra come strumento di garanzia e tutela di interessi costituzionalmente rilevanti.

---

<sup>26</sup> Il riferimento è a G. CARBONE, cit., 69, allorché rileva fra gli aspetti peculiari dell’art. 100 Cost. quello di aver reso il Consiglio di Stato e, appunto, la Corte dei Conti «due istituti *fondati* [corsivo nostro] in Costituzione». Sempre in rapporto alla Corte dei conti nel contesto della Costituzione repubblicana v. S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Giuffrè, Milano, 1962, p. 341 ss., il quale identifica il controllo della Corte dei conti come un particolare tipo di «controllo sulle disfunzioni governative».

<sup>27</sup> Parla addirittura di «taglio modernista» G. CARBONE, cit., p. 70.

<sup>28</sup> Così G. CARBONE, cit., 78. Il riferimento che qui si fa al rapporto di ausiliarietà nei confronti del Parlamento non cancella l’ulteriore rapporto di ausiliarietà che sussiste nei confronti del Governo, il quale è chiaramente dimostrato dalla stessa collocazione dell’art. 100, sotto il titolo III, parte II della Costituzione e da ragioni storiche; su quest’ultimo punto v. F. CAMMEO, *La competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei conti*, in *Giurisprudenza italiana*, 1903, IV, così come rilevato da G. CARBONE, cit., p. 73.

<sup>29</sup> Il riferimento è a A. M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Rivista di diritto processuale*, 1964, p. 200 ss.

Chi scrive ritiene che sia possibile considerare entrambi gli aspetti entro un minimo comune denominatore, ovvero nel concetto di *accountability*, del quale è perciò opportuno fornire una definizione stipulativa.

Ora, il concetto di *accountability* che prendiamo in considerazione è quello di una relazione fra due soggetti - in questo caso il soggetto che detiene il potere politico e il corpo elettorale - nella quale il primo deve poter rendere noto e giustificare l'esercizio del suddetto potere, sopportando le conseguenze derivanti dal giudizio del secondo<sup>30</sup>. Questa definizione, che è in modo paradossale simmetricamente opposta a quella appartenente al termine *accountability* al momento della sua affermazione<sup>31</sup>, permette anzitutto di superare la confusione semantica con altri termini quali trasparenza, democraticità, efficienza o responsabilità, e perciò di analizzare con precisione la struttura della relazione indicata.

Come evidente, così definita l'*accountability* si compone di tre elementi essenziali: a) l'effettiva ed affidabile conoscenza circa la gestione degli affari pubblici che deve essere garantita al corpo elettorale; b) la possibilità di un dialogo fra corpo elettorale e potere politico; c) la capacità del giudizio del corpo elettorale di confermare o revocare la concessione dell'esercizio del potere politico. Questi tre momenti, essenziali come abbiamo detto, rappresentano il cuore dell'*accountability* - o per lo meno di questa concezione dell'*accountability* - in quanto la conoscenza affidabile dei risultati di gestione rappresenta il necessario postulato della democraticità che qualifica il nostro ordinamento e senza la quale sarebbe impossibile sia lo svolgimento di un dialogo sano fra i due soggetti, sia l'espressione di un giudizio responsabile.

Ai fini della nostra analisi, poi, appare pure necessario esplicitare la catena soggettiva che realizza l'*accountability* come relazione, dovendo riconoscere che il rapporto fra corpo elettorale e potere politico è da ultimo un rapporto che si svolge su piani diversi, in una concatenazione che parte dal cittadino-elettore, passa dai componenti degli organi rappresentativi, giunge ai titolari del potere esecutivo e si conclude, semplificando, con i soggetti della pubblica amministrazione<sup>32</sup>.

Questa esplicitazione, e in special modo la considerazione nel circuito dell'*accountability* anche della pubblica amministrazione in quanto momento di realizzazione dell'indirizzo politico, permette di riconoscere una particolare estensione del concetto, utile a risolvere positivamente il quesito. Il riferimento è alla circostanza per cui, intesa così l'*accountability* come relazione, tale nozione appare suscettibile di essere interpretato sia in relazione al

<sup>30</sup> La definizione è di M. BOVENS, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, in *European Law Journal*, Vol. 13, n. 4, 2007, p. 450. Sul concetto di *accountability* v. pure D. OLIVER, G. DREWRY, *Public Service Reforms: Issues of Accountability and Public Law*, Frances Pinter Publishers Ltd, London, 1996; R. MULGAN, "Accountability": *an ever-expanding Concept?*, in *Public Administration*, vol. 78, n. 3, 2000, p. 555 ss; C. HARLOW, *Accountability in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002; N. BAMFORTH, P. LEYLAND, *Introduction: Accountability in the Contemporary Constitution*, in N. BAMFORTH, P. LEYLAND, *Accountability in the Contemporary Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 3-7.

<sup>31</sup> V. M. BOVENS, *op. cit.*, 448., il quale riprendendo M. J. DUBNICK, *Seeking Salvation for Accountability*, annual meeting of the American Political Science Association, 2002, p. 7-9, ricorda come, a partire dal 1805, i Domesday Books riportassero i possedimenti dei proprietari terrieri al fine di mettere questi nella condizione di "dare conto" al Re di tali proprietà; l'obiettivo era, come evidente, di garantire un controllo da parte del potere politico e non invece su quest'ultimo.

<sup>32</sup> M. BOVENS, *op. cit.*, p. 455.

concetto di Stato di diritto che in relazione alle istanze di democraticità ricollegabili alla valutazione della gestione pubblica espresse dal principio di responsabilità di mandato.

Quanto alla relazione con lo Stato di diritto, infatti, è innegabile che il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni dello Stato contribuisca alla garanzia della legalità dell'azione amministrativa, sebbene non limitandosi ad un riscontro di regolarità o legittimità, come abbiamo visto; in quest'ottica il controllo «realizza [...] il principio storico dello Stato di diritto»<sup>33</sup> ed è coerente con la primaria esigenza rappresentata dallo stesso principio, nel momento in cui questo ha l'intento di «porre argini alla forza debordante e tendenzialmente incontrollabile del potere»<sup>34</sup>. Quest'ultima esigenza postula quale presupposto essenziale l'elemento della conoscenza, la quale è nel nostro caso assicurata dalla struttura del controllo sulla gestione, sia questo concomitante o successivo: in un contesto di Stato di diritto, qualsiasi obiettivo di controllo sull'esercizio del potere pubblico non può prescindere dalla necessità di assicurare una base conoscitiva solida ed affidabile circa l'attività del potere stesso; ragionando diversamente, senza cioè valorizzare la necessità di una conoscenza affidabile, si accedrebbe ad una lettura di quest'ultimo rapporto come completamente indifferente al corretto funzionamento dei meccanismi di responsabilità politica<sup>35</sup>.

E proprio il rilievo della necessità di conoscenza implicito nella definizione di *accountability* come relazione ci permette di chiarire il rapporto fra l'attività di controllo della Corte dei conti e un particolare tipo di interesse costituzionalmente rilevante, ovvero quello di assicurare la responsabilità di mandato degli amministratori. Quello della responsabilità di mandato, espressione in un certo modo della connessione fra Stato di diritto e democrazia<sup>36</sup>, è uno dei principi che la Corte costituzionale ha collegato - a partire dalla sent. n. 184 del 2016 - all'idea di bilancio come bene pubblico, nella misura in cui ha esplicitato l'assunto per cui l'approvazione preventiva del bilancio e il relativo controllo successivo garantiscono insieme un'adeguata cognizione parte dell'elettorato «delle modalità di impiego delle risorse e i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale»<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> O. SEPE, *La giurisdizione contabile*, CEDAM, Padova, 1989, p. 30.

<sup>34</sup> P. COSTA, *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, in P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Feltrinelli, Milano, 2002, p. 91.

<sup>35</sup> Sulla nozione di responsabilità politica cfr. almeno G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967.

<sup>36</sup> Nella misura in cui «la democrazia come ordine di un processo politico di vita, libero e aperto - l'ordine di una legittimazione libera, e costantemente da rinnovare, dei governanti politici da parte dei governati, l'ordine delle pari opportunità della minoranza di diventare a sua volta maggioranza e delle libera formazione della volontà politica - poggia sugli stessi valori dello stato di diritto [in] un rapporto di reciproco condizionamento e integrazione», così K. HESSE, *Lo stato di diritto nel sistema costituzionale della legge fondamentale*, in A. DI MARTINO, G. REPETTO (a cura di), *L'unità nella Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 267.

<sup>37</sup> Corte cost., sent. n. 184 del 2016, punto 5.3 del Cons. in diritto. Sugli sviluppi di tale indirizzo si veda la puntuale ricostruzione di M. BERGO, *Democrazia rappresentativa e accountability nella giurisprudenza costituzionale*, in A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P. P. ITALIA, V. MANZETTI (a cura di), *Democrazia e bilancio pubblico, Atti del secondo Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica*, Venezia, 28-29 novembre 2019, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, spec. 346 ss.

In generale, con riferimento ai contributi della dottrina sul tema, cfr. almeno M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 195 ss.; A. SAIITA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*,

Su questa premessa, se con il concetto di *accountability* possiamo spiegare quella situazione in cui, nell'ambito di un determinato ordinamento, i soggetti preposti alla gestione di risorse pubbliche siano messi nella condizione di "dar conto" al corpo elettorale dei risultati conseguiti da tale gestione, è presto reso evidente il contributo apportato dall'attività di controllo circa la tutela della responsabilità di mandato.

Nel caso di specie, il controllo della Corte dei conti sembra così partecipare ad una finalità ulteriore a quelle che le sono comunemente riconosciute, ciò poiché - se è vero che nell'ambito circuito democratico ciò che viene in risalto è *in primis* il rapporto di ausiliarità con il Parlamento - si deve anche rilevare come l'attività di relazione sui risultati di gestione possiede una virtualità preziosa in quanto potenzialmente destinata ad essere oggetto del dibattito pubblico. Sul punto, se la nostra non è comunque una posizione di irenica fiducia nella naturale qualità della discussione pubblica e si devono perciò riconoscere tutte le attuali difficoltà legate alla paradossale convivenza di disinformazione e infodemia<sup>38</sup>, si deve comunque ammettere che l'attività conoscitiva implicita nel (e presupposta dal) concetto di controllo svolto dalla Corte possiede potenzialmente la capacità di mettere l'amministratore pubblico nella condizione di essere valutato, alla scadenza del proprio mandato, sulla base di informazioni affidabili elaborate da un organo imparziale e indipendente. Il ruolo del controllo sulla gestione, dunque, appare in qualche modo idoneo a regolare la relazione fra corpo politico e corpo elettorale nei termini di una certa igiene del discorso, contribuendo a fornire il necessario apporto di verità richiesto in un ordinamento democratico.

Questo rilievo, infine, aiuta pure ad accennare una differenziazione concettuale fra due termini spesso utilizzati in maniera omologa, quali quello di *accountability*, appunto, e quello di responsabilità.

Se infatti rimaniamo nell'ambito dei rapporti politici fra amministratori e corpo elettorale, dobbiamo riconoscere che laddove il concetto di responsabilità politica rimanda ad un giudizio - o ad una sua minaccia - del secondo sui primi e a tutti i suoi corollari, parlare di *accountability* vuol dire invece specificare lo stesso rapporto con l'elemento della conoscenza. Ciò appare evidente nel momento in cui si osserva che il politico è costantemente responsabile di fronte al corpo elettorale, almeno nella misura in cui in ogni ordinamento democratico è richiesto che l'affidamento della cura di interessi politici sia rinnovato periodicamente. Tale meccanismo di responsabilità, tuttavia, è del tutto indifferente al *quantum* di verità esistente nel dibattito pubblico all'interno del quale si forma il consenso o dissenso elettorale, nel senso che il momento del giudizio è un momento che si svolge a

---

in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2019, p. 216 ss; P. MAZZINA, *L'equità inter-generazionale tra responsabilità politica e controllo della Corte dei conti: una prima lettura alla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*, in *De Iustitia*, 7 settembre 2020; G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e conti*, n. 1, 2020, p. 11 ss; G. U. RESCIGNO, *Una sentenza che mostra con quali e quante disposizioni scritte vengono ricavati principi costituzionali non scritti, e perché anche la responsabilità politica può entrare nelle decisioni giuridiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2021, p. 387 ss; C. PINELLI, *Regole sul ripiano dei disavanzi degli enti locali e principio di responsabilità di fronte agli elettori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2021, p. 988 ss; A. CAROSI, *La finanza pubblica allargata nella prospettiva del diritto del bilancio nazionale ed europeo*, in A. BALESTRINO et al. (a cura di), *Democrazia e bilancio pubblico*, cit., 189 ss.

<sup>38</sup> Sul punto cfr. C. PINELLI, *Disinformazione, comunità virtuali e democrazia: un inquadramento costituzionale*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2022, p. 173 ss.; M. BUCHANAN, *Managing the infodemic*, in *Nat. Phys.* N. 16, 2020, p. 894 ss.



prescindere dalla conoscenza effettiva dei risultati di gestione, fondandosi piuttosto su una loro percezione pratica, la quale può talvolta non essere fedele alla realtà.

È in questo contesto, dunque, che il concetto di *accountability* sembra specificare quello di responsabilità politica attraverso l'elemento della conoscenza, e cioè attraverso l'unico strumento capace di permettere un rapporto democraticamente sano fra amministrati e amministratori, lasciando a questi la possibilità di "dar conto" di quanto realizzato, laddove realizzato.



ANGELO LERRO\*

*Governance* del PNRR e rapporti  
fra centro e autonomie territoriali. Art. 12 d.l.  
77/2021 in materia di poteri sostitutivi, quale impatto  
sul regionalismo italiano?\*\*\*

ABSTRACT (EN): The research paper proposal arises from the observation of how the inextricable 'tangle of regulatory competences' that had to be exercised in order to mitigate the well-known consequences of the public health and economic emergency, have caused a "competitive and conflictual relationship between the State and the Regions". Within this framework, in order to prevent institutional conflicts between the centre and the periphery from dissipating the resources allocated by the Italian NRRP, the Draghi Cabinet issued Decree Law no. 77/2021, which defines the governance structure of the plan. Article 12 of the decree establishes a procedure for activating substitutive powers vis-à-vis territorial authorities, if the latter are not performing their obligations. Non-compliance may occur: (a) in the event of failure to comply with an obligation or commitment; (b) failure to adopt acts and measures necessary for the commencement of projects; (c) in the event of delay, inertia or non-performance of projects. The provision at issue, on closer inspection, appears to be tracing Article 8 of Law no. 131/03 implementing Article 120 of the Constitution concerning the Government's substitutive powers vis-à-vis sub-state entities. The actual content of the constitutional wording of Article 120, however, is not easy to understand; the boundaries of application identified by constitutional jurisprudence, are not entirely clear, especially where it restrains the legitimate exercise of said powers to borderline cases of 'institutional emergency' (Constitutional Court, judgement no. 43/2004). Moreover, even the doctrine does not seem to agree on an unambiguous interpretation of the legitimate space for the Government to intervene in place of sub-state bodies. The exercise of substitutive powers, as envisaged by said Decree, would seem to be mitigated, in its possible applications, by the faculty attributed to the Minister of Regional Affairs to promote "impulse and coordination initiatives" within the network of Conferences, in order to overcome any inertia, disagreement or divergences from the implementation lines of the NRRP. The Conferences network, however, does not seem to be able to "protect" the spaces of autonomy granted by the Constitution to sub-state authorities from the tendency of central powers to reabsorb/absorb decentralised competences; in fact the 'loyal collaboration' principle, the guiding star of the conferential system, may be deemed insufficient to serve as founding principle of State-Region relations. The enormous amounts to be invested, in matters characterised by a high degree of transversality, added to the provision of apparently streamlined government intervention techniques, makes it reasonable to believe that the current institutional framework of Italian regionalism is undergoing a transformation process, to say the least.

ABSTRACT (IT): La proposta di paper sorge dall'evidenza di come l'inestricabile «intreccio di competenze normative» che dovevano essere esercitate per limitare le note conseguenze della crisi sanitaria ed economica, abbiano dato vita ad un «rapporto di tipo concorrenziale e conflittuale tra Stato e Regioni». In questo quadro il Governo Draghi per evitare, che i conflitti istituzionali fra centro e periferia possano disperdere i fondi oggetto del PNRR italiano, ha emanato il d.l. 77/2021, che definisce la struttura di governance del piano. Il decreto detta, all'art. 12, la procedura di attivazione

\* Dottorando di ricerca in "Diritto dei servizi nell'ordinamento italiano e europeo" dell'Università degli studi di Napoli "Parthenope".

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali, qualora quest'ultimi risultino inadempienti. L'inadempimento può verificarsi: a) nel mancato rispetto di un obbligo o di un impegno assunto; b) nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti; c) nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione di progetti. La norma in esame, a ben vedere, ricalca l'art 8 l. 131/03 in attuazione dell'art. 120 Cost. concernente il potere sostitutivo del Governo nei confronti degli enti sub-statali. L'effettivo contenuto del dettato costituzionale, dell'art. 120 co. 2, appare però di non agevole inquadramento; i contorni applicativi individuati dalla giurisprudenza costituzionale, risultano infatti non del tutto limpidi, soprattutto laddove si circoscrive il legittimo esercizio a casi limite di "emergenza istituzionale" (C. cost. sent. 43/2004). Del resto anche la dottrina non sembra riconoscersi in un'univoca interpretazione del legittimo spazio di intervento del governo in sostituzione degli enti sub-statali. L'esercizio del potere sostitutivo, come previsto dal decreto, parrebbe mitigato, nelle sue possibili applicazioni, dalla facoltà attribuita al Ministro degli Affari Regionali di promuovere «iniziative di impulso e coordinamento» all'interno del sistema delle Conferenze, al fine di superare eventuali inerzie, dissensi o difformità dalle linee di attuazione del PNRR. Il sistema delle Conferenze però non pare in grado di "proteggere" gli spazi di autonomia, garantiti dalla Costituzione agli enti sub-statali, dalla propensione dei poteri centrali a riassorbire/assorbire competenze decentralizzate; in effetti la "leale collaborazione", stella polare del sistema conferenziale, può dirsi complessivamente insufficiente come «principio ordinatore» fondante dei rapporti Stato-Regioni. L'ingente mole di investimenti, in materie connotate da un alto grado di trasversalità, sommato alla previsione di modalità d'intervento governativo apparentemente snelle, spinge a ritenere l'attuale impalcatura istituzionale del regionalismo italiano se non altro in trasformazione.

SOMMARIO: 1. Peggioramento dei rapporti fra centro e periferia durante la pandemia da Covid-19? — 2. Decreto legge 77 del 2021 rubricato *Governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, qualche osservazione — 3. Art. 12 decreto legge 77/2021. Poteri sostitutivi — 4. La natura dei poteri sostitutivi 120 Cost. — 4.1. Uno strumento di chiusura del Titolo V di carattere emergenziale — 4.2 Più di qualche dubbio sull'effettivo perimetro dell'attivazione dell'esercizio del potere sostitutivo governativo: il caso della legge pugliese sulla parità di genere. — 4.3 Qualche piccolo accenno al principio di leale collaborazione nell'impalcatura della *governance* del PNRR — 5. Conclusioni

## 1. Peggioramento dei rapporti fra centro e periferia durante la pandemia da Covid-19?

All'interno del dibattito politico ed accademico<sup>1</sup>, intercorso durante la pandemia da Covid-19, uno spazio rilevante è stato occupato dai rapporti/scontri fra i poteri dello stato centrale e le autonomie territoriali; del resto, fin da subito le Regioni hanno assunto un ruolo di primaria importanza nella gestione della pandemia.

In effetti, è apparso evidente come l'inestricabile «intreccio di competenze normative»<sup>2</sup> che dovevano essere esercitate per limitare le note conseguenze della crisi sanitaria ed economica, abbiano dato vita ad un «rapporto di tipo concorrenziale e conflittuale tra Stato e Regioni»<sup>3</sup>. In special modo durante la prime ondate della pandemia, il Governo e le Regioni hanno utilizzato, anche per accendere l'opinione pubblica, le loro attribuzioni costituzionali come strumenti del

<sup>1</sup> G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, 4/2020, pp.1 ss; A. MORELLI, A. POGGI, *Le regioni per differenziare, lo stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2/2020, pp. 1-7; R. BIN, *Caro Orlando, il vero problema della sanità è il centro, non in periferia*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 3 aprile 2020.

<sup>2</sup> A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 9.9.2020, p. 1.

<sup>3</sup> G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, in *Centro studi sul federalismo*, maggio 2021, p.19.

contendere; forse non è in errore chi ha sostenuto che il tutto abbia «generato quelle divisioni che sono intuibilmente incompatibili con un governo razionale ed efficiente della pandemia in uno Stato policentrico»<sup>4</sup>. Da questo rapporto conflittuale sono emersi nella cittadinanza, e ancor di più nella classe politica nazionale, dubbi circa la ragionevolezza delle attribuzioni regionali; regioni spesso ritenute responsabili dei ritardi o della erronea applicazione delle norme predisposte dai poteri centrali.

Tutto ciò si configura all'interno di una cornice sovranazionale in cui la Commissione europea e le altre Istituzioni dell'UE si sono fatte promotrici di un imponente ed innovativo piano di investimenti, erogati tramite l'emissione di debito pubblico comune, Next Generation UE (NGUE). Per accedere ai fondi del NGUE, come previsto dal Reg. 241/2021, ogni Stato membro dovrà stilare un Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), da presentare alla Commissione Europea nel quale si dovranno prevedere tutte gli interventi normativi idonei ad assicurare la realizzazione del piano. I singoli piani nazionali di ripresa e resilienza, oltre ad impegnare i Governi nazionali, toccheranno però anche le articolazioni interne degli stati<sup>5</sup>; nel caso italiano, gli enti territoriali sono chiamati a svolgere un ruolo tutt'altro che marginale, forse decisivo. Ebbene, i timori prima espressi sull'attitudine gestionale e amministrativa delle regioni, soggiungono anche in riferimento alla capacità di queste di impiegare adeguatamente l'ingente mole di fondi europei destinati all'Italia.

Considerando la ormai quasi ventennale stagnazione economica in cui riversa l'Italia, l'occasione di dare un forte impulso all'economia, in particolare delle aree con maggiori indicatori negativi, è evidentemente imperdibile. Tuttavia, come si diceva, la percezione che tali fondi possano essere non utilizzati o addirittura dissipati per cause e inadeguatezze riconducibili agli enti territoriali è ben presente all'interno della classe politica nazionale. Basti pensare che, quando è stata interrogata sul punto, l'attuale Ministra degli Affari regionali Mariastella Gelmini ha ritenuto di tranquillizzare gli interlocutori dichiarando «che il Governo sarà in grado di evitare gli sprechi o ritardi degli enti territoriali»<sup>6</sup>, quasi a ritenere questi ultimi siano gli unici soggetti pubblici nel nostro ordinamento potenzialmente colpevoli di eventuali sprechi di denaro pubblico.

Nel tentativo di rispondere a tali perplessità e di rassicurare sia i partner europei sia gli osservatori italiani, il Governo Draghi, dopo aver ottenuto l'approvazione da parte del Consiglio Europeo del PNRR italiano, ha varato una serie di disposizioni dirette a semplificare la macchina pubblica italiana, fra cui il d.l. 77/2021<sup>7</sup>, poi convertito con legge di conv. 108/2021, volto a disciplinare la c.d. *governance* del PNRR.

<sup>4</sup> Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, 4/2020, p. 14.

<sup>5</sup> A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, in *Europa*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2021, p. 2.

<sup>6</sup> Ci si riferisce in particolare all'intervento della ministra Gelmini in occasione del Festival dell'economia di Trento 3-6 giugno 2021.

<sup>7</sup> D.L. 77/2021 "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".

## 2. Decreto legge 77 del 2021 rubricato *Governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, qualche osservazione

Il decreto legge 77 del 2021, convertito con minimali modifiche<sup>8</sup> dalla legge di conv. 108/2021, individua l'impalcatura fondamentale con la quale il Governo ha inteso dare attuazione al PNRR e monitorarne la realizzazione. La prima parte del decreto (artt. 1-16 d.l.77/2021) disciplina propriamente la *governance* del piano. Gli articoli che si susseguono costruiscono, infatti, l'impalcatura intorno e sulla quale si procederà all'attuazione del PNRR. L'art. 1 d.l. 77/2021 chiarisce che le disposizioni contenute nel decreto sono adottate nell'esercizio della competenza esclusiva statale ex artt. 117, co. 2 lett. a, Cost.<sup>9</sup> e 117, co. 2 lett. m, Cost.<sup>10</sup> Materie, queste, oggetto delle competenze esclusive statali, connotate però da un altro grado di trasversalità, ed idonee, quindi, ad intervenire ed incidere sull'oggetto della potestà legislativa concorrente e residuale regionale<sup>11</sup>. Queste materie, in particolare la lettera m, sono in grado di porsi come elemento di discriminazione tra le sfere di competenza dei vari livelli di governo, contribuendo a flessibilizzare il riparto di attribuzioni<sup>12</sup>.

Vanno ad aggiungersi a queste considerazioni alcuni interventi della Corte costituzionale<sup>13</sup> laddove ha delineato un'area piuttosto ampia della competenza legislativa statale sui c.d. livelli essenziali delle prestazioni, portando, quindi, ad un ridimensionamento della sfera di intervento regionale in materia di servizi sociali<sup>14</sup>, circostanza da cui si potrebbe desumere che all'aumentare del perimetro della competenza legislativa statale prevista dall'art. 117, comma 2 lett. m Cost. si allargherà anche le possibilità, per i poteri centrali, di intervenire su materie di competenza regionale. Si è affermato in passato, volendo anticipare parzialmente un elemento che verrà meglio trattato nelle pagine successive, che «l'esistenza di una potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia consente di affermare che l'intervento sostitutivo del Governo debba essere esercitato per garantire che i livelli essenziali predeterminati in via legislativa siano effettivamente attuati dalle Regioni e dagli Enti locali nell'esercizio delle funzioni amministrative di loro competenza»<sup>15</sup>.

<sup>8</sup> Di indubbia rilevanza è l'allargamento della partecipazione alla cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio anche dei rappresentanti degli enti locali, e non solo quelli regionali, nel caso in cui siano esaminate questioni rientranti in materie di interesse locale.

<sup>9</sup> Art. 117, co. 2 lett. a, Cost. "Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea".

<sup>10</sup> Art. 117, co.2 lett. m, Cost. "Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

<sup>11</sup> T. GROPPI, *Regioni e Unione Europea*, in (a cura di) T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, 2003 155-164; R. BIFULCO, "Livelli essenziali", *diritti fondamentali e statuti regionali*, in (a cura di) T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, 2003, 135-145.

<sup>12</sup> A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 1-9.

<sup>13</sup> Corte. Cost. sentt. 10/2010; 121/2010.

<sup>14</sup> C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, 4/2010; E. VIVALDI, *I diritti sociali tra stato e regioni: il difficile temperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2012.

<sup>15</sup> L. CUOCOLO, *Gli interessi nazionali tra declino della funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo del Governo*, in *Quad. reg.*, 2002, 2, pp. 433 ss.

Qual è il perimetro di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da parte dello stato centrale e quale spazio residua, per l'effetto, alle regioni? Se è vero che nessuna competenza regionale sui diritti può definirsi, per via di questa disposizione, esclusiva<sup>16</sup>, risulterà determinante monitorare come si atteggerà il rapporto fra centro e periferia in esecuzione del PNRR italiano, a maggior ragione considerato che il mancato rispetto dei livelli essenziali di prestazioni riguardanti i diritti da parte delle regioni risulterebbe motivo idoneo per l'attivazione dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 120, co. 2 Cost, e disciplinati all'art. 12 del decreto legge 77/2021. A tal proposito, l'art. 1 si apprezza come primo elemento utile per vagliare il tipo di rapporto che verrà formandosi fra Stato centrale ed enti sub-statali territoriali in attuazione del piano.

Anche ad una lettura superficiale della prima parte del decreto è possibile constatare come il ruolo del Governo, in particolare della Presidenza del Consiglio, sia predominante sulle altre articolazioni dello stato. Infatti, presso la Presidenza del Consiglio, seguendo il dato testuale del decreto, sono istituiti due organi di assoluta centralità nella realizzazione del PNRR: la Cabina di regia e il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale<sup>17</sup>, strutture, queste, che si inseriscono «al centro del complesso sistema amministrativo e di gestione del piano»<sup>18</sup>.

Alla cabina di regia, ex art. 2 d.l. 77/2021, sono attribuiti poteri di indirizzo e impulso; questa è composta, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri, dai ministri competenti per materia nonché dai presidenti di regioni o province autonome, laddove le questioni all'attenzione riguardino materie a loro attribuite o funzioni ad essi spettanti; parteciperanno poi i presidenti delle conferenze delle Regioni o enti locali, nei casi in cui l'oggetto dei lavori tocchi interessi legati a diversi territori. Sempre nel contesto del rapporto fra centro e periferia, alle sedute della Cabina di regia può partecipare (nonché presiederla su delega del Presidente del Consiglio) il Ministro degli affari regionali. Nel complesso, tale organo è volto a porre in essere attività di indirizzo e di predisposizione delle linee guida del Piano, oltre che monitorare e verificare l'effettiva esecuzione del piano segnalando, laddove ve ne siano i sintomi, problematiche o criticità che metterebbero, se trascurate, in pericolo la totale o parziale esecuzione del piano. In questa sede, quindi, la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome sembrerebbe molto circoscritta, nonostante l'evidente centralità di tale organo nell'impalcatura complessiva del Piano; «ruolo delle Regioni e delle Province autonome viene così relegato ad enti che possono essere» solo «*invitati ai lavori della cabina di regia nei casi in cui si affrontino questioni di stretta competenza ...*»<sup>19</sup>

Affianco alla Cabina di regia, come si accennava, è istituito il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, il quale, anch'esso incardinato presso la Presidenza del Consiglio, è composto dai rappresentanti delle Regioni, Province autonome, degli enti locali e dei rispettivi organismi partecipativi. Il tavolo permanente svolge funzioni

<sup>16</sup> T. GROPPi, *La garanzia dei diritti fra stato e regioni dopo la riforma del titolo V*, in *Osservatorio sul federalismo*, 2001, p. 3.

<sup>17</sup> Entrambi questi organi introdotti nell'ordinamento dal decreto-legge 77 del 2021.

<sup>18</sup> M. CORTESE, *La governance del PNRR*, in *Rivista semestrale di diritto*, 2/2021, p. 14.

<sup>19</sup> M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra pnrr e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 4/2021, p. 188.

consultive<sup>20</sup>, in particolare attraverso la segnalazione di profili problematici nell'esecuzione e attuazione del piano.

Dalla breve descrizione fatta si evince come gli interessi degli enti sub-statali in merito all'attuazione del piano trovino nella Presidenza del Consiglio il luogo predisposto per poter emergere.

Prima di addentrarsi sugli strumenti previsti dall'art. 12 (poteri sostitutivi) del d.l. 77/2021 è possibile già fissare una sensazione. Dalle prime letture del decreto, la struttura al centro dell'esecuzione del piano è la Presidenza del Consiglio dei ministri; le Regioni e le Province autonome si limiterebbero ad essere chiamate a svolgere un ruolo prettamente consultivo volto unicamente a fungere da depositari e attuatori di volontà politiche del centro e semmai utili controllori della buona esecuzione del piano.

## **2. Art. 12 decreto legge 77/2021. Poteri sostitutivi**

Dopo aver tratteggiato sommariamente le prime strutture che vedono coinvolti gli enti territoriali, sebbene solo in funzione consultiva, che emergono dalla lettura del decreto in esame, è possibile concentrarsi sull'art. 12 del medesimo decreto, rubricato "Poteri sostitutivi". L'articolo disciplina al primo comma l'attivazione per esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Consiglio dei Ministri nel caso in cui regioni, province autonome, città metropolitane, province o comuni, dovessero mettere in pericolo gli obiettivi intermedi e, a lungo termine, del PNRR a causa di un loro inadempimento nell'attuazione o esecuzione del piano. In particolare, giustificerebbero l'avvio della procedura volta a legittimare l'esercizio del potere sostitutivo:

- a) Il mancato rispetto di un obbligo o di un impegno assunto;
- b) La mancata adozione di atti o provvedimenti necessari per l'avvio dei progetti;
- c) Il ritardo, l'inerzia o la difformità nell'esecuzione dei progetti<sup>21</sup>.

In tali casi, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta della Cabina di Regia o del Ministro competente, assegna un termine per provvedere non superiore a trenta giorni all'ente territoriale considerato inadempiente, che, spirato infruttuosamente, legittima il Consiglio dei Ministri ad individuare un nuovo soggetto attuatore.

La procedura descritta all'art. 12, co. 1, del d.l. 77/2021, a ben vedere, ricalca la disciplina prevista dall'art. 8 della legge 131/03 in attuazione dell'art. 120 Cost.<sup>22</sup> che concerne l'esercizio

---

<sup>20</sup> G. MANEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2021, p. 946.

<sup>21</sup> Da notare che le circostanze, previste dal decreto-legge 77 del 2021 per l'attivazione dell'esercizio del potere sostitutivo, sono in numero maggiore e forse anche meno stringenti/9 rispetto alle discipline precedenti afferenti le modalità di intervento statale in ambito di fondi europei. A titolo esplicativo il decreto 133 del 2014 "Sblocca Italia" all'art. 12 prevedeva che per evitare sanzioni europee per il mancato utilizzo di fondi europei fosse possibile attivare l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del governo, ex art 9 co. 2 d.l. 69/2013 solo in casi di inerzia, accertato inadempimento o ritardo nell'attuazione degli interventi previsti.

<sup>22</sup> Art. 120 Cost.: "La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare

del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli enti sub-statali, sia per comportamenti omissivi che commissivi<sup>23</sup>. Inoltre, il comma 2 dell'art. 12 d.l. 77/2021, attribuisce al Ministro degli affari regionali la facoltà di promuovere iniziative di impulso e coordinamento nelle varie sedi di confronto fra centro e periferia, in particolare la Conferenza Stato-Regioni, nelle medesime ipotesi in cui è possibile esercitare il potere sostitutivo governativo.

L'intera materia dei poteri sostitutivi governativi, come oggi prevista, è entrata nell'ordinamento italiano dapprima a livello costituzionale con la riforma del Titolo V e successivamente attraverso la legge di attuazione 131/2003 c.d. legge La Loggia. L'art. 8<sup>24</sup> della suddetta legge, in particolare, ha dato attuazione alla disposizione costituzionale riguardante i poteri sostitutivi del governo ex art. 120 Cost.

Nondimeno, per comprendere il contenuto dei poteri sostitutivi previsti dal decreto *governance* del PNRR è necessario un richiamo ad alcune sentenze della Corte Costituzionale, come è possibile osservare dalla scheda tecnica della camera a supporto del testo del decreto<sup>25</sup>. Dalla lettura congiunta delle sent. 56 del 2018 e 171 del 2015 emerge come la Corte abbia cercato di tracciare una linea per il legittimo esercizio dei poteri sostitutivi onde evitare che questi tocchino incautamente le attribuzioni regionali previste in Costituzione. In primis, l'esercizio del potere sostitutivo può essere attivato laddove i presupposti sostanziali e procedurali siano disciplinati con legge; ancora, questi devono essere attivati solo in presenza di un'accertata inerzia regionale e devono essere affidati ad organi del Governo e sempre in ossequio ai principi di leale collaborazione; infine, l'inerzia regionale deve riguardare atti o attività privi di discrezionalità sull'*an*. Pertanto, dall'esame della giurisprudenza costituzionale e dell'art. 8 della l. 131/2003 la disciplina dei poteri sostitutivi parrebbe di agevole estrapolazione.

#### 4. La natura dei poteri sostitutivi 120 Cost.

##### 4.1. Uno strumento di chiusura del Titolo V di carattere emergenziale

Fin dalla sua entrata in vigore, l'art. 120 Cost. ha suscitato notevoli interrogativi con riferimento alla sua portata prescrittiva, e segnatamente sia con riguardo alla natura degli atti -

---

la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.

<sup>23</sup> V. CERULLI IRELLI, Art. 8, in *Commento alla Legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia)*, *Rivista Astrid*, 2003, pp. 103-108; Scaccia, [https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/materiali/anticipazioni/poteresostitutivo/index.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/anticipazioni/poteresostitutivo/index.html).

<sup>24</sup> Art. 8 l. 131/2003 in particolare il suo primo comma: “Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento”.

<sup>25</sup> [http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/D21077c\\_vol.1.pdf?\\_1648575978210](http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/D21077c_vol.1.pdf?_1648575978210), in particolare dedicato al art. 12, pp. 68-78.

se amministrativi o legislativi - adottabili dal Governo<sup>26</sup> sia sulla sua portata applicativa<sup>27</sup>. In primo luogo, può subito dirsi che i poteri sostitutivi previsti dell'art. 120 Cost. «consente(no) l'instaurazione di una relazione intersoggettiva di rilievo giuridico, che determina la legittimazione all'esercizio straordinario di attribuzioni o competenze di spettanza diversa»<sup>28</sup>

La lettura dell'art. 120 Cost. pone fin da subito in luce il carattere emergenziale del potere sostitutivo che, infatti, è esercitabile in casi che si possono considerare di *grave* pericolo per l'unità della Repubblica: mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa europea, in caso di pericolo grave per l'incolumità pubblica, della tutela dell'unità giuridica ed economica e mancato rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ad una prima lettura, visto anche lo spirito della riforma del Titolo V, l'art. 120 Cost. potrebbe ritenersi, l'art. 120 Cost., semplicemente una norma di chiusura dei rapporti costituzionali fra centro e periferia in ossequio al principio di unità della Repubblica art. 5 Cost.<sup>29</sup>; una facoltà, quella del governo, esercitabile in quanto è lo Stato centrale il garante unico dell'unità repubblicana. Del resto, l'attivazione dei «congegni sostitutivi» comporta «inevitabilmente un'alterazione del rapporto costituzionale»<sup>30</sup>, giacché essi pongono le Regioni in uno stato di relativa incapacità nella determinazione del legittimo esercizio delle proprie prerogative costituzionali.

In realtà, fin dal principio numerosi osservatori hanno evidenziato la natura scoscesa della norma. In particolare, destava preoccupazione la mancanza di un limite esplicito alla discrezionalità del Governo nella scelta di utilizzare o meno i poteri ad esso attribuiti dall'art. 120 Cost.

Il requisito minimo per l'attivazione dei poteri sostitutivi governativi è un'omissione o commissione di un atto o attività amministrativa obbligatoria<sup>31</sup>. La giurisprudenza costituzionale risulta pacifica nel ritenere legittimo l'esercizio del potere sostitutivo solo laddove l'atto o l'attività amministrativa sia obbligatorio e privo di discrezionalità sull'*an*<sup>32</sup>. A tal proposito, vi è chi sostiene che, riguardando tale potere solo atti obbligatori, non vi sarebbe spazio nelle materie di competenza regionale residuale, ex art. 117, comma 4 Cost, per un'attivazione dei poteri sostitutivi governativi non potendosi configurare nessuna obbligatorietà nella scelta politica, sicché - quantomeno in linea di principio - non si dovrebbe

<sup>26</sup> R. DICKMANN, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà e poteri di ordinanza. Una lettura di sistema*, in *Federalismi.it* 19/2012, 20-26; G. FONTANA, *I poteri sostitutivi nella repubblica delle autonomie*, in *Issirfa.cnr.it*, novembre 2005, pp. 330-337.

<sup>27</sup> C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale* 2007,196-211; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in (a cura di) T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, 2003, pp. 235-240.

<sup>28</sup> R. DICKMANN, *cit.*, p.4.

<sup>29</sup> Art. 5 Cost: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

<sup>30</sup> G. M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, in *AA.VV. I processi di attuazione del federalismo in Italia*.

<sup>31</sup> G. MAZZARITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 5/2005 p. 841.

<sup>32</sup> Corte Cost. sentt 171/2015; 172/2004; 173/2004.

ritenere legittimo l'esercizio di poteri sostitutivi in materia di competenza residuale delle regioni.<sup>33</sup>

Alla questione riguardante i tipi di atti che legittimerebbero l'esercizio del potere sostitutivo ex art. 120 Cost., si sovrappone quella riguardante la tipologia e la natura dei provvedimenti adottabili da parte del Governo. In dottrina<sup>34</sup> si è sostenuta la natura puramente amministrativa degli interventi sostitutivi del Governo, ritenendosi un intervento legislativo contrario al senso dell'art. 120 Cost. Ebbene, se per gli interventi in materia di incolumità pubblica<sup>35</sup> non sembrano esserci particolari dubbi sulla possibilità di un intervento *amministrativo*, la questione parrebbe più complessa sia con riferimento al caso di esercizio di poteri sostitutivi in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"<sup>36</sup>, sia – soprattutto – con riguardo al caso di pericolo dell'unità giuridica ed economica della Repubblica; aree di intervento, queste, che non sono compatibili con interventi unicamente amministrativi<sup>37</sup>. Sul punto, è difficile immaginare come un singolo atto amministrativo governativo possa porre rimedio in caso di pericolo dell'unità economica o giuridica in una specifica regione o territorio della Repubblica.

Affianco a questi ragionamenti, la giurisprudenza costituzionale ha qualificato l'esercizio del potere sostitutivo come avente natura emergenziale e volto, solo in modalità residuale, a superare crisi nei rapporti fra stato e regioni<sup>38</sup>; ciononostante, la Corte stessa non ha del tutto escluso la possibilità di configurare una sostituzione legislativa o di utilizzare in questo caso il decreto legge<sup>39</sup>

#### 4.2. Più di qualche dubbio sull'effettivo perimetro dell'attivazione dell'esercizio del potere sostitutivo governativo: il caso della legge pugliese sulla parità di genere

Come prima accennato, orientamenti maggiormente apprensivi sull'effettivo margine di discrezionalità del governo nell'attivazione dell'esercizio dei poteri sostitutivi furono subito avanzati in dottrina fin dall'entrata in vigore della riforma del titolo V. Forse giustamente, si sosteneva<sup>40</sup> che l'art. 120 Cost. riformato disciplinasse la celebre clausola/limite dell'*interesse*

<sup>33</sup> M. MICHETTI, *Titolo V e potere sostitutivo statale. Profili ricostruttivi ed applicativi*, in *dirittifondamentali.it*, 3/2020, p. 344.

<sup>34</sup> R. DICKMANN, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà e poteri di ordinanza. Una lettura di sistema*, in *federalismi.it*, 19/2012 p. 21.

<sup>35</sup> A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, in *Istituzioni di federalismo*, 5/2008, p. 665.

<sup>36</sup> Potestà legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, lett. m.

<sup>37</sup> A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, in *Istituzioni di federalismo*, 5/2008, p. 667, dove alla nota 84 riprende P. CAPACCI, A. MARTIN, *Il potere sostitutivo dopo la modifica del Titolo V della Costituzione (brevi note a margine della sentenza della Corte costituzionale 27 gennaio 2004, n. 43)*, in *Il diritto della Regione*, 2004.

<sup>38</sup> In particolare Corte Cost. sent. 43/2004.

<sup>39</sup> T. GROPPI, *"La Costituzione si è mossa": la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, in *Federalismi.it*, 9 settembre 2021.

<sup>40</sup> G. FONTANA, *I poteri sostitutivi nella repubblica delle autonomie*, 2005, pp. 11-14.

nazionale<sup>41</sup> in chiave garantista, visti gli espliciti limiti di materia previsti, conseguentemente volti a salvaguardare le prerogative regionali; prospettiva influenzata dall'osservazione della prassi precedente alla riforma del Titolo V dove noto era l'abuso dell'utilizzo della clausola dell'*interesse nazionale* da parte del governo per sottrarre attribuzioni agli enti territoriali.

La Corte costituzionale<sup>42</sup> ha definito presupposti e principi del legittimo esercizio da parte del Governo dei poteri dell'art. 120, co. 2, Cost., peraltro segnalando il carattere straordinario dello strumento sostitutivo, di cui ha circoscritto il legittimo esercizio a casi limite di "*emergenza istituzionale*"<sup>43</sup>, dovendo preferire il governo il ricorso allo strumento della chiamata in sussidiarietà<sup>44</sup> o comunque l'esperimento di adeguati tentativi conciliativi sulla base del principio di leale collaborazione. L'effettivo contenuto delle definizioni fornite dalla Corte appare, tuttavia, quantomai incerto, soprattutto giustapponendo al concetto di *emergenza istituzionale* quello di *gravi pregiudizi di esigenze unitarie*<sup>45</sup>. Di talché, sembrerebbe lecito considerare le ipotesi elencate dall'art. 120, co. 2 Cost.<sup>46</sup> alla stregua di specifiche espressioni di "esigenze unitarie nazionali". Una cosa è immaginare lo strumento come potere *emergenziale* e quindi rispondente a casistiche di questo genere, diverso è pensare che sia uno strumento utilizzabile ogni qual volta si ritenga che un atto o un'attività dell'ente territoriale possa minare *esigenze unitarie*, per quanto considerabili *gravi*. Ciò posto, non risulta agevole determinare con assoluta certezza quando l'attivazione del potere sostitutivo possa dirsi all'interno dei parametri individuati dalla Corte e non sfociare in valutazioni di natura politico-istituzionale idonee a depauperare le attribuzioni regionali<sup>47</sup>.

Una risposta potrebbe giungere da un recente intervento sostitutivo del Governo Conte II nei confronti della regione Puglia in materia di parità di genere nella normativa elettorale. Con il decreto-legge 86/2020, convertito, senza modificazioni, dalla legge 98/2020, il Governo ha ritenuto opportuno attivare l'esercizio del potere sostitutivo come previsto dall'art. 120 Cost. Il Governo, in particolare, ha ritenuto di intervenire per via del mancato recepimento, da parte della Regione Puglia, della legislazione nazionale in tema di parità di genere come disciplinata dalla legge 165/2004<sup>48</sup> modificata dapprima dalla legge 215/2012<sup>49</sup> e poi successivamente dalla

<sup>41</sup> Previsto agli articoli 117 comma 1 e 127 comma 3 previsti dalla riforma del Titolo V. Per un'utile ricostruzione L. TONELLI, *L'interesse nazionale tra (presunta) scomparsa e nuove proposte di formale reintroduzione*, in *Ambiente e Diritto*, 4, 2021.

<sup>42</sup> Corte cost. sentt. 56/2018, 171/2015, 250/2009, 249/2009, 43/2004, 303/2003.

<sup>43</sup> Corte cost. sent. 43/2004.

<sup>44</sup> G. MARCHETTI, *Riflessioni a margine della prima sostituzione legislativa del Governo. Quali rischi a fronte di una lettura estensiva della formula "tutela dell'unità giuridica" e di un'inosseranza dei principi di ragionevolezza e proporzionalità?*, in *Federalismi.it*, 15/2021, p. 17.

<sup>45</sup> C. MAINARDIS, *cit.*, 2007, 189; A. D'ATENA, *Poteri sostitutivi e konkurrierende Gesetzgebung*, in *associazioneicostituzionalisti.it*, 2003.

<sup>46</sup> Art. 120, co. 2 Cost. "Mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".

<sup>47</sup> C. MAINARDIS, *cit.*, 2007, 204-2012; G. FONTANA, *cit.*, 2005, 12-18; G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, Cost.*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, pp. 734-758.

<sup>48</sup> Recante "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione".

<sup>49</sup> Recante "Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei Consigli e nelle Giunte degli enti locali e nei Consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni".

legge 29/2016<sup>50</sup>. Il Governo, con il decreto 86 del 2020, affidando al Prefetto di Bari<sup>51</sup> il compito di individuare le norme regionali incompatibili con il decreto, ha di fatto abrogato le disposizioni regionali ritenute incompatibili con la disciplina nazionale.

Ebbene, prescindendo da un'attenta descrizione dei fatti avvenuti<sup>52</sup>, ciò che salta all'occhio è che l'intero esercizio del potere sostitutivo, da parte del Governo, sia tutt'altro che in linea con il perimetro dettato dalla Corte costituzionale, tant'è che l'atto oggetto della sostituzione sono state leggi della regione Puglia e non atti privi di discrezionalità sull'an. Tale vicenda non può non aver incentivato i sospetti di chi fin, da subito, aveva evidenziato come i confini dell'esercizio dei poteri sostitutivi del governo, come previsti dell'art. 120 Cost., potessero essere molto più ampi di quelli delineati dalla Corte costituzionale. Può dirsi, in questa occasione, che il Governo abbia operato con «un ampio margine di discrezionalità nel valutare i presupposti per una sostituzione (e, per quanto qui più interessa, quello dell'unità giuridica), appare innegabile che una sua decisione, di intervenire in via sostitutiva, possa essere ispirata, inevitabilmente, da considerazioni di carattere politico»<sup>53</sup>.

La vicenda pugliese può dar luogo ad un precedente rilevante, aprendo a scenari di sottoposizione dell'autonomia regionale a forme di supremazia *de facto* della legislazione centrale<sup>54</sup>. L'occasione di specie ha messo in luce che il governo ha un ampio margine di discrezionalità nel valutare i presupposti per la sostituzione (unità giuridica<sup>55</sup> ed economica).

Da quanto visto, è possibile ritenere che il perimento di intervento del governo nell'esercitare i poteri sostitutivi, ex art. 120 Cost., come disciplinati dall'art. 12 del decreto legge 77/2021 sulla *governance* del PNRR, non sia di facile tracciamento essendo inserito in una disciplina non del tutto prognosticabile.

---

<sup>50</sup> Recante “Modifica all’articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire la parità della rappresentanza di genere nei Consigli regionali”.

<sup>51</sup> Con orientamenti diversi sull’effettivo potere esercitato da Prefetto: P. COLASANTE, *Il Governo “riscrive” la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell’esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, in *federalismi.it*, 9 settembre 2021 p. 17 e R. DICKMANN, *L’esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l’espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, cit., pp. 11-12.

<sup>52</sup> P. COLASANTE, *Il Governo “riscrive” la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell’esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, in *federalismi.it*, 9 settembre 2021; G. MARCHETTI, *Riflessioni a margine della prima sostituzione legislativa del Governo. Quali rischi a fronte di una lettura estensiva della formula “tutela dell’unità giuridica” e di un’inosseranza dei principi di ragionevolezza e proporzionalità?*, in *Federalismi.it*, 15/2021; T. GROPPI, *“La Costituzione si è mossa”: la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l’utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, in *Federalismi.it*, 9 settembre 2021; M. DI FOLCO, *Profili problematici dell’intervento sostitutivo del governo nei confronti della regione puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2020; D. CASANOVA, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto legge n. 86 del 2020*, in *Nomos*, 3/2020.

<sup>53</sup> G. MARCHETTI, *Riflessioni a margine della prima sostituzione legislativa del Governo. Quali rischi a fronte di una lettura estensiva della formula “tutela dell’unità giuridica” e di un’inosseranza dei principi di ragionevolezza e proporzionalità?* in *Federalismi.it*, 15/2021, p. 157.

<sup>54</sup> P. COLASANTE, cit. p.18.

<sup>55</sup> G. MARCHETTI, cit. p. 22.

#### 4.3. Qualche piccolo accenno al principio di leale collaborazione nell'impalcatura della *governance* del PNRR

L'attivazione dell'esercizio del potere sostitutivo, come previsto dal decreto, parrebbe mitigato, nelle sue possibili applicazioni, dalla facoltà attribuita al Ministro degli Affari Regionali di promuovere «iniziative di impulso e coordinamento»<sup>56</sup> anche all'interno del sistema delle Conferenze, al fine di superare eventuali inerzie, dissensi o difformità dalle linee di attuazione del PNRR. Anche al comma secondo dell'art. 13<sup>57</sup>, rubricato "superamento del dissenso" è previsto, come strumento di sintesi, la possibilità di usufruire della Conferenze Stato-Regioni.

Il sistema delle Conferenze<sup>58</sup>, su cui si rimanda ad autorevoli scritti<sup>59</sup>, funge da luogo privilegiato di discussione e sintesi fra gli interessi dello stato centrale e le istanze e gli interessi degli enti territoriali variamente intesi. In questo senso, il sistema conferenziale<sup>60</sup>, ad una prima analisi, potrebbe supplire all'evidente penuria di luoghi in cui gli enti territoriali possano far emergere le proprie istanze<sup>61</sup>. Del resto, il sistema delle conferenze è incardinato sul principio di leale collaborazione che dovrebbe fungere da principio idoneo a garantire sia la tutela degli interessi unitari della Repubblica sia la salvaguardia delle prerogative dell'autonomie territoriali come previste in Costituzione. Un principio, pertanto, con potenzialità enormi nel sistema regionale italiano, essendo quest'ultimo sprovvisto di solidi luoghi del confronto. Come è stato evidenziato, la «giurisprudenza costituzionale ha mostrato grande fiducia nelle proprietà taumaturgiche del principio di leale collaborazione»<sup>62</sup>.

Il percorso del principio di leale collaborazione e dei luoghi istituzionali, al cui interno esso avrebbe dovuto trovare la sua principale casa, si può ritenere insoddisfacente, e il contesto

---

<sup>56</sup> Art. 12 co. 2 d.l. 77/2021: "Fermo restando l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui al comma 1" (esercizio del potere sostitutivo) "e nei casi ivi previsti, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie può promuovere le opportune iniziative di impulso e coordinamento nei riguardi di regioni, province autonome di Trento e di Bolzano, città metropolitane, province e comuni, anche in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nonché di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281".

<sup>57</sup> Art. 13 co. 2 d.l.77/2021: "Ove il dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente provenga da un organo della regione, o della provincia autonoma di Trento o di Bolzano o di un ente locale, la Segreteria tecnica di cui all'articolo 4, anche su impulso del Servizio centrale per il PNRR, qualora un meccanismo di superamento del dissenso non sia già previsto dalle vigenti disposizioni, propone al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi cinque giorni, di sottoporre la questione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere, che devono essere definite entro il termine di quindici giorni dalla data di convocazione della Conferenza".

<sup>58</sup> Ci si riferisce in particolare alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (c.d. Conferenza Stato-Regioni).

<sup>59</sup> R. BIFULCO, *Il sistema italiano delle Conferenze, relazione al convegno "Il mondo delle seconde camere"*, Torino, 31 marzo - 1 aprile 2005; R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2-3/2006, p.233 e ss, R. CARRIDA, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, 2018, pp. 1-ss.

<sup>60</sup> In particolare in riferimento al sistema delle conferenze durante le prime fasi della pandemia da Covid-19 C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *La Rivista del "Gruppo di Pisa"*, 1/2021, pp. 299-306.

<sup>61</sup> Ci si riferisce in particolare alla mancanza di una camera rappresentativa degli interessi degli enti territoriali.

<sup>62</sup> C. CARUSO, *cit.*, p. 285.

pandemico non ha fatto altro che aggravare tale consapevolezza<sup>63</sup>. Non si vuole in questa sede avere l'ambizione di descrivere un fenomeno complesso e variegato come quello delle Conferenze; nondimeno, nel contesto italiano, in cui la politica nazionale ha un peso specifico maggiore di quella delle singole realtà regionali, i luoghi del confronto sono di per sé sbilanciati. Infatti, per quanto l'utilità e le potenzialità applicative di tale strumento siano evidenti, non pare potersi ritenere, ad oggi, che il sistema delle Conferenze sia in grado di "proteggere" gli spazi di autonomia garantiti dalla Costituzione agli enti sub-statali dalla propensione dei poteri centrali a riassorbire/assorbire competenze decentralizzate, ragion per cui la "leale collaborazione" può dirsi complessivamente insufficiente come principio ordinatore fondante dei rapporti Stato-Regioni<sup>64</sup>.

Se ciò è vero, che tipo ruolo svolge la Conferenza Stato-Regioni in un contesto – come quello dell'attuazione del PNRR – in cui la preoccupazione e la fretta di ottenere le risorse europee potrebbe spingere il Governo a chiudere un occhio sulle istanze regionali e, di conseguenza, forzare plausibilmente la mano anche in sede di Conferenza Stato-Regioni?

## 5. Conclusioni

Il decreto 77/2021, che definisce la struttura organizzativa dell'esecuzione del PNRR italiano, prevede in varie sue disposizioni riferimenti agli enti territoriali. Pertanto, che tipo di ruolo si può desumere che avranno questi enti avranno nell'attuazione del PNRR che – come noto – risulterà determinate per la vita della Repubblica?

Dai pochi elementi qui esposti il quadro risulta scoraggiante<sup>65</sup>. Il Piano, per come concepito, ha fra le sue principali ambizioni quello di superare, o quantomeno mitigare, l'ormai cronica disuguaglianza territoriale presente in Italia. Le materie oggetto del Piano, del resto, toccano numerose competenze e attribuzioni regionali, sicché le regioni dovrebbero, in quanto rappresentanti delle istanze dei loro territori, svolgere un ruolo di primo piano nella pianificazione del piano e nell'attuazione dello stesso. Sul tema della pianificazione, non paiono esserci dubbi circa il fatto che la partecipazione delle Regioni sia stata del tutto marginale<sup>66</sup>; parimenti, sul versante dell'attuazione ed esecuzione, il ruolo delle Regioni potrebbe essere facilmente depotenziato.

A ben vedere, da una visione complessiva della struttura attuativa del piano emerge un sentimento di fondo nei confronti delle Regioni e degli altri enti locali: la paura che questi o possano sperperare le risorse europee o addirittura manchino di presentare progetti idonei ad attivare l'erogazione delle risorse del piano.

<sup>63</sup> C. CARUSO, *cit.*, *passim*.

<sup>64</sup> E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra stato e regioni*, in *Associazione italiana costituzionalisti*, 2019, pp. 194-198.

<sup>65</sup> Può essere utile dare un rapido sguardo a come è strutturata la *governance* di España Puede (PNRR spagnolo), la quale, prevista dal decreto-legge 36/2020 (130/000040), per quanto preveda la creazione di strutture di monitoraggio presso il governo (in particolare presso la Presidenza del consiglio e presso il *Ministerio de Hacienda*) parrebbe lasciare alle Comunidades Autonomas un spazio di autonomia decisionale e d'attuazione maggiore rispetto alle regioni italiane.

<sup>66</sup> M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra pnrr e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 4/2021.

Pare, infatti, che il ruolo degli enti territoriali sia quasi unicamente consultivo, sicché la decisione sarebbe appannaggio pressoché esclusivo del Governo, *rectius* della Presidenza del Consiglio. Ciò è evidenziato dalla disciplina della Cabina di regia e del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale; si aggiunga l'idoneità delle materie di competenza esclusiva statale *ex artt.* 117, co. 2 lett. a, Cost.<sup>67</sup> e 117, co. 2 lett. m, Cost. ad intervenire su materie riconducibili alle sfere di attribuzioni regionali. Tuttavia, la disposizione che più di altre potrebbe definire i futuri rapporti fra centro e periferia è l'art. 12 del decreto, grazie al quale il Governo dispone, potenzialmente, di un ampio margine di discrezionalità nell'esercizio del potere sostitutivo. Se il Governo dovesse attivare diffusamente l'esercizio dei poteri sostitutivi, alle Regioni residuerebbe un ruolo evidentemente marginale nell'attuazione del PNRR.

Dunque, nel ruolo che avranno lo stato centrale e enti territoriali nell'attuazione del PNRR, la bilancia si dovrebbe delineare su queste linee: su un piatto, il Governo dispone presso di sé delle principali strutture decisionali e di coordinamento nonché la decisiva possibilità di esercitare i poteri sostitutivi nei casi previsti dall'art. 12 del d.l. 77/2021; sull'altro, le Regioni appaiono molto marginalizzate nella partecipazione alla fase di pianificazione ed esecuzione del piano, residuando a loro solo strumenti consultivi.

Del resto, la disciplina della *governance* del PNRR risulta in linea con le tendenze attuali in tema di rapporto fra Stato e Regioni. Se è vero che l'attuazione del Piano impegna Governo e le articolazioni locali, la centralizzazione della decisione e dell'esecuzione viene ritenuta necessaria per tenere il passo degli impegni assunti in sede europea<sup>68</sup>. Circostanza che forse non dovrebbe stupire, visto che – per effetto delle crisi che si sono sovrapposte e succedute nell'ultimo decennio – la legislazione nazionale è divenuta sempre più tecnica e dettagliata<sup>69</sup>, comportando un notevole restringimento dell'ambito di operatività degli interventi regionali. A ben vedere, dal punto vista normativo, l'intervento regionale è notevole circoscritto, visto il tasso di specificità delle norme statali, sempre più di dettaglio; sul versante esecutivo, la prassi futura, derivante dall'attuazione del PNRR, potrebbe ridimensionare – e non di poco – anche i margini di autonomia degli esecutivi regionali.

---

<sup>67</sup> Art. 117, co. 2 lett. a, Cost. “Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea”.

<sup>68</sup> A. MARRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, in *Europa*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2021, pp. 1-11.

<sup>69</sup> R. BIN, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?*, in *Le Regioni*, 3/2021.

LEONARDO PASQUI<sup>\*</sup>

## La Next Generation nel PNRR: gli asili nido come investimento multidimensionale tra Governo e autonomie locali<sup>\*\*</sup>

ABSTRACT (EN): Il contributo indaga l'importanza multidimensionale degli asili nido come istituzioni che, oltre a fornire un servizio educativo, producono benefici sull'occupazione femminile, sui divari territoriali e sulla povertà infantile. Tali aspetti sono alla base del significativo investimento sui nidi previsto dal PNRR, che, tuttavia, ha fatto riemergere, già dalle prime fasi dell'implementazione, le difficoltà storiche di coordinare le competenze locali con quelle nazionali, portando alla necessità di una riflessione sulla *multilevel governance* attuale.

ABSTRACT (IT): The essay investigates the multi-dimensional significance of early childhood education and care (ECEC), which provides benefits for female employment, territorial disparities and child poverty, beyond the traditional role of education. These aspects can be all traced in the Recovery and Resilience Plan's (RRP) significant investment in ECEC. However, the RRP has already faced the historical difficulties of coordinating local competences with national ones, leading to a necessary reflection on the current multilevel governance.

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Oltre gli asili nido. L'occupazione femminile, i divari territoriali e la povertà infantile come parte di un investimento pubblico multidimensionale per l'infanzia. — 3. Verso un nuovo modello sociale: l'impatto degli investimenti per l'infanzia sul bilancio dello Stato. — 4. Dal 1971 al PNRR: 50 anni di interventi pubblici per l'infanzia. Le complessità della *governance* multilivello. — 5. L'intervento del PNRR per l'infanzia e il coordinamento con i Comuni. L'inizio di una nuova stagione?

### 1. Introduzione

L'intervento pubblico nel settore dell'infanzia non è sicuramente uno dei temi maggiormente indagati dalla dottrina giuridica, soprattutto se facciamo riferimento all'investimento in servizi per l'infanzia come parte del più ampio e generale modello sociale che caratterizza il nostro ordinamento.

Tuttavia, la recente pandemia ha messo in risalto significative disuguaglianze, presenti in molti contesti<sup>1</sup>, ponendo nel discorso pubblico un'attenzione crescente al collocamento dei servizi educativi, all'interno della società. In particolare, le restrizioni dovute al Covid-19 hanno determinato un severo impatto sulla vita delle famiglie, togliendo ai bambini e agli adolescenti possibilità di confronto e apprendimento, che caratterizzano da sempre l'ambiente scolastico<sup>2</sup>

<sup>\*</sup> Dottorando in Diritto Europeo, Università di Bologna.

<sup>\*\*</sup> Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> S. STANTCHEVA, *Inequalities in the Times of a Pandemic*, in *Economic Policy*, 2021, pp. 12-28.

<sup>2</sup> A. L. GALARDINI, *I servizi educativi per l'infanzia durante la pandemia*, in *MINORIGIUSTIZIA*, n. 4, 2020, pp. 79-87.

e, dall'altra parte, hanno richiesto un impegno maggiore, soprattutto alle donne. Queste ultime, infatti, hanno visto ricadere su di loro gran parte del tempo di cura e gestione della famiglia, compiendo giocoforza importanti sacrifici sul piano occupazionale, ponendo ancora una volta in luce lo squilibrio di genere che attraversa la società nei rapporti di lavoro<sup>3</sup>.

Anche per tali ragioni, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) licenziato dal Governo italiano nell'aprile del 2021<sup>4</sup>, investe tanto sui giovani che sulla riduzione delle disuguaglianze di genere attraverso molteplici linee di intervento. Un'azione che si muove nella direzione di interessare entrambe le categorie citate è quella definita dall'investimento promosso in favore degli asili nido.

In questo lavoro, dunque, si cercherà di analizzare come si è strutturato all'interno del PNRR l'intervento per i servizi dell'infanzia, ma prima di questo si metterà in luce come tale investimento sociale si possa definire multidimensionale, ovvero si sottolineerà la capacità degli asili nido di produrre effetti rilevanti, oltre a quelli già tradizionalmente noti, in numerosi aspetti della società. In questo senso, una miglior conciliazione vita-lavoro sarà solo uno dei fenomeni che verranno messi in evidenza; si vedrà, infatti, come la possibilità di poter accedere a servizi per l'infanzia sin dai primi anni di vita possa avere un effetto benefico sui bambini, con un risvolto positivo che non si ferma all'età dell'infanzia, ma si estende a tutto l'arco della vita.

Collegato a quanto detto, derivano importanti conseguenze anche sulla riduzione delle disuguaglianze sia reddituali, che territoriali. Rispetto al primo caso, si metterà in luce come l'accesso agli asili nido sembra essere interessare maggiormente le famiglie con un reddito medio alto e un'istruzione più elevata, rendendo difficile per i bambini che provengono da condizioni più disagiate di avere le stesse opportunità.

In secondo luogo, le differenze inter- e intra- regionali rispetto alla frequenza dei servizi educativi per l'infanzia sono ancora vistose, mostrando spesso anche una certa correlazione tra bassa occupazione femminile e presenza di asili nido.

Tutti questi aspetti, dunque, interrogano lo Stato sotto due distinti profili critici a cui si tenterà di dare risposta nel presente elaborato: *in primis*, l'attuale costruzione e la possibile revisione delle risposte in campo sociale a livello nazionale ed europeo e, in secondo luogo, il necessario nonché storico coinvolgimento delle autonomie locali, le quali dagli anni '70 giocano un ruolo cruciale nella definizione delle politiche sociali per l'infanzia, seppur con rilevantissime differenziazioni territoriali, ma che sembrano essere sfidate proprio dai recenti sviluppi connessi, anche, al PNRR.

## **2. Oltre gli asili nido. L'occupazione femminile, i divari territoriali e la povertà infantile come parte di un investimento pubblico multidimensionale per l'infanzia**

L'attenzione agli asili nido e alle possibilità legate ai servizi dell'infanzia non è prerogativa solo nazionale, ma già da tempo anche l'Unione Europea (UE) è intervenuta a più riprese per

<sup>3</sup> Sul punto si rimanda all'Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Prof. Gian Carlo Blangiardo presso la XII Commissione (Affari sociali) della Camera dei Deputati Roma, 20 ottobre 2020.

<sup>4</sup> Il piano è stato ufficialmente trasmesso dal Governo Italiano alla Commissione Europea il 30 aprile del 2021 e approvato definitivamente con Decisione del Consiglio il 13 luglio 2021.

sottolinearne l'importanza e la necessità di un intervento in tal senso da parte dei Governi degli Stati Membri.

La prima tappa del percorso sovranazionale è costituita dal Consiglio Europeo di Barcellona del 2002, in cui si pone una soglia al rapporto tra bambini e posti dei nidi d'infanzia che deve essere almeno del 33%<sup>5</sup>. Tale indice risulta essere ancora particolarmente rilevante a vent'anni di distanza dal momento che l'Italia, così come altri paesi dell'UE, non ha ancora raggiunto tale risultato, attestandosi al 26,9%<sup>6</sup>. Pertanto, è proprio alla soglia del 33% che si è posto l'obiettivo nel PNRR circa l'investimento in asili nido, come si vedrà poi nel dettaglio nel prosieguo del lavoro.

A seguire, di particolare rilievo risulta essere la Comunicazione *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*<sup>7</sup> del 2011, la quale si collocava all'interno della Strategia Europea 2020 che mirava ad una crescita equa, sostenibile ed inclusiva, promuovendo *“la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità”*<sup>8</sup>. A seguire nel 2013, la Commissione adotta la Raccomandazione *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*<sup>9</sup>, in cui si sottolinea l'importanza degli interventi a favore dell'infanzia, sia perché si riconosce lo stretto legame che sussiste tra la partecipazione al mercato del lavoro dei genitori e la vita dei figli, sia perché ridurre le condizioni di disagio socio-economico dei bambini e delle bambine vuol dire cercare di spezzare il *circolo vizioso della disuguaglianza*.

Infine, anche il recente Pilastro Europeo dei Diritti Sociali<sup>10</sup>, così come il suo Piano d'azione<sup>11</sup> affrontano il tema dell'importanza dell'investimento pubblico in riferimento all'infanzia<sup>12</sup>, focalizzandosi sul diritto all'istruzione e all'importanza dei servizi degli asili nido per la conciliazione vita-lavoro per le donne. Anche la recentissima Raccomandazione del 2019<sup>13</sup> promossa dal Consiglio, dando seguito all'approvazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, invita gli Stati membri a intervenire sui servizi dell'infanzia migliorandone la qualità e aumentandone gli investimenti.

Pertanto, è possibile affermare come l'importanza degli asili nido come investimento sociale sia divenuta sempre più rilevante negli ultimi anni, inducendo i diversi livelli della *governance*

<sup>5</sup> Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo del 15-16 marzo 2002, Barcellona.

<sup>6</sup> ISTAT, *Rapporto Annuale*, 2021.

<sup>7</sup> COM (2011) 66 definitivo.

<sup>8</sup> A. MARI, *Orientamenti europei sui servizi educativi per l'infanzia*, in SEGRETERIA DEL GRUPPO NAZIONALE NIDI E INFANZIA (a cura di), *Gestire il sistema educativo territoriale integrato. Orientamenti e strumenti*, Zeroseiup, Bergamo, 2016, p. 13.

<sup>9</sup> Raccomandazione (2013/112/UE).

<sup>10</sup> Si fa qui riferimento al Principio 11 del Pilastro.

<sup>11</sup> In questo caso, in COM (2021) 102 final, p. 22, si ricorda ancora una volta come *«la disponibilità di servizi di educazione e cura della prima infanzia (ECEC) a prezzi accessibili e di alta qualità e di assistenza a lungo termine di buona qualità hanno un forte impatto positivo sulla situazione occupazionale dei genitori, in particolare delle donne, e sono un fattore determinante del divario retributivo e pensionistico di genere»*.

<sup>12</sup> Sui diritti dei minori è intervenuta anche la *Strategia dell'UE sui diritti dei minori*, COM (2021) 142 final.

<sup>13</sup> Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2019 relativa ai sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia (2019/C 189/02).

ad intervenire in questo senso<sup>14</sup>. Dunque, è interessante analizzare separatamente alcuni aspetti, a partire dalla relazione che la presenza di asili nido sviluppa con l'occupazione femminile.

Vi è oramai solida letteratura sui benefici portati dai servizi per la prima infanzia in relazione all'occupazione femminile, soprattutto per quanto riguarda il caso italiano<sup>15</sup>. Infatti, la possibilità di avere strutture che possano supportare la cura di bambini, anche molto piccoli, libera le donne della possibilità di poter effettivamente inserirsi nel mercato del lavoro con notevoli benefici anche sul piano economico garantendo, infatti, un reddito in più, agendo in un'ottica di riduzione delle disparità economiche, ma anche culturali<sup>16</sup>.

In altre parole, gli asili nido, così come i servizi per la prima infanzia in generale “avrebbero come effetto una riduzione delle disuguaglianze di genere e dei tassi di povertà familiare, infantile e femminile, nonché la conseguente contrazione dei relativi costi sociali”, ma questo potrebbe avere anche l'ulteriore effetto positivo di un “aumento delle entrate fiscali e contributive prodotto non solo dalla crescita dell'occupazione femminile, ma anche dal miglioramento delle performance d'impresa e dallo sviluppo del settore dei servizi alla famiglia e alla persona”<sup>17</sup>.

È importante sottolineare come queste tipologie di investimenti siano particolarmente significative nell'ottica della parità di genere, in quanto non si limitano a garantire un'uguaglianza formale ai sensi dell'art. 3 della nostra Costituzione, ma agiscono in un'ottica, sostanziale, di raggiungimento dell'effettiva opportunità di avere le stesse condizioni di vita e lavoro<sup>18</sup>.

Un'altra dimensione dell'uguaglianza sostanziale promossa dalla presenza di asili nido attiene ai divari territoriali presenti in Italia tra le diverse aree del Paese. Infatti, i posti disponibili nei nidi e servizi integrativi pubblici e privati nelle regioni del Mezzogiorno faticano a raggiungere il 15% contro una media del 24,7% a livello nazionale<sup>19</sup>, nonché ovviamente molto lontano dal 33% fissato dal Consiglio Europeo nel 2002<sup>20</sup>. Tali dati si accompagnano anche al divario occupazionale tra Nord e Sud, creando, nelle regioni meridionali, una spirale negativa in cui la

<sup>14</sup> Cfr. J. CADIMA, G. NATA, S. BARROS, V. COELHO, C. BARATA, *Literature review on early childhood education and care for children under the age of 3*, in *OECD Education Working Paper*, n. 243, 2020.

<sup>15</sup> Sul punto si veda *ex multis* D. DEL BOCA, *The effect of child care and part time opportunities on participation and fertility decisions in Italy*, in *Journal of population economics*, n. 15(3), 2002, pp. 549-573; Y. BRILLI, D. DEL BOCA, C. D. PRONZATO, *Does child care availability play a role in maternal employment and children's development? Evidence from Italy*, in *Review of Economics of the Household*, n. 14, 2016, pp. 27-51; S. CERIA, *Introduzione. I servizi per la prima infanzia nella prospettiva dell'investimento sociale*, in U. ASCOLI, C. RANCI, G. B. SGRITTA (a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Il Mulino, Bologna, 2015.

<sup>16</sup> Sul punto D. DEL BOCA, S. PASQUA, C. PRONZATO, *Motherhood and market work decisions in institutional context: a European perspective*, in *Oxford Economic Papers*, n. 61, 2009, pp. 147-171, dove si è evidenziato come sono proprio le madri che provengono da contesti culturali più fragili a beneficiare maggiormente dei servizi dell'infanzia su un piano occupazionale.

<sup>17</sup> S. CERIA, *Introduzione. I servizi per la prima infanzia nella prospettiva dell'investimento sociale*, cit., p. 36.

<sup>18</sup> Cfr. sul punto l'art. 11 c. 2 lett. c) della Convenzione ONU *Sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna* e, per un commento, A. APOSTOLI, *L'attuazione della CEDAW nell'ordinamento interno*, in *DPCE Online*, n. 46(1), 2021, pp. 584 e ss.

<sup>19</sup> DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA – PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Rapporto Nidi e Servizi Educativi per l'infanzia. Stato dell'arte, criticità e sviluppi del sistema educativo integrato 0-6*, 2020.

<sup>20</sup> Le regioni che all'anno scolastico 2017/2018 si trovavano al di sopra della cifra del 33% erano Valle d'Aosta, Umbria, Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige e Toscana. Per approfondimento si rimanda a DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA – PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Rapporto Nidi e Servizi Educativi per l'infanzia*, cit.

manca di un reddito rende anche più complesso creare o aumentare la domanda di servizi per l'infanzia, penalizzando quindi non solo le donne, ma anche le future generazioni, a cui sono negate possibilità di educazione<sup>21</sup>.

Le diseguglianze territoriali non si fermano però alla dimensione regionale, bensì sono visibili anche tra le aree urbane e le aree rurali. Infatti, i Comuni capoluogo di Provincia hanno una dotazione media significativamente più alta (32,8 per 100 bambini di 0-2 anni) rispetto ai Comuni dell'hinterland (21,4)<sup>22</sup> segnalando il ruolo cruciale giocato dai Comuni nell'investire o meno sui servizi per l'infanzia, lasciando quindi alle Regioni il ruolo di provare a garantire un certo grado di omogeneità, che, tuttavia, non è stato sempre possibile producendo divari tra le zone più urbanizzate e le aree rurali<sup>23</sup>. In questo modo, purtroppo, si perpetuano processi per i quali diventa sempre più difficile per i territori che sono meno sviluppati economicamente uscire dai percorsi di sviluppo intrapresi, rendendo anche più complicato per le donne inserirsi sul mercato del lavoro, incidendo, conseguentemente, anche sui redditi familiari e sulle possibilità di usufruire di un servizio educativo dell'infanzia. Questo, infatti, ci porta alla terza dimensione: la povertà infantile.

Abbiamo già sottolineato l'importanza di interrompere la catena della diseguglianza tra generazioni intervenendo sull'infanzia; infatti, i bambini che vivono in condizioni di povertà è più probabile si trovino in questa condizione anche da adulti<sup>24</sup>. Il fenomeno è tutt'altro che secondario dal momento che nel 2020 i minori di diciotto anni a rischio di povertà o esclusione sociale era in Unione Europea del 24% circa, con l'Italia che si trovava addirittura al di sopra di tale valore, attestandosi intorno al 27,1%<sup>25</sup>. In questo senso, i nidi e i servizi dell'infanzia in generale potrebbero avere sicuramente un ruolo importante nel garantire prospettive educative a tutti i bambini e le bambine, con particolare riferimento proprio a coloro i quali si trovano in una condizione di maggior disagio socio-economico.

Tuttavia, i dati<sup>26</sup> ci mostrano come i redditi netti sono più alti nelle famiglie che utilizzano gli asili nido, rispetto invece a quelle che non ne usufruiscono. Ciò avviene perché i casi in cui entrambi i genitori lavorano sono quelli che più necessitano di avere soluzioni per meglio conciliare la propria vita coi tempi di lavoro. Inoltre, i nuclei familiari monoreddito possono anche trovare maggiori difficoltà nell'affrontare il costo d'iscrizione presso una di queste strutture, soprattutto vista la scarsità di posti pubblici in alcune aree del paese.

---

<sup>21</sup> Sul punto si veda G. VIESTI, *Centri e Periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari, 2021, p. 240, che mette in luce come «al 2019 il tasso di occupazione delle donne nel Mezzogiorno era del 33%, contro il 59% nel Centro-Nord, una media europea del 64% e valori superiori al 70% in Germania, Olanda, Danimarca. [...] Il lavoro domestico o di cura non è certo una libera scelta per le donne del Sud, ma è il frutto di una carenza di opportunità. Ne limita dunque fortemente la qualità di vita, la libertà di scelta, l'indipendenza economica».

<sup>22</sup> Cfr. DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA – PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Rapporto Nidi e Servizi Educativi per l'infanzia*, cit., p. 10.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>24</sup> S. GIBBONS, J. BLANDEN, *The persistence of poverty across generations: A view from two British cohorts*, Policy Press, Bristol, 2006; EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Combating child poverty: an issue of fundamental rights*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018.

<sup>25</sup> Cfr. EUROSTAT, *Children at risk of poverty or social exclusion*, 2020.

<sup>26</sup> DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA – PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Rapporto Nidi e Servizi Educativi per l'infanzia*, cit., pp. 35 e ss.

Pertanto, anche riguardo alla povertà infantile l'investimento in servizi educativi, come gli asili nido, possano giocare un ruolo cruciale e proprio per questo è stato incoraggiato anche da organizzazioni internazionali<sup>27</sup> in più occasioni, col fine di promuovere una maggiore equità già dai primi anni di vita.

Proprio su quest'ultimo punto, di seguito, si cercherà di analizzare come la possibilità di frequentare servizi educativi sin dai primi mesi di vita possa avere ricadute significative per i bambini, ma anche per la società, con particolare riferimento per i bilanci pubblici. Infatti, attraverso l'ottica offerta da questo tipo di investimenti, è possibile rivedere alcuni paradigmi classici degli interventi pubblici a scopo sociale con cruciali ricadute in termini di programmazione economica e *governance* pubblica.

### 3. Verso un nuovo modello sociale: l'impatto degli investimenti per l'infanzia sul bilancio dello Stato

L'economista premio Nobel James Heckman ha condotto numerosi studi evidenziando come l'investimento nell'educazione dell'infanzia produce una serie di risultati positivi per i bambini, soprattutto con riferimento al lungo periodo<sup>28</sup>. In questo senso, i dati raccolti mettono in luce come mediamente le persone che hanno frequentato un servizio per l'infanzia, hanno maggior facilità nel trovare un'occupazione, godendo, inoltre, di un reddito più alto e rivolgendosi meno ad ulteriori servizi pubblici<sup>29</sup>. Ciò avviene in quanto l'investimento pubblico e, quindi, le azioni che vengono messe in campo hanno una capacità di produrre un impatto positivo in quella fascia d'età, di molto superiore agli interventi che possono essere implementati al crescere dell'età<sup>30</sup>.

Gli studi portati avanti da Heckman, dunque, possono avere un impatto significativo sul modo in cui sono costruiti i modelli sociali occidentali. In primo luogo, è da notare come l'investimento nell'infanzia produce importanti ritorni economici per i bilanci dello Stato, addirittura *“uno dei più accurati studi sui ritorni economici dell'educazione nella prima infanzia, condotto allo scopo di valutare l'High Scope Perry Preschool Program, un programma educativo prescolare a cui ha preso parte nella prima metà degli anni Sessanta un campione di bambini di 3 anni di una*

<sup>27</sup> UNESCO, *Strong foundations: Early childhood care and education*, Paris, 2007; UNESCO, *Education for all by 2015: Will we make it?*, Paris, 2008. Per un commento ed un'analisi sui benefici dei servizi educativi per l'infanzia nelle famiglie meno agiate si veda K. BURGER, *How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds*, in *Early childhood research quarterly*, n. 25(2), 2010, pp. 140-165.

<sup>28</sup> J. J. HECKMAN, *Skill formation and the Economics of investing in disadvantaged children*, in *Science*, n. 312, 2006, pp. 1900-1902; ID. *Investing in our young people: lessons from economics and psychology*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n. 3, 2009, pp. 365-386.

<sup>29</sup> Cfr. sul punto T. HAVNES, M. MOGSTAD, *No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes*, in *American Economic Journal: Economic Policy*, n. 3(2), 2011, pp. 97-129; S. CEREIA, *Introduzione. I servizi per la prima infanzia nella prospettiva dell'investimento sociale*, cit., p. 39.

<sup>30</sup> Si veda sul punto J. HECKMAN, *Schools, Skills and Synapses*, in *Economic Inquiry*, n. 46(3), 2008, pp. 289-324.

cittadina del Michigan, ha stimato per ogni dollaro investito nel programma un ritorno economico per la società che al 65esimo anno di età di chi vi ha preso parte andrà dai 60 ai 300 dollari<sup>31</sup>.

Ciò si collega al fatto che lo Stato ha investito in età prescolare sull'educazione di bambini e bambine, i quali hanno poi ricorso meno, nel corso della loro vita, ad ulteriori investimenti sociali dello Stato come, per esempio, fondi legati alla disoccupazione, problemi sanitari o tossicodipendenza, producendo complessivamente un risparmio per le casse statali oltretutto un chiaro beneficio per le vite delle persone. Studi recenti sottolineano anche l'aumento del benessere economico diffuso, migliorando la crescita dei paesi e rendendola, allo stesso tempo, più equa<sup>32</sup>.

Il legame tra investimento pubblico nell'infanzia e contabilità di bilancio è un tema sollevato non solo dalla dottrina, ma anche dalle istituzioni europee. In particolare, nel 2013, nella Raccomandazione già citata, la Commissione ha rimarcato come *“in effetti la spesa pubblica necessaria per rimediare alle conseguenze della povertà infantile e dell'esclusione sociale è generalmente più importante di quella richiesta per interventi in più tenera età”*<sup>33</sup>.

Risulta, dunque, subito evidente l'importanza che assumono per il legislatore gli investimenti sui nidi e gli altri servizi per l'infanzia, nel momento in cui questi producono un effetto tangibile non solo sugli individui e la società, ma anche sullo Stato sia da un punto di vista di costruzione delle politiche che da un punto di vista delle finanze. Infatti, come abbiamo già avuto modo di dire, gli asili nido sono nati e concepiti, per tanto tempo, come funzionali ad una logica di conciliazione famiglia-lavoro, mentre solo recentemente è emersa anche la funzione educativa di tali istituzioni.

Tuttavia, sarebbe forse opportuno fare un ulteriore passo avanti, riflettendo sul potenziale impatto che i dati citati possono avere sul modello sociale nazionale ed europeo; infatti, la tensione che tali analisi porta con sé sembra essere rivolta verso un nuovo paradigma entro cui attuare azioni di redistribuzione sociale, diverse da quelle classiche<sup>34</sup>. Nello specifico, le politiche per l'infanzia potrebbero creare un nuovo campo da gioco entro cui proporre politiche a favore delle tre dimensioni che abbiamo già analizzato: occupazione femminile, divari territoriali e povertà infantile. In questo modo, non si cercherebbe più di intervenire su queste tematiche attraverso le numerose politiche di sostegno statali, implementate nell'ottica di rispondere al bisogno del cittadino, bensì la nuova fase in cui adottare tali misure sarebbe proprio quella dell'età dell'infanzia<sup>35</sup>, cercando quindi di prevenire la possibile richiesta di assistenza pubblica, ridisegnando, di conseguenza, il campo da gioco dell'attore pubblico.

<sup>31</sup> S. CERIA, *Introduzione. I servizi per la prima infanzia nella prospettiva dell'investimento sociale*, cit., p. 35. Lo studio è analizzato da J. J. HECKMAN, S. H. MOON, R. PINTO, P. A. SAVELYEV, A. YAVITZ, A., *The rate of return to the High Scope Perry Preschool Program*, in *Journal of Public Economics*, n. 94(1-2), 2010, pp. 114-128.

<sup>32</sup> Cfr. R. LYNCH, K. VAGHUL, *The benefits and costs of investing in early childhood education: The fiscal, economic, and societal gains of a universal prekindergarten program in the United States, 2016-2050*, Washington Center for Equitable Growth, 2015.

<sup>33</sup> Raccomandazione (2013/112/UE), (4).

<sup>34</sup> In tal senso si veda M. FERRERA, *From the welfare state to the social investment state*, in *Law Journal of Social and Labor Relations*, n. 3(1), 2017, p. 58.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 9, dove si sottolinea come *«the idea that the battle for more equity and a fairer distribution of opportunities must start earlier than during the working age is still poorly understood, as are the redistributive implications of existing household arrangements, childcare and educational services»*.

Se, dunque, questa è la partita che si sta giocando, risulta cruciale porsi il problema di quali siano gli attori che effettivamente impiegano e impiegheranno le risorse per intervenire in questo ambito. In particolare, risulta cruciale comprendere come i diversi livelli della *governance* pubblica possano contemperare le esigenze locali con le prospettive di lungo periodo che caratterizzano le prospettive citate in precedenza. Infatti, da sempre, in Italia, i servizi per l'infanzia sono stati prerogativa dei Comuni, i quali, nel corso degli ultimi cinquant'anni, hanno investito in modo molto differente tra loro, sia a livello qualitativo che quantitativo.

Tuttavia, negli ultimi anni lo Stato sembra aver rivendicato un ruolo, al fine anche di sottolinearne l'importanza, rispetto ai servizi per l'infanzia, prima con la legge 107/2015, in particolare col successivo decreto attuativo 65/2017, e poi col PNRR, come vedremo nel prossimo paragrafo.

#### 4. Dal 1971 al PNRR: 50 anni di interventi pubblici per l'infanzia. Le complessità della *governance* multilivello

La legislazione nazionale in merito agli asili nido si è strutturata all'interno di un percorso di decentramento che coinvolge diversi livelli di governo. La conseguenza di questo pluralismo istituzionale è stata una certa varietà che ha contraddistinto soprattutto i Comuni nel concepire gli asili nido; infatti, a volte si è sottolineata l'importanza educativa, mentre in altre occasioni si è data più rilevanza all'aspetto sociale e di inclusione<sup>36</sup>.

Tale diversità di obiettivi era tuttavia già presente nella legge che ha introdotto gli asili nido in Italia, ovvero la l. 1044/1971, denominata anche *Piano quinquennale per l'istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato*, evidenziando dal principio la relazione tra autonomie locali e governo nazionale per la gestione di questo tipo di servizi. In realtà, non solo i Comuni erano coinvolti, ma anche le stesse Regioni, le quali soprattutto erano destinatarie dei fondi per il quinquennio 1972-1976, erogati al fine di finanziare la costruzione di 3800 asili nido<sup>37</sup>. In questo modo, si può giustamente affermare come “*uno degli elementi di maggiore interesse e di innovazione di questa legge consisteva così nella configurazione dell'asilo nido quale servizio democratico, aperto al territorio e decentrato, in cui l'integrazione tra Stato e società civile avrebbe dovuto essere attuata attraverso il riferimento agli enti locali*”<sup>38</sup>. In realtà, la relazione tra Comuni, Regioni e Stato è risultata essere problematica e ha dato vita ad una forte disomogeneità territoriale, in cui i diversi attori hanno potuto interpretare le singole visioni di asilo nido.

Con la medesima ottica del 1971, si costruisce la *governance* del Fondo Nazionale per l'Infanzia e Adolescenza<sup>39</sup> nel 1997, che non solo prevedeva i trasferimenti dallo Stato ai Comuni, attraverso il ruolo delle Regioni, ma anche servizi aggiuntivi rispetto ai nidi per andare incontro

<sup>36</sup> Si veda sul punto M. A. ANTONELLI, V. GREMBI, *Asili nido e livelli di governo: evidenze da una prima ricognizione dei comuni italiani*, in *Economia Pubblica*, n. 5-6, 2009, p. 47.

<sup>37</sup> Art. 1 della l. 1044/1971. La legge specificava anche che le stesse Regioni potevano partecipare a questo finanziamento.

<sup>38</sup> C. BERTOLINO, *I servizi educativi per la prima infanzia tra Stato e Regioni: un lungo cammino giunto alla metà?*, in *MUNUS*, n. 2, 2017, p. 410.

<sup>39</sup> Istituito con legge 285/1997.

all'aumento della domanda nata nel corso degli anni<sup>40</sup>. Tale fondo è stato inserito poco dopo nel più ampio *Fondo per le Politiche sociali*, previsto anch'esso dalla nota legge 328/2000, accentuando, quindi, la dimensione inclusiva dei nidi.

Tuttavia, nel nuovo millennio è emerso con sempre maggiore forza la diversa visione dei livelli di governo in merito alla costruzione degli asili nido, infatti “a livello nazionale il servizio tende ad essere visto come servizio educativo e le sue finalità appaiono connesse alla conciliazione delle responsabilità lavoro-famiglia [...]. A livello regionale, invece, la tendenza generale è quella dell'interpretazione del servizio in termini di servizio sociale che in quanto tale ha lo scopo primariamente di risolvere questioni di disagio e di integrazione”<sup>41</sup>.

La divergenza tra Stato e Regioni non verteva solo sul piano della visione, ma anche su quello delle competenze; infatti, già nel 2003 la Corte Costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sul riparto degli asili nido sui diversi livelli di governo nazionali. Nello specifico, le regioni Emilia-Romagna, Marche, Umbria e Toscana contestavano la legittimità dell'art. 70 della legge finanziaria 2002, sottolineando la violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, appena novellata<sup>42</sup>. In particolare, si contestava la creazione di un Fondo presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che seguiva le stesse logiche già citate, ovvero finanziamenti vincolati alle Regioni, le quali avrebbero poi destinato gli stessi ai Comuni.

La Corte Costituzionale, tuttavia, afferma la legittimità costituzionale della legge sostenendo come la materia degli asili nido interessi diversi argomenti, con la forte prevalenza dell'istruzione e del lavoro, entrambe materie concorrenti<sup>43</sup>. In questo modo, la Consulta rileva che gli asili nido non siano espressione esclusivamente di un sostegno alle famiglie e, in particolare, all'occupazione femminile, bensì sottolinea anche l'aspetto educativo dei servizi per l'infanzia, in accordo con anche precedente giurisprudenza<sup>44</sup>.

Proprio tale aspetto diventa preponderante con la legge 107/2015, definita anche della “Buona Scuola”, e col conseguente decreto legislativo 65/2017, in cui gli asili nido, insieme alle scuole dell'infanzia (3-6 anni) entrano a tutti gli effetti nel cosiddetto *Sistema integrato 0-6 anni* coordinato dal Ministero dell'Istruzione, migrando per la prima volta verso la dimensione nazionale. In questo modo, lo Stato rimarca l'importanza educativa dell'istruzione relativa all'infanzia, mutando anche i tradizionali rapporti di *governance* con i livelli inferiori, ovvero Regioni e Comuni, anche se attraverso una politica fatta di piccoli passi più che di una sola e grande riforma<sup>45</sup>.

Gli obiettivi della legge sono molteplici, infatti non solo si individuano i servizi per l'infanzia come funzionali alla conciliazione vita-lavoro dei genitori ma si intende garantire ai bambini e

<sup>40</sup> Sul punto cfr. M. A. ANTONELLI, V. GREMBI, *Asili nido e livelli di governo*, cit., p. 48.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>42</sup> Si fa qui riferimento alla nota riforma costituzionale avvenuta con legge costituzionale 3/2001, mutando il Titolo V della Carta.

<sup>43</sup> Cfr. E. FERIOLI, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, p. 744.

<sup>44</sup> In particolare, si fa qui riferimento alla sentenza 467/2002. Sul punto si veda R. DONDI, *I servizi educativi per la prima infanzia: L'esperienza della Regione Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n. 6, 2004, p. 945.

<sup>45</sup> Sul punto cfr. S. NERI, *Il nuovo sistema integrato dei servizi per l'infanzia tra ambizioso universalismo e realismo minimalista*, in *Politiche Sociali*, n. 4(3), 2017, pp. 513-516.

alle bambine “*pari opportunità di educazione e di istruzione, di cura, di relazione e di gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali*”<sup>46</sup>. Col fine di perseguire i diversi obiettivi, viene istituito il *Fondo Nazionale per il Sistema Integrato 0-6 anni*, il quale è passato da una dotazione iniziale di 209 milioni di euro del 2017 ai 309 previsti per il 2023. Inoltre, è rilevante considerare come dal 2021 sia stato previsto che il *Fondo* tenesse in considerazione obiettivi di perequazione, sia favorendo le aree meno coperte dal servizio, sia “*attraverso la destinazione di una quota crescente di risorse alle regioni del Mezzogiorno, grazie all’attribuzione delle quote perequative e in ragione di criteri legati alla più ampia quota di popolazione infantile residente*”<sup>47</sup>.

A livello di *governance*, invece, il nuovo impianto prevede che sia il Ministero dell’Istruzione e quindi lo Stato a coordinare e promuovere il sistema integrato di educazione su tutto il territorio nazionale<sup>48</sup>. Al fine di compiere tali obiettivi è redatto periodicamente il *Piano di azione nazionale pluriennale*, il quale funge da criterio attraverso cui distribuire i finanziamenti ai Comuni.

Le Regioni, invece, hanno lo scopo di programmare e cofinanziare il sistema integrato favorendo il coordinamento tra i diversi Enti locali all’interno dei loro territori, nonché regolare i requisiti strutturali e organizzativi per ogni servizio.

In ultimo, i Comuni continuano a ricoprire un ruolo centrale, infatti non solo hanno ancora la gestione diretta dei servizi legati agli asili nido, nonché la loro costruzione, ma hanno anche “*il compito di autorizzare e accreditare quelli gestiti da soggetti privati, sulla base dei requisiti indicati dalla Regione*”<sup>49</sup>.

Nonostante, dunque, l’attenzione posta dal legislatore nazionale alle prerogative delle autonomie locali e i compiti che tutt’ora rimangono comunque in capo a Regioni e Comuni, la dottrina ha sottolineato come tale riforma abbia, nei fatti, dato centralità e importanza alle amministrazioni nazionali soprattutto nelle fasi di programmazione e di spesa, anche in virtù dei più stringenti controlli sulla spesa pubblica previsti negli ultimi anni<sup>50</sup>. Proprio questo aspetto risulta essere decisivo, in quanto la differenziazione territoriale messa in luce in precedenza non si ferma alla dimensione dell’accesso ai servizi legati all’infanzia, ma si lega anche agli aspetti di bilancio dei Comuni, i quali risultano essere i principali attori su cui gravano le spese per i nidi. Nello specifico, possiamo infatti considerare come i 4/5 del totale dello sforzo finanziario riguardante tali servizi ricada sulle casse comunali<sup>51</sup>, mentre la restante parte è legata alle rette pagate dagli utenti, segnalando in questo modo la centralità del ruolo degli Enti locali a livello finanziario e di programmazione quando si discute di servizi per l’infanzia. Tuttavia, tale dato va decostruito all’interno delle diverse realtà italiane; infatti, se la spesa dei Comuni emiliano-romagnoli è di 1870 euro per ogni bambino residente, in Calabria

<sup>46</sup> Art. 1 d.lgs. 65/2017.

<sup>47</sup> E. TONDINI, M. CASAVECCHIA, *Il potenziamento degli asili nido per ridurre le distanze educative, sociali e territoriali*, in IRES PIEMONTE, IRPET, SRM, POLIS LOMBARDIA, IPRES, LIGURIA RICERCHE, AGENZIA UMBRIA RICERCHE, *La finanza territoriale. Rapporto 2021*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2021, p. 214.

<sup>48</sup> Cfr. Ministero dell’Istruzione, *Orientamenti Nazionali per i Servizi Educativi per l’Infanzia*, 2021, p. 11.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>50</sup> In tal senso si veda A. MORRONE, *Dalla legge sulla “buona scuola” alla riforma costituzionale*, in SEGRETERIA DEL GRUPPO NAZIONALE NIDI E INFANZIA (a cura di), *Gestire il sistema educativo territoriale integrato*, cit., p. 19.

<sup>51</sup> Cfr. E. TONDINI, M. CASAVECCHIA, *Il potenziamento degli asili nido per ridurre le distanze educative, sociali e territoriali*, cit., p. 199.

è poco meno di 150 euro<sup>52</sup>. Tale dato dipende da numerosi fattori come la qualità del servizio, il tipo di gestione (pubblica o in gestione a terzi), nonché la diffusione sul territorio di asili nido privati<sup>53</sup>.

Infatti, su quest'ultimo punto è bene precisare che il modello a gestione diretta degli asili nido da parte dei Comuni è sicuramente più esoso rispetto all'affidamento al privato, anche se in realtà è bene sottolineare come anche su questo aspetto le autonomie locali abbiano seguito percorsi differenti. Infatti, se alcune realtà come Bologna e Pesaro hanno deciso di affidare ad enti privati la gestione di alcuni asili nido, mantenendo però un forte controllo di gestione, altri Comuni come Milano, Roma o Bari hanno invece seguito forme di esternalizzazione molto più complesse da governare e coordinare<sup>54</sup>.

Tali dinamiche sono strettamente collegate ai vincoli finanziari che dalla crisi del debito del 2011-2012 hanno ridotto i margini di manovra nel campo dei servizi sociali per i Comuni, lasciando quindi alle decisioni delle singole città l'opportunità di investire e preservare gli asili nido, prevedendo anche diverse forme di relazione col mondo privato.

Risulta, dunque, chiaro come gli asili nido possano rappresentare una sorta di lente d'ingrandimento che mostra chiaramente quanto Stato, Regioni e Comuni possano essere intrecciati tanto da un punto di vista normativo che finanziario. In questo senso, come si vedrà, il PNRR non si discosta e non risolve gran parte dei problemi già emersi nel corso degli ultimi cinquant'anni di regolazione e intervento pubblico, configurandosi anzi come possibile scintilla per un deciso cambiamento nel governo dei servizi per l'infanzia.

## **5. L'intervento del PNRR per l'infanzia e il coordinamento con i Comuni. L'inizio di una nuova stagione?**

La parte del PNRR dedicata ai servizi educativi per l'infanzia è rintracciabile principalmente nella Missione 4, componente 1, investimento 1.1, in cui il Governo italiano prevede di investire una cifra particolarmente considerevole, stimabile intorno ai 4,6 miliardi di euro, complessivi anche dei 700 milioni previsti dall'articolo 1, comma 59, della legge n. 160 del 2019 e destinati alla costruzione e ristrutturazione di asili nido, scuole primarie e centri familiari multifunzionali per il periodo 2021-2025, nonché del Fondo di Solidarietà del Ministero dell'Interno per la gestione dei servizi integrati per l'infanzia.

La previsione del Piano è quella di creare più di 264.000 nuovi posti nella fascia 0-6 anni<sup>55</sup>, provvedendo a destinare 2,4 miliardi di euro per gli asili nido (0-2 anni) e 600.000 milioni per le scuole dell'infanzia (3-5 anni), erogati su base regionale. I criteri per la ripartizione, nel caso degli asili nido, sono i seguenti<sup>56</sup>:

---

<sup>52</sup> DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Rapporto Nidi e Servizi Educativi per l'infanzia*, cit., p. 200.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 200.

<sup>54</sup> Sul punto si veda lo studio di D. GAMBARDILLA, E. PAVOLINI, M. ARLOTTI, *L'investimento sociale alle prese con diseguaglianze sociali e territoriali*, in U. ASCOLI, C. RANCI, G. B. SGRITTA (a cura di), *Investire nel sociale*, cit., p. 98.

<sup>55</sup> Si veda sul punto anche la sezione del sito [Italia Domani](http://ItaliaDomani.it), creato dal Governo Italiano per rendere accessibili tutte le informazioni e gli sviluppi del PNRR.

<sup>56</sup> Art. 2 del Decreto del Ministro dell'Istruzione 343/2021.

- 1) Il gap nei servizi relativi agli asili nido, per il 75%.
- 2) La popolazione 0-2 anni prevista al 2035, per il restante 25%.

Tramite questo intervento, il Governo italiano intende così fornire le condizioni per superare la soglia del 33% della copertura dei posti di asili nido, stabilita dal Consiglio Europeo del 2002 e ancora non raggiunta dopo più di venti anni dalla sua ratifica. Inoltre, è significativo segnalare come lo stesso PNRR richiami i diversi ambiti positivi che tocca l'intervento in asili nido e messi in luce in questo lavoro, ovvero l'importanza del miglioramento dei servizi educativi dalla prima infanzia, il sostegno alle famiglie con il conseguente beneficio sull'occupazione femminile, nonché la riduzione delle diseguaglianze sociali e territoriali che esistono e persistono sul tema.

È chiaro, tuttavia, come tutti questi temi potranno essere efficacemente affrontati solo nella misura in cui si riuscirà a farli rientrare nella cornice creata dal *Sistema integrato 0-6*, anche rispetto al riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo<sup>57</sup>. Su quest'ultimo punto, si prevede che a livello statale la titolarità spetti al Ministero dell'Istruzione in collaborazione con il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma l'attuazione poi materiale è lasciata agli Enti Locali proprietari degli asili nido, ovvero Comuni o Unioni di Comuni.

Inoltre, superando anche la previsione generale contenuta nel PNRR, è previsto che il 55,29% del totale sia destinato alle Regioni del Mezzogiorno<sup>58</sup>, al fine di colmare i divari al momento esistenti, cercando così di raggiungere una copertura quanto più possibile omogenea su tutto il territorio nazionale.

A tal proposito risultano essere particolarmente interessanti anche i criteri fissati per la partecipazione degli Enti Locali ai bandi; infatti, maggior rilevanza (fino a 45 punti) può essere attribuita in caso di *“attuale assenza o grave carenza del servizio educativo nella fascia di età 0-2 anni al di sotto del 33%, quale obiettivo strategico fissato dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002”*<sup>59</sup>, ma anche altre voci hanno un importante connotato territoriale richiamando i piani regionali in materia di edilizia scolastica, così come i 5 punti attribuiti nel caso in cui l'Ente Locale richiedente si trovi in aree interne, montane o isolate.

Dunque, possiamo affermare come il PNRR, i successivi decreti ministeriali, nonché gli avvisi pubblici, prevedano un investimento importante sugli asili nido e sembrano tenere in debita considerazione le specificità territoriali. Tuttavia, i recenti sviluppi dell'applicazione del PNRR sembrano smentire tale narrazione.

Infatti, alla chiusura dell'avviso pubblico in data 28 febbraio 2022, a cui gli Enti Locali potevano partecipare per tentare di aggiudicarsi i fondi previsti relativamente agli asili nido, si sono presentati Comuni solo per la metà del budget totale previsto dal PNRR. Nello specifico, a fronte dei 2,4 miliardi disponibili per la fascia 0-2 anni, solo 1,2 miliardi sarebbe stato

<sup>57</sup> In tal senso, S. SABATINELLI, E. PAVOLINI, *Le politiche familiari fra servizi all'infanzia e conciliazione famiglia-lavoro ai tempi del Covid-19*, in *Politiche Sociali*, n. 8(2), 2021, p. 324.

<sup>58</sup> Art. 2, c. 3 dell'Avviso Pubblico per la presentazione di proposte per la realizzazione di strutture da destinare ad asili nido e scuole di infanzia, da finanziare nell'ambito del PNRR, Missione 4 – Istruzione e Ricerca – Componente 1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università - Investimento 1.1: “Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia”, finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU.

<sup>59</sup> Art. 6 del Decreto del Ministro dell'Istruzione 343/2021.

effettivamente impiegato e, per tali ragioni, il Ministero è stato costretto a prorogare di un mese la scadenza del bando, che chiuderà ora il prossimo 31 marzo 2022.

L'aspetto più rilevante, purtroppo in senso negativo, è il fatto che le Regioni più virtuose sono state l'Emilia-Romagna e l'Umbria, le quali godono già di ottime percentuali in riferimento agli asili nido, mentre le aree che più avrebbero dovuto partecipare a tale bando sono state quelle che hanno presentato meno progetti: si è fatto per esempio il caso della Regione Sicilia che aveva come budget 300 milioni e ha presentato progetti per poco sopra i 70 milioni o come nel caso campano in cui si sono presentati progetti per 119 milioni a fronte di una possibilità di 328<sup>60</sup>. Il rischio, dunque, è quello di un paradossale aumento delle disuguaglianze territoriali a fronte di intervento che aveva tanto nei presupposti che nei suoi obiettivi una sua riduzione.

Allo stesso tempo è interessante notare come gli altri bandi relativi a scuole dell'infanzia, palestre e mense scolastiche, che condividevano oltretutto la medesima scadenza, sono andati tutt'altro che deserti; in questi casi, infatti, le domande presentate dagli Enti locali hanno superato il budget di spesa previsto per ogni singolo ambito<sup>61</sup>.

Si pone, dunque, il problema di comprendere come mai i Comuni abbiano deciso di non investire proprio negli asili nido. Una prima ipotesi risiede nella paura da parte degli amministratori locali di sobbarcarsi un costo che oggi è pagato dallo Stato, ma che sul lungo periodo saranno loro a dover sopportare<sup>62</sup>. Tuttavia, è bene ricordare come nell'ultima legge di bilancio sia stato previsto un aumento del Fondo di Solidarietà Comunale che nei prossimi anni sarà così composto "120 milioni di euro per l'anno 2022, a 175 milioni di euro per l'anno 2023, a 230 milioni di euro per l'anno 2024, a 300 milioni di euro per l'anno 2025, a 450 milioni di euro per l'anno 2026 e a 1.100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027"<sup>63</sup>. L'intenzione del legislatore è stata quella di fornire dei veri e propri Livelli Essenziali di Prestazione (LEP) per i servizi dell'infanzia, indicando il 2027 come termine per garantire la copertura del 33% su tutto il territorio nazionale<sup>64</sup>.

Ciononostante, è giusto segnalare come nel 2017 i Comuni abbiano speso 1 miliardo e 175 milioni di euro per gli asili nido<sup>65</sup>; pertanto, gli aumenti previsti dal Governo, seppur significativi, possono essere visti da una parte come provvisori e, dall'altra, come non sufficienti per coprire tutti i costi di un effettivo aumento dei posti previsto dal PNRR.

È, dunque, da chiedersi se si ponga allora un tema di mancanza di informazione del Governo nei confronti delle amministrazioni locali. In questo senso, è da vedersi la decisione del Ministero di creare una *task force* di supporto tecnico e informativo che sappia supportare quei Comuni che hanno manifestato difficoltà a partecipare all'avviso pubblico scaduto lo scorso febbraio.

<sup>60</sup> I dati sono riportati da G. TROVATI, *Dopo i rifiuti, mezzo flop asili. Così il Sud perde il Recovery*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 marzo 2022.

<sup>61</sup> Sul punto si veda C. SARACENO, *Asili nido dimenticati. Specchio della società*, in *La Stampa*, 10 marzo 2022.

<sup>62</sup> In tal senso si vedano i commenti di G. VIESTI, *I fondi per gli asili che i Comuni hanno ignorato*, in *Il Messaggero*, 12 marzo 2022 e ancora C. SARACENO, *Asili nido dimenticati. Specchio della società*, cit.

<sup>63</sup> Art. 1, comma 172, legge n. 234/2021.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Rapporto Nidi e Servizi Educativi per l'infanzia*, cit., p. 23.

Tuttavia, questo mese di proroga non sembra poter essere sufficiente per colmare effettivamente tutte le lacune e i timori dei Comuni; per questa ragione, alcuni studiosi hanno ragionato sulla possibilità di prevedere che lo Stato possa intervenire direttamente in sostituzione degli Enti Locali<sup>66</sup>, al fine di garantire il diritto dei bambini e delle bambine, nonché delle famiglie, a vedersi erogato un servizio essenziale per la vita della società. È chiaro che questo avrebbe l'effetto di alterare totalmente il tradizionale ruolo dei Comuni nell'erogazione di tale servizio sociale, in quanto un intervento pubblico di tale portata cambierebbe in modo profondo la natura dell'asilo nido, rimuovendo l'aspetto più locale e territoriale che ha sempre caratterizzato la legislazione degli asili nido sin dal 1971.

In conclusione, si pone ancora una volta la pressante domanda sulla necessità, ma anche sulla difficoltà di tenere insieme i vari aspetti della *governance* pubblica quando si parla di asili nido. Quest'ultimi, come abbiamo provato a mostrare nel corso di questo lavoro, hanno ad oggi la caratteristica di essere multidimensionali: infatti, un investimento in questo campo comporta una serie rilevante di benefici su più fronti della società. Tuttavia, la sua natura di istituzione nata dal territorio e nel territorio sembra stridere con la necessità di tutelare ed espandere la portata della sua presenza nelle diverse aree del Paese attraverso gli strumenti nazionali.

Siamo, quindi, forse davanti ad un cambio di visione rispetto all'educazione dell'infanzia? La risposta a tale domanda passerà sicuramente da come sarà attuato il PNRR, che si definisce in tale ambito come un possibile momento decisivo per la storica concezione dell'intervento pubblico rispetto all'infanzia. Infatti, l'attrazione cominciata già dalla legge 107/2015 ha trovato nel PNRR una continuazione coerente, capace di accelerare alcuni processi che forse, per mancanza di fondi, sarebbero stati più lunghi. Tuttavia, proprio nell'attuazione più materiale del Piano sono emerse tutte le difficoltà delle autonomie locali di coordinarsi con le amministrazioni nazionali nel comprendere priorità comuni che tenessero insieme il particolare e il generale. In questo senso, è necessario *“che la programmazione dell'intervento pubblico sia adeguata alla specificità dei contesti sociali, economici e culturali di determinate aree geografiche, valutando, inoltre, la virtuosità o meno delle rispettive amministrazioni”*<sup>67</sup>. Una *governance*, dunque, più inclusiva<sup>68</sup> delle amministrazioni locali che si prefigurano, volente o nolente, come anelli indispensabili della messa a terra<sup>69</sup> di un Piano imponente come il PNRR.

In conclusione, gli asili nido possono essere un ottimo strumento per comprendere nuovi modi di declinazione della sussidiarietà verticale ma, allo stesso tempo, rappresentano una buona sperimentazione per cominciare a preoccuparci, seriamente, della prossima generazione.

Interrogarci, infatti, su come e dove intendiamo educare i bambini e le bambine può essere cruciale non solo per le loro vite, che sarebbe già una ragione più che sufficiente, ma potrebbe aiutare la società e i territori.

<sup>66</sup> G. VIESTI, *I fondi per gli asili che i Comuni hanno ignorato*, cit.

<sup>67</sup> M. INTERLANDI, *Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell'era della “Ripresa” e della “Resilienza”: verso nuovi assetti istituzionali?*, in *PA - Persona e Amministrazione*, n. 8(1), 2021, p. 160.

<sup>68</sup> Cfr. A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 49(1-2), 2021, p. 209.

<sup>69</sup> Cfr. C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 49(1-2), 2021, p. 150.

GIOVANNI PROVVISIERO\*

## Le Regioni nella *governance* del PNRR\*\*

ABSTRACT (EN): The essay examines the governance's framework of the National Recovery and Resilience Plan included in d.l. 77/2021. Particularly, it studies the role of the Regions in the implementation phase of PNRR and the interweaving of the State and the Regions, as well as the legitimacy of the surrogate powers with the constitutional law. The d.l. "Governance" and d.d.l. Concorrenza highlight the reduced role of the Regions in the transformation of the Italian country, and how they do not allow an assurance of the duty of loyal collaboration and the regional participation.

ABSTRACT (IT): L'articolo è dedicato alla disciplina della *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza recata nel d.l. 77/2021 e si concentra, in particolare, sul ruolo delle Regioni nella fase di attuazione del PNRR, sull'intreccio di competenze tra Stato e Regioni, nonché sulla legittimità della disciplina (speciale) del potere sostitutivo. In esso si pone in luce come il ridotto coinvolgimento delle Regioni nella *governance* del PNRR non garantisca appieno il rispetto del principio di leale collaborazione e la partecipazione regionale.

SOMMARIO: 1. Il PNRR tra esigenze di celerità e partecipazione delle Regioni. – 2. Il sistema delle competenze tra Stato e Regioni nel d.l. n. 77 del 2021. – 2.1 (Segue): il sistema delle competenze tra Stato e Regioni nel d.d.l. Concorrenza. – 3. La disciplina della *governance* nel d.l. n. 77 del 2021 e il ruolo delle Regioni. – 3.1 (Segue): la disciplina (derogatoria) dell'esercizio dei poteri sostitutivi. – 4. Conclusioni.

### 1. Il PNRR tra esigenze di celerità e partecipazione delle Regioni

La crisi sanitaria sviluppatasi negli ultimi due anni ha inciso profondamente sulla struttura sociale, economica ed istituzionale del nostro Paese. La pandemia, tuttavia può rappresentare un'occasione da non perdere - sia per l'Italia, sia per tutta l'Europa - al fine di ridurre il "*divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite*", come recita l'art. 174 TFUE.

Per fronteggiare la crisi, l'Unione europea ha varato il NextGenerationEU<sup>1</sup> (NGEU), uno strumento temporaneo per la ripresa di oltre 800 miliardi di euro, con l'obiettivo di contribuire alla ripresa economica e sociale dei Paesi colpiti dal Covid-19. Il NGEU

\* Dottorando di ricerca in "Economic and Social Sciences" presso l'Università degli Studi di Teramo.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Il NGEU è composto dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, il quale rappresenta il suo fulcro, che metterà a disposizione 723,8 miliardi di euro erogati in forma di prestiti (385,8 mld) e sovvenzioni (338 mld), e dal REACT-EU per la ripresa per la coesione e i territori d'Europa che ammonta a 50,6 miliardi di euro, ripartiti in Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo Sociale europeo (FSE) e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). Cfr. [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it).

rappresenta una sorta di patto “costituzionale” di solidarietà tra istituzioni sovrane europee<sup>2</sup> e offre l’opportunità di costruire un Paese più moderno, ma, soprattutto, un’Europa più unita. È fuori discussione che il piano di ripresa modificherà gli assetti istituzionali europei e nazionali, incidendo sulle attività di governo in considerazione degli obblighi imposti in sede europea.

Gli Stati membri che hanno deciso di avvalersi di tali risorse hanno dovuto realizzare un piano, rispettando criteri e requisiti coerenti con le priorità di azione dell’Unione e partecipando di fatto ad un “*maxi procedimento euro-nazionale*”<sup>3</sup>, come disciplinato dal Regolamento UE 2021/241<sup>4</sup>. Il 30 aprile 2021, il Governo italiano ha presentato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) alla Commissione europea, composto da progetti di riforma e di investimento articolati in sei missioni<sup>5</sup> per un ammontare di 191,5 miliardi di euro<sup>6</sup>. Il PNRR italiano è stato approvato dalla Commissione europea e dal Consiglio dell’Unione Europea, il quale ha fissato, nella decisione di esecuzione<sup>7</sup> e nel suo allegato, i traguardi (*milestones*) e gli obiettivi (*targets*) che le amministrazioni attuatrici, titolari dei progetti, dovranno conseguire secondo il cronoprogramma stabilito in sede europea.

Il PNRR si articola intorno a quattro settori ritenuti fondamentali per il suo successo: pubblica amministrazione, giustizia, competitività e semplificazione. Quest’ultima rappresenta certamente la riforma abilitante di tutto il piano di ripresa, intendendosi, con ciò, la definizione delle politiche che semplifichino le norme e le procedure e che riducano gli oneri burocratici per cittadini ed imprese<sup>8</sup>. Dunque, si ritiene essenziale intervenire sulla riduzione dello *stock* normativo<sup>9</sup>, nonché sulla qualità della regolazione. D’altronde, non è una novità che l’ipertrofia del sistema normativo e la sua scarsa chiarezza siano state le principali cause

<sup>2</sup> A. MORRONE, *Per la repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, in *Europa*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2021, p. 1.

<sup>3</sup> N. LUPO, *Il piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi*, n. 1, 2022, p. 2.

<sup>4</sup> Regolamento UE 2021/241 istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza disponibile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0241&from=IT>.

<sup>5</sup> Le sei missioni sono: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

<sup>6</sup> Il PNRR rappresenta una grande opportunità per l’Italia che potrà contare su 191,5 miliardi di euro, con l’aggiunta di un Fondo complementare ad opera del Governo italiano pari a 30,6 miliardi di euro. Pertanto, il piano di ripresa sarà pari a 222,1 miliardi di euro. Il PNRR aggiornato è scaricabile dal sito <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>. Per una trattazione completa dell’iter che ha condotto all’approvazione del PNRR si rinvia a P. CASALINO, *La fase di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: gestione, monitoraggio e controllo; principi trasversali e condizionalità per il corretto utilizzo delle risorse europee*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 5, 2021, pp. 1 ss.

<sup>7</sup> Decisione di esecuzione del Consiglio dell’UE n. 10160/2021 disponibile al link <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10160-2021-INIT/it/pdf>.

<sup>8</sup> Secondo il Glossario del Dipartimento del Ministero della Pubblica Amministrazione, per “semplificazione” si intende: “La politica che ha l’obiettivo di semplificare le norme e le procedure e di ridurre gli oneri burocratici a carico dei cittadini e delle imprese. L’obiettivo si raggiunge attraverso l’utilizzo di molteplici strumenti: innovazione normativa, organizzativa e tecnologica”.

<sup>9</sup> Sul tema si rinvia a M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella “legge annuale di semplificazione”*, in *Dir. Pubbl.* n. 2, 2000, pp. 385 ss.; N. LUPO, *Primi (faticosi) passi del riordino normativo in attuazione della l. n. 50/1999*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2008, pp. 140-149; G. SORRENTI, *L’incerto sovrapporsi di “smaltimento” e “riassetto” nell’ultima stagione della semplificazione normativa*, in *Nuove aut.*, n. 3-4, 2008, p. 363; M. LUNARDELLI, *Decreti-legge e semplificazione normativa. Una rivalutazione della riduzione dello stock normativo mediante decreto-legge, alla luce di un recente decreto legislativo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2020, p. 4.

ostative allo sviluppo della competitività dell'Italia<sup>10</sup>; e d'altra parte, la semplificazione c.d. normativa è strettamente connessa a quella amministrativa, intesa come l'insieme delle riforme legate allo snellimento del procedimento e alla ricerca di una soluzione del mancato rispetto del termine a provvedere da parte delle amministrazioni<sup>11</sup>.

L'esigenza di procedere ad una riforma del sistema normativo è da tempo al centro del dibattito politico e non sono mancati tentativi di riordino in tal senso<sup>12</sup>. L'obiettivo insuccesso delle soluzioni politiche adottate ha fatto sì che il tema della semplificazione acquistasse una nuova centralità, in special modo a seguito della crisi sanitaria e della necessità di procedere all'attuazione del PNRR con misure amministrative efficienti.

I tempi stringenti a disposizione del Governo italiano non hanno permesso, tuttavia, il ricorso a strumenti legislativi ordinari come la legge delega, che, come è noto, necessita fisiologicamente di tempi lunghi per l'approvazione in Parlamento; per questa ragione si è fatto ricorso al decreto-legge. Secondo quanto si ricava dalla disciplina adottata, gli interventi di semplificazione avranno ad oggetto sia il sistema amministrativo, in generale, sia settori più specifici<sup>13</sup>.

L'esigenza di celerità deve coniugarsi con la garanzia della partecipazione degli enti territoriali interessati dalle misure del PNRR; e ciò sia in fase di progettazione sia in fase di attuazione. La trasversalità delle riforme e la straordinarietà del piano impongono un'attenzione alle relazioni Stato-Regioni e, in particolar modo, alla inevitabile attitudine espansiva e/o derogatoria del PNRR, che incide, di fatto, sul sistema delle competenze. A ciò si aggiunga che la partecipazione di tutti i livelli di governo coinvolti risulta essenziale anche alla luce dell'obiettivo del NGEU sopra ricordato, e cioè della riduzione delle disuguaglianze sociali, dovute in larga parte al differente stadio di sviluppo delle Regioni<sup>14</sup>. Da questo punto di vista, e a tacere di ogni altra considerazione che sarà svolta più oltre, sarebbe semplicemente inopportuno estromettere gli stessi da qualsivoglia tipo di partecipazione alla realizzazione di un progetto così ambizioso, anche alla luce di quanto dichiara solennemente l'art. 3, secondo comma, Cost., e cioè che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della

---

<sup>10</sup> S. AMOROSINO, *Achille e la tartaruga. Semplificazione amministrativa e competitività nel "sistema Italia"*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1 ss., utilizza l'espressione "rischio amministrativo" mutuata dagli studi economici facendo riferimento: alle disfunzioni organizzative, alle regole procedurali disciplinanti le attività che ostacolano, in molti casi, le attività economiche, i ritardi nella formazione e nella cultura della dirigenza pubblica, la difficoltà nell'introduzione di meccanismi di responsabilità per i danni arrecati ai cittadini per l'inerzia o i ritardi degli atti della PA, la lentezza della giustizia amministrativa e, in alcuni casi, anche la sua poca risolutezza.

<sup>11</sup> M. A. SANDULLI, *Sanità, misure abilitanti generali sulla semplificazione e giustizia nel PNRR*, in *Federalismi.it*, Osservatorio di diritto sanitario, 28 luglio 2021, p. 7.

<sup>12</sup> Si ricordi il procedimento "taglia-leggi" introdotto dall'art. 14, commi 14 e ss., l.n. 246 del 2005 introdotto al fine di conseguire, attraverso un'opera di riordino legislativo, un sistema normativo più coerente e semplice. Sul tema: B. CARAVITA, *Attuazione del procedimento Taglia-leggi*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2009, N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale: immagine o sostanza?*, in *Astrid*, 2009, pp. 6 ss.; M. CECCHETTI, *Politiche di semplificazione normativa e strumenti "taglia-leggi" (Criticità e possibili soluzioni di un rebus apparentemente irrisolvibile)*, in *Federalismi.it*, n.8, 2010, pp. 6 ss..

<sup>13</sup> In L. TORCHIA, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, in *Astrid*, n. 6, 2021 si analizzano diversi aspetti sia di carattere generale, sia di carattere più settoriale come ad esempio la digitalizzazione.

<sup>14</sup> S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato dal Sud*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2021, pp. 1 ss.

*persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*<sup>15</sup>.

Entro questa prospettiva, occorre trovare un punto di equilibrio tra *efficienza e partecipazione*; i.e.: tra il rispetto dei principi che informano l'azione amministrativa – direttamente o indirettamente riconducibili alla prescrizione costituzionale sul buon andamento – e la garanzia della partecipazione democratica.

Protendere per una gestione più celere del PNRR senza un adeguato coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali (deputati all'attuazione delle misure previste) non permetterebbe neppure un uso efficiente delle risorse e non consentirebbe di valutare al meglio la strategicità (e la priorità) degli interventi da realizzare. Non è un caso che il 28 aprile 2021, le Regioni, in sede di Conferenza Stato-Regioni, abbiano ritenuto necessario “*procedere, in tempi rapidi ad un approfondito confronto, complessivo e settoriale, con il Governo per condividere gli obiettivi e le declinazioni delle priorità contenute nel PNRR*”, manifestando, in questo modo, disappunto per un loro mancato coinvolgimento nella fase di elaborazione del piano nazionale. E ciò, nonostante il Regolamento 2021/241, istitutivo del dispositivo di ripresa, avesse affermato che le autorità regionali e locali dovessero essere partner essenziali per l'attuazione del PNRR; e che vi fosse la necessità di consultarle e coinvolgerle adeguatamente “*conformemente al quadro giuridico nazionale*”. D'altra parte, nel “*Commission staff working document guidance to member states recovery and resilience plan*” si era anche precisato che gli Stati membri dovessero rendere noti i processi e le strutture da istituire a livello nazionale, regionale e locale, al fine di favorire la complementarietà e il coordinamento dei finanziamenti europei<sup>16</sup>. Una sorta di “raccomandazione”, invero, e non anche un obbligo di procedere in tal senso<sup>17</sup>, in ragion del fatto che – se si escludono talune ipotesi<sup>18</sup> – l'Unione europea si disinteressa delle modalità con le quali lo Stato procede al riparto interno delle competenze<sup>19</sup>.

In conclusione, le scarse indicazioni provenienti dall'UE hanno finito per accordare ampia discrezionalità agli Stati membri circa il coinvolgimento delle autonomie territoriali. Per quanto concerne l'Italia, il Governo è intervenuto con d.l. n. 77 del 2021 (c.d. Decreto *governance*), convertito con l. 29 luglio 2021, n. 108, con il quale ha definito il quadro normativo nazionale di semplificazione e di attuazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal PNRR.

<sup>15</sup> P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà* (con introduzione di E. DI SALVATORE), Galaad Edizioni, Giulianova, 2018.

<sup>16</sup> “*Commission staff working document guidance to member states recovery and resilience plan*” consultabile al link: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/3\\_en\\_document\\_travail\\_service\\_part1\\_v3\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/3_en_document_travail_service_part1_v3_en_0.pdf).

<sup>17</sup> Vi sarebbe, invero, da riflettere intorno all'eventualità – contraria a quella citata nel testo e però certamente remota – che, per ragioni di celerità, il diritto UE imponesse di derogare al principio della partecipazione democratica; a fronte di una evenienza siffatta si potrebbe, forse, ritenere che il rispetto del principio si concreti in un controlimite all'applicazione sul piano interno del diritto UE.

<sup>18</sup> In materia di comunicazioni elettroniche la normativa comunitaria non si è rilevata indifferente al sistema di riparto delle competenze interno, ma all'opposto ha inteso derogare al quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze; sul punto v. E. DI SALVATORE, *La Corte, le Regioni e il “Codice delle comunicazioni elettroniche”*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4, 2005, p. 3205.

<sup>19</sup> Corte giust. 12 giugno 1990, causa C-8/88, *Germania c. Commissione*.

## 2. Il sistema delle competenze tra Stato e Regioni nel d.l. n. 77 del 2021

Il 30 dicembre 2021, il Governo italiano ha trasmesso alla Commissione europea i documenti necessari per richiedere la prima rata di 24,1 miliardi di euro, in quanto raggiunti i 51 *milestone* e *target* previsti per il 2021<sup>20</sup>. Il 2022 rappresenta un anno cruciale per l'Italia, giacché si è aperta ufficialmente la fase di attuazione del PNRR che ci accompagnerà fino al 2026.

Come anticipato, questa fase è disciplinata in gran parte dal decreto *governance*, che definisce il quadro normativo nazionale con l'obiettivo di semplificare l'attuazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal PNRR. Le riserve su tale normativa sono diverse.

L'art. 1 individua nella competenza legislativa esclusiva dello Stato – segnatamente in quella dei rapporti con l'UE ex art. 117, comma 2, lett. a) e dei livelli essenziali di prestazioni ex art. 117, comma 2, lett. m) – il titolo di legittimazione dell'intervento normativo, sebbene molti dei settori disciplinati ricadano nell'ambito delle competenze delle Regioni (es. energia, istruzione, etc.). Questa scelta del legislatore non è priva di ambiguità. Invero, lo Stato avrebbe potuto ricorrere al meccanismo della c.d. chiamata in sussidiarietà per attrarre in capo a sé le funzioni amministrative e legislative relative a materie di competenza regionale (concorrente e residuale), laddove fossero stati ravvisabili esigenze di esercizio unitario. In tal caso, l'esercizio della competenza regionale avrebbe dovuto rispettare le garanzie fissate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003: la prima, relativa ad un apprezzamento sulla proporzionalità della legge statale attrattiva e dell'interesse unitario sotteso alla stessa; la seconda, relativa all'intesa, ovvero alla necessità di garantire la partecipazione delle Regioni interessate, in ottemperanza del principio di leale collaborazione<sup>21</sup>. Tuttavia, non è stata questa la strada prescelta; e aver preso le mosse dalle due competenze esclusive statali sopracitate pone alcuni profili di criticità.

Anzitutto, poco pertinente appare il riferimento ai rapporti con l'UE. La locuzione “rapporti dello Stato con l'Unione europea”, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. a),

---

<sup>20</sup> Il 28 dicembre 2021 il Commissario europeo per l'economia Paolo Gentiloni e il Ministro dell'Economia e delle Finanze Daniele Franco hanno definito gli Operational Arrangements (OA) del PNRR dell'Italia, stabilendo i meccanismi di verifica periodica concernenti il raggiungimento dei *milestone* e dei *target*, operazione questa necessaria per lo sblocco delle rate di rimborso semestrali delle risorse europee. Il documento “*Operational arrangements between the Commission and Italy*” è consultabile al seguente link: [https://ec.europa.eu/info/files/operational-arrangements-between-commission-and-italy\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/operational-arrangements-between-commission-and-italy_en).

<sup>21</sup> Nella sent. n. 303 del 2003 la Corte costituzionale ben cogliendo la portata derogatoria della “chiamata in sussidiarietà” ha individuato un meccanismo di controllo per giudicare la legittimità dell'istituto. Una sorta di “test di resistenza” (c.d. “*strict scrutiny*”) ove la Corte effettua una duplice valutazione: la prima in merito alla proporzionalità e alla ragionevolezza dell'interesse unitario sotteso alla legge statale attrattiva; la seconda in merito all'intesa con le Regioni coinvolte, e quindi dell'effettiva applicazione del principio di leale collaborazione. Ciò avrebbe anche rappresentato il portato naturale dei criteri di allocazione delle funzioni amministrative previsti dall'art. 118, co. 1, Cost. ove pur riconoscendo la competenza amministrativa generale in capo ai comuni, si consente che la stessa possa essere trasferita ad un livello istituzionale superiore nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. La Corte in merito ha anche precisato che l'attrazione verso l'alto coinvolge inevitabilmente anche le funzioni legislative, giacché, in ossequio al principio di legalità, l'esercizio della funzione amministrativa sconta l'esistenza di disposizioni normative, le quali ne disciplinano il contenuto sostanziale e procedurale, con ciò riesumando, di fatto, la vecchia logica del parallelismo delle funzioni; sul punto cfr A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 174 e ss.

Cost., attiene, invero, non già alle relazioni ordinamentali dello Stato, bensì a quelle di carattere istituzionale dello stesso, cui si aggiungono quelle delle Regioni, ex art. 117, terzo comma, Cost. Se così non fosse, infatti, privo di significato sarebbero le previsioni poste dal primo comma<sup>22</sup> e dal quinto comma<sup>23</sup> dell'art. 117 Cost.; con la conseguenza ulteriore che l'intervento del Governo finirebbe anche per negare qualsivoglia attribuzione in favore delle Regioni.

In secondo luogo, il riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – c.d. LEP, ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost. – impone alcune considerazioni di carattere generale in relazione alla natura e alle modalità di esercizio di questa competenza esclusiva statale.

Com'è noto, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni si configura quale “materia non materia”<sup>24</sup> ed è espressione di una competenza di tipo finalistico; essa non individua un oggetto definito, ma fissa uno standard di tutela che lo Stato è chiamato a garantire. In dottrina si discorre anche di “materia trasversale”: è la legge dello Stato che autodefinisce la propria sfera d'incidenza, intercettando oggetti eterogenei rientranti in ambiti competenziali diversi. La natura trasversale dei livelli essenziali delle prestazioni è stata da tempo affermata dalla Corte costituzionale<sup>25</sup>; e postulando una inevitabile attitudine espansiva apre ad una potenziale conflittualità con le Regioni.

Assumere la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni come titolo legittimante del decreto-legge fa assumere un ruolo particolarmente penetrante allo Stato, il cui intervento si caratterizza per essere del tutto flessibile: è lo stesso decreto, infatti, che circoscrive l'intensità dell'azione. La capacità dei LEP di permeare ogni materia, congiuntamente all'impianto costruito dal d.l. n. 77 del 2021, rende evidente la scelta del Governo di centralizzare il più possibile la fase di attuazione del PNRR: più che incaricate di svolgere ulteriormente la disciplina legislativa, le Regioni sembrerebbero, invero, chiamate a dare attuazione al decreto-legge. Al netto dei dubbi che potrebbero nutrirsi circa la non immediata applicabilità delle misure contenute nel decreto-legge, ciò solleva due questioni, ossia (1) se lo Stato sia tenuto comunque a riservare alla potestà legislativa delle Regioni una parte

<sup>22</sup> Art. 117, primo comma, Cost.: “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali”.

<sup>23</sup> Art. 117, quinto comma, Cost.: “Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono 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”.

<sup>24</sup> A. D'ATENA, *Diritto...*, cit., p. 164.

<sup>25</sup> Corte cost., sent. 19 giugno 2002, n. 282. La Corte precisa che “La legge regionale interviene quindi, secondo la difesa regionale, in materia di tutela della salute, nella quale non vi è dubbio che la Regione disponga di una potestà legislativa concorrente, salvi naturalmente i limiti derivanti dall'esistenza di alcune materie “trasversali” di potestà legislativa statale, come quelle di cui alle lett. l) ed m) del comma 2 dell'art. 117 Cost”. Sul punto sempre Corte cost., sent. 11 gennaio 2010, n. 10: “Non si tratta, infatti, di una “materia” in senso stretto, bensì di una competenza trasversale, idonea cioè ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter predisporre le misure necessarie per attribuire a tutti i destinatari, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle” in questo senso anche Corte cost., sent. 30 novembre 2009, n. 322.

dell'intervento ovvero (2) se, in caso di risposta negativa, sia tenuto comunque a garantire loro una partecipazione alle scelte che si determinassero:

(1) la giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito che il sostantivo “essenzialità” ha ad oggetto il “minimum intangibile della prestazione”<sup>26</sup> che lo Stato deve necessariamente assicurare su tutto il territorio nazionale, in modo che i cittadini non siano assoggettati a regimi di assistenza, per quantità e qualità, ritenuti insoddisfacenti dallo stesso Stato. Essi hanno l'obiettivo di garantire il “contenuto essenziale (o minimo)” dei diritti<sup>27</sup>, intendendosi con detta locuzione il limite al di sotto del quale il legislatore non potrebbe “scendere”, pena l'eccessiva compressione dell'effettività dei diritti<sup>28</sup>. In un caso riguardante il diritto all'istruzione, la Corte ha riconosciuto la possibilità per le Regioni “di migliorare i suddetti livelli di prestazioni”<sup>29</sup>, adeguandoli alle esigenze locali. Da ciò se ne deduce che non sussista un obbligo per lo Stato di arrestarsi al contenuto intangibile della prestazione e che l'effettivo margine di azione per un intervento legislativo della Regione dipenda dall'intensità dell'intervento statale. Nel caso che qui ci occupa, sarà possibile per le Regioni: 1) esercitare la loro potestà legislativa, sempreché residui uno spazio in tal senso; 2) esercitare detta potestà nel rispetto degli standard minimi fissati dallo Stato; 3) derogare eventualmente a tali standard, ma solo in *melius*<sup>30</sup>;

(2) nel caso in cui si ammetta che l'intervento dello Stato possa legittimamente disciplinare per intero gli oggetti ricadenti entro le materie di competenza regionale, fino a interessare persino ciò che non sarebbe propriamente “essenziale” (da questo punto di vista, infatti, il discrimine tra ciò che è “essenziale” e ciò che non lo è dipenderebbe, allora, solo dalla volontà del legislatore), resterebbe da comprendere se lo Stato sia tenuto al rispetto del principio di leale collaborazione, *a fortiori* quando il suo intervento aprisse a conseguenze pressoché analoghe a quelle che si avrebbero nel caso dell'attrazione in sussidiarietà.

A tal proposito, la Corte costituzionale ha chiarito che le Regioni debbano essere coinvolte finanche a fronte dell'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato (*i.e.*: materia trasversale) quando l'intervento legislativo determinasse un “intreccio” di competenze. Nella

<sup>26</sup> Emblematica è Corte cost., sent. 1° luglio 2015, n. 125, punto 4.1 del Considerato in diritto, dove si afferma che la legge dichiarata illegittima “disponendo una riduzione dello standard dei posti letto, non tenda a garantire un minimum intangibile alla prestazione, ma ad imporre un tetto massimo alla stessa, Quest'ultima prescrizione, dunque, non essendo nemmeno correlata all'ipotesi del finanziamento da parte dello Stato, non appare conforme ai parametri di riferimento invocati nel ricorso”. Sulla stessa scia Corte cost., sent. 10 maggio 2012, n. 115, punto 2 Considerato in diritto, ove “la garanzia dei livelli essenziali di alcune prestazioni sanitarie, che devono essere assicurate dalle Regioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, rispettando gli standard minimi determinati dalla legislazione statale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.)”.

<sup>27</sup> G. BARTOLI, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali: profili interpretativi*, in *Amministrazione in cammino*, 2009.

<sup>28</sup> In C. CASTELLI, *Alla ricerca del “limite dei limiti”: il “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali nel dialogo fra le corti*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, pp. 465 e ss., si mette in luce la mutevole fisionomia che l'espressione “contenuto essenziale” ha assunto nella giurisprudenza della Consulta.

<sup>29</sup> Corte cost., sent. 24 giugno 2009, n. 200.

<sup>30</sup> Corte cost. sent. ult. cit., punto 27 del Considerato in diritto: “Non vi è dubbio, infatti, che tra i suddetti “diritti civili e sociali” rientrano anche quelli connessi al sistema dell'istruzione, con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale; ferma comunque la possibilità per le singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni e, dunque, il contenuto dell'offerta formativa, adeguandola, in particolare, alle esigenze locali”.

sentenza n. 88 del 2003<sup>31</sup>, proprio in relazione alla definizione dei LEP, il giudice delle leggi ha precisato che “la violazione dello specifico procedimento di consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, e quindi del principio di leale collaborazione, renderebbe illegittima la compressione dei poteri delle Regioni e delle Province autonome”. A ciò ha fatto seguito la sentenza n. 134 del 2006, con cui si è ulteriormente precisato che detta consultazione deve concretarsi nel rilascio di una intesa con le Regioni<sup>32</sup>.

Entro questa prospettiva, in ragione del fatto che occorra la c.d. “codecisione paritaria”<sup>33</sup>, un nodo da sciogliere è quello relativo alla natura dell’intesa. Nella sua giurisprudenza<sup>34</sup>, la Corte, a fronte di materie di competenza legislativa delle Regioni, ha ritenuto che l’intesa sia *condicio sine qua non* per giungere ad un effettivo esercizio del principio di sussidiarietà e che, per questa ragione, sia da qualificare “in senso forte”. Poiché tale meccanismo rende possibili situazioni di stallo decisionale a causa del possibile mancato raggiungimento dell’intesa, la Corte ha ritenuto che sia necessario individuare soluzioni che permettano di superare il veto opposto dalle Regioni<sup>35</sup>. Ciò, tuttavia, non incide, di per sé, sulla natura dell’intesa, giacché – come la Corte ha più volte sottolineato – una disciplina che prevedesse meccanismi atti a spostare la volontà decisoria in capo ad una delle parti sarebbe senz’altro illegittima; quello che si chiede, al contrario, è che si indichino “idonee procedure per consentire lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare le divergenze” in caso di dissenso<sup>36</sup>. Questa soluzione andrebbe estesa al caso che qui ci occupa.

## 2.1. (Segue): il sistema delle competenze tra Stato e Regioni nel d.d.l. Concorrenza

Il problema del coinvolgimento delle Regioni nella disciplina recata dallo Stato è destinato a riproporsi ogniqualvolta sia predisposto un intervento legislativo in attuazione del PNRR. Questo problema si pone finanche con il d.d.l. Concorrenza 2021, deliberato dal Consiglio

---

<sup>31</sup> Corte cost., sent. 13 marzo 2003, n. 88: “Risulta evidente che la violazione dello specifico procedimento di consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e quindi del principio di leale collaborazione, rendono illegittima la compressione dei poteri delle Regioni e delle Province autonome”.

<sup>32</sup> C. DI SOMMA, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l’intesa*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2006, p. 2; E. BALBONI, P.G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006, pp. 1 – 3.

<sup>33</sup> M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, pp. 1-3.

<sup>34</sup> Corte Cost., sent. 25 settembre 2003, n. 303; sent. 13 gennaio 2004 n. 6; sent. 11 ottobre 2005, n.383.

<sup>35</sup> Corte. Cost., sent. 7 giugno 2005, n. 378: “L’esigenza di leale collaborazione, insita nell’intesa, non esclude a priori la possibilità di meccanismi idonei a superare l’ostacolo che, alla conclusione del procedimento, oppone il mancato raggiungimento di un accordo sul contenuto del provvedimento da adottare; anzi, la vastità delle materie oggi di competenza legislativa concorrente comporta comunque, specie quando la rilevanza degli interessi pubblici è tale da rendere imperiosa l’esigenza di provvedere, l’opportunità di prevedere siffatti meccanismi, fermo il loro carattere sussidiario rispetto all’impegno leale delle parti nella ricerca di una soluzione condivisa”.

<sup>36</sup> Corte Cost., sent. 26 gennaio 2011, n. 33; in relazione ai c.d. livelli essenziali di assistenza v. sent. 23 marzo 2006, 134, cit., ove si sottolinea come l’intesa in sede di Conferenza permanente sia condizione indispensabile per la partecipazione delle Regioni e degli enti locali.

dei ministri il 4 novembre 2021 e attualmente all'esame della X Commissione permanente industria, commercio, turismo del Senato.

Adottato in attuazione dell'articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99, esso si propone di promuovere lo sviluppo della concorrenza, al fine di garantire l'accesso ai mercati anche ad imprese di piccole dimensioni, tenendo conto degli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell'occupazione, contribuire al rafforzamento della giustizia sociale, nonché di implementare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici e i livelli di tutela dell'ambiente e della salute. Il d.d.l. ha l'obiettivo ulteriore di rimuovere gli ostacoli regolatori – normativi e amministrativi – all'apertura dei mercati e di garantire la tutela dei consumatori. In breve, il legislatore considera la tutela e la promozione della concorrenza un fattore essenziale volto a favorire l'efficienza e la crescita economica del Paese. Sebbene in questo caso la “materia” interessata sia quella della “tutela della concorrenza”, di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.), i rilievi che possono qui svolgersi sono pressoché analoghi a quelli già posti a proposito dei livelli essenziali delle prestazioni; con due avvertenze: in primo luogo, è da osservare che la disciplina contenuta nel d.d.l. concreti solo “una prima serie di misure” dedicate alla concorrenza e che nuovi interventi troveranno in seguito spazio “in differenti norme”; in secondo luogo, mentre nel caso dei LEP la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la possibilità al legislatore regionale di esercitare la potestà legislativa modificando *in melius* gli standard minimi introdotti con legge statale, qui risulterebbe preclusa ogni possibilità di intervento da parte del legislatore regionale, quand'anche detto intervento fosse migliorativo rispetto alle misure concorrenziali introdotte dallo Stato. Questa conclusione troverebbe conforto nella giurisprudenza della stessa Corte, ove si è precisato che la materia “tutela della concorrenza” sia idonea a creare un “intreccio inestricabile” tra competenze statali e competenze regionali, in ragione della presenza di “forti connessioni”, tali da costituire una sorta di “unico progetto”, sebbene esse siano espressione di interessi distinti<sup>37</sup>. Uno spazio per un intervento autonomo delle Regioni residuerebbe solo nell'eventualità che la disciplina non involga profili strumentali alla tutela della concorrenza<sup>38</sup>.

A tal proposito, le materie coinvolte nel d.d.l. rendono ancor più interessante la questione relativa alla partecipazione regionale laddove entrino in gioco competenze concorrenti o residuali delle Regioni. Le più evidenti sono l'energia, la tutela della salute, l'ordinamento della comunicazione e i servizi pubblici locali. Tuttavia, non si esclude che diverse misure

<sup>37</sup> Corte Cost., sent. 9 novembre 2016, n. 251: “Queste disposizioni sono tenute insieme da forti connessioni, proprio perché funzionali al progetto di riordino dell'intero settore dei servizi pubblici locali di interesse economico generale. Sebbene costituiscano espressione di interessi distinti, che corrispondono alle diverse competenze legislative dello Stato e delle Regioni, esse risultano inscindibili l'una dall'altra, inserite come sono in un unico progetto. Nel dare attuazione a principi e criteri direttivi in esse contenuti, il Governo supera lo scrutinio di legittimità costituzionale se rispetta il principio di leale collaborazione, avviando le procedure inerenti all'intesa con Regioni e enti locali nella sede della Conferenza unificata”.

<sup>38</sup> Così in materia di servizi pubblici locali la Corte cost., sent. 9 novembre 2016, n. 251, Considerato in diritto 8.1: “Si tratta di una disciplina (...) su cui questa Corte si è più volte pronunciata, ravvisando una competenza legislativa statale esclusiva nel disciplinare il regime dei servizi pubblici locali di interesse economico “per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato” e che siano volti, “in via primaria, alla tutela e alla promozione della concorrenza”, nel limite della proporzionalità e adeguatezza dell'intervento. Una competenza legislativa residuale a disciplinare tutti quei profili (ivi compreso il trasporto pubblico locale) che non siano strumentali a garantire la concorrenza”.

recate all'interno del testo normativo in esame siano idonee ad intersecare altre materie non direttamente desumibili, confermando l'ampia portata della competenza esclusiva statale concernente la "tutela della concorrenza", capace di restringere sensibilmente lo spazio di azione delle Regioni.

La materia dei servizi pubblici locali risulta particolarmente interessante ai fini della trattazione sinora condotta, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale che si è prodotta al riguardo<sup>39</sup>. L'art. 6, sez. III, del d.d.l. autorizza il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla entrata in vigore della legge, un decreto legislativo di riordino dei servizi pubblici locali, lasciando aperta la possibilità che ciò possa avvenire anche mediante apposito Testo unico. Esso fissa i principi e i criteri direttivi che il decreto legislativo dovrà rispettare, prevedendo, inoltre, che quest'ultimo sia adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata solo per gli aspetti concernenti i punti di cui alle lettere d) e o), ossia in relazione alla "definizione dei criteri per l'ottimale organizzazione territoriale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, anche mediante l'armonizzazione delle normative di settore, l'introduzione di incentivi e meccanismi di premialità delle attività e delle gestioni dei servizi a livello locale" e alla "razionalizzazione del rapporto tra la disciplina dei servizi pubblici locali e la disciplina per l'affidamento dei rapporti negoziali di partenariato regolati dal codice del Terzo settore (...) in conformità agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale<sup>40</sup>". Per tutti gli altri casi in luogo dell'intesa sarà necessario solo "sentire" la Conferenza. La differenza è di sostanza: l'acquisizione dell'intesa (in senso forte) presuppone che lo Stato e le Regioni siano posti in posizione di equiordinazione e che il mancato rilascio dell'intesa possa essere superato solo alle condizioni stabilite dalla Corte costituzionale, secondo quanto già chiarito più sopra; l'acquisizione del parere – che l'utilizzo del verbo "sentire" postula – sconta, invece, un modello partecipativo in cui i soggetti non siano affatto posti in posizione di equiordinazione: la competenza ad intervenire nella disciplina della materia spetterebbe allo Stato e il parere delle Regioni (ma anche degli enti locali rappresentati in Conferenza) si darebbe unicamente in ragione dei riflessi che tale disciplina avrebbe sugli interessi regionali; con la conseguenza che lo Stato sarebbe tenuto ad acquisirlo, senza, tuttavia, doverlo seguire. Soluzione, questa, assai discutibile dal punto di vista del rispetto del principio di leale collaborazione (e, dunque, della legittimità della disciplina), essendo gli oggetti attratti entro la materia "servizi pubblici locali" strettamente connessi tra loro. D'altra parte, proprio in relazione alla materia dei servizi pubblici locali, deve citarsi la sentenza n. 251 del 2016, con cui la Corte costituzionale ha sostenuto che l'acquisizione del mero parere in luogo dell'intesa regionale fosse illegittima. In quella occasione, la declaratoria di illegittimità interessò più disposizioni della legge n. 124 del 2015: disposizioni relative ad ambiti eterogenei e però tutte afferenti alla materia "servizi pubblici locali". A ben vedere, molte di esse finiscono per essere coincidenti proprio con quelle recate ora dal d.d.l. Concorrenza.

---

<sup>39</sup> F. CASALOTTI, *La corte costituzionale e i criteri di riparto delle competenze on riferimento ai servizi pubblici locali dopo la riforma del Titolo V Parte II della Cost.*, in *Le Regioni*, n. 1, 2005, pp. 6-9.

<sup>40</sup> Si veda in materia di Terzo settore Corte cost., sent. 20 maggio 2020, n. 131.

### 3. La disciplina della *governance* nel d.l. n. 77 del 2021 e il ruolo delle Regioni

Alla stregua delle considerazioni che si sono svolte, risulta essenziale comprendere in che modo il d.l. *governance* disciplini l'assetto di governo del piano e quale spazio accordi al confronto istituzionale con le Regioni.

La prima questione di rilievo relativa all'equilibrio decisionale e organizzativo tra Stato e Regioni concerne l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Cabina di Regia (art. 2), alla quale partecipano - oltre al Presidente del Consiglio - i Ministri e i Sottosegretari di Stato competenti in base agli argomenti trattati in ciascuna seduta. La Cabina di Regia assume un ruolo preminente nell'attuazione del PNRR ed esercita il potere di indirizzo, di impulso e di coordinamento generale ed è chiamata ad effettuare, altresì, la verifica e il monitoraggio dello stato di avanzamento degli interventi previsti in attuazione del piano e ad evidenziare, laddove presenti, eventuali criticità. Il quadro disegnato dall'art. 2 è emblematico della scelta di spostare la direzione del Piano a livello nazionale e in particolare nelle mani di un organismo ristretto anziché in capo all'organo esecutivo. Le Regioni e le Province autonome partecipano alle sedute della Cabina per il tramite del Presidente di Regione (nel caso in cui siano "esaminate questioni di competenza di una singola Regione o Provincia autonoma") oppure attraverso il Presidente della Conferenza delle Regioni (nel caso in cui le questioni dovessero concernere più Regioni o Province autonome)<sup>41</sup>. Detta previsione, in verità, si estrinseca in una garanzia "debole" della partecipazione regionale, giacché le Regioni e le Province autonome sono considerate alla stregua dei "rappresentanti dei soggetti attuatori" e dei "rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale", invitati anch'essi - eventualmente - alle riunioni. E ciò resta confermato dal fatto che le Regioni e le Province autonome sarebbero chiamate a fornire un mero parere sulle questioni esaminate: parere che potrebbe essere sempre disatteso senza motivazione alcuna<sup>42</sup>. Allo stesso modo, tale debolezza si riscontra finanche nella partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (art. 3) e persino nell'ipotesi in cui si trattasse di coordinare le funzioni statali di programmazione e di attuazione del PNRR con le competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni alle Province autonome; in quest'ultimo caso, infatti, la disposizione dell'art. 2, comma 5, stabilisce, senza null'altro aggiungere, che il Ministro per gli affari regionali e le autonomie "promuove le conseguenti iniziative" anche in sede di Conferenza permanente e di Conferenza unificata<sup>43</sup>.

Uno spiraglio per la partecipazione regionale sembra esservi nella parte in cui il decreto-legge disciplini i compiti dell'Ufficio per la razionalizzazione e il miglioramento della

---

<sup>41</sup> L'articolo 2, comma 3, del d.l. n. 77 del 2021 come modificato dalla l. n. 108 del 2021, ha aggiunto la possibilità di prender parte alla Cabina al Presidente dell'ANCI e dell'UPI, in caso di questioni di interesse locale. Tale modifica non rileva un maggiore grado di partecipazione delle autonomie territoriali.

<sup>42</sup> M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021, p. 188.

<sup>43</sup> Per una trattazione sul sistema delle conferenze in tempi di emergenza E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2020, p. 512 e ss.

regolazione e semplificazione” (art. 5), che tra i suoi obiettivi annovera quello della promozione degli interventi normativi, organizzativi e tecnologici attraverso una “Agenda di semplificazione” da condividere con le Regioni<sup>44</sup>.

All’attuazione del Piano provvedono soggetti diversi, secondo le rispettive competenze “istituzionali” e anche soggetti attuatori esterni (art. 9).

Infine, l’art. 33 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, ha istituito presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri il Nucleo PNRR Stato-Regioni. Si tratta di un tavolo tecnico deputato all’esercizio di funzioni di coordinamento e di supporto delle autonomie territoriali nell’esecuzione del piano. L’organismo deve curare la fase istruttoria dei tavoli tecnici di confronto settoriali con le autonomie, prestare supporto tecnico alle stesse e condividere con le strutture competenti le informazioni e i dati. Il Nucleo PNRR Stato-Regioni assolve ad un’ulteriore funzione fondamentale per le Regioni e le Province autonome, poiché deve prestare supporto nell’elaborazione di progetti di grande rilevanza strategica per le stesse, denominati “Progetti bandiera”, e cioè progetti che si propongono di affrontare peculiari criticità dei territori proponenti. Tra questi, ad esempio, vi sono progetti (già approvati) che hanno ad oggetto la rigenerazione dei borghi, la transizione ecologica e la salute. La previsione del Nucleo PNRR Stato-Regioni e dei “Progetti Bandiera” è stata salutata da taluni con favore, in quanto si è vista in essa un modo per colmare il deficit della garanzia della partecipazione regionale. Questo rilievo è forse non del tutto giustificato, giacché l’istituzione del Nucleo PNRR Stato-Regioni risponde ad una esigenza specifica, e cioè quella di fornire assistenza tecnica agli enti territoriali e non già quella di costituire una sede di raccordo tra tutti i livelli di governo. Lo stesso deve dirsi per i “Progetti bandiera”, il cui fine è quello di porre rimedio a problemi strutturali propri delle aree territoriali più svantaggiate del nostro Paese e non già di aprire alla collaborazione tra lo Stato e le autonomie territoriali.

### **3.1. (Segue): la disciplina (derogatoria) dell’esercizio dei poteri sostitutivi**

La discussione sui profili generali dell’esercizio del potere sostitutivo, disciplinato in Costituzione agli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, Cost., è stata affrontata da tempo in modo assai circostanziato da parte della dottrina italiana<sup>45</sup>, alla quale può rinviarsi per un’analisi dettagliata<sup>46</sup>. Per ciò che interessa in questa sede, le maggiori

---

<sup>44</sup> Per ciò che concerne il monitoraggio e il controllo dell’attuazione del PNRR, il quale viene affidato al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell’Economia e delle Finanze che istituisce un ufficio denominato Servizio centrale per il PNRR (art. 6), mentre la fase di coordinamento viene attribuita alle amministrazioni centrali secondo le loro competenze (art. 8).

<sup>45</sup> E dalla giurisprudenza della Corte costituzionale: Corte cost. sent. 23 marzo 1994, n. 116; sent. 8 luglio 2004, n. 227; sent. 7 maggio 2012, n. 121; sent. 21 maggio 2012 n. 131; sent. 2 luglio 2012, n. 179; sent. 16 luglio, n. 219; sent. 7 luglio 2015 n. 171.

<sup>46</sup> S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 209 e ss.; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano, 2007; R. DICKMANN, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà e poteri di ordinanza*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2012, pp. 1 e ss.; R. DICKMANN, *L’esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l’espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2020, pp. 2-8.

perplexità concernono la peculiare disciplina del ricorso all'istituto da parte dello Stato al fine di garantire "il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali", nel rispetto del principio di leale collaborazione. In tutta evidenza, la disciplina recata dagli articoli 12 e 13 del d.l. n. 77 del 2021 si configura quale disciplina speciale rispetto a quella generale recata dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003, adottata in attuazione dell'art. 120 Cost.

L'art. 8 della l. n. 131 del 2003<sup>47</sup> stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro competente per materia (anche su iniziativa delle Regioni e degli enti locali) assegna un termine congruo all'amministrazione interessata per l'adozione degli atti dovuti o necessari. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'ente interessato, adotta i provvedimenti necessari ovvero nomina un commissario. La disposizione si chiude precisando che alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa anche il Presidente della Giunta regionale della regione interessata dal provvedimento. Quando l'intervento sostitutivo non è procrastinabile per motivi di urgenza o di pericolo per le finalità tutelate dall'art. 120 Cost., il Consiglio dei ministri o il Ministro competente adotta i provvedimenti necessari dandone immediata comunicazione alla Conferenza Stato-regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali<sup>48</sup>.

L'art. 12, comma 1, del d.l. prevede, invece, che, in caso di mancato rispetto degli obblighi e degli impegni relativi all'attuazione del PNRR (che, alla luce del successivo comma 3, si sostanziano nell'inadempimento, il ritardo, l'inerzia e la difformità), il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della Cabina di regia o del ministro competente, assegna ai soggetti attuatori un termine per provvedere non superiore a 30 giorni, derogandosi, in questo modo, a quanto previsto dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003, che discorre di "termine congruo". In caso di perdurante inerzia, e sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio oppure, in alternativa, un commissario ad acta, che provvederanno ad adottare gli atti o i provvedimenti necessari, in luogo del soggetto inadempiente; nel caso in cui, però, l'attuazione si rivelasse assolutamente "indispensabile", il soggetto chiamato a sostituirsi ai soggetti attuatori inadempienti sarebbe legittimato ad adottare ordinanze motivate finanche in deroga alla legislazione statale e regionale (tranne quella penale). Nel caso in cui la deroga riguardasse la legislazione regionale, tale soggetto deve acquisire l'intesa in sede di Conferenza permanente.

L'art. 13 disciplina ipotesi diverse da quelle considerate dall'art. 12; esso si riferisce ai casi di "dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente" che possano provenire sia da un organo statale sia da quello regionale; in questi casi è previsto un meccanismo di superamento del dissenso: nell'ipotesi in cui esso si riferisca all'organo statale, la questione viene portata all'attenzione del Consiglio dei ministri; nell'ipotesi in cui, invece, esso riguardi l'organo regionale, la questione è sottoposta alla Conferenza permanente, chiamata a "concordare le

---

<sup>47</sup> A. D'ATENA, *Diritto...*, cit., pp. 348-353, il quale fissa la sequenza procedimentale recata nell'art. 8, l. n. 131/2003: 1) fissazione dell'ente inadempiente e del termine a provvedere; 2) decorso il termine, audizione dell'organo inadempiente; 3) riunione del consiglio e partecipazione del Presidente di Giunta regionale interessato; 4) intervento sostitutivo del Consiglio dei ministri (nomina commissario *ad acta*).

<sup>48</sup> S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova...*, cit., p. 324.

iniziative da assumere”. Nel caso di stallo, tuttavia, sarà possibile per il Consiglio dei ministri esercitare i necessari poteri sostitutivi.

Nel complesso, detta procedura appare discutibile sia con riguardo alla *ratio* dei poteri sostitutivi<sup>49</sup> sia con riferimento al principio di leale collaborazione, il cui rispetto è prescritto dall’art. 120 Cost. Mentre, infatti, la necessità di acquisire l’intesa regionale è prevista nel caso in cui siano adottate ordinanze in deroga alla legislazione regionale e qualora le Regioni manifestino il proprio dissenso alla realizzazione degli interventi, nell’eventualità in cui vi sia inadempimento, ritardo, inerzia o difformità rispetto agli obblighi da eseguire, l’esercizio del potere sostitutivo potrebbe darsi acquisendo un mero parere. Questa lacuna, peraltro, non risulta neppure colmata dalla disposizione posta dal comma 2 dell’art. 12, che assegna al Ministro per gli affari regionali e le autonomie la possibilità (ma non già l’obbligo) di “promuovere le opportune iniziative di impulso e coordinamento di regioni, province autonome di Trento e di Bolzano, città metropolitane, province e comuni anche in sede di Conferenza permanente (...) nonché di Conferenza unificata”.

Resta, infine, un punto non del tutto chiarito e che concerne l’eventualità in cui l’attuazione delle misure del PNRR dovesse richiedere l’adozione di atti normativi da parte delle Regioni. Anche in questo caso dovrebbe trovare applicazione la procedura disciplinata dal decreto-legge, senza che essa possa restare integrata da quella generale di cui alla l.n. 131 del 2003, ove si discorre espressamente di atti “anche normativi”.

#### 4. Conclusioni

Alla base del sistema descritto riposano senz’altro ragioni di celerità, che tendono a favorire il ricorso al potere sostitutivo anche oltre i limiti sanciti in Costituzione. Detta disciplina, infatti, è stata indotta dall’urgenza di predisporre un piano di portata eccezionale, che ha portato a “sacrificare” la garanzia della partecipazione regionale. Un’impostazione di questo genere rischia, tuttavia, di non cogliere le peculiari esigenze territoriali che esprime il nostro Paese. Del resto, un debole coinvolgimento delle Regioni nella *governance* del PNRR può rendere inefficace l’attuazione del piano, giacché una partecipazione degli enti territoriali a monte renderebbe maggiormente condivisa l’attuazione a valle, evitando l’insorgenza di problemi che pure il decreto-legge considera. L’art. 21 del regolamento 2021/241/UE contempla la possibilità per lo Stato membro di procedere, se necessario, ad una modifica “sostanziale” del piano, quando ricorrano “circostanze oggettive”, che ne impediscano, in tutto o in parte, la realizzazione. A *fortiori* dovrebbe dirsi possibile procedere anche ad una modifica (*in fieri*) delle modalità di attuazione del piano, in modo da rafforzare la partecipazione regionale alla *governance* dello stesso. Con ciò non solo si fugherebbe ogni dubbio di legittimità, ma si perverrebbe finanche ad una sua attuazione più efficace.

---

<sup>49</sup> Già oltre un secolo fa, U. BORSI, *Intorno al cosiddetto controllo costitutivo*, in *Studi senesi*, 1916, cit. S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova...*, cit., pp. 216-219 ebbe a sottolineare come la “potestà sostitutiva” dovesse informarsi all’idea centrale della “cooperazione amministrativa” e non ridursi ad una sorta di controllo sull’ente.