

GIOVANNI PROVVISIERO*

Le Regioni nella *governance* del PNRR**

ABSTRACT (EN): The essay examines the governance's framework of the National Recovery and Resilience Plan included in d.l. 77/2021. Particularly, it studies the role of the Regions in the implementation phase of PNRR and the interweaving of the State and the Regions, as well as the legitimacy of the surrogate powers with the constitutional law. The d.l. "Governance" and d.d.l. Concorrenza highlight the reduced role of the Regions in the transformation of the Italian country, and how they do not allow an assurance of the duty of loyal collaboration and the regional participation.

ABSTRACT (IT): L'articolo è dedicato alla disciplina della *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza recata nel d.l. 77/2021 e si concentra, in particolare, sul ruolo delle Regioni nella fase di attuazione del PNRR, sull'intreccio di competenze tra Stato e Regioni, nonché sulla legittimità della disciplina (speciale) del potere sostitutivo. In esso si pone in luce come il ridotto coinvolgimento delle Regioni nella *governance* del PNRR non garantisca appieno il rispetto del principio di leale collaborazione e la partecipazione regionale.

SOMMARIO: 1. Il PNRR tra esigenze di celerità e partecipazione delle Regioni. – 2. Il sistema delle competenze tra Stato e Regioni nel d.l. n. 77 del 2021. – 2.1 (Segue): il sistema delle competenze tra Stato e Regioni nel d.d.l. Concorrenza. – 3. La disciplina della *governance* nel d.l. n. 77 del 2021 e il ruolo delle Regioni. – 3.1 (Segue): la disciplina (derogatoria) dell'esercizio dei poteri sostitutivi. – 4. Conclusioni.

1. Il PNRR tra esigenze di celerità e partecipazione delle Regioni

La crisi sanitaria sviluppatasi negli ultimi due anni ha inciso profondamente sulla struttura sociale, economica ed istituzionale del nostro Paese. La pandemia, tuttavia può rappresentare un'occasione da non perdere - sia per l'Italia, sia per tutta l'Europa - al fine di ridurre il "*divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite*", come recita l'art. 174 TFUE.

Per fronteggiare la crisi, l'Unione europea ha varato il NextGenerationEU¹ (NGEU), uno strumento temporaneo per la ripresa di oltre 800 miliardi di euro, con l'obiettivo di contribuire alla ripresa economica e sociale dei Paesi colpiti dal Covid-19. Il NGEU

* Dottorando di ricerca in "Economic and Social Sciences" presso l'Università degli Studi di Teramo.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Il NGEU è composto dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, il quale rappresenta il suo fulcro, che metterà a disposizione 723,8 miliardi di euro erogati in forma di prestiti (385,8 mld) e sovvenzioni (338 mld), e dal REACT-EU per la ripresa per la coesione e i territori d'Europa che ammonta a 50,6 miliardi di euro, ripartiti in Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo Sociale europeo (FSE) e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). Cfr. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it.

rappresenta una sorta di patto “costituzionale” di solidarietà tra istituzioni sovrane europee² e offre l’opportunità di costruire un Paese più moderno, ma, soprattutto, un’Europa più unita. È fuori discussione che il piano di ripresa modificherà gli assetti istituzionali europei e nazionali, incidendo sulle attività di governo in considerazione degli obblighi imposti in sede europea.

Gli Stati membri che hanno deciso di avvalersi di tali risorse hanno dovuto realizzare un piano, rispettando criteri e requisiti coerenti con le priorità di azione dell’Unione e partecipando di fatto ad un “*maxi procedimento euro-nazionale*”³, come disciplinato dal Regolamento UE 2021/241⁴. Il 30 aprile 2021, il Governo italiano ha presentato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) alla Commissione europea, composto da progetti di riforma e di investimento articolati in sei missioni⁵ per un ammontare di 191,5 miliardi di euro⁶. Il PNRR italiano è stato approvato dalla Commissione europea e dal Consiglio dell’Unione Europea, il quale ha fissato, nella decisione di esecuzione⁷ e nel suo allegato, i traguardi (*milestones*) e gli obiettivi (*targets*) che le amministrazioni attuatrici, titolari dei progetti, dovranno conseguire secondo il cronoprogramma stabilito in sede europea.

Il PNRR si articola intorno a quattro settori ritenuti fondamentali per il suo successo: pubblica amministrazione, giustizia, competitività e semplificazione. Quest’ultima rappresenta certamente la riforma abilitante di tutto il piano di ripresa, intendendosi, con ciò, la definizione delle politiche che semplifichino le norme e le procedure e che riducano gli oneri burocratici per cittadini ed imprese⁸. Dunque, si ritiene essenziale intervenire sulla riduzione dello *stock* normativo⁹, nonché sulla qualità della regolazione. D’altronde, non è una novità che l’ipertrofia del sistema normativo e la sua scarsa chiarezza siano state le principali cause

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

³ N. LUPO, *Il piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi*, n. 1, 2022, p. 2.

⁴ Regolamento UE 2021/241 istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza disponibile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0241&from=IT>.

⁵ Le sei missioni sono: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

⁶ Il PNRR rappresenta una grande opportunità per l’Italia che potrà contare su 191,5 miliardi di euro, con l’aggiunta di un Fondo complementare ad opera del Governo italiano pari a 30,6 miliardi di euro. Pertanto, il piano di ripresa sarà pari a 222,1 miliardi di euro. Il PNRR aggiornato è scaricabile dal sito <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>. Per una trattazione completa dell’iter che ha condotto all’approvazione del PNRR si rinvia a P. CASALINO, *La fase di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: gestione, monitoraggio e controllo; principi trasversali e condizionalità per il corretto utilizzo delle risorse europee*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 5, 2021, pp. 1 ss.

⁷ Decisione di esecuzione del Consiglio dell’UE n. 10160/2021 disponibile al link <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10160-2021-INIT/it/pdf>.

⁸ Secondo il Glossario del Dipartimento del Ministero della Pubblica Amministrazione, per “semplificazione” si intende: “La politica che ha l’obiettivo di semplificare le norme e le procedure e di ridurre gli oneri burocratici a carico dei cittadini e delle imprese. L’obiettivo si raggiunge attraverso l’utilizzo di molteplici strumenti: innovazione normativa, organizzativa e tecnologica”.

⁹ Sul tema si rinvia a M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella “legge annuale di semplificazione”*, in *Dir. Pubbl.* n. 2, 2000, pp. 385 ss.; N. LUPO, *Primi (faticosi) passi del riordino normativo in attuazione della l. n. 50/1999*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2008, pp. 140-149; G. SORRENTI, *L’incerto sovrapporsi di “smaltimento” e “riassetto” nell’ultima stagione della semplificazione normativa*, in *Nuove aut.*, n. 3-4, 2008, p. 363; M. LUNARDELLI, *Decreti-legge e semplificazione normativa. Una rivalutazione della riduzione dello stock normativo mediante decreto-legge, alla luce di un recente decreto legislativo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2020, p. 4.

ostative allo sviluppo della competitività dell'Italia¹⁰; e d'altra parte, la semplificazione c.d. normativa è strettamente connessa a quella amministrativa, intesa come l'insieme delle riforme legate allo snellimento del procedimento e alla ricerca di una soluzione del mancato rispetto del termine a provvedere da parte delle amministrazioni¹¹.

L'esigenza di procedere ad una riforma del sistema normativo è da tempo al centro del dibattito politico e non sono mancati tentativi di riordino in tal senso¹². L'obiettivo insuccesso delle soluzioni politiche adottate ha fatto sì che il tema della semplificazione acquistasse una nuova centralità, in special modo a seguito della crisi sanitaria e della necessità di procedere all'attuazione del PNRR con misure amministrative efficienti.

I tempi stringenti a disposizione del Governo italiano non hanno permesso, tuttavia, il ricorso a strumenti legislativi ordinari come la legge delega, che, come è noto, necessita fisiologicamente di tempi lunghi per l'approvazione in Parlamento; per questa ragione si è fatto ricorso al decreto-legge. Secondo quanto si ricava dalla disciplina adottata, gli interventi di semplificazione avranno ad oggetto sia il sistema amministrativo, in generale, sia settori più specifici¹³.

L'esigenza di celerità deve coniugarsi con la garanzia della partecipazione degli enti territoriali interessati dalle misure del PNRR; e ciò sia in fase di progettazione sia in fase di attuazione. La trasversalità delle riforme e la straordinarietà del piano impongono un'attenzione alle relazioni Stato-Regioni e, in particolar modo, alla inevitabile attitudine espansiva e/o derogatoria del PNRR, che incide, di fatto, sul sistema delle competenze. A ciò si aggiunga che la partecipazione di tutti i livelli di governo coinvolti risulta essenziale anche alla luce dell'obiettivo del NGEU sopra ricordato, e cioè della riduzione delle disuguaglianze sociali, dovute in larga parte al differente stadio di sviluppo delle Regioni¹⁴. Da questo punto di vista, e a tacere di ogni altra considerazione che sarà svolta più oltre, sarebbe semplicemente inopportuno estromettere gli stessi da qualsivoglia tipo di partecipazione alla realizzazione di un progetto così ambizioso, anche alla luce di quanto dichiara solennemente l'art. 3, secondo comma, Cost., e cioè che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della

¹⁰ S. AMOROSINO, *Achille e la tartaruga. Semplificazione amministrativa e competitività nel "sistema Italia"*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1 ss., utilizza l'espressione "rischio amministrativo" mutuata dagli studi economici facendo riferimento: alle disfunzioni organizzative, alle regole procedurali disciplinanti le attività che ostacolano, in molti casi, le attività economiche, i ritardi nella formazione e nella cultura della dirigenza pubblica, la difficoltà nell'introduzione di meccanismi di responsabilità per i danni arrecati ai cittadini per l'inerzia o i ritardi degli atti della PA, la lentezza della giustizia amministrativa e, in alcuni casi, anche la sua poca risolutezza.

¹¹ M. A. SANDULLI, *Sanità, misure abilitanti generali sulla semplificazione e giustizia nel PNRR*, in *Federalismi.it*, Osservatorio di diritto sanitario, 28 luglio 2021, p. 7.

¹² Si ricordi il procedimento "taglia-leggi" introdotto dall'art. 14, commi 14 e ss., l.n. 246 del 2005 introdotto al fine di conseguire, attraverso un'opera di riordino legislativo, un sistema normativo più coerente e semplice. Sul tema: B. CARAVITA, *Attuazione del procedimento Taglia-leggi*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2009, N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale: immagine o sostanza?*, in *Astrid*, 2009, pp. 6 ss.; M. CECCHETTI, *Politiche di semplificazione normativa e strumenti "taglia-leggi" (Criticità e possibili soluzioni di un rebus apparentemente irrisolvibile)*, in *Federalismi.it*, n.8, 2010, pp. 6 ss..

¹³ In L. TORCHIA, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, in *Astrid*, n. 6, 2021 si analizzano diversi aspetti sia di carattere generale, sia di carattere più settoriale come ad esempio la digitalizzazione.

¹⁴ S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato dal Sud*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2021, pp. 1 ss.

*persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*¹⁵.

Entro questa prospettiva, occorre trovare un punto di equilibrio tra *efficienza e partecipazione*; i.e.: tra il rispetto dei principi che informano l'azione amministrativa – direttamente o indirettamente riconducibili alla prescrizione costituzionale sul buon andamento – e la garanzia della partecipazione democratica.

Protendere per una gestione più celere del PNRR senza un adeguato coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali (deputati all'attuazione delle misure previste) non permetterebbe neppure un uso efficiente delle risorse e non consentirebbe di valutare al meglio la strategicità (e la priorità) degli interventi da realizzare. Non è un caso che il 28 aprile 2021, le Regioni, in sede di Conferenza Stato-Regioni, abbiano ritenuto necessario “*procedere, in tempi rapidi ad un approfondito confronto, complessivo e settoriale, con il Governo per condividere gli obiettivi e le declinazioni delle priorità contenute nel PNRR*”, manifestando, in questo modo, disappunto per un loro mancato coinvolgimento nella fase di elaborazione del piano nazionale. E ciò, nonostante il Regolamento 2021/241, istitutivo del dispositivo di ripresa, avesse affermato che le autorità regionali e locali dovessero essere partner essenziali per l'attuazione del PNRR; e che vi fosse la necessità di consultarle e coinvolgerle adeguatamente “*conformemente al quadro giuridico nazionale*”. D'altra parte, nel “*Commission staff working document guidance to member states recovery and resilience plan*” si era anche precisato che gli Stati membri dovessero rendere noti i processi e le strutture da istituire a livello nazionale, regionale e locale, al fine di favorire la complementarietà e il coordinamento dei finanziamenti europei¹⁶. Una sorta di “raccomandazione”, invero, e non anche un obbligo di procedere in tal senso¹⁷, in ragion del fatto che – se si escludono talune ipotesi¹⁸ – l'Unione europea si disinteressa delle modalità con le quali lo Stato procede al riparto interno delle competenze¹⁹.

In conclusione, le scarse indicazioni provenienti dall'UE hanno finito per accordare ampia discrezionalità agli Stati membri circa il coinvolgimento delle autonomie territoriali. Per quanto concerne l'Italia, il Governo è intervenuto con d.l. n. 77 del 2021 (c.d. Decreto *governance*), convertito con l. 29 luglio 2021, n. 108, con il quale ha definito il quadro normativo nazionale di semplificazione e di attuazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal PNRR.

¹⁵ P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà* (con introduzione di E. DI SALVATORE), Galaad Edizioni, Giulianova, 2018.

¹⁶ “*Commission staff working document guidance to member states recovery and resilience plan*” consultabile al link: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/3_en_document_travail_service_part1_v3_en_0.pdf.

¹⁷ Vi sarebbe, invero, da riflettere intorno all'eventualità – contraria a quella citata nel testo e però certamente remota – che, per ragioni di celerità, il diritto UE imponesse di derogare al principio della partecipazione democratica; a fronte di una evenienza siffatta si potrebbe, forse, ritenere che il rispetto del principio si concreti in un controlimite all'applicazione sul piano interno del diritto UE.

¹⁸ In materia di comunicazioni elettroniche la normativa comunitaria non si è rilevata indifferente al sistema di riparto delle competenze interno, ma all'opposto ha inteso derogare al quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze; sul punto v. E. DI SALVATORE, *La Corte, le Regioni e il “Codice delle comunicazioni elettroniche”*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4, 2005, p. 3205.

¹⁹ Corte giust. 12 giugno 1990, causa C-8/88, *Germania c. Commissione*.

2. Il sistema delle competenze tra Stato e Regioni nel d.l. n. 77 del 2021

Il 30 dicembre 2021, il Governo italiano ha trasmesso alla Commissione europea i documenti necessari per richiedere la prima rata di 24,1 miliardi di euro, in quanto raggiunti i 51 *milestone* e *target* previsti per il 2021²⁰. Il 2022 rappresenta un anno cruciale per l'Italia, giacché si è aperta ufficialmente la fase di attuazione del PNRR che ci accompagnerà fino al 2026.

Come anticipato, questa fase è disciplinata in gran parte dal decreto *governance*, che definisce il quadro normativo nazionale con l'obiettivo di semplificare l'attuazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal PNRR. Le riserve su tale normativa sono diverse.

L'art. 1 individua nella competenza legislativa esclusiva dello Stato – segnatamente in quella dei rapporti con l'UE ex art. 117, comma 2, lett. a) e dei livelli essenziali di prestazioni ex art. 117, comma 2, lett. m) – il titolo di legittimazione dell'intervento normativo, sebbene molti dei settori disciplinati ricadano nell'ambito delle competenze delle Regioni (es. energia, istruzione, etc.). Questa scelta del legislatore non è priva di ambiguità. Invero, lo Stato avrebbe potuto ricorrere al meccanismo della c.d. chiamata in sussidiarietà per attrarre in capo a sé le funzioni amministrative e legislative relative a materie di competenza regionale (concorrente e residuale), laddove fossero stati ravvisabili esigenze di esercizio unitario. In tal caso, l'esercizio della competenza regionale avrebbe dovuto rispettare le garanzie fissate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003: la prima, relativa ad un apprezzamento sulla proporzionalità della legge statale attrattiva e dell'interesse unitario sotteso alla stessa; la seconda, relativa all'intesa, ovvero alla necessità di garantire la partecipazione delle Regioni interessate, in ottemperanza del principio di leale collaborazione²¹. Tuttavia, non è stata questa la strada prescelta; e aver preso le mosse dalle due competenze esclusive statali sopracitate pone alcuni profili di criticità.

Anzitutto, poco pertinente appare il riferimento ai rapporti con l'UE. La locuzione “rapporti dello Stato con l'Unione europea”, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. a),

²⁰ Il 28 dicembre 2021 il Commissario europeo per l'economia Paolo Gentiloni e il Ministro dell'Economia e delle Finanze Daniele Franco hanno definito gli Operational Arrangements (OA) del PNRR dell'Italia, stabilendo i meccanismi di verifica periodica concernenti il raggiungimento dei *milestone* e dei *target*, operazione questa necessaria per lo sblocco delle rate di rimborso semestrali delle risorse europee. Il documento “*Operational arrangements between the Commission and Italy*” è consultabile al seguente link: https://ec.europa.eu/info/files/operational-arrangements-between-commission-and-italy_en.

²¹ Nella sent. n. 303 del 2003 la Corte costituzionale ben cogliendo la portata derogatoria della “chiamata in sussidiarietà” ha individuato un meccanismo di controllo per giudicare la legittimità dell'istituto. Una sorta di “test di resistenza” (c.d. “*strict scrutiny*”) ove la Corte effettua una duplice valutazione: la prima in merito alla proporzionalità e alla ragionevolezza dell'interesse unitario sotteso alla legge statale attrattiva; la seconda in merito all'intesa con le Regioni coinvolte, e quindi dell'effettiva applicazione del principio di leale collaborazione. Ciò avrebbe anche rappresentato il portato naturale dei criteri di allocazione delle funzioni amministrative previsti dall'art. 118, co. 1, Cost. ove pur riconoscendo la competenza amministrativa generale in capo ai comuni, si consente che la stessa possa essere trasferita ad un livello istituzionale superiore nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. La Corte in merito ha anche precisato che l'attrazione verso l'alto coinvolge inevitabilmente anche le funzioni legislative, giacché, in ossequio al principio di legalità, l'esercizio della funzione amministrativa sconta l'esistenza di disposizioni normative, le quali ne disciplinano il contenuto sostanziale e procedurale, con ciò riesumando, di fatto, la vecchia logica del parallelismo delle funzioni; sul punto cfr A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 174 e ss.

Cost., attiene, invero, non già alle relazioni ordinamentali dello Stato, bensì a quelle di carattere istituzionale dello stesso, cui si aggiungono quelle delle Regioni, ex art. 117, terzo comma, Cost. Se così non fosse, infatti, privo di significato sarebbero le previsioni poste dal primo comma²² e dal quinto comma²³ dell'art. 117 Cost.; con la conseguenza ulteriore che l'intervento del Governo finirebbe anche per negare qualsivoglia attribuzione in favore delle Regioni.

In secondo luogo, il riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – c.d. LEP, ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost. – impone alcune considerazioni di carattere generale in relazione alla natura e alle modalità di esercizio di questa competenza esclusiva statale.

Com'è noto, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni si configura quale “materia non materia”²⁴ ed è espressione di una competenza di tipo finalistico; essa non individua un oggetto definito, ma fissa uno standard di tutela che lo Stato è chiamato a garantire. In dottrina si discorre anche di “materia trasversale”: è la legge dello Stato che autodefinisce la propria sfera d'incidenza, intercettando oggetti eterogenei rientranti in ambiti competenziali diversi. La natura trasversale dei livelli essenziali delle prestazioni è stata da tempo affermata dalla Corte costituzionale²⁵; e postulando una inevitabile attitudine espansiva apre ad una potenziale conflittualità con le Regioni.

Assumere la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni come titolo legittimante del decreto-legge fa assumere un ruolo particolarmente penetrante allo Stato, il cui intervento si caratterizza per essere del tutto flessibile: è lo stesso decreto, infatti, che circoscrive l'intensità dell'azione. La capacità dei LEP di permeare ogni materia, congiuntamente all'impianto costruito dal d.l. n. 77 del 2021, rende evidente la scelta del Governo di centralizzare il più possibile la fase di attuazione del PNRR: più che incaricate di svolgere ulteriormente la disciplina legislativa, le Regioni sembrerebbero, invero, chiamate a dare attuazione al decreto-legge. Al netto dei dubbi che potrebbero nutrirsi circa la non immediata applicabilità delle misure contenute nel decreto-legge, ciò solleva due questioni, ossia (1) se lo Stato sia tenuto comunque a riservare alla potestà legislativa delle Regioni una parte

²² Art. 117, primo comma, Cost.: “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali”.

²³ Art. 117, quinto comma, Cost.: “Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”.

²⁴ A. D'ATENA, *Diritto...*, cit., p. 164.

²⁵ Corte cost., sent. 19 giugno 2002, n. 282. La Corte precisa che “La legge regionale interviene quindi, secondo la difesa regionale, in materia di tutela della salute, nella quale non vi è dubbio che la Regione disponga di una potestà legislativa concorrente, salvi naturalmente i limiti derivanti dall'esistenza di alcune materie “trasversali” di potestà legislativa statale, come quelle di cui alle lett. l) ed m) del comma 2 dell'art. 117 Cost”. Sul punto sempre Corte cost., sent. 11 gennaio 2010, n. 10: “Non si tratta, infatti, di una “materia” in senso stretto, bensì di una competenza trasversale, idonea cioè ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter predisporre le misure necessarie per attribuire a tutti i destinatari, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle” in questo senso anche Corte cost., sent. 30 novembre 2009, n. 322.

dell'intervento ovvero (2) se, in caso di risposta negativa, sia tenuto comunque a garantire loro una partecipazione alle scelte che si determinassero:

(1) la giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito che il sostantivo “essenzialità” ha ad oggetto il “minimum intangibile della prestazione”²⁶ che lo Stato deve necessariamente assicurare su tutto il territorio nazionale, in modo che i cittadini non siano assoggettati a regimi di assistenza, per quantità e qualità, ritenuti insoddisfacenti dallo stesso Stato. Essi hanno l'obiettivo di garantire il “contenuto essenziale (o minimo)” dei diritti²⁷, intendendosi con detta locuzione il limite al di sotto del quale il legislatore non potrebbe “scendere”, pena l'eccessiva compressione dell'effettività dei diritti²⁸. In un caso riguardante il diritto all'istruzione, la Corte ha riconosciuto la possibilità per le Regioni “di migliorare i suddetti livelli di prestazioni”²⁹, adeguandoli alle esigenze locali. Da ciò se ne deduce che non sussista un obbligo per lo Stato di arrestarsi al contenuto intangibile della prestazione e che l'effettivo margine di azione per un intervento legislativo della Regione dipenda dall'intensità dell'intervento statale. Nel caso che qui ci occupa, sarà possibile per le Regioni: 1) esercitare la loro potestà legislativa, sempreché residui uno spazio in tal senso; 2) esercitare detta potestà nel rispetto degli standard minimi fissati dallo Stato; 3) derogare eventualmente a tali standard, ma solo in *melius*³⁰;

(2) nel caso in cui si ammetta che l'intervento dello Stato possa legittimamente disciplinare per intero gli oggetti ricadenti entro le materie di competenza regionale, fino a interessare persino ciò che non sarebbe propriamente “essenziale” (da questo punto di vista, infatti, il discrimine tra ciò che è “essenziale” e ciò che non lo è dipenderebbe, allora, solo dalla volontà del legislatore), resterebbe da comprendere se lo Stato sia tenuto al rispetto del principio di leale collaborazione, *a fortiori* quando il suo intervento aprisse a conseguenze pressoché analoghe a quelle che si avrebbero nel caso dell'attrazione in sussidiarietà.

A tal proposito, la Corte costituzionale ha chiarito che le Regioni debbano essere coinvolte finanche a fronte dell'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato (*i.e.*: materia trasversale) quando l'intervento legislativo determinasse un “intreccio” di competenze. Nella

²⁶ Emblematica è Corte cost., sent. 1° luglio 2015, n. 125, punto 4.1 del Considerato in diritto, dove si afferma che la legge dichiarata illegittima “disponendo una riduzione dello standard dei posti letto, non tenda a garantire un minimum intangibile alla prestazione, ma ad imporre un tetto massimo alla stessa, Quest'ultima prescrizione, dunque, non essendo nemmeno correlata all'ipotesi del finanziamento da parte dello Stato, non appare conforme ai parametri di riferimento invocati nel ricorso”. Sulla stessa scia Corte cost., sent. 10 maggio 2012, n. 115, punto 2 Considerato in diritto, ove “la garanzia dei livelli essenziali di alcune prestazioni sanitarie, che devono essere assicurate dalle Regioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, rispettando gli standard minimi determinati dalla legislazione statale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.)”.

²⁷ G. BARTOLI, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali: profili interpretativi*, in *Amministrazione in cammino*, 2009.

²⁸ In C. CASTELLI, *Alla ricerca del “limite dei limiti”: il “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali nel dialogo fra le corti*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, pp. 465 e ss., si mette in luce la mutevole fisionomia che l'espressione “contenuto essenziale” ha assunto nella giurisprudenza della Consulta.

²⁹ Corte cost., sent. 24 giugno 2009, n. 200.

³⁰ Corte cost. sent. ult. cit., punto 27 del Considerato in diritto: “Non vi è dubbio, infatti, che tra i suddetti “diritti civili e sociali” rientrano anche quelli connessi al sistema dell'istruzione, con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale; ferma comunque la possibilità per le singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni e, dunque, il contenuto dell'offerta formativa, adeguandola, in particolare, alle esigenze locali”.

sentenza n. 88 del 2003³¹, proprio in relazione alla definizione dei LEP, il giudice delle leggi ha precisato che “la violazione dello specifico procedimento di consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, e quindi del principio di leale collaborazione, renderebbe illegittima la compressione dei poteri delle Regioni e delle Province autonome”. A ciò ha fatto seguito la sentenza n. 134 del 2006, con cui si è ulteriormente precisato che detta consultazione deve concretarsi nel rilascio di una intesa con le Regioni³².

Entro questa prospettiva, in ragione del fatto che occorra la c.d. “codecisione paritaria”³³, un nodo da sciogliere è quello relativo alla natura dell’intesa. Nella sua giurisprudenza³⁴, la Corte, a fronte di materie di competenza legislativa delle Regioni, ha ritenuto che l’intesa sia *condicio sine qua non* per giungere ad un effettivo esercizio del principio di sussidiarietà e che, per questa ragione, sia da qualificare “in senso forte”. Poiché tale meccanismo rende possibili situazioni di stallo decisionale a causa del possibile mancato raggiungimento dell’intesa, la Corte ha ritenuto che sia necessario individuare soluzioni che permettano di superare il veto opposto dalle Regioni³⁵. Ciò, tuttavia, non incide, di per sé, sulla natura dell’intesa, giacché – come la Corte ha più volte sottolineato – una disciplina che prevedesse meccanismi atti a spostare la volontà decisoria in capo ad una delle parti sarebbe senz’altro illegittima; quello che si chiede, al contrario, è che si indichino “idonee procedure per consentire lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare le divergenze” in caso di dissenso³⁶. Questa soluzione andrebbe estesa al caso che qui ci occupa.

2.1. (Segue): il sistema delle competenze tra Stato e Regioni nel d.d.l. Concorrenza

Il problema del coinvolgimento delle Regioni nella disciplina recata dallo Stato è destinato a riproporsi ogniqualvolta sia predisposto un intervento legislativo in attuazione del PNRR. Questo problema si pone finanche con il d.d.l. Concorrenza 2021, deliberato dal Consiglio

³¹ Corte cost., sent. 13 marzo 2003, n. 88: “Risulta evidente che la violazione dello specifico procedimento di consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e quindi del principio di leale collaborazione, rendono illegittima la compressione dei poteri delle Regioni e delle Province autonome”.

³² C. DI SOMMA, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l’intesa*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2006, p. 2; E. BALBONI, P.G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006, pp. 1 – 3.

³³ M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, pp. 1-3.

³⁴ Corte Cost., sent. 25 settembre 2003, n. 303; sent. 13 gennaio 2004 n. 6; sent. 11 ottobre 2005, n.383.

³⁵ Corte. Cost., sent. 7 giugno 2005, n. 378: “L’esigenza di leale collaborazione, insita nell’intesa, non esclude a priori la possibilità di meccanismi idonei a superare l’ostacolo che, alla conclusione del procedimento, oppone il mancato raggiungimento di un accordo sul contenuto del provvedimento da adottare; anzi, la vastità delle materie oggi di competenza legislativa concorrente comporta comunque, specie quando la rilevanza degli interessi pubblici è tale da rendere imperiosa l’esigenza di provvedere, l’opportunità di prevedere siffatti meccanismi, fermo il loro carattere sussidiario rispetto all’impegno leale delle parti nella ricerca di una soluzione condivisa”.

³⁶ Corte Cost., sent. 26 gennaio 2011, n. 33; in relazione ai c.d. livelli essenziali di assistenza v. sent. 23 marzo 2006, 134, cit., ove si sottolinea come l’intesa in sede di Conferenza permanente sia condizione indispensabile per la partecipazione delle Regioni e degli enti locali.

dei ministri il 4 novembre 2021 e attualmente all'esame della X Commissione permanente industria, commercio, turismo del Senato.

Adottato in attuazione dell'articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99, esso si propone di promuovere lo sviluppo della concorrenza, al fine di garantire l'accesso ai mercati anche ad imprese di piccole dimensioni, tenendo conto degli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell'occupazione, contribuire al rafforzamento della giustizia sociale, nonché di implementare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici e i livelli di tutela dell'ambiente e della salute. Il d.d.l. ha l'obiettivo ulteriore di rimuovere gli ostacoli regolatori – normativi e amministrativi – all'apertura dei mercati e di garantire la tutela dei consumatori. In breve, il legislatore considera la tutela e la promozione della concorrenza un fattore essenziale volto a favorire l'efficienza e la crescita economica del Paese. Sebbene in questo caso la “materia” interessata sia quella della “tutela della concorrenza”, di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.), i rilievi che possono qui svolgersi sono pressoché analoghi a quelli già posti a proposito dei livelli essenziali delle prestazioni; con due avvertenze: in primo luogo, è da osservare che la disciplina contenuta nel d.d.l. concreti solo “una prima serie di misure” dedicate alla concorrenza e che nuovi interventi troveranno in seguito spazio “in differenti norme”; in secondo luogo, mentre nel caso dei LEP la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la possibilità al legislatore regionale di esercitare la potestà legislativa modificando *in melius* gli standard minimi introdotti con legge statale, qui risulterebbe preclusa ogni possibilità di intervento da parte del legislatore regionale, quand'anche detto intervento fosse migliorativo rispetto alle misure concorrenziali introdotte dallo Stato. Questa conclusione troverebbe conforto nella giurisprudenza della stessa Corte, ove si è precisato che la materia “tutela della concorrenza” sia idonea a creare un “intreccio inestricabile” tra competenze statali e competenze regionali, in ragione della presenza di “forti connessioni”, tali da costituire una sorta di “unico progetto”, sebbene esse siano espressione di interessi distinti³⁷. Uno spazio per un intervento autonomo delle Regioni residuerebbe solo nell'eventualità che la disciplina non involga profili strumentali alla tutela della concorrenza³⁸.

A tal proposito, le materie coinvolte nel d.d.l. rendono ancor più interessante la questione relativa alla partecipazione regionale laddove entrino in gioco competenze concorrenti o residuali delle Regioni. Le più evidenti sono l'energia, la tutela della salute, l'ordinamento della comunicazione e i servizi pubblici locali. Tuttavia, non si esclude che diverse misure

³⁷ Corte Cost., sent. 9 novembre 2016, n. 251: “Queste disposizioni sono tenute insieme da forti connessioni, proprio perché funzionali al progetto di riordino dell'intero settore dei servizi pubblici locali di interesse economico generale. Sebbene costituiscano espressione di interessi distinti, che corrispondono alle diverse competenze legislative dello Stato e delle Regioni, esse risultano inscindibili l'una dall'altra, inserite come sono in un unico progetto. Nel dare attuazione a principi e criteri direttivi in esse contenuti, il Governo supera lo scrutinio di legittimità costituzionale se rispetta il principio di leale collaborazione, avviando le procedure inerenti all'intesa con Regioni e enti locali nella sede della Conferenza unificata”.

³⁸ Così in materia di servizi pubblici locali la Corte cost., sent. 9 novembre 2016, n. 251, Considerato in diritto 8.1: “Si tratta di una disciplina (...) su cui questa Corte si è più volte pronunciata, ravvisando una competenza legislativa statale esclusiva nel disciplinare il regime dei servizi pubblici locali di interesse economico “per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato” e che siano volti, “in via primaria, alla tutela e alla promozione della concorrenza”, nel limite della proporzionalità e adeguatezza dell'intervento. Una competenza legislativa residuale a disciplinare tutti quei profili (ivi compreso il trasporto pubblico locale) che non siano strumentali a garantire la concorrenza”.

recate all'interno del testo normativo in esame siano idonee ad intersecare altre materie non direttamente desumibili, confermando l'ampia portata della competenza esclusiva statale concernente la "tutela della concorrenza", capace di restringere sensibilmente lo spazio di azione delle Regioni.

La materia dei servizi pubblici locali risulta particolarmente interessante ai fini della trattazione sinora condotta, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale che si è prodotta al riguardo³⁹. L'art. 6, sez. III, del d.d.l. autorizza il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla entrata in vigore della legge, un decreto legislativo di riordino dei servizi pubblici locali, lasciando aperta la possibilità che ciò possa avvenire anche mediante apposito Testo unico. Esso fissa i principi e i criteri direttivi che il decreto legislativo dovrà rispettare, prevedendo, inoltre, che quest'ultimo sia adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata solo per gli aspetti concernenti i punti di cui alle lettere d) e o), ossia in relazione alla "definizione dei criteri per l'ottimale organizzazione territoriale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, anche mediante l'armonizzazione delle normative di settore, l'introduzione di incentivi e meccanismi di premialità delle attività e delle gestioni dei servizi a livello locale" e alla "razionalizzazione del rapporto tra la disciplina dei servizi pubblici locali e la disciplina per l'affidamento dei rapporti negoziali di partenariato regolati dal codice del Terzo settore (...) in conformità agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale⁴⁰". Per tutti gli altri casi in luogo dell'intesa sarà necessario solo "sentire" la Conferenza. La differenza è di sostanza: l'acquisizione dell'intesa (in senso forte) presuppone che lo Stato e le Regioni siano posti in posizione di equiordinazione e che il mancato rilascio dell'intesa possa essere superato solo alle condizioni stabilite dalla Corte costituzionale, secondo quanto già chiarito più sopra; l'acquisizione del parere – che l'utilizzo del verbo "sentire" postula – sconta, invece, un modello partecipativo in cui i soggetti non siano affatto posti in posizione di equiordinazione: la competenza ad intervenire nella disciplina della materia spetterebbe allo Stato e il parere delle Regioni (ma anche degli enti locali rappresentati in Conferenza) si darebbe unicamente in ragione dei riflessi che tale disciplina avrebbe sugli interessi regionali; con la conseguenza che lo Stato sarebbe tenuto ad acquisirlo, senza, tuttavia, doverlo seguire. Soluzione, questa, assai discutibile dal punto di vista del rispetto del principio di leale collaborazione (e, dunque, della legittimità della disciplina), essendo gli oggetti attratti entro la materia "servizi pubblici locali" strettamente connessi tra loro. D'altra parte, proprio in relazione alla materia dei servizi pubblici locali, deve citarsi la sentenza n. 251 del 2016, con cui la Corte costituzionale ha sostenuto che l'acquisizione del mero parere in luogo dell'intesa regionale fosse illegittima. In quella occasione, la declaratoria di illegittimità interessò più disposizioni della legge n. 124 del 2015: disposizioni relative ad ambiti eterogenei e però tutte afferenti alla materia "servizi pubblici locali". A ben vedere, molte di esse finiscono per essere coincidenti proprio con quelle recate ora dal d.d.l. Concorrenza.

³⁹ F. CASALOTTI, *La corte costituzionale e i criteri di riparto delle competenze on riferimento ai servizi pubblici locali dopo la riforma del Titolo V Parte II della Cost.*, in *Le Regioni*, n. 1, 2005, pp. 6-9.

⁴⁰ Si veda in materia di Terzo settore Corte cost., sent. 20 maggio 2020, n. 131.

3. La disciplina della *governance* nel d.l. n. 77 del 2021 e il ruolo delle Regioni

Alla stregua delle considerazioni che si sono svolte, risulta essenziale comprendere in che modo il d.l. *governance* disciplini l'assetto di governo del piano e quale spazio accordi al confronto istituzionale con le Regioni.

La prima questione di rilievo relativa all'equilibrio decisionale e organizzativo tra Stato e Regioni concerne l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Cabina di Regia (art. 2), alla quale partecipano - oltre al Presidente del Consiglio - i Ministri e i Sottosegretari di Stato competenti in base agli argomenti trattati in ciascuna seduta. La Cabina di Regia assume un ruolo preminente nell'attuazione del PNRR ed esercita il potere di indirizzo, di impulso e di coordinamento generale ed è chiamata ad effettuare, altresì, la verifica e il monitoraggio dello stato di avanzamento degli interventi previsti in attuazione del piano e ad evidenziare, laddove presenti, eventuali criticità. Il quadro disegnato dall'art. 2 è emblematico della scelta di spostare la direzione del Piano a livello nazionale e in particolare nelle mani di un organismo ristretto anziché in capo all'organo esecutivo. Le Regioni e le Province autonome partecipano alle sedute della Cabina per il tramite del Presidente di Regione (nel caso in cui siano "esaminate questioni di competenza di una singola Regione o Provincia autonoma") oppure attraverso il Presidente della Conferenza delle Regioni (nel caso in cui le questioni dovessero concernere più Regioni o Province autonome)⁴¹. Detta previsione, in verità, si estrinseca in una garanzia "debole" della partecipazione regionale, giacché le Regioni e le Province autonome sono considerate alla stregua dei "rappresentanti dei soggetti attuatori" e dei "rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale", invitati anch'essi - eventualmente - alle riunioni. E ciò resta confermato dal fatto che le Regioni e le Province autonome sarebbero chiamate a fornire un mero parere sulle questioni esaminate: parere che potrebbe essere sempre disatteso senza motivazione alcuna⁴². Allo stesso modo, tale debolezza si riscontra finanche nella partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (art. 3) e persino nell'ipotesi in cui si trattasse di coordinare le funzioni statali di programmazione e di attuazione del PNRR con le competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni alle Province autonome; in quest'ultimo caso, infatti, la disposizione dell'art. 2, comma 5, stabilisce, senza null'altro aggiungere, che il Ministro per gli affari regionali e le autonomie "promuove le conseguenti iniziative" anche in sede di Conferenza permanente e di Conferenza unificata⁴³.

Uno spiraglio per la partecipazione regionale sembra esservi nella parte in cui il decreto-legge disciplini i compiti dell'Ufficio per la razionalizzazione e il miglioramento della

⁴¹ L'articolo 2, comma 3, del d.l. n. 77 del 2021 come modificato dalla l. n. 108 del 2021, ha aggiunto la possibilità di prender parte alla Cabina al Presidente dell'ANCI e dell'UPI, in caso di questioni di interesse locale. Tale modifica non rileva un maggiore grado di partecipazione delle autonomie territoriali.

⁴² M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021, p. 188.

⁴³ Per una trattazione sul sistema delle conferenze in tempi di emergenza E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2020, p. 512 e ss.

regolazione e semplificazione” (art. 5), che tra i suoi obiettivi annovera quello della promozione degli interventi normativi, organizzativi e tecnologici attraverso una “Agenda di semplificazione” da condividere con le Regioni⁴⁴.

All’attuazione del Piano provvedono soggetti diversi, secondo le rispettive competenze “istituzionali” e anche soggetti attuatori esterni (art. 9).

Infine, l’art. 33 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, ha istituito presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri il Nucleo PNRR Stato-Regioni. Si tratta di un tavolo tecnico deputato all’esercizio di funzioni di coordinamento e di supporto delle autonomie territoriali nell’esecuzione del piano. L’organismo deve curare la fase istruttoria dei tavoli tecnici di confronto settoriali con le autonomie, prestare supporto tecnico alle stesse e condividere con le strutture competenti le informazioni e i dati. Il Nucleo PNRR Stato-Regioni assolve ad un’ulteriore funzione fondamentale per le Regioni e le Province autonome, poiché deve prestare supporto nell’elaborazione di progetti di grande rilevanza strategica per le stesse, denominati “Progetti bandiera”, e cioè progetti che si propongono di affrontare peculiari criticità dei territori proponenti. Tra questi, ad esempio, vi sono progetti (già approvati) che hanno ad oggetto la rigenerazione dei borghi, la transizione ecologica e la salute. La previsione del Nucleo PNRR Stato-Regioni e dei “Progetti Bandiera” è stata salutata da taluni con favore, in quanto si è vista in essa un modo per colmare il deficit della garanzia della partecipazione regionale. Questo rilievo è forse non del tutto giustificato, giacché l’istituzione del Nucleo PNRR Stato-Regioni risponde ad una esigenza specifica, e cioè quella di fornire assistenza tecnica agli enti territoriali e non già quella di costituire una sede di raccordo tra tutti i livelli di governo. Lo stesso deve dirsi per i “Progetti bandiera”, il cui fine è quello di porre rimedio a problemi strutturali propri delle aree territoriali più svantaggiate del nostro Paese e non già di aprire alla collaborazione tra lo Stato e le autonomie territoriali.

3.1. (Segue): la disciplina (derogatoria) dell’esercizio dei poteri sostitutivi

La discussione sui profili generali dell’esercizio del potere sostitutivo, disciplinato in Costituzione agli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, Cost., è stata affrontata da tempo in modo assai circostanziato da parte della dottrina italiana⁴⁵, alla quale può rinviarsi per un’analisi dettagliata⁴⁶. Per ciò che interessa in questa sede, le maggiori

⁴⁴ Per ciò che concerne il monitoraggio e il controllo dell’attuazione del PNRR, il quale viene affidato al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell’Economia e delle Finanze che istituisce un ufficio denominato Servizio centrale per il PNRR (art. 6), mentre la fase di coordinamento viene attribuita alle amministrazioni centrali secondo le loro competenze (art. 8).

⁴⁵ E dalla giurisprudenza della Corte costituzionale: Corte cost. sent. 23 marzo 1994, n. 116; sent. 8 luglio 2004, n. 227; sent. 7 maggio 2012, n. 121; sent. 21 maggio 2012 n. 131; sent. 2 luglio 2012, n. 179; sent. 16 luglio, n. 219; sent. 7 luglio 2015 n. 171.

⁴⁶ S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 209 e ss.; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano, 2007; R. DICKMANN, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà e poteri di ordinanza*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2012, pp. 1 e ss.; R. DICKMANN, *L’esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l’espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2020, pp. 2-8.

perplexità concernono la peculiare disciplina del ricorso all'istituto da parte dello Stato al fine di garantire "il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali", nel rispetto del principio di leale collaborazione. In tutta evidenza, la disciplina recata dagli articoli 12 e 13 del d.l. n. 77 del 2021 si configura quale disciplina speciale rispetto a quella generale recata dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003, adottata in attuazione dell'art. 120 Cost.

L'art. 8 della l. n. 131 del 2003⁴⁷ stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro competente per materia (anche su iniziativa delle Regioni e degli enti locali) assegna un termine congruo all'amministrazione interessata per l'adozione degli atti dovuti o necessari. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'ente interessato, adotta i provvedimenti necessari ovvero nomina un commissario. La disposizione si chiude precisando che alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa anche il Presidente della Giunta regionale della regione interessata dal provvedimento. Quando l'intervento sostitutivo non è procrastinabile per motivi di urgenza o di pericolo per le finalità tutelate dall'art. 120 Cost., il Consiglio dei ministri o il Ministro competente adotta i provvedimenti necessari dandone immediata comunicazione alla Conferenza Stato-regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali⁴⁸.

L'art. 12, comma 1, del d.l. prevede, invece, che, in caso di mancato rispetto degli obblighi e degli impegni relativi all'attuazione del PNRR (che, alla luce del successivo comma 3, si sostanziano nell'inadempimento, il ritardo, l'inerzia e la difformità), il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della Cabina di regia o del ministro competente, assegna ai soggetti attuatori un termine per provvedere non superiore a 30 giorni, derogandosi, in questo modo, a quanto previsto dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003, che discorre di "termine congruo". In caso di perdurante inerzia, e sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio oppure, in alternativa, un commissario ad acta, che provvederanno ad adottare gli atti o i provvedimenti necessari, in luogo del soggetto inadempiente; nel caso in cui, però, l'attuazione si rivelasse assolutamente "indispensabile", il soggetto chiamato a sostituirsi ai soggetti attuatori inadempienti sarebbe legittimato ad adottare ordinanze motivate finanche in deroga alla legislazione statale e regionale (tranne quella penale). Nel caso in cui la deroga riguardasse la legislazione regionale, tale soggetto deve acquisire l'intesa in sede di Conferenza permanente.

L'art. 13 disciplina ipotesi diverse da quelle considerate dall'art. 12; esso si riferisce ai casi di "dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente" che possano provenire sia da un organo statale sia da quello regionale; in questi casi è previsto un meccanismo di superamento del dissenso: nell'ipotesi in cui esso si riferisca all'organo statale, la questione viene portata all'attenzione del Consiglio dei ministri; nell'ipotesi in cui, invece, esso riguardi l'organo regionale, la questione è sottoposta alla Conferenza permanente, chiamata a "concordare le

⁴⁷ A. D'ATENA, *Diritto...*, cit., pp. 348-353, il quale fissa la sequenza procedimentale recata nell'art. 8, l. n. 131/2003: 1) fissazione dell'ente inadempiente e del termine a provvedere; 2) decorso il termine, audizione dell'organo inadempiente; 3) riunione del consiglio e partecipazione del Presidente di Giunta regionale interessato; 4) intervento sostitutivo del Consiglio dei ministri (nomina commissario *ad acta*).

⁴⁸ S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova...*, cit., p. 324.

iniziative da assumere”. Nel caso di stallo, tuttavia, sarà possibile per il Consiglio dei ministri esercitare i necessari poteri sostitutivi.

Nel complesso, detta procedura appare discutibile sia con riguardo alla *ratio* dei poteri sostitutivi⁴⁹ sia con riferimento al principio di leale collaborazione, il cui rispetto è prescritto dall’art. 120 Cost. Mentre, infatti, la necessità di acquisire l’intesa regionale è prevista nel caso in cui siano adottate ordinanze in deroga alla legislazione regionale e qualora le Regioni manifestino il proprio dissenso alla realizzazione degli interventi, nell’eventualità in cui vi sia inadempimento, ritardo, inerzia o difformità rispetto agli obblighi da eseguire, l’esercizio del potere sostitutivo potrebbe darsi acquisendo un mero parere. Questa lacuna, peraltro, non risulta neppure colmata dalla disposizione posta dal comma 2 dell’art. 12, che assegna al Ministro per gli affari regionali e le autonomie la possibilità (ma non già l’obbligo) di “promuovere le opportune iniziative di impulso e coordinamento di regioni, province autonome di Trento e di Bolzano, città metropolitane, province e comuni anche in sede di Conferenza permanente (...) nonché di Conferenza unificata”.

Resta, infine, un punto non del tutto chiarito e che concerne l’eventualità in cui l’attuazione delle misure del PNRR dovesse richiedere l’adozione di atti normativi da parte delle Regioni. Anche in questo caso dovrebbe trovare applicazione la procedura disciplinata dal decreto-legge, senza che essa possa restare integrata da quella generale di cui alla l.n. 131 del 2003, ove si discorre espressamente di atti “anche normativi”.

4. Conclusioni

Alla base del sistema descritto riposano senz’altro ragioni di celerità, che tendono a favorire il ricorso al potere sostitutivo anche oltre i limiti sanciti in Costituzione. Detta disciplina, infatti, è stata indotta dall’urgenza di predisporre un piano di portata eccezionale, che ha portato a “sacrificare” la garanzia della partecipazione regionale. Un’impostazione di questo genere rischia, tuttavia, di non cogliere le peculiari esigenze territoriali che esprime il nostro Paese. Del resto, un debole coinvolgimento delle Regioni nella *governance* del PNRR può rendere inefficace l’attuazione del piano, giacché una partecipazione degli enti territoriali a monte renderebbe maggiormente condivisa l’attuazione a valle, evitando l’insorgenza di problemi che pure il decreto-legge considera. L’art. 21 del regolamento 2021/241/UE contempla la possibilità per lo Stato membro di procedere, se necessario, ad una modifica “sostanziale” del piano, quando ricorrano “circostanze oggettive”, che ne impediscano, in tutto o in parte, la realizzazione. A *fortiori* dovrebbe dirsi possibile procedere anche ad una modifica (*in fieri*) delle modalità di attuazione del piano, in modo da rafforzare la partecipazione regionale alla *governance* dello stesso. Con ciò non solo si fugherebbe ogni dubbio di legittimità, ma si perverrebbe finanche ad una sua attuazione più efficace.

⁴⁹ Già oltre un secolo fa, U. BORSI, *Intorno al cosiddetto controllo costitutivo*, in *Studi senesi*, 1916, cit. S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova...*, cit., pp. 216-219 ebbe a sottolineare come la “potestà sostitutiva” dovesse informarsi all’idea centrale della “cooperazione amministrativa” e non ridursi ad una sorta di controllo sull’ente.