

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 pandemica¹. In particolare, nella prospettiva del superamento di alcuni limiti strutturali del *sistema paese*², il PNRR reca una selezione di alcune «priorità trasversali» ovvero di alcuni versanti di intervento: quello economico, con riferimento alla ripresa *infra* e *post* pandemica³ 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 territoriale⁴.

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 Autonomie⁵ 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.

¹ 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>.

² 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.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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 territori⁶.

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 rimarchevole⁷. 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 ministeriali⁸; dall'altra, da tendenze *centrifughe*, ispirate all'opzione regionalista⁹, e con essa all'affermazione del principio autonomistico, inteso

⁶ 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.

⁷ 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.

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

⁹ 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-Sud¹⁰.

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 enti¹¹; la «rigida separazione» delle competenze¹². 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 unitarie¹³.

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*¹⁴ – 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 giurisprudenziali¹⁵.

¹⁰ Cfr. S. STAIANO, Art. 5, cit., pp. 13 ss.

¹¹ 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.

¹² *Ibidem*.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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 istruttoria¹⁶, il legislatore ha introdotto il *sistema delle conferenze*¹⁷: tramite alcuni interventi normativi (la l. 400/1988; il d.P.C.M. 12 ottobre 1983; il d.lgs. 281/1997¹⁸) quel sistema ha favorito l'adozione di strumenti di raccordo (tra gli altri: intese¹⁹, 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)²⁰, 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 costituzionale²¹.

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.

¹⁶ 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».

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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)».

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

²¹ 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 autonomistiche²². 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 normativi²³, ma piuttosto "politica" (benché con qualche apertura della Corte in materia di delegazione legislativa²⁴).

Sul versante parlamentare, poi, merita ricordare l'ipotesi di integrazione della *Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali* (art. 126 Cost.)²⁵ 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.

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

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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 locali²⁶: una disposizione di carattere transitorio²⁷ 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 attuazione²⁸.

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 Parlamento²⁹: specie da questo angolo di osservazione, l'integrazione si renderebbe come «un'opportunità istituzionale, per consentire un'effettiva partecipazione regionale alle scelte statali»³⁰.

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 conflittualità³¹, anche incentivate – complici le trasformazioni degli assetti partitici – da un certo protagonismo dell'attore regionale³². 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.

²⁶ 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».

²⁷ 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».

²⁸ 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.

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

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

³¹ 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.

³² 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 statale³³ (su determinati versanti in coerenza con le indicazioni della Corte costituzionale³⁴), sia dalla collaborazione *debole* messa in campo dal Governo in sede istruttoria: una collaborazione non vincolante negli esiti³⁵, ancorché fondata su un confronto interistituzionale obbligatorio ma di fatto derubricato ad adempimento di tipo formale³⁶.

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.

³³ 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.

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³⁶ 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 coinvolte³⁷, in continuità rispetto a scopi e modalità indicati dall'Unione europea³⁸; 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 territoriali³⁹.

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 coordinamento⁴⁰.

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*»⁴¹, 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 locali⁴². Infatti: le relative procedure di funzionamento

³⁷ 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).

³⁸ 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”.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

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

⁴² 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 sussidiarietà⁴³, per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali⁴⁴.

In quest'ottica, anche in adesione alle molteplici istanze venute dai territori⁴⁵, sono stati introdotti ulteriori strumenti e sedi di coordinamento multilivello, nonché di partecipazione territoriale⁴⁶. Tra questi, merita ricordare il *Nucleo PNRR Stato-Regioni*⁴⁷, 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 territoriali⁴⁸.

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

⁴³ 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>.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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).

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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 storica⁴⁹. 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»⁵⁰.

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»⁵¹, sotto il coordinamento organizzativo degli uffici della Presidenza del Consiglio⁵².

Nell'ambito di questo intervento⁵³ è stata prevista l'istituzione – quale organo *ad hoc* – della Cabina di regia, con due principali obiettivi: assicurare il coordinamento generale⁵⁴; garantire l'impulso verso l'attuazione del processo del PNRR⁵⁵.

⁴⁹ 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.

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

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

⁵² 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.

⁵³ Successivamente convertito con legge 29 luglio 2021, n. 108.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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 costituzione⁵⁶. La Cabina è presieduta dal Presidente del Consiglio; e, ribadita la sua composizione «mobile»⁵⁷ o «flessibile»⁵⁸, è composta dai Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio competenti per materia⁵⁹; 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 autonoma⁶⁰. 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 autonome⁶¹.

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 discussione⁶².

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»⁶³, 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»⁶⁴: 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 Governo⁶⁵.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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.

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

⁵⁹ Cfr. art. 2, co. 1 del decreto-legge n. 77 del 2021.

⁶⁰ Cfr. art. 2, co. 3 del decreto-legge n. 77 del 2021.

⁶¹ 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.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ 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».

⁶⁵ 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 attività⁶⁶.

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-istituzionali⁶⁷; 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 Unificata⁶⁸.

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*⁶⁹; svolge una «ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi»⁷⁰; esamina, previa istruttoria della Segreteria tecnica, eventuali criticità attuative richiamate dalle componenti governative e territoriali⁷¹; monitora lo stato di adeguamento della regolazione alle esigenze imposte dall'attuazione del PNRR, segnalando all'*Unità per la razionalizzazione*⁷² la necessità di «interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione»⁷³.

Tra le funzioni, inoltre, rientra quella dell'attività informativa *pluridirezionale*: questa coinvolge il Legislativo, quanto all'attività parlamentare di controllo sull'attuazione del piano⁷⁴; e l'Esecutivo, quanto alla possibilità di monitorare lo sviluppo dei lavori.

⁶⁶ Così art. 8. Comma 1 del decreto-legge n. 77 del 2021.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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.

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

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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.

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

⁷³ 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.

⁷⁴ 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»⁷⁵; 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»⁷⁶; aggiornare periodicamente il Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento del PNRR⁷⁷.

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 sostitutivi⁷⁸. 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.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ 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.

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

⁷⁸ 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'attuazione⁷⁹, 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 progetti⁸⁰ 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»⁸¹. 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 finanze⁸².

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 PNRR⁸³. 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 Stato⁸⁴ – svolge compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, configurandosi quale snodo privilegiato di interlocuzione con gli organi comunitari,

⁷⁹ 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.

⁸⁰ 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.

⁸¹ Cfr. art. 4, co 1 decreto-legge n. 77 del 2021.

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

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

⁸⁴ 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 europea⁸⁵.

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 Piano⁸⁶.

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»⁸⁷. 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»⁸⁸ – 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 attiva⁸⁹.

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.

⁸⁵ 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).

⁸⁶ Cfr. art. 5, decreto-legge n. 77 del 2021.

⁸⁷ Cfr. art. 3, decreto-legge n. 77 del 2021.

⁸⁸ Cfr. art. 3, dPCM 14 ottobre 2021.

⁸⁹ 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 enti⁹⁰.

Nel merito: alla data in cui si scrive⁹¹, 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 statale⁹², non vi è stata una partecipazione ulteriore dei singoli rappresentanti degli enti locali⁹³.

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

⁹⁰ 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».

⁹¹ Il lavoro è stato licenziato il 30 aprile 2022.

⁹² 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.

⁹³ 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.

Paese⁹⁴; 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*⁹⁵.

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»⁹⁶; la stessa è divisa in quattro macro aree: una prima, con riguardo alle caratteristiche di metodo e merito del PNRR⁹⁷; una seconda, descrittiva degli istituti e degli strumenti utili a migliorare l'attuazione⁹⁸; una terza, contenente, più in generale, il piano di attuazione⁹⁹; una quarta, indicativa delle scadenze al 31 dicembre 2021¹⁰⁰.

⁹⁴ 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 Pnrr», dati disponibili su www.italiadomani.gov.it

⁹⁵ 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)

⁹⁶ Premessa alla Relazione al Parlamento del Presidente del Consiglio dei ministri.

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

⁹⁸ 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.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ 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 riunione¹⁰¹ 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 ulteriormente¹⁰², ma l'agenda dei relativi lavori, pubblicamente consultabile¹⁰³, 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'insediamento¹⁰⁴ 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»¹⁰⁵, anche con le rappresentanze delle organizzazioni della cittadinanza attiva¹⁰⁶.

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 volte¹⁰⁷. 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 Tavolo¹⁰⁸ e dei Ministri che vi partecipano *ratione materiae*¹⁰⁹. In questo senso, insomma, il Tavolo rappresenta il luogo

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

¹⁰² 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 prima 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».

¹⁰³ Consultabile sul sito del Governo. Sul punto, si v. nota 91.

¹⁰⁴ 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>

¹⁰⁵ Così l'intervento di apertura dei lavori del Presidente del Consiglio dei ministri.

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ L'ultima riunione è del 18 marzo 2022.

¹⁰⁸ Si tratta del prof. Tiziano Treu.

¹⁰⁹ 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 rappresentative¹¹⁰. Sembra allora trovare conferma, anche nelle procedure di attuazione del PNRR, la «vocazione negoziale»¹¹¹ 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»¹¹². 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-apparato¹¹³: 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*¹¹⁴; 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 territoriali¹¹⁵, 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 multilivello¹¹⁶.

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>.

¹¹⁰ 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».

¹¹¹ Così U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., p. 11.

¹¹² 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.

¹¹³ 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.

¹¹⁴ 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.

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

¹¹⁶ 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 discorso¹¹⁷; 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»¹¹⁸.

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*¹¹⁹.

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 altrove¹²⁰

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».

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

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

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ 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»¹²¹. È infatti l'Esecutivo che ha negoziato – e negozia – le misure di attuazione con le «parti»¹²²; 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*¹²³. 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 lungo¹²⁴: 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

¹²¹ Cfr. *Ivi*, p. 111

¹²² 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.

¹²³ Cfr. art. 33, decreto-legge n. 152 del 2021.

¹²⁴ 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.