

ANGELO LERRO*

Governance del PNRR e rapporti
fra centro e autonomie territoriali. Art. 12 d.l.
77/2021 in materia di poteri sostitutivi, quale impatto
sul regionalismo italiano?***

ABSTRACT (EN): The research paper proposal arises from the observation of how the inextricable 'tangle of regulatory competences' that had to be exercised in order to mitigate the well-known consequences of the public health and economic emergency, have caused a "competitive and conflictual relationship between the State and the Regions". Within this framework, in order to prevent institutional conflicts between the centre and the periphery from dissipating the resources allocated by the Italian NRRP, the Draghi Cabinet issued Decree Law no. 77/2021, which defines the governance structure of the plan. Article 12 of the decree establishes a procedure for activating substitutive powers vis-à-vis territorial authorities, if the latter are not performing their obligations. Non-compliance may occur: (a) in the event of failure to comply with an obligation or commitment; (b) failure to adopt acts and measures necessary for the commencement of projects; (c) in the event of delay, inertia or non-performance of projects. The provision at issue, on closer inspection, appears to be tracing Article 8 of Law no. 131/03 implementing Article 120 of the Constitution concerning the Government's substitutive powers vis-à-vis sub-state entities. The actual content of the constitutional wording of Article 120, however, is not easy to understand; the boundaries of application identified by constitutional jurisprudence, are not entirely clear, especially where it restrains the legitimate exercise of said powers to borderline cases of 'institutional emergency' (Constitutional Court, judgement no. 43/2004). Moreover, even the doctrine does not seem to agree on an unambiguous interpretation of the legitimate space for the Government to intervene in place of sub-state bodies. The exercise of substitutive powers, as envisaged by said Decree, would seem to be mitigated, in its possible applications, by the faculty attributed to the Minister of Regional Affairs to promote "impulse and coordination initiatives" within the network of Conferences, in order to overcome any inertia, disagreement or divergences from the implementation lines of the NRRP. The Conferences network, however, does not seem to be able to "protect" the spaces of autonomy granted by the Constitution to sub-state authorities from the tendency of central powers to reabsorb/absorb decentralised competences; in fact the 'loyal collaboration' principle, the guiding star of the conferential system, may be deemed insufficient to serve as founding principle of State-Region relations. The enormous amounts to be invested, in matters characterised by a high degree of transversality, added to the provision of apparently streamlined government intervention techniques, makes it reasonable to believe that the current institutional framework of Italian regionalism is undergoing a transformation process, to say the least.

ABSTRACT (IT): La proposta di paper sorge dall'evidenza di come l'inestricabile «intreccio di competenze normative» che dovevano essere esercitate per limitare le note conseguenze della crisi sanitaria ed economica, abbiano dato vita ad un «rapporto di tipo concorrenziale e conflittuale tra Stato e Regioni». In questo quadro il Governo Draghi per evitare, che i conflitti istituzionali fra centro e periferia possano disperdere i fondi oggetto del PNRR italiano, ha emanato il d.l. 77/2021, che definisce la struttura di governance del piano. Il decreto detta, all'art. 12, la procedura di attivazione

* Dottorando di ricerca in "Diritto dei servizi nell'ordinamento italiano e europeo" dell'Università degli studi di Napoli "Parthenope".

** Articolo sottoposto a referaggio.

dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali, qualora quest'ultimi risultino inadempienti. L'inadempimento può verificarsi: a) nel mancato rispetto di un obbligo o di un impegno assunto; b) nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti; c) nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione di progetti. La norma in esame, a ben vedere, ricalca l'art 8 l. 131/03 in attuazione dell'art. 120 Cost. concernente il potere sostitutivo del Governo nei confronti degli enti sub-statali. L'effettivo contenuto del dettato costituzionale, dell'art. 120 co. 2, appare però di non agevole inquadramento; i contorni applicativi individuati dalla giurisprudenza costituzionale, risultano infatti non del tutto limpidi, soprattutto laddove si circoscrive il legittimo esercizio a casi limite di "emergenza istituzionale" (C. cost. sent. 43/2004). Del resto anche la dottrina non sembra riconoscersi in un'univoca interpretazione del legittimo spazio di intervento del governo in sostituzione degli enti sub-statali. L'esercizio del potere sostitutivo, come previsto dal decreto, parrebbe mitigato, nelle sue possibili applicazioni, dalla facoltà attribuita al Ministro degli Affari Regionali di promuovere «iniziative di impulso e coordinamento» all'interno del sistema delle Conferenze, al fine di superare eventuali inerzie, dissensi o difformità dalle linee di attuazione del PNRR. Il sistema delle Conferenze però non pare in grado di "proteggere" gli spazi di autonomia, garantiti dalla Costituzione agli enti sub-statali, dalla propensione dei poteri centrali a riassorbire/assorbire competenze decentralizzate; in effetti la "leale collaborazione", stella polare del sistema conferenziale, può dirsi complessivamente insufficiente come «principio ordinatore» fondante dei rapporti Stato-Regioni. L'ingente mole di investimenti, in materie connotate da un alto grado di trasversalità, sommato alla previsione di modalità d'intervento governativo apparentemente snelle, spinge a ritenere l'attuale impalcatura istituzionale del regionalismo italiano se non altro in trasformazione.

SOMMARIO: 1. Peggioramento dei rapporti fra centro e periferia durante la pandemia da Covid-19? — 2. Decreto legge 77 del 2021 rubricato *Governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, qualche osservazione — 3. Art. 12 decreto legge 77/2021. Poteri sostitutivi — 4. La natura dei poteri sostitutivi 120 Cost. — 4.1. Uno strumento di chiusura del Titolo V di carattere emergenziale — 4.2 Più di qualche dubbio sull'effettivo perimetro dell'attivazione dell'esercizio del potere sostitutivo governativo: il caso della legge pugliese sulla parità di genere. — 4.3 Qualche piccolo accenno al principio di leale collaborazione nell'impalcatura della *governance* del PNRR — 5. Conclusioni

1. Peggioramento dei rapporti fra centro e periferia durante la pandemia da Covid-19?

All'interno del dibattito politico ed accademico¹, intercorso durante la pandemia da Covid-19, uno spazio rilevante è stato occupato dai rapporti/scontri fra i poteri dello stato centrale e le autonomie territoriali; del resto, fin da subito le Regioni hanno assunto un ruolo di primaria importanza nella gestione della pandemia.

In effetti, è apparso evidente come l'inestricabile «intreccio di competenze normative»² che dovevano essere esercitate per limitare le note conseguenze della crisi sanitaria ed economica, abbiano dato vita ad un «rapporto di tipo concorrenziale e conflittuale tra Stato e Regioni»³. In special modo durante la prime ondate della pandemia, il Governo e le Regioni hanno utilizzato, anche per accendere l'opinione pubblica, le loro attribuzioni costituzionali come strumenti del

¹ G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, 4/2020, pp.1 ss; A. MORELLI, A. POGGI, *Le regioni per differenziare, lo stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2/2020, pp. 1-7; R. BIN, *Caro Orlando, il vero problema della sanità è il centro, non in periferia*, in www.lacostituzione.info, 3 aprile 2020.

² A. POGGI, *Tomare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in www.federalismi.it, 9.9.2020, p. 1.

³ G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, in *Centro studi sul federalismo*, maggio 2021, p.19.

contendere; forse non è in errore chi ha sostenuto che il tutto abbia «generato quelle divisioni che sono intuibilmente incompatibili con un governo razionale ed efficiente della pandemia in uno Stato policentrico»⁴. Da questo rapporto conflittuale sono emersi nella cittadinanza, e ancor di più nella classe politica nazionale, dubbi circa la ragionevolezza delle attribuzioni regionali; regioni spesso ritenute responsabili dei ritardi o della erronea applicazione delle norme predisposte dai poteri centrali.

Tutto ciò si configura all'interno di una cornice sovranazionale in cui la Commissione europea e le altre Istituzioni dell'UE si sono fatte promotrici di un imponente ed innovativo piano di investimenti, erogati tramite l'emissione di debito pubblico comune, Next Generation UE (NGUE). Per accedere ai fondi del NGUE, come previsto dal Reg. 241/2021, ogni Stato membro dovrà stilare un Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), da presentare alla Commissione Europea nel quale si dovranno prevedere tutte gli interventi normativi idonei ad assicurare la realizzazione del piano. I singoli piani nazionali di ripresa e resilienza, oltre ad impegnare i Governi nazionali, toccheranno però anche le articolazioni interne degli stati⁵; nel caso italiano, gli enti territoriali sono chiamati a svolgere un ruolo tutt'altro che marginale, forse decisivo. Ebbene, i timori prima espressi sull'attitudine gestionale e amministrativa delle regioni, soggiungono anche in riferimento alla capacità di queste di impiegare adeguatamente l'ingente mole di fondi europei destinati all'Italia.

Considerando la ormai quasi ventennale stagnazione economica in cui riversa l'Italia, l'occasione di dare un forte impulso all'economia, in particolare delle aree con maggiori indicatori negativi, è evidentemente imperdibile. Tuttavia, come si diceva, la percezione che tali fondi possano essere non utilizzati o addirittura dissipati per cause e inadeguatezze riconducibili agli enti territoriali è ben presente all'interno della classe politica nazionale. Basti pensare che, quando è stata interrogata sul punto, l'attuale Ministra degli Affari regionali Mariastella Gelmini ha ritenuto di tranquillizzare gli interlocutori dichiarando «che il Governo sarà in grado di evitare gli sprechi o ritardi degli enti territoriali»⁶, quasi a ritenere questi ultimi siano gli unici soggetti pubblici nel nostro ordinamento potenzialmente colpevoli di eventuali sprechi di denaro pubblico.

Nel tentativo di rispondere a tali perplessità e di rassicurare sia i partner europei sia gli osservatori italiani, il Governo Draghi, dopo aver ottenuto l'approvazione da parte del Consiglio Europeo del PNRR italiano, ha varato una serie di disposizioni dirette a semplificare la macchina pubblica italiana, fra cui il d.l. 77/2021⁷, poi convertito con legge di conv. 108/2021, volto a disciplinare la c.d. *governance* del PNRR.

⁴ Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, 4/2020, p. 14.

⁵ A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, in *Europa*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2021, p. 2.

⁶ Ci si riferisce in particolare all'intervento della ministra Gelmini in occasione del Festival dell'economia di Trento 3-6 giugno 2021.

⁷ D.L. 77/2021 "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".

2. Decreto legge 77 del 2021 rubricato *Governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, qualche osservazione

Il decreto legge 77 del 2021, convertito con minimali modifiche⁸ dalla legge di conv. 108/2021, individua l'impalcatura fondamentale con la quale il Governo ha inteso dare attuazione al PNRR e monitorarne la realizzazione. La prima parte del decreto (artt. 1-16 d.l.77/2021) disciplina propriamente la *governance* del piano. Gli articoli che si susseguono costruiscono, infatti, l'impalcatura intorno e sulla quale si procederà all'attuazione del PNRR. L'art. 1 d.l. 77/2021 chiarisce che le disposizioni contenute nel decreto sono adottate nell'esercizio della competenza esclusiva statale ex artt. 117, co. 2 lett. a, Cost.⁹ e 117, co. 2 lett. m, Cost.¹⁰ Materie, queste, oggetto delle competenze esclusive statali, connotate però da un altro grado di trasversalità, ed idonee, quindi, ad intervenire ed incidere sull'oggetto della potestà legislativa concorrente e residuale regionale¹¹. Queste materie, in particolare la lettera m, sono in grado di porsi come elemento di discriminazione tra le sfere di competenza dei vari livelli di governo, contribuendo a flessibilizzare il riparto di attribuzioni¹².

Vanno ad aggiungersi a queste considerazioni alcuni interventi della Corte costituzionale¹³ laddove ha delineato un'area piuttosto ampia della competenza legislativa statale sui c.d. livelli essenziali delle prestazioni, portando, quindi, ad un ridimensionamento della sfera di intervento regionale in materia di servizi sociali¹⁴, circostanza da cui si potrebbe desumere che all'aumentare del perimetro della competenza legislativa statale prevista dall'art. 117, comma 2 lett. m Cost. si allargherà anche le possibilità, per i poteri centrali, di intervenire su materie di competenza regionale. Si è affermato in passato, volendo anticipare parzialmente un elemento che verrà meglio trattato nelle pagine successive, che «l'esistenza di una potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia consente di affermare che l'intervento sostitutivo del Governo debba essere esercitato per garantire che i livelli essenziali predeterminati in via legislativa siano effettivamente attuati dalle Regioni e dagli Enti locali nell'esercizio delle funzioni amministrative di loro competenza»¹⁵.

⁸ Di indubbia rilevanza è l'allargamento della partecipazione alla cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio anche dei rappresentanti degli enti locali, e non solo quelli regionali, nel caso in cui siano esaminate questioni rientranti in materie di interesse locale.

⁹ Art. 117, co. 2 lett. a, Cost. "Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea".

¹⁰ Art. 117, co.2 lett. m, Cost. "Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

¹¹ T. GROPPI, *Regioni e Unione Europea*, in (a cura di) T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, 2003 155-164; R. BIFULCO, "Livelli essenziali", *diritti fondamentali e statuti regionali*, in (a cura di) T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, 2003, 135-145.

¹² A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 1-9.

¹³ Corte. Cost. sentt. 10/2010; 121/2010.

¹⁴ C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, 4/2010; E. VIVALDI, *I diritti sociali tra stato e regioni: il difficile temperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2012.

¹⁵ L. CUOCOLO, *Gli interessi nazionali tra declino della funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo del Governo*, in *Quad. reg.*, 2002, 2, pp. 433 ss.

Qual è il perimetro di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da parte dello stato centrale e quale spazio residua, per l'effetto, alle regioni? Se è vero che nessuna competenza regionale sui diritti può definirsi, per via di questa disposizione, esclusiva¹⁶, risulterà determinante monitorare come si atteggerà il rapporto fra centro e periferia in esecuzione del PNRR italiano, a maggior ragione considerato che il mancato rispetto dei livelli essenziali di prestazioni riguardanti i diritti da parte delle regioni risulterebbe motivo idoneo per l'attivazione dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 120, co. 2 Cost, e disciplinati all'art. 12 del decreto legge 77/2021. A tal proposito, l'art. 1 si apprezza come primo elemento utile per vagliare il tipo di rapporto che verrà formandosi fra Stato centrale ed enti sub-statali territoriali in attuazione del piano.

Anche ad una lettura superficiale della prima parte del decreto è possibile constatare come il ruolo del Governo, in particolare della Presidenza del Consiglio, sia predominante sulle altre articolazioni dello stato. Infatti, presso la Presidenza del Consiglio, seguendo il dato testuale del decreto, sono istituiti due organi di assoluta centralità nella realizzazione del PNRR: la Cabina di regia e il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale¹⁷, strutture, queste, che si inseriscono «al centro del complesso sistema amministrativo e di gestione del piano»¹⁸.

Alla cabina di regia, ex art. 2 d.l. 77/2021, sono attribuiti poteri di indirizzo e impulso; questa è composta, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri, dai ministri competenti per materia nonché dai presidenti di regioni o province autonome, laddove le questioni all'attenzione riguardino materie a loro attribuite o funzioni ad essi spettanti; parteciperanno poi i presidenti delle conferenze delle Regioni o enti locali, nei casi in cui l'oggetto dei lavori tocchi interessi legati a diversi territori. Sempre nel contesto del rapporto fra centro e periferia, alle sedute della Cabina di regia può partecipare (nonché presiederla su delega del Presidente del Consiglio) il Ministro degli affari regionali. Nel complesso, tale organo è volto a porre in essere attività di indirizzo e di predisposizione delle linee guida del Piano, oltre che monitorare e verificare l'effettiva esecuzione del piano segnalando, laddove ve ne siano i sintomi, problematiche o criticità che metterebbero, se trascurate, in pericolo la totale o parziale esecuzione del piano. In questa sede, quindi, la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome sembrerebbe molto circoscritta, nonostante l'evidente centralità di tale organo nell'impalcatura complessiva del Piano; «ruolo delle Regioni e delle Province autonome viene così relegato ad enti che possono essere» solo «*invitati ai lavori della cabina di regia nei casi in cui si affrontino questioni di stretta competenza ...*»¹⁹

Affianco alla Cabina di regia, come si accennava, è istituito il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, il quale, anch'esso incardinato presso la Presidenza del Consiglio, è composto dai rappresentanti delle Regioni, Province autonome, degli enti locali e dei rispettivi organismi partecipativi. Il tavolo permanente svolge funzioni

¹⁶ T. GROPPi, *La garanzia dei diritti fra stato e regioni dopo la riforma del titolo V*, in *Osservatorio sul federalismo*, 2001, p. 3.

¹⁷ Entrambi questi organi introdotti nell'ordinamento dal decreto-legge 77 del 2021.

¹⁸ M. CORTESE, *La governance del PNRR*, in *Rivista semestrale di diritto*, 2/2021, p. 14.

¹⁹ M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra pnrr e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 4/2021, p. 188.

consultive²⁰, in particolare attraverso la segnalazione di profili problematici nell'esecuzione e attuazione del piano.

Dalla breve descrizione fatta si evince come gli interessi degli enti sub-statali in merito all'attuazione del piano trovino nella Presidenza del Consiglio il luogo predisposto per poter emergere.

Prima di addentrarsi sugli strumenti previsti dall'art. 12 (poteri sostitutivi) del d.l. 77/2021 è possibile già fissare una sensazione. Dalle prime letture del decreto, la struttura al centro dell'esecuzione del piano è la Presidenza del Consiglio dei ministri; le Regioni e le Province autonome si limiterebbero ad essere chiamate a svolgere un ruolo prettamente consultivo volto unicamente a fungere da depositari e attuatori di volontà politiche del centro e semmai utili controllori della buona esecuzione del piano.

2. Art. 12 decreto legge 77/2021. Poteri sostitutivi

Dopo aver tratteggiato sommariamente le prime strutture che vedono coinvolti gli enti territoriali, sebbene solo in funzione consultiva, che emergono dalla lettura del decreto in esame, è possibile concentrarsi sull'art. 12 del medesimo decreto, rubricato "Poteri sostitutivi". L'articolo disciplina al primo comma l'attivazione per esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Consiglio dei Ministri nel caso in cui regioni, province autonome, città metropolitane, province o comuni, dovessero mettere in pericolo gli obiettivi intermedi e, a lungo termine, del PNRR a causa di un loro inadempimento nell'attuazione o esecuzione del piano. In particolare, giustificerebbero l'avvio della procedura volta a legittimare l'esercizio del potere sostitutivo:

- a) Il mancato rispetto di un obbligo o di un impegno assunto;
- b) La mancata adozione di atti o provvedimenti necessari per l'avvio dei progetti;
- c) Il ritardo, l'inerzia o la difformità nell'esecuzione dei progetti²¹.

In tali casi, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta della Cabina di Regia o del Ministro competente, assegna un termine per provvedere non superiore a trenta giorni all'ente territoriale considerato inadempiente, che, spirato infruttuosamente, legittima il Consiglio dei Ministri ad individuare un nuovo soggetto attuatore.

La procedura descritta all'art. 12, co. 1, del d.l. 77/2021, a ben vedere, ricalca la disciplina prevista dall'art. 8 della legge 131/03 in attuazione dell'art. 120 Cost.²² che concerne l'esercizio

²⁰ G. MANEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2021, p. 946.

²¹ Da notare che le circostanze, previste dal decreto-legge 77 del 2021 per l'attivazione dell'esercizio del potere sostitutivo, sono in numero maggiore e forse anche meno stringenti/9 rispetto alle discipline precedenti afferenti le modalità di intervento statale in ambito di fondi europei. A titolo esplicativo il decreto 133 del 2014 "Sblocca Italia" all'art. 12 prevedeva che per evitare sanzioni europee per il mancato utilizzo di fondi europei fosse possibile attivare l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del governo, ex art 9 co. 2 d.l. 69/2013 solo in casi di inerzia, accertato inadempimento o ritardo nell'attuazione degli interventi previsti.

²² Art. 120 Cost.: "La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare

del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli enti sub-statali, sia per comportamenti omissivi che commissivi²³. Inoltre, il comma 2 dell'art. 12 d.l. 77/2021, attribuisce al Ministro degli affari regionali la facoltà di promuovere iniziative di impulso e coordinamento nelle varie sedi di confronto fra centro e periferia, in particolare la Conferenza Stato-Regioni, nelle medesime ipotesi in cui è possibile esercitare il potere sostitutivo governativo.

L'intera materia dei poteri sostitutivi governativi, come oggi prevista, è entrata nell'ordinamento italiano dapprima a livello costituzionale con la riforma del Titolo V e successivamente attraverso la legge di attuazione 131/2003 c.d. legge La Loggia. L'art. 8²⁴ della suddetta legge, in particolare, ha dato attuazione alla disposizione costituzionale riguardante i poteri sostitutivi del governo ex art. 120 Cost.

Nondimeno, per comprendere il contenuto dei poteri sostitutivi previsti dal decreto *governance* del PNRR è necessario un richiamo ad alcune sentenze della Corte Costituzionale, come è possibile osservare dalla scheda tecnica della camera a supporto del testo del decreto²⁵. Dalla lettura congiunta delle sent. 56 del 2018 e 171 del 2015 emerge come la Corte abbia cercato di tracciare una linea per il legittimo esercizio dei poteri sostitutivi onde evitare che questi tocchino incautamente le attribuzioni regionali previste in Costituzione. In primis, l'esercizio del potere sostitutivo può essere attivato laddove i presupposti sostanziali e procedurali siano disciplinati con legge; ancora, questi devono essere attivati solo in presenza di un'accertata inerzia regionale e devono essere affidati ad organi del Governo e sempre in ossequio ai principi di leale collaborazione; infine, l'inerzia regionale deve riguardare atti o attività privi di discrezionalità sull'*an*. Pertanto, dall'esame della giurisprudenza costituzionale e dell'art. 8 della l. 131/2003 la disciplina dei poteri sostitutivi parrebbe di agevole estrapolazione.

4. La natura dei poteri sostitutivi 120 Cost.

4.1. Uno strumento di chiusura del Titolo V di carattere emergenziale

Fin dalla sua entrata in vigore, l'art. 120 Cost. ha suscitato notevoli interrogativi con riferimento alla sua portata prescrittiva, e segnatamente sia con riguardo alla natura degli atti -

la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.

²³ V. CERULLI IRELLI, Art. 8, in *Commento alla Legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia)*, *Rivista Astrid*, 2003, pp. 103-108; Scaccia, https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/anticipazioni/poteresostitutivo/index.html.

²⁴ Art. 8 l. 131/2003 in particolare il suo primo comma: “Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento”.

²⁵ http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/D21077c_vol.1.pdf?_1648575978210, in particolare dedicato al art. 12, pp. 68-78.

se amministrativi o legislativi - adottabili dal Governo²⁶ sia sulla sua portata applicativa²⁷. In primo luogo, può subito dirsi che i poteri sostitutivi previsti dell'art. 120 Cost. «consente(no) l'instaurazione di una relazione intersoggettiva di rilievo giuridico, che determina la legittimazione all'esercizio straordinario di attribuzioni o competenze di spettanza diversa»²⁸

La lettura dell'art. 120 Cost. pone fin da subito in luce il carattere emergenziale del potere sostitutivo che, infatti, è esercitabile in casi che si possono considerare di *grave* pericolo per l'unità della Repubblica: mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa europea, in caso di pericolo grave per l'incolumità pubblica, della tutela dell'unità giuridica ed economica e mancato rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ad una prima lettura, visto anche lo spirito della riforma del Titolo V, l'art. 120 Cost. potrebbe ritenersi, l'art. 120 Cost., semplicemente una norma di chiusura dei rapporti costituzionali fra centro e periferia in ossequio al principio di unità della Repubblica art. 5 Cost.²⁹; una facoltà, quella del governo, esercitabile in quanto è lo Stato centrale il garante unico dell'unità repubblicana. Del resto, l'attivazione dei «congegni sostitutivi» comporta «inevitabilmente un'alterazione del rapporto costituzionale»³⁰, giacché essi pongono le Regioni in uno stato di relativa incapacità nella determinazione del legittimo esercizio delle proprie prerogative costituzionali.

In realtà, fin dal principio numerosi osservatori hanno evidenziato la natura scoscesa della norma. In particolare, destava preoccupazione la mancanza di un limite esplicito alla discrezionalità del Governo nella scelta di utilizzare o meno i poteri ad esso attribuiti dall'art. 120 Cost.

Il requisito minimo per l'attivazione dei poteri sostitutivi governativi è un'omissione o commissione di un atto o attività amministrativa obbligatoria³¹. La giurisprudenza costituzionale risulta pacifica nel ritenere legittimo l'esercizio del potere sostitutivo solo laddove l'atto o l'attività amministrativa sia obbligatorio e privo di discrezionalità sull'*an*³². A tal proposito, vi è chi sostiene che, riguardando tale potere solo atti obbligatori, non vi sarebbe spazio nelle materie di competenza regionale residuale, ex art. 117, comma 4 Cost, per un'attivazione dei poteri sostitutivi governativi non potendosi configurare nessuna obbligatorietà nella scelta politica, sicché - quantomeno in linea di principio - non si dovrebbe

²⁶ R. DICKMANN, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà e poteri di ordinanza. Una lettura di sistema*, in *Federalismi.it* 19/2012, 20-26; G. FONTANA, *I poteri sostitutivi nella repubblica delle autonomie*, in *Issirfa.cnr.it*, novembre 2005, pp. 330-337.

²⁷ C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale* 2007,196-211; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in (a cura di) T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, 2003, pp. 235-240.

²⁸ R. DICKMANN, *cit.*, p.4.

²⁹ Art. 5 Cost: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

³⁰ G. M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, in *AA.VV. I processi di attuazione del federalismo in Italia*.

³¹ G. MAZZARITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 5/2005 p. 841.

³² Corte Cost. sentt 171/2015; 172/2004; 173/2004.

ritenere legittimo l'esercizio di poteri sostitutivi in materia di competenza residuale delle regioni.³³

Alla questione riguardante i tipi di atti che legittimerebbero l'esercizio del potere sostitutivo ex art. 120 Cost., si sovrappone quella riguardante la tipologia e la natura dei provvedimenti adottabili da parte del Governo. In dottrina³⁴ si è sostenuta la natura puramente amministrativa degli interventi sostitutivi del Governo, ritenendosi un intervento legislativo contrario al senso dell'art. 120 Cost. Ebbene, se per gli interventi in materia di incolumità pubblica³⁵ non sembrano esserci particolari dubbi sulla possibilità di un intervento *amministrativo*, la questione parrebbe più complessa sia con riferimento al caso di esercizio di poteri sostitutivi in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"³⁶, sia – soprattutto – con riguardo al caso di pericolo dell'unità giuridica ed economica della Repubblica; aree di intervento, queste, che non sono compatibili con interventi unicamente amministrativi³⁷. Sul punto, è difficile immaginare come un singolo atto amministrativo governativo possa porre rimedio in caso di pericolo dell'unità economica o giuridica in una specifica regione o territorio della Repubblica.

Affianco a questi ragionamenti, la giurisprudenza costituzionale ha qualificato l'esercizio del potere sostitutivo come avente natura emergenziale e volto, solo in modalità residuale, a superare crisi nei rapporti fra stato e regioni³⁸; ciononostante, la Corte stessa non ha del tutto escluso la possibilità di configurare una sostituzione legislativa o di utilizzare in questo caso il decreto legge³⁹

4.2. Più di qualche dubbio sull'effettivo perimetro dell'attivazione dell'esercizio del potere sostitutivo governativo: il caso della legge pugliese sulla parità di genere

Come prima accennato, orientamenti maggiormente apprensivi sull'effettivo margine di discrezionalità del governo nell'attivazione dell'esercizio dei poteri sostitutivi furono subito avanzati in dottrina fin dall'entrata in vigore della riforma del titolo V. Forse giustamente, si sosteneva⁴⁰ che l'art. 120 Cost. riformato disciplinasse la celebre clausola/limite dell'*interesse*

³³ M. MICETTI, *Titolo V e potere sostitutivo statale. Profili ricostruttivi ed applicativi*, in *dirittifondamentali.it*, 3/2020, p. 344.

³⁴ R. DICKMANN, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà e poteri di ordinanza. Una lettura di sistema*, in *federalismi.it*, 19/2012 p. 21.

³⁵ A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, in *Istituzioni di federalismo*, 5/2008, p. 665.

³⁶ Potestà legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, lett. m.

³⁷ A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, in *Istituzioni di federalismo*, 5/2008, p. 667, dove alla nota 84 riprende P. CAPACCI, A. MARTIN, *Il potere sostitutivo dopo la modifica del Titolo V della Costituzione (brevi note a margine della sentenza della Corte costituzionale 27 gennaio 2004, n. 43)*, in *Il diritto della Regione*, 2004.

³⁸ In particolare Corte Cost. sent. 43/2004.

³⁹ T. GROPPI, *"La Costituzione si è mossa": la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, in *Federalismi.it*, 9 settembre 2021.

⁴⁰ G. FONTANA, *I poteri sostitutivi nella repubblica delle autonomie*, 2005, pp. 11-14.

nazionale⁴¹ in chiave garantista, visti gli espliciti limiti di materia previsti, conseguentemente volti a salvaguardare le prerogative regionali; prospettiva influenzata dall'osservazione della prassi precedente alla riforma del Titolo V dove noto era l'abuso dell'utilizzo della clausola dell'*interesse nazionale* da parte del governo per sottrarre attribuzioni agli enti territoriali.

La Corte costituzionale⁴² ha definito presupposti e principi del legittimo esercizio da parte del Governo dei poteri dell'art. 120, co. 2, Cost., peraltro segnalando il carattere straordinario dello strumento sostitutivo, di cui ha circoscritto il legittimo esercizio a casi limite di "*emergenza istituzionale*"⁴³, dovendo preferire il governo il ricorso allo strumento della chiamata in sussidiarietà⁴⁴ o comunque l'esperimento di adeguati tentativi conciliativi sulla base del principio di leale collaborazione. L'effettivo contenuto delle definizioni fornite dalla Corte appare, tuttavia, quantomai incerto, soprattutto giustapponendo al concetto di *emergenza istituzionale* quello di *gravi pregiudizi di esigenze unitarie*⁴⁵. Di talché, sembrerebbe lecito considerare le ipotesi elencate dall'art. 120, co. 2 Cost.⁴⁶ alla stregua di specifiche espressioni di "esigenze unitarie nazionali". Una cosa è immaginare lo strumento come potere *emergenziale* e quindi rispondente a casistiche di questo genere, diverso è pensare che sia uno strumento utilizzabile ogni qual volta si ritenga che un atto o un'attività dell'ente territoriale possa minare *esigenze unitarie*, per quanto considerabili *gravi*. Ciò posto, non risulta agevole determinare con assoluta certezza quando l'attivazione del potere sostitutivo possa dirsi all'interno dei parametri individuati dalla Corte e non sfociare in valutazioni di natura politico-istituzionale idonee a depauperare le attribuzioni regionali⁴⁷.

Una risposta potrebbe giungere da un recente intervento sostitutivo del Governo Conte II nei confronti della regione Puglia in materia di parità di genere nella normativa elettorale. Con il decreto-legge 86/2020, convertito, senza modificazioni, dalla legge 98/2020, il Governo ha ritenuto opportuno attivare l'esercizio del potere sostitutivo come previsto dall'art. 120 Cost. Il Governo, in particolare, ha ritenuto di intervenire per via del mancato recepimento, da parte della Regione Puglia, della legislazione nazionale in tema di parità di genere come disciplinata dalla legge 165/2004⁴⁸ modificata dapprima dalla legge 215/2012⁴⁹ e poi successivamente dalla

⁴¹ Previsto agli articoli 117 comma 1 e 127 comma 3 previsti dalla riforma del Titolo V. Per un'utile ricostruzione L. TONELLI, *L'interesse nazionale tra (presunta) scomparsa e nuove proposte di formale reintroduzione*, in *Ambiente e Diritto*, 4, 2021.

⁴² Corte cost. sentt. 56/2018, 171/2015, 250/2009, 249/2009, 43/2004, 303/2003.

⁴³ Corte cost. sent. 43/2004.

⁴⁴ G. MARCHETTI, *Riflessioni a margine della prima sostituzione legislativa del Governo. Quali rischi a fronte di una lettura estensiva della formula "tutela dell'unità giuridica" e di un'inosseranza dei principi di ragionevolezza e proporzionalità?*, in *Federalismi.it*, 15/2021, p. 17.

⁴⁵ C. MAINARDIS, *cit.*, 2007, 189; A. D'ATENA, *Poteri sostitutivi e konkurrierende Gesetzgebung*, in *associazioneicostituzionalisti.it*, 2003.

⁴⁶ Art. 120, co. 2 Cost. "Mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".

⁴⁷ C. MAINARDIS, *cit.*, 2007, 204-2012; G. FONTANA, *cit.*, 2005, 12-18; G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, Cost.*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, pp. 734-758.

⁴⁸ Recante "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione".

⁴⁹ Recante "Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei Consigli e nelle Giunte degli enti locali e nei Consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni".

legge 29/2016⁵⁰. Il Governo, con il decreto 86 del 2020, affidando al Prefetto di Bari⁵¹ il compito di individuare le norme regionali incompatibili con il decreto, ha di fatto abrogato le disposizioni regionali ritenute incompatibili con la disciplina nazionale.

Ebbene, prescindendo da un'attenta descrizione dei fatti avvenuti⁵², ciò che salta all'occhio è che l'intero esercizio del potere sostitutivo, da parte del Governo, sia tutt'altro che in linea con il perimetro dettato dalla Corte costituzionale, tant'è che l'atto oggetto della sostituzione sono state leggi della regione Puglia e non atti privi di discrezionalità sull'an. Tale vicenda non può non aver incentivato i sospetti di chi fin, da subito, aveva evidenziato come i confini dell'esercizio dei poteri sostitutivi del governo, come previsti dell'art. 120 Cost., potessero essere molto più ampi di quelli delineati dalla Corte costituzionale. Può dirsi, in questa occasione, che il Governo abbia operato con «un ampio margine di discrezionalità nel valutare i presupposti per una sostituzione (e, per quanto qui più interessa, quello dell'unità giuridica), appare innegabile che una sua decisione, di intervenire in via sostitutiva, possa essere ispirata, inevitabilmente, da considerazioni di carattere politico»⁵³.

La vicenda pugliese può dar luogo ad un precedente rilevante, aprendo a scenari di sottoposizione dell'autonomia regionale a forme di supremazia *de facto* della legislazione centrale⁵⁴. L'occasione di specie ha messo in luce che il governo ha un ampio margine di discrezionalità nel valutare i presupposti per la sostituzione (unità giuridica⁵⁵ ed economica).

Da quanto visto, è possibile ritenere che il perimento di intervento del governo nell'esercitare i poteri sostitutivi, ex art. 120 Cost., come disciplinati dall'art. 12 del decreto legge 77/2021 sulla *governance* del PNRR, non sia di facile tracciamento essendo inserito in una disciplina non del tutto prognosticabile.

⁵⁰ Recante "Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire la parità della rappresentanza di genere nei Consigli regionali".

⁵¹ Con orientamenti diversi sull'effettivo potere esercitato da Prefetto: P. COLASANTE, *Il Governo "riscrive" la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell'esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, in *federalismi.it*, 9 settembre 2021 p. 17 e R. DICKMANN, *L'esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, cit., pp. 11-12.

⁵² P. COLASANTE, *Il Governo "riscrive" la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell'esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, in *federalismi.it*, 9 settembre 2021; G. MARCHETTI, *Riflessioni a margine della prima sostituzione legislativa del Governo. Quali rischi a fronte di una lettura estensiva della formula "tutela dell'unità giuridica" e di un'inosseranza dei principi di ragionevolezza e proporzionalità?*, in *Federalismi.it*, 15/2021; T. GROPPI, *"La Costituzione si è mossa": la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, in *Federalismi.it*, 9 settembre 2021; M. DI FOLCO, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del governo nei confronti della regione puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2020; D. CASANOVA, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto legge n. 86 del 2020*, in *Nomos*, 3/2020.

⁵³ G. MARCHETTI, *Riflessioni a margine della prima sostituzione legislativa del Governo. Quali rischi a fronte di una lettura estensiva della formula "tutela dell'unità giuridica" e di un'inosseranza dei principi di ragionevolezza e proporzionalità?* in *Federalismi.it*, 15/2021, p. 157.

⁵⁴ P. COLASANTE, cit. p.18.

⁵⁵ G. MARCHETTI, cit. p. 22.

4.3. Qualche piccolo accenno al principio di leale collaborazione nell'impalcatura della *governance* del PNRR

L'attivazione dell'esercizio del potere sostitutivo, come previsto dal decreto, parrebbe mitigato, nelle sue possibili applicazioni, dalla facoltà attribuita al Ministro degli Affari Regionali di promuovere «iniziative di impulso e coordinamento»⁵⁶ anche all'interno del sistema delle Conferenze, al fine di superare eventuali inerzie, dissensi o difformità dalle linee di attuazione del PNRR. Anche al comma secondo dell'art. 13⁵⁷, rubricato “superamento del dissenso” è previsto, come strumento di sintesi, la possibilità di usufruire della Conferenze Stato-Regioni.

Il sistema delle Conferenze⁵⁸, su cui si rimanda ad autorevoli scritti⁵⁹, funge da luogo privilegiato di discussione e sintesi fra gli interessi dello stato centrale e le istanze e gli interessi degli enti territoriali variamente intesi. In questo senso, il sistema conferenziale⁶⁰, ad una prima analisi, potrebbe supplire all'evidente penuria di luoghi in cui gli enti territoriali possano far emergere le proprie istanze⁶¹. Del resto, il sistema delle conferenze è incardinato sul principio di leale collaborazione che dovrebbe fungere da principio idoneo a garantire sia la tutela degli interessi unitari della Repubblica sia la salvaguardia delle prerogative dell'autonomie territoriali come previste in Costituzione. Un principio, pertanto, con potenzialità enormi nel sistema regionale italiano, essendo quest'ultimo sprovvisto di solidi luoghi del confronto. Come è stato evidenziato, la «giurisprudenza costituzionale ha mostrato grande fiducia nelle proprietà taumaturgiche del principio di leale collaborazione»⁶².

Il percorso del principio di leale collaborazione e dei luoghi istituzionali, al cui interno esso avrebbe dovuto trovare la sua principale casa, si può ritenere insoddisfacente, e il contesto

⁵⁶ Art. 12 co. 2 d.l. 77/2021: “Fermo restando l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui al comma 1” (esercizio del potere sostitutivo) “e nei casi ivi previsti, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie può promuovere le opportune iniziative di impulso e coordinamento nei riguardi di regioni, province autonome di Trento e di Bolzano, città metropolitane, province e comuni, anche in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nonché di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281”.

⁵⁷ Art. 13 co. 2 d.l.77/2021: “Ove il dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente provenga da un organo della regione, o della provincia autonoma di Trento o di Bolzano o di un ente locale, la Segreteria tecnica di cui all'articolo 4, anche su impulso del Servizio centrale per il PNRR, qualora un meccanismo di superamento del dissenso non sia già previsto dalle vigenti disposizioni, propone al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi cinque giorni, di sottoporre la questione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere, che devono essere definite entro il termine di quindici giorni dalla data di convocazione della Conferenza”.

⁵⁸ Ci si riferisce in particolare alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (c.d. Conferenza Stato-Regioni).

⁵⁹ R. BIFULCO, *Il sistema italiano delle Conferenze, relazione al convegno “Il mondo delle seconde camere”*, Torino, 31 marzo - 1 aprile 2005; R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2-3/2006, p.233 e ss, R. CARRIDA, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, 2018, pp. 1-ss.

⁶⁰ In particolare in riferimento al sistema delle conferenze durante le prime fasi della pandemia da Covid-19 C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *La Rivista del “Gruppo di Pisa”*, 1/2021, pp. 299-306.

⁶¹ Ci si riferisce in particolare alla mancanza di una camera rappresentativa degli interessi degli enti territoriali.

⁶² C. CARUSO, *cit.*, p. 285.

pandemico non ha fatto altro che aggravare tale consapevolezza⁶³. Non si vuole in questa sede avere l'ambizione di descrivere un fenomeno complesso e variegato come quello delle Conferenze; nondimeno, nel contesto italiano, in cui la politica nazionale ha un peso specifico maggiore di quella delle singole realtà regionali, i luoghi del confronto sono di per sé sbilanciati. Infatti, per quanto l'utilità e le potenzialità applicative di tale strumento siano evidenti, non pare potersi ritenere, ad oggi, che il sistema delle Conferenze sia in grado di "proteggere" gli spazi di autonomia garantiti dalla Costituzione agli enti sub-statali dalla propensione dei poteri centrali a riassorbire/assorbire competenze decentralizzate, ragion per cui la "leale collaborazione" può dirsi complessivamente insufficiente come principio ordinatore fondante dei rapporti Stato-Regioni⁶⁴.

Se ciò è vero, che tipo ruolo svolge la Conferenza Stato-Regioni in un contesto – come quello dell'attuazione del PNRR – in cui la preoccupazione e la fretta di ottenere le risorse europee potrebbe spingere il Governo a chiudere un occhio sulle istanze regionali e, di conseguenza, forzare plausibilmente la mano anche in sede di Conferenza Stato-Regioni?

5. Conclusioni

Il decreto 77/2021, che definisce la struttura organizzativa dell'esecuzione del PNRR italiano, prevede in varie sue disposizioni riferimenti agli enti territoriali. Pertanto, che tipo di ruolo si può desumere che avranno questi enti avranno nell'attuazione del PNRR che – come noto – risulterà determinate per la vita della Repubblica?

Dai pochi elementi qui esposti il quadro risulta scoraggiante⁶⁵. Il Piano, per come concepito, ha fra le sue principali ambizioni quello di superare, o quantomeno mitigare, l'ormai cronica disuguaglianza territoriale presente in Italia. Le materie oggetto del Piano, del resto, toccano numerose competenze e attribuzioni regionali, sicché le regioni dovrebbero, in quanto rappresentanti delle istanze dei loro territori, svolgere un ruolo di primo piano nella pianificazione del piano e nell'attuazione dello stesso. Sul tema della pianificazione, non paiono esserci dubbi circa il fatto che la partecipazione delle Regioni sia stata del tutto marginale⁶⁶; parimenti, sul versante dell'attuazione ed esecuzione, il ruolo delle Regioni potrebbe essere facilmente depotenziato.

A ben vedere, da una visione complessiva della struttura attuativa del piano emerge un sentimento di fondo nei confronti delle Regioni e degli altri enti locali: la paura che questi o possano sperperare le risorse europee o addirittura manchino di presentare progetti idonei ad attivare l'erogazione delle risorse del piano.

⁶³ C. CARUSO, *cit.*, *passim*.

⁶⁴ E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra stato e regioni*, in *Associazione italiana costituzionalisti*, 2019, pp. 194-198.

⁶⁵ Può essere utile dare un rapido sguardo a come è strutturata la *governance* di España Puede (PNRR spagnolo), la quale, prevista dal decreto-legge 36/2020 (130/000040), per quanto preveda la creazione di strutture di monitoraggio presso il governo (in particolare presso la Presidenza del consiglio e presso il *Ministerio de Hacienda*) parrebbe lasciare alle Comunidades Autonomas un spazio di autonomia decisionale e d'attuazione maggiore rispetto alle regioni italiane.

⁶⁶ M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra pnrr e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 4/2021.

Pare, infatti, che il ruolo degli enti territoriali sia quasi unicamente consultivo, sicché la decisione sarebbe appannaggio pressoché esclusivo del Governo, *rectius* della Presidenza del Consiglio. Ciò è evidenziato dalla disciplina della Cabina di regia e del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale; si aggiunga l'idoneità delle materie di competenza esclusiva statale *ex artt.* 117, co. 2 lett. a, Cost.⁶⁷ e 117, co. 2 lett. m, Cost. ad intervenire su materie riconducibili alle sfere di attribuzioni regionali. Tuttavia, la disposizione che più di altre potrebbe definire i futuri rapporti fra centro e periferia è l'art. 12 del decreto, grazie al quale il Governo dispone, potenzialmente, di un ampio margine di discrezionalità nell'esercizio del potere sostitutivo. Se il Governo dovesse attivare diffusamente l'esercizio dei poteri sostitutivi, alle Regioni residuerebbe un ruolo evidentemente marginale nell'attuazione del PNRR.

Dunque, nel ruolo che avranno lo stato centrale e enti territoriali nell'attuazione del PNRR, la bilancia si dovrebbe delineare su queste linee: su un piatto, il Governo dispone presso di sé delle principali strutture decisionali e di coordinamento nonché la decisiva possibilità di esercitare i poteri sostitutivi nei casi previsti dall'art. 12 del d.l. 77/2021; sull'altro, le Regioni appaiono molto marginalizzate nella partecipazione alla fase di pianificazione ed esecuzione del piano, residuando a loro solo strumenti consultivi.

Del resto, la disciplina della *governance* del PNRR risulta in linea con le tendenze attuali in tema di rapporto fra Stato e Regioni. Se è vero che l'attuazione del Piano impegna Governo e le articolazioni locali, la centralizzazione della decisione e dell'esecuzione viene ritenuta necessaria per tenere il passo degli impegni assunti in sede europea⁶⁸. Circostanza che forse non dovrebbe stupire, visto che – per effetto delle crisi che si sono sovrapposte e succedute nell'ultimo decennio – la legislazione nazionale è divenuta sempre più tecnica e dettagliata⁶⁹, comportando un notevole restringimento dell'ambito di operatività degli interventi regionali. A ben vedere, dal punto vista normativo, l'intervento regionale è notevole circoscritto, visto il tasso di specificità delle norme statali, sempre più di dettaglio; sul versante esecutivo, la prassi futura, derivante dall'attuazione del PNRR, potrebbe ridimensionare – e non di poco – anche i margini di autonomia degli esecutivi regionali.

⁶⁷ Art. 117, co. 2 lett. a, Cost. “Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea”.

⁶⁸ A. MARRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, in *Europa*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2021, pp. 1-11.

⁶⁹ R. BIN, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?*, in *Le Regioni*, 3/2021.