

FULVIO LEONZIO*

PNRR ed aree interne: impatto e criticità di un modello di sviluppo territoriale sbiadito**

ABSTRACT (EN): After outlining the traits of the territorial development model that the European Union seeks for the inner areas, the paper reconstructs the most recent national strategies for the revitalisation of these territories, and then focuses on the NRRP, its territorial dimension and the lines of investment that are mostly directed towards peripheral territories. In conclusion, some reflections are proposed on the NRRP's real interest in defining a development strategy that mitigates the territory's marginalities and enhances its ecosystem resources.

ABSTRACT (IT): Dopo aver delineato i tratti del modello di sviluppo territoriale che l'Unione europea auspica per le aree interne, l'elaborato ricostruisce le più recenti strategie nazionali per il rilancio di tali territori, per poi focalizzarsi sul PNRR, sulla sua dimensione territoriale e sulle linee di investimento che più si direzionano verso i territori periferici. In conclusione, vengono proposte alcune riflessioni sul reale interesse del Piano verso la definizione di una strategia di sviluppo che contrasti le marginalità del territorio e ne valorizzi le risorse ecosistemiche.

SOMMARIO: 1. La visione europea per le aree interne: valorizzare le differenze territoriali per “un futuro a tutti i luoghi”. – 2. La risposta italiana: la stagione delle strategie per i territori ai margini. – 3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dinanzi alla sfida dei divari territoriali. – 3.1. La dimensione territoriale del PNRR e le sue criticità. – 3.2. Gli investimenti del PNRR per le aree interne. – 3.3. La riprogrammazione del PNRR e la sua incidenza sugli investimenti locali. – 4. Spunti conclusivi: luci ed ombre del modello di sviluppo del PNRR per le aree interne.

1. La visione europea per le aree interne: valorizzare le differenze territoriali per “un futuro a tutti i luoghi”

La scelta dell'Unione europea di intraprendere il percorso in favore della transizione ecologica porta con sé una rinnovata attenzione nei confronti del territorio. Se il tentativo di indirizzare lo sviluppo territoriale in senso sostenibile ha origini lontane¹, la recente fase – avviata con l'approvazione del Green Deal² e proseguita con il vincolo alla neutralità climatica

* Assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale e Pubblico – Università degli studi di Torino.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per una sintetica ricostruzione, si vedano E. TATI, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, FrancoAngeli, Milano, 2020, pp. 72-81 e M. FALCONE, *Le politiche europee per le città: agenda urbana e “aree interne”*, in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali – seconda edizione*, Cedam-Wolters Kluwer, Milano, 2025, pp. 245-261. Sia consentito altresì rimandare a F. LEONZIO, *Città e tutela dell'ambiente. Quale ruolo all'interno dell'Unione europea?*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, n. 4, 2023, pp. 1065-1078.

² *Il Green Deal europeo*. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, COM (2019) 640 final, 11 dicembre 2019.

entro il 2050 imposto dalla normativa europea sul clima³ – sembra registrare un cambio di passo. È infatti possibile riscontrare un crescente numero di atti non vincolanti dedicati alla territorializzazione della sfida sostenibile, cui si accompagna lo sforzo di destinare maggiori risorse allo sviluppo locale, tanto grazie alla leva delle politiche di coesione⁴ quanto avvalendosi dei finanziamenti connessi al pacchetto *Next Generation Eu*⁵.

Tra i tratti distintivi del metodo europeo di osservazione del territorio risalta la volontà di non limitare l'analisi a specifici contesti, nella consapevolezza che la natura policentrica e morfologicamente variegata del territorio impone di rispondere ai problemi locali in maniera differenziata ed integrata: alla base vi è l'idea che per contrastare l'allargamento dei divari territoriali multilivello – intraurbani; tra aree urbane ed aree interne; tra Regioni sviluppate e Regioni periferiche – la soluzione vada ricercata nella valorizzazione delle risorse che ogni realtà locale, con le sue specificità, è in grado di mettere a disposizione anche in favore delle altre. Ciò passa dalla definizione di nuovi programmi di sviluppo locale di tipo *place-based*, basati sulla cooperazione interistituzionale, sul coinvolgimento attivo della cittadinanza, sulla solidarietà interterritoriale⁶.

L'approccio sopra evidenziato, il cui pacifico punto di avvio è il cd. Rapporto Barca 2009⁷ e che viene progressivamente affinato in ulteriori documenti di policy⁸, incontra un momento fondamentale nell'approvazione dell'Agenda Territoriale 2030, adottata nel 2020 dai ministri degli Stati membri responsabili dello sviluppo territoriale⁹. L'agenda può essere a buon conto considerata quale manifesto dell'attuale approccio politico europeo al tema dello sviluppo territoriale, calato nel contesto delle transizioni verde, sociale e digitale: giuridicamente inquadrabile quale atto di *soft law* di stampo strategico, essa ha lo scopo di orientare i decisori

³ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999.

⁴ Basti richiamare in questa sede la scelta del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione, di destinare allo sviluppo sostenibile delle aree urbane fino all'8% delle risorse di ciascuno Stato Membro, nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita".

⁵ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁶ E. CARLONI, M. PINEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. del Fed.*, n. 4, 2015, pp. 881-890; M. FALCONE, *Le città italiane nelle politiche europee di coesione: considerazioni critiche da una prospettiva di giustizia spaziale*, in *Ist. del Fed.*, n. spec., 2023, pp. 83-90; M. DE DONNO, *Dalla giustizia spaziale alla "giustizia" delle città e dei territori*, in *ISLL Papers*, n. 17, 2024, pp. 3-10.

⁷ *Un'Agenda per la riforma della politica di coesione: una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*, predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, da Fabrizio Barca.

⁸ Tra i passaggi fondamentali, meritano un cenno l'approvazione dell'Agenda urbana europea – *Establishing the Urban Agenda for the Eu. Pact of Amsterdam*, documento adottato alla riunione informale dei ministri degli Stati membri responsabili per le questioni urbane il 30.

maggio 2016 ad Amsterdam – e l'approvazione della *Nuova Carta di Lipsia. Il potere trasformativo delle città per il bene comune*, adottata dai Ministri europei responsabili per lo sviluppo urbano il 30 novembre 2020.

⁹ *Agenda Territoriale 2030: un futuro a tutti i luoghi*, adottata nel contesto della riunione informale di ministri responsabili della pianificazione del territorio, dello sviluppo territoriale e/o della coesione territoriale, 1 dicembre 2020, Germania.

multilivello in materia di pianificazione e sviluppo territoriale verso un'Europa giusta, verde e digitale. Tra i passaggi più significativi, l'Agenda sottolinea l'essenzialità del coinvolgimento di tutti i livelli di governo per definire strategie di investimento locale efficaci; riflette sulla diversità dei luoghi europei, quale patrimonio naturale, culturale e sociale ad oggi non adeguatamente valorizzato; individua nel metodo dello sviluppo integrato tra attori del territorio e nella condivisione delle esperienze le chiavi di volta per riabilitare tale patrimonio. Per ciò che attiene il profilo specifico delle aree interne, l'Agenda prova a rileggerne il ruolo secondo una nuova luce: se la loro marginalizzazione geografica, sociale ed economica appare innegabile, non è men vero che la ricchezza di risorse ecosistemiche che le contraddistingue restituisce loro centralità politica, quali luoghi il cui contributo è imprescindibile per la concretizzazione degli obiettivi della transizione ecologica.

2. La risposta italiana: la stagione delle strategie per i territori ai margini

In ossequio al noto approccio uniforme al governo locale – figlio di una lettura rigorosa del principio autonomistico ex. art 5 Cost., secondo la lente dell'eguaglianza formale – il contesto italiano ha storicamente faticato a fornire soluzioni *tailor-made* per le aree periferiche del Paese, nonostante le criticità economico-sociali che sempre più le contraddistinguono¹⁰. Peraltro, il quadro generale si è complessivamente aggravato nel contesto della cd. legislazione della crisi, anche dal punto di vista istituzionale¹¹: come noto, si è assistito ad una forte compressione di risorse – che ha interessato il comparto locale complessivamente inteso – cui deve aggiungersi il tentativo di superare alcune istituzioni di governo, in passato riservate ai contesti periferici, con finalità di razionalizzazione del sistema¹².

Ad ogni modo, terminato il periodo maggiormente critico dal punto di vista finanziario, il legislatore ha avviato un inedito percorso di osservazione delle aree interne, nel tentativo di riconoscerne le specificità e di fornire nuove soluzioni che favorissero il rilancio sostenibile dei territori ai margini. Recuperando quanto sopra osservato sugli stimoli europei verso la

¹⁰ *Ex multis*, E. CARLONI, *Lo Stato differenziato: contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 91-104; G. PAVANI, *L'area francese*, in G. PAVANI, L. PEGORARO (a cura di), *Municipi d'Occidente: il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Donzelli, Roma, 2006, pp. 5-10; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali – ottava edizione* (a cura di C. TUBERTINI), Il Mulino, Bologna, 2021, pp. 18-25; V. CASAMASSIMA, *Il principio autonomistico e la questione dell'adeguatezza dimensionale. Riflessioni sull'associazionismo comunale nei suoi sviluppi normativi e giurisprudenziali*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2022, pp. 5-8.

¹¹ La letteratura sul punto è particolarmente ampia. *Ex multis*, si vedano G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Ist. del Fed.*, n. 3, 2011, pp. 457-466; G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Reg.*, nn. 1-2, 2012, pp. 9 ss.; C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Ist. del Fed.*, n. 3, 2012, pp. 695-703; G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Ist. del Fed.*, n. 1, 2014, pp. 29-33.

¹² Si fa riferimento al declino delle Comunità montane, quali enti di diritto pubblico con funzioni programmatiche per lo sviluppo dei territori montani. In tema, si vedano C. TUBERTINI, *Riflessioni sullo stato attuale e futuro delle Comunità montane nel quadro delle forme associative tra enti locali*, in *Giur. Cost.*, n. 6, 2010, pp. 4696-4703; E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Ist. del Fed.*, n. 2, 2020, pp. 332-341; G. MARCHETTI, *A favore delle zone montane: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre)*, in *Le Reg.*, n. 5, 2020, pp. 1091-1095; A. GENTILINI, *Comunità montane o Unioni di Comuni montani?*, in *IPOF*, n. 2, 2021, pp. 23-37.

definizione di innovative politiche di sviluppo territoriale, non sorprende che la prima iniziativa di rilievo sia proprio riconducibile alle politiche di coesione UE. Si fa riferimento alla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), che tenta di arginare il declino demografico delle aree interne passando per due linee di intervento complementari: da un lato, l'incremento dell'offerta di servizi di base – quali servizi di mobilità; servizi di natura socio-assistenziale e sanitaria; servizi di istruzione e formazione professionale – con l'obiettivo di ridurre la distanza sul punto tra contesti urbani e periferici; dall'altro lato, la promozione di progetti *place-based* capaci di generare sviluppo in termini sociali ed occupazionali, nel campo della tutela e valorizzazione delle risorse territoriali; della valorizzazione dei sistemi agro-alimentari; del rafforzamento dell'offerta turistica e culturale; dell'attivazione di innovative filiere di energie rinnovabili¹³.

Presupposto dell'avvio della SNAI è stato il compimento di un'analitica mappatura del territorio italiano, suddiviso in centri ed aree interne, queste ultime a loro volta categorizzate in aree intermedie, aree periferiche ed aree ultraperiferiche sulla base della distanza dai servizi scolastici, sanitari e di mobilità di un determinato territorio. La fotografia delle aree interne fornita dalla prima edizione della SNAI 2014-2020, che riconduceva più della metà dei Comuni ed oltre il 60% del territorio italiano nell'alveo delle aree interne, è stata oggetto di revisione per l'edizione della SNAI 2021-2027. Il rinnovo della strategia testimonia il giudizio positivo che osservatori ed operatori hanno ad essa riconosciuto, e registra l'aumento delle aree interne selezionate per il finanziamento: dalle 72 aree della SNAI 2014-2020 si è passati alle 124 aree di progetto dell'edizione 2021-2027, che coinvolgono 1.904 Comuni in cui vivono 4.570.731 abitanti¹⁴. Tra le ulteriori novità di interesse, la nuova edizione della strategia si avvale di una struttura di *governance* profondamente rivista, che si caratterizza per l'accentramento del processo di definizione e successiva attuazione delle linee progettuali, basata sulla stipula di un Accordo di programma-quadro (APQ) tra livello centrale – con il coinvolgimento del Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud e dei Ministeri competenti per materia sugli interventi previsti –, livello regionale – le Regioni sono tenute ad individuare un'Autorità regionale responsabile per le aree interne (ARAI), quale struttura amministrativa di supporto per le coalizioni locali – e area interna coinvolta nella strategia – in questo caso passando per la formale individuazione di un ente capofila – soggetto ad approvazione e monitoraggio da parte di una Cabina di regia nazionale. Quest'ultima ha altresì il compito di predisporre un Piano strategico nazionale delle aree interne (PSNAI), allo scopo di fornire linee guida per la realizzazione di interventi capaci di rispondere alle esigenze dei territori coinvolti e di

¹³ G. P. BOSCARIOL, *La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 3, 2017, pp. 691-698; M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Ist. del Fed.*, n. 2, 2020, pp. 297-321; C. CIPOLLONI, *Le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento nelle Aree interne*, in *IPOF*, n. 3, 2021, pp. 56-59; M. INTERLANDI, *Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell'era della "ripresa" e della "resilienza": verso nuovi assetti istituzionali*, in *P. A. – Persona e Amministrazione*, n. 1, 2021, pp. 155-157.

¹⁴ I dati sono tratti dal [portale web](#) della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud dedicato alla SNAI 2021-2027.

sistematizzare l'attuale quadro di misure nazionali dedicate alle aree interne¹⁵. Da ultimo, l'apprezzabilità della SNAI si lega alla scelta – risalente alla SNAI 2014-2021 e ulteriormente potenziata nella SNAI 2021-2027 – di dare nuova linfa al coordinamento istituzionale nelle aree interne. In piena coerenza con l'ambizione europea verso l'integrazione politica, la SNAI utilizza la leva finanziaria per incentivare lo sviluppo di sistemi intercomunali permanenti, imponendo la realizzazione di forme di gestione associata di funzioni e servizi quale condizionalità per la partecipazione alla selezione¹⁶.

Peraltro, l'approvazione della SNAI non rappresenta un caso isolato. Si pensi alla parallela introduzione della Strategia Nazionale delle *Green Communities*, riconducibile all'art. 72 della l. n. 221/2015, che in maniera non dissimile rispetto alla SNAI – ma con ben diversa fortuna politica – immagina il rilancio dei territori rurali e montani valorizzandone le risorse ambientali in senso sostenibile, con l'obiettivo ultimo di generare esternalità anche in favore dei territori urbani¹⁷. Ancora, è di assoluto significato l'entrata in vigore della l. n. 158/2017 «*Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*», la quale, oltre a fornire una definizione di piccoli Comuni – in particolare, «*i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni costituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti*» (art. 1 comma 2) –, apre al finanziamento di interventi di riqualificazione finalizzati alla tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale e del paesaggio; alla mitigazione del rischio idrogeologico; alla salvaguardia e riqualificazione urbana dei centri storici; alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici; alla promozione dello sviluppo economico e sociale delle aree¹⁸. Infine, merita un riferimento l'introduzione del Fondo nazionale per lo sviluppo della montagna

¹⁵ La modifica della *governance* della SNAI è riconducibile, anzitutto, al d.l. n. 13/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 41/2023, cui si deve la soppressione dell'Agenzia per la coesione territoriale, con contestuale attribuzione di funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 50); in secondo luogo, al d.l. n. 124/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 124/2023, che ha introdotto la Cabina di regia, quale organo collegiale a trazione ministeriale (art. 7). Il Piano strategico nazionale delle aree interne è stato effettivamente approvato nel marzo 2025, e ad esso si rimanda per un'analisi più approfondita dei contenuti della SNAI e delle sfide future che attendono le aree interne. Sul punto, si vedano le riflessioni di L. CORAZZA, *Il futuro delle aree interne. Lavoro e cittadinanza per un nuovo equilibrio dei luoghi*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 1, 2025, pp. 29-35.

¹⁶ Sul punto, è possibile consultare il report *Associazionismo e attuazione: la governance nelle aree interne* (a cura di C. FUSCO), Formez PA, agosto 2023.

¹⁷ La Strategia, la cui attuazione era rimessa ad Unioni di Comuni e ad Unioni di Comuni montani (art. Art. 72, comma 3, l. n. 221/2015), è però rimasta sulla carta, sino al suo recupero nel contesto del PNRR, su cui si avrà modo di tornare *infra*. Per approfondire, si vedano F. TUFARELLI, *Green Communities – Voce*, in *Atlante Treccani - sezione Cultura*, 14 aprile 2020; C. CIPOLLONI, *Le politiche di contrasto* cit., pp. 59-61; A. DI CAGNO, *Le Green Communities: spunti per una ricostruzione giuridica e prospettive di attuazione tra pubblico e privato*, in *Ambienteditto.it*, n. 1, 2022, pp. 6-15. Sia consentito altresì rinviare a F. LEONZIO, *Il contributo delle aree montane alla transizione ecologica ed il nuovo modello delle Green Communities*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2, 2023.

¹⁸ Si veda in particolare l'art. 3 «*Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni*». È però necessario segnalare che l'attuazione della norma ha registrato notevoli ritardi. Basti pensare che il Piano Nazionale di Riqualificazione dei piccoli Comuni, chiamato a definire le modalità di presentazione dei progetti da finanziare, è stato approvato solo nel 2022 (Dpcm del 16 maggio 2022). La successiva approvazione della graduatoria dei progetti ammessi al finanziamento è poi del 2024 (Dpcm del 02 agosto 2024). Si consulti per approfondimenti il [portale web](#) della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Casa Italia. Sui contenuti della l. n. 158/2017, si veda in dottrina G. P. BOSCARIOL, *La legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 1, 2018, pp. 203-238.

italiana (FOSMI), ad opera della legge di bilancio 2022 (l. n. 234/2021, art. 1, commi 593-596). Per le annualità 2022, 2023 e 2024, il Fondo finanzia la realizzazione di interventi in favore dei Comuni montani o parzialmente montani, anche in questo caso aprendo ad interventi per la tutela e valorizzazione delle risorse ambientali locali¹⁹.

Nel complesso, può evidenziarsi la presenza di una nuova considerazione politica nei confronti dello stato di salute delle aree interne, che sembra peraltro aver acquisito una certa stabilità, se si guarda alla scelta di confermare la SNAI per il settennato 2021-2027 e alla recente introduzione del FOSMI. Tale approccio di stampo strategico, che individua nell'innovazione progettuale, nel coordinamento istituzionale e nel coinvolgimento *place-based* delle comunità locali i suoi tratti essenziali, è senz'altro da salutare positivamente. Ad ogni modo, le risorse finanziarie messe concretamente a disposizione per contrastare il declino demografico, sociale ed economico dei territori ai margini non risultavano pienamente all'altezza della complessità della sfida.

Inoltre, non può tacersi che la debolezza amministrativa dei piccoli Comuni ha rallentato il potenziale degli investimenti integrati. Nel già accennato contesto della legislazione della crisi, il legislatore sembrava aver imboccato la strada dell'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali per i Comuni con meno di 5.000 abitanti, per contrastare la frammentazione comunale e rafforzare la capacità amministrativa locale nei territori periferici. Tale obbligo è stato oggetto di continue proroghe e non è mai entrato realmente in vigore, sino alla recente scelta – in parziale ottemperanza alle osservazioni svolte dalla Corte Costituzionale sull'eccessiva rigidità del meccanismo (sent. n. 33/2019)²⁰ – di avviarsi verso il suo superamento.

In particolare, l'art. 21, comma 3 del d.l. n. 202/2024 ha abrogato definitivamente il termine entro cui i piccoli Comuni devono adeguarsi all'obbligo (art. 14, comma 31-ter, d.l. n. 78/2010), ed i poteri sostitutivi prefettizi previsti per ovviare al suo mancato rispetto (art. 14, comma 31-quater, d.l. n. 78/2010). Tuttavia, deve segnalarsi che l'obbligo in sé è rimasto contraddittoriamente in vigore (art. 14, comma 28, d.l. n. 78/2010): ad oggi il quadro normativo continua così ad imporre l'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali, senza prevedere termini dilatori per la sua attuazione né meccanismi sostitutivi in caso di inadempimento.

Ciò chiarito, l'opzione di politica strategica per l'incentivazione della collaborazione intercomunale nelle aree interne, espressa tra tutte dalla SNAI, può essere interpretata anche come un tentativo di colmare le difficoltà nella definizione di un quadro istituzionale stabile sul punto. Tuttavia, l'incapacità del legislatore di affrontare in maniera organica i problemi

¹⁹ Si consulti per approfondimenti il [portale web](#) della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie.

²⁰ Per approfondire i contenuti di Corte Cost., sent. n. 33/2019, si rimanda a A. MORELLI, *Obbligatorietà delle forme associative dei comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Reg.*, n. 2, 2019, pp. 523-533.; M. GALDI, *L'obbligatorietà di forme associative per gli enti locali fra tentativi di attuazione e ristabilimento dello status quo. Commento a Corte cost. 4 marzo 2019, n. 33*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2019, pp. 1-18; D. MONE, *L'associazionismo comunale tra autonomia, buon andamento e garanzia dei diritti fondamentali. Nota a sentenza Corte cost. n. 33 del 4 marzo 2019*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2019, pp. 1-10; C. BERGONZINI, *Le Unioni di Comuni: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale*, in M. DEGNI (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2022. I comuni davanti alla sfida del PNRR*, Castelvecchi, Roma, 2022, pp. 290-301.

delle aree interne, coniugando una chiara visione politico-strategica con il rilancio normativo degli enti di governo di tali territori, ha evidentemente inciso sull'efficacia delle misure adottate²¹.

3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dinanzi alla sfida dei divari territoriali

In questo contesto – caratterizzato da un'innovativa considerazione delle specificità delle aree interne, anche se non appieno soddisfacente, soprattutto per ciò che attiene il punto di vista istituzionale e quello finanziario – si inserisce in maniera potenzialmente dirompente il PNRR. La mole di risorse che il Piano mette in campo per la resilienza post-pandemica dell'Italia è nota²², come altrettanto nota è la scelta di recuperare il ruolo pubblico in materia di investimenti, ed in particolare quello degli enti territoriali. Tale opzione appare in linea con la tradizione italiana, che si caratterizza per l'attribuzione ai livelli di governo territoriali di compiti di assoluto rilievo in punto di implementazione di investimenti pubblici; e a ben vedere non sorprende, posto che, volgendo rapidamente lo sguardo alle macroaree di intervento del Piano – digitalizzazione, cultura, turismo, transizione ecologica, infrastrutture, istruzione, coesione sociale, salute –, la sua ricaduta territoriale appare evidente²³. In questo senso, l'impatto territoriale del PNRR rappresenta uno dei termometri principali per valutarne l'efficacia.

Ai nostri fini, è così di primario interesse verificare se, ed in che termini, il PNRR intercetti i problemi che affliggono le aree periferiche del Paese, passando per la definizione di interventi progettuali sistemici ed integrati, che rilancino lo sviluppo dei territori ai margini e la capacità amministrativa degli enti chiamati a governarli. Si procederà dapprima ad una breve ricostruzione, a più ampio spettro, del respiro territoriale del PNRR, su cui pesa una scarsa visione strategica e la tendenza accentratrice che caratterizza il Piano. In un secondo momento, ci si soffermerà sui principali investimenti che sembrano quantomeno delineare i tratti di una visione di rilancio dei territori che vada nella direzione auspicata. Da ultimo, le osservazioni svolte verranno collocate nel contesto della recente riprogrammazione del PNRR, per verificare il suo impatto sull'obiettivo della riduzione dei divari territoriali.

²¹ In questo senso, M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale* cit., pp. 320-321 e C. CIPOLLONI, *Le politiche di contrasto* cit., pp. 75-79.

²² Si parla di una dimensione complessiva pari a 191,5 miliardi di euro tra sovvenzioni (68,9 miliardi) e prestiti (122,6 miliardi), cui aggiungere 30,6 miliardi provenienti dal Fondo complementare nazionale. In seguito alla riprogrammazione del Piano – su cui si avrà modo di ritornare *infra* – il suo valore è ulteriormente aumentato a 194,4 miliardi tra sovvenzioni (71,8 miliardi) e prestiti (122,6 miliardi). I dati finanziari sono tratti dal [portale web](#) della Camera dei deputati sul PNRR.

²³ *Ex multis*, A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Reg.*, nn. 1-2, 2021, pp. 204-209; B. BECCHI, F. MONACO, *Una nuova stagione per gli investimenti territoriali: dalla politica di coesione al PNRR*, in M. DEGNI (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari* cit., pp. 89-95; M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 294-295; A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 239-241; T. CERRUTI, *PNRR e territorio: una visione dinamica*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 1, 2023, pp. 221-224.

3.1. La dimensione territoriale del PNRR e le sue criticità

Si è già anticipato che il PNRR punta sugli enti territoriali per la realizzazione di una fetta significativa di investimenti. La volontà di veicolare il rilancio del Paese passando per le autonomie territoriali rappresenta un elemento da salutare con particolare favore: dopo anni di politiche di austerità, la scelta è almeno in astratto coerente con una visione che colloca le comunità territoriali, e gli interessi di cui si fanno portatrici, al centro della ripartenza. Per quanto di interesse, può sottolinearsi che sono proprio i Comuni a svolgere il compito di maggiore rilevanza sul punto. Come recentemente stimato dall'ANCI, il livello di prossimità – affiancato dalle Città metropolitane – è chiamato alla gestione diretta di investimenti per un importo pari a circa 40 miliardi di Euro²⁴.

Se il coinvolgimento a valle degli enti locali appare evidente, lo stesso non può certo dirsi per la fase di progettazione del Piano, nella quale si è registrata una rumorosa assenza di concertazione tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Per quanto tale assenza sia facilmente comprensibile alla luce delle esigenze di celerità nella redazione del Piano – senza peraltro dimenticare che la responsabilità della sua attuazione ricade interamente sul Governo –, non è men vero che la definizione unilaterale della strategia di ripresa ha impedito di tenere in adeguata considerazione le esigenze di sviluppo che i territori e le loro comunità avrebbero potuto esprimere. A ciò si unisce una *governance* del Piano che, pur soggetta a variazioni nel corso del tempo, continua ad attribuire un ruolo centrale al livello ministeriale²⁵, lasciando gli enti territoriali di fronte al paradosso della titolarità di imprescindibili responsabilità attuative senza che ad essa corrispondano sufficienti spazi decisionali²⁶.

²⁴ Il dossier ANCI, *Gli investimenti per Comuni e Città metropolitane nel PNRR*, aggiornato al 2 agosto 2024, stima che i Comuni e le Città metropolitane svolgono il ruolo di soggetti attuatori di 38 tra investimenti e sub investimenti, articolati sulle 8 componenti: a) M1C1-Digitalizzazione, Innovazione e Sicurezza nella Pubblica Amministrazione; b) M1C3-Turismo e Cultura 4.0; c) M2C1-Economia Circolare e Agricoltura Sostenibile; d) M2C2-Energia Rinnovabile, Idrogeno, Rete e Transizione Energetica, Mobilità Sostenibile; e) M2C4-Tutela del Territorio e della Risorsa Idrica; f) M4C1-Potenziamento dell'offerta dei Servizi di Istruzione: dagli Asili Nido alle Università; g) M5C2-Infrastrutture Sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore; h) M5C3-Interventi Speciali per la Coesione Territoriale. In dottrina, si vedano B. BECCHI, F. MONACO, *Una nuova stagione* cit., pp. 89-95; A. ALESSANDRI E ALT., *PNRR e Città metropolitane, un quadro comparativo*, in S. ARMONDI E ALT. (a cura di), *Città e territori del PNRR: casi e approfondimenti*, Il Mulino-Collana Working Papers Urban@it, Bologna, Vol. 16, 2023, pp. 9-13; G. LOMBARDINI, *Il ruolo delle città medie nel sistema urbano italiano e gli impatti potenziali del PNRR italiano*, in *ibid*, pp. 32-36. Si veda altresì il commento di A. BERGANTINO, F. PORCELLI, *Il successo del PNRR? Dipende dalla capacità di spesa dei Comuni*, in *LaVoce.info*, 27 febbraio 2024.

²⁵ Sul punto, S. PROFETI, B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Riv. It. Pol. Pubbl.*, n. 3, 2021, pp. 449-451; M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR* cit., pp. 289-291; S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 237-250; A. BONI, P. REVIGLIO, *Pnrr e città da uno sguardo europeo. Quadro Recovery UE e come il caso italiano si caratterizzi rispetto ad altri rispetto alla dimensione urbana*, in S. ARMONDI E ALT. (a cura di), *Le città e i territori del Pnrr. Attori, processi, politiche – Nonno rapporto sulle città*, Il Mulino – Collana Urban@it, Bologna, 2024, pp. 314-323; C. TUBERTINI, *Il ruolo delle città dentro (e oltre) il PNRR*, in M. DORIA, F. PIZZOLATO, A. VIGNERI (a cura di), *Il protagonismo delle città. Crisi, sfide e opportunità nella transizione*, Il Mulino, Bologna, 2024, pp. 195-198.

²⁶ In principio, il d.l. n. 77/2021 istituiva una Cabina di Regia, presieduta dal Presidente del Consiglio ed a composizione ministeriale variabile a seconda della materia. Essa era coadiuvata da un Tavolo Permanente per il

Invero, è proprio questa forte responsabilizzazione, di per sé elemento positivo, a generare ulteriori interrogativi. Si è già avuto modo di fare un breve riferimento al conto che il comparto locale ha suo malgrado dovuto pagare nel contesto della legislazione della crisi²⁷. Dinanzi ad una così ingente quantità di risorse, più di un dubbio sorge sulla reale capacità di spesa di istituzioni locali oggetto di tagli finanziari e di organico trasversali, che ne hanno acuito la debolezza amministrativa. In questo senso, la mancata inclusione della riforma dell'ordinamento locale tra le riforme orizzontali del PNRR – di nuovo parzialmente comprensibile di fronte ai tempi contingentati, ma non per questo meno contraddittoria –, rappresenta un'opportunità perduta per restituire al comparto locale un quadro normativo rafforzato, la cui assenza rischia di incidere pesantemente sulla riuscita del Piano²⁸.

Un terzo profilo problematico è poi insito nella natura stessa del PNRR, quale strumento votato alla realizzazione di un grande numero di progetti nella convinzione che, dinanzi ad una quantità inedita di risorse, la loro messa a terra sia di per sé sufficiente al rilancio economico-sociale del Paese²⁹. In questo senso, per quanto l'articolazione in Missioni tenti di fornire linee di indirizzo, individuare una chiara visione di Paese dall'analisi dei finanziamenti è operazione complessa. Questa mancanza di organicità è resa ancor più manifesta dallo studio del PNRR nella prospettiva della sua dimensione territoriale. Da questo punto di vista, la nota previsione della riserva di almeno il 40% delle risorse territorializzabili in favore delle Regioni del Mezzogiorno rende manifesta la volontà di contrastare i divari territoriali, quale obiettivo trasversale del Piano. Tuttavia, tale attribuzione non sembra in grado di garantire una redistribuzione soddisfacente delle opportunità di investimento. Ciò si lega, *in primis*, alla scelta di individuare buona parte dei progetti da finanziare all'esito di procedure competitive, mentre solo una parte minore di risorse viene attribuita in via diretta, seguendo logiche redistributive. Ne è conseguita la creazione di meccanismi competitivi tra enti locali, a danno di alcuni territori, in partenza più fragili, che rischiano di essere coinvolti solo marginalmente dal PNRR³⁰. Inoltre, è stato osservato che, anche alla luce della difficoltà di distinguere in maniera

partenariato economico, sociale e territoriale, a cui veniva rimessa la concertazione con le parti sociali e gli enti locali. Dinanzi ad un coinvolgimento piuttosto evanescente del Tavolo, si è scelto di includere all'interno della Cabina di regia prima il Presidente della Conferenza delle Regioni e successivamente (d.l. n. 12/2023) rappresentanti di enti locali, parti sociali e categorie produttive, procedendo poi alla soppressione del Tavolo permanente. Per approfondire la *governance* del PNRR e le sue recenti evoluzioni, M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR* cit., pp. 291-294; F. CORTESE, *Gestione dei fondi "RRF" e diritto amministrativo: sguardo di sintesi e di contesto*, in *Ist. del Fed.*, n. 2, 2022, pp. 369-372; U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *IPOF*, n. 2, 2022, pp. 65-76; A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 277-280; C. TUBERTINI, *Il ruolo delle città* cit., pp. 204-207.

²⁷ Si rimanda a *supra*, nota 13.

²⁸ Sul punto, G. PIPERATA, *PNRR e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti*, in *Ist. del Fed.*, n. 2, 2022, pp. 311-322; M. DE DONNO, *La nuova Provincia*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2023, pp. 3-4; C. TUBERTINI, *Il ruolo delle città* cit., pp. 216-222.

²⁹ Come osserva F. CORTESE, *Gestione dei fondi "RRF" cit.*, p. 382 «il PNRR esalta e diffonde un metodo organizzativo e funzionale che ruota attorno a specifici problemi da risolvere, a singoli progetti da realizzare, nella convinzione che sia il percorso per compiere tali operazioni, in una transizione da compiersi molto rapidamente, a modellare la formazione di una nuova amministrazione e di una legislazione con essa coerente».

³⁰ Per approfondire, G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 311-315; A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR* cit., pp. 275-277; G. VIESTI, C. CHIAPPERINI, E. MONTENEGRO, *Le città italiane*

netta tra investimenti territorializzabili e non, allo stato il rispetto del vincolo rappresenta una vera e propria incognita³¹. Da ultimo, la stessa scelta di connettere a doppio filo la riduzione dei divari territoriali con l'allocazione delle risorse nel Mezzogiorno intercetta soltanto un lato della medaglia: è infatti evidente che le diseguglianze tagliano trasversalmente il territorio italiano – si pensi emblematicamente ai divari centro-periferia ed a quelli aree urbane-aree interne – e tuttavia, stando almeno alle linee di indirizzo generali del Piano, tali ulteriori divari sono affrontati in maniera più sbiadita³².

3.2. Gli investimenti del PNRR per le aree interne

Richiamando quanto appena sottolineato sull'attenzione primaria del PNRR sulla distanza Nord-Sud, non sorprende constatare che il rapporto tra il Piano e le aree interne sia rimasto maggiormente in ombra anche nel dibattito dottrinale. L'obiettivo dell'elaborato è così di avanzare nello studio del tema proponendo alcune riflessioni, pur nella consapevolezza che, al momento in cui si scrive, buona parte degli investimenti è ancora nel pieno del proprio iter realizzativo.

Nella ricerca preliminare, è emerso che tutte le Missioni del Piano contengono finanziamenti che interessano i territori periferici. Dal punto di vista metodologico, si è però scelto di circoscrivere l'analisi a quegli investimenti che sono progettati pensando ad una loro specifica destinazione in favore dei predetti territori, e che coinvolgono attivamente gli enti locali per la loro messa a terra.

A titolo esemplificativo, si pensi ai progetti all'interno della Missione 1: nella MIC1 – *Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA*, gli investimenti per i Comuni ammontano a circa 2 miliardi di Euro. È evidente che le misure in essa contenute coinvolgono anche enti municipali delle aree interne, ma lo fanno senza una specifica attenzione alla marginalità territoriale. Diverso è il caso della MIC3 – *Turismo e cultura 4.0*, il cui investimento comunale più rilevante è il cd. Bando Borghi, proprio dedicato alla rigenerazione culturale e sociale di 250 piccoli borghi italiani. È questa seconda tipologia di investimenti che sarà oggetto di approfondimento, per verificare in che misura da essi emerga una visione in linea con le

e il PNRR, Dossier studio Urban@it, 2022, pp. 3-10; A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali* cit., pp. 239-246; G. LOMBARDINI, *Il ruolo delle città medie* cit., pp. 32-39; F. CRUPI, *Territorializzare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in IDEM (a cura di), *Territorializzare il PNRR: strategie, strumenti e progetti per la rigenerazione della città e dei territori contemporanei*, FrancoAngeli, Milano, 2024, pp. 164-168; G. PALOMBINO, *L'attuazione del PNRR nel Mezzogiorno, tra esempi virtuosi e alcune criticità*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello: opportunità e criticità*, Il Mulino, Bologna, 2024, pp. 309-313.

³¹ Sul rischio di non rispettare la cd. quota Mezzogiorno, si veda l'ampia analisi di G. VIESTI, C. CHIAPPERINI, *Il PNRR e i divari territoriali*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 28 febbraio 2024.

³² Come ricorda G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie* cit., p. 308 «La centralità della correzione del divario Nord-Sud è nel PNRR talmente spiccata da essere stata considerata addirittura un limite in chiave coesiva: essa si tradurrebbe in una disattenzione nei confronti di altre esigenze di riequilibrio, di segno territoriale e non. Si tratta qui di comprendere se quella Nord-Sud risulti escludente rispetto alla considerazione di altri tipi di asimmetrie o non piuttosto (almeno in parte) assorbente». Similmente, si vedano anche L. CORAZZA, *Potrà il PNRR rilanciare le aree interne?*, in *Rivista il Mulino*, 09 giugno 2022 e F. COMPAGNUCCI, *Il Pnrr secondo il gradiente urbano-aree interne dei comuni italiani: quali possibili effetti per la coesione territoriale?*, in S. ARMONDI E ALT. (a cura di), *Le città e i territori del Pnrr*, cit., pp. 159-162.

ambizioni europee – e le embrionali evoluzioni nazionali – per un modello di sviluppo delle aree interne di tipo strategico, integrato e votato all’innovazione.

a) MIC3 Investimento 2.1 – Attrattività dei borghi

L’investimento, anche noto come Bando Borghi, assegna circa 800 milioni di Euro a Comuni con meno di 5.000 abitanti per la realizzazione di progetti di rigenerazione culturale e sociale, allo scopo di favorire l’attrattività turistica ed il ripopolamento dei borghi italiani. Esso si articola in due differenti linee: la cd. linea A prevede una selezione diretta di 21 borghi su base regionale, ai quali vengono attribuiti 20 milioni di Euro ciascuno. È la Regione ad individuare i borghi ed i progetti destinatari del finanziamento; la cd. linea B destina invece 380 milioni di Euro alla realizzazione di progetti di rigenerazione, individuati all’esito di un bando competitivo cui sono stati ammessi a partecipare Comuni con meno di 5.000 abitanti in forma singola o associata, fino ad un massimo di 3 municipalità. All’esito della selezione, risultano finanziati 211 progetti in 294 borghi³³.

Ai fini di interesse, può evidenziarsi che la linea A dell’investimento è stata generalmente oggetto di critica. In specie, essa attribuisce una somma di assoluto valore ad un unico Comune per ciascun territorio regionale – peraltro con ampia discrezionalità delle Regioni sulla loro individuazione – chiamando così singole realtà all’attuazione di progetti potenzialmente molto complessi, senza prevedere spazi per la definizione di progetti d’area, che avrebbero potuto coinvolgere più realtà comunali in un’ottica di condivisione delle capacità progettuali. Se la scelta della linea B di aprire a progetti intercomunali è in questo senso più felice, la dispersività del finanziamento – che prevede risorse intorno a 1,65 milioni di Euro per singolo progetto, come detto in 294 borghi –, unita ad una significativa impronta competitiva, rappresentano elementi di criticità³⁴.

b) M2C1 Investimento 3.1 – Isole verdi

L’investimento destina risorse pari a 200 milioni di Euro in favore di 13 Comuni il cui territorio è composto da 19 Isole minori non interconnesse, individuate con decreto dal Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica³⁵. L’iniziativa mira a trasformare le isole oggetto dell’intervento in laboratori sperimentali di innovazione “100% green ed autosufficiente”. L’idea è di affrontare le problematiche tipiche della condizione di isolamento che contraddistingue tali territori – scarsità di risorse energetiche ed idriche; processo di

³³ Incidentalmente, è opportuno segnalare che lo stesso investimento destina altresì, nella sopradetta linea B, 200 milioni di Euro in favore di micro, piccole e medie imprese localizzate nei borghi beneficiari dei finanziamenti. Per approfondire la linea di investimento e i suoi sviluppi, è possibile consultare il [portale web](#) dedicato del Ministero della Cultura.

³⁴ Per approfondire, G. MENEGUS, *Bando Borghi e autonomie territoriali*, in *Le Reg.*, n. 5, 2022, pp. 939-950 e A. PIROZZOLI, *Le strategie di rilancio dei borghi nel processo di transizione digitale del PNRR*, in *Ambienteditto.it*, n. 4, 2023, pp. 1-4.

³⁵ In particolare, il d.m. n. 390, del 25 novembre 2021, Allegato 1 Parte A, ha ripartito le risorse in favore dei Comuni di Isola del Giglio, Capraia, Ponza, Ventotene, Isole Tremiti, Lipari, Malfa, Santa Marina Salina, Leni, Ustica, Favignana, Pantelleria e Lampedusa.

gestione dei rifiuti difficoltoso; minima offerta di trasporto pubblico –, realizzando progetti di sviluppo sostenibile ed integrato, capaci cioè di indirizzarsi verso almeno tre delle 5 linee di intervento proposte: fonti rinnovabili, efficienza energetica, efficienza idrica, ciclo dei rifiuti, mobilità sostenibile³⁶. Per quanto di interesse, la scelta di chiamare i Comuni assegnatari delle risorse alla definizione di progetti di sviluppo sostenibile ed integrato merita di essere valorizzata; ad essa fa però da contraltare l'elevata complessità della messa a terra dell'intervento in contesti territoriali particolarmente fragili.

c) M2C1 Investimento 3.2 – *Green Communities*

L'intervento recupera la Strategia delle *Green Communities*, introdotta dall'art. 72 della l. n. 221/2015³⁷, destinando 135 milioni di Euro alla realizzazione di progetti di sviluppo sostenibile dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale, in favore di comunità locali rurali e montane individuate all'esito di una procedura competitiva. Vista la natura sperimentale del finanziamento, il Dipartimento Affari Regionali ed Autonomie ha riservato 6 milioni di Euro al finanziamento diretto di 3 progetti pilota³⁸, affinché fornissero linee guida utili per la definizione di modelli di innovazione coerenti con l'obiettivo della valorizzazione delle risorse ecosistemiche delle aree interne. Gli esiti del bando sono stati resi pubblici con d.m. del 28 settembre 2022, che ha ammesso al finanziamento 36 *Green Communities*, cui si aggiungono le 3 *Green Communities* pilota già precedentemente finanziate³⁹.

Per quanto le risorse a disposizione non siano particolarmente ingenti, può salutarsi con particolare favore il forte orientamento verso la collaborazione intercomunale dell'investimento sulle *Green Communities*: da un lato, sono ammessi a concorrere al finanziamento le Unioni di Comuni ex. art. 32, le Comunità montane ex. art. 27, i Consorzi ex. art. 31 e gli enti convenzionati ex. art. 30 del d.lgs. 267/2000 (TUEL); dall'altro lato, il ricorso a moduli di collaborazione intercomunale è stato individuato quale criterio di valutazione delle proposte progettuali.

d) M2C2 Investimento 1.2 – *Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'auto-consumo*

L'investimento destina 2,2 miliardi di Euro alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nei Comuni con meno di 5.000 abitanti. Ad essere beneficiari del finanziamento saranno gli autoconsumatori di energia rinnovabile in forma collettiva – quali gruppi di almeno due autoconsumatori di energia rinnovabile ubicati nel medesimo edificio o condominio – e le Comunità energetiche rinnovabili (CER) – innovativi soggetti giuridici a più ampia estensione territoriale, chiamati con la loro attività di produzione di energia a fornire

³⁶ Per approfondire, è possibile consultare il [portale web](#) dedicato del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

³⁷ Cui si è già fatto riferimento *supra*. Si rimanda altresì alla dottrina ivi citata, nota 18.

³⁸ In particolare, il d.m. del 30 marzo 2022 individua la *Green Community* “Terre del Monviso”, per la Regione Piemonte, la *Green Community* – Unione montana dell'Appennino Montano “La montagna del latte”, per la Regione Emilia-Romagna, e la *Green Community* “Parco regionale Sirente-Velino”, per la Regione Abruzzo, quali *Green Communities* pilota, ciascuna destinataria di 2 milioni di Euro.

³⁹ Per approfondire, si veda lo studio della Fondazione Openpolis, accessibile al [portale web](#) dedicato.

benefici ambientali, economici o sociali alla propria comunità e al territorio in cui operano –, con l'obiettivo di sostenere l'installazione di 2 000 MW di nuova capacità di produzione di energia da fonti rinnovabili⁴⁰.

A differenza delle precedenti misure analizzate, non si tratta di risorse che vedono gli enti municipali quali immediati destinatari. Ciò chiarito, la scelta di limitare l'ambito spaziale del finanziamento ai piccoli Comuni è di interesse perché rende plastica la volontà di interconnettere le esigenze della transizione energetica alla valorizzazione delle risorse territoriali delle aree periferiche. Ai nostri fini, è la disciplina normativa delle Comunità energetiche rinnovabili a destare il maggiore interesse: in primo luogo, la finalizzazione delle CER verso benefici sociali, ambientali ed economici alla compagine comunitaria e, più in generale, al territorio in cui è ubicato l'impianto, mostra l'alto potenziale di innovazione del nuovo soggetto, non limitato agli aspetti energetici; in secondo luogo, le amministrazioni locali possono svolgere un ruolo attivo, promuovendo la realizzazione di una CER nel proprio territorio, eventualmente scegliendo di entrare all'interno della compagine comunitaria.

Ad ogni modo, deve segnalarsi un forte ritardo nell'attuazione dell'investimento, che allo stato si scontra con ostacoli tecnico-burocratici, cui si affiancano dubbi sul modello giuridico maggiormente idoneo a valorizzare il potenziale di innovazione delle CER⁴¹. La difficoltà nella messa a terra dell'investimento è testimoniata da due recenti decreti del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica: il d.m. del 28 febbraio 2025 proroga al 30 novembre 2025 la scadenza per la presentazione delle richieste per l'ottenimento dei contributi PNRR da parte delle CER, precedentemente fissata al 30 marzo 2025⁴²; il d.m. del 16 maggio 2025 estende il limite demografico dei Comuni nel cui territorio è possibile realizzare gli impianti di produzione di energia rinnovabili, che passa da 5.000 abitanti a 50.000 abitanti.

e) M5C3 Investimento 1 – Strategia nazionale per le aree interne

L'investimento mira a garantire ulteriore sostegno alla Strategia nazionale per le aree interne – già ampiamente oggetto di analisi *supra*, cui si rimanda – con l'obiettivo specifico di potenziare servizi ed infrastrutture sociali di comunità. L'investimento è articolato in due differenti linee:

⁴⁰ Per approfondire, è possibile consultare il [portale web](#) dedicato del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

⁴¹ Non è un caso che la dottrina si stia occupando estensivamente delle CER, sotto molteplici profili di analisi che spaziano dal diritto costituzionale ed amministrativo, sino ad arrivare al diritto civile e commerciale. *Ex multis*, C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2022, pp. 111-134; A. PERSICO, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2, 2022, pp. 1-18; L. BALESTRA, *Proprietà e soggettività delle Comunità energetiche: profili privatistici*, in *Giur. It.*, n. 12, 2023, pp. 2772-2281; A. CHIAPPETTA, *Comunità energetiche rinnovabili e Costituzione: un nuovo modello di formazione sociale nel segno della sussidiarietà orizzontale*, in E. DI SALVATORE (a cura di) *Il futuro delle comunità energetiche. Profili giuridici e soluzioni*, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 1-30; R. PISELLI, *Comunità energetiche e modelli organizzativi*, in *Merc. Conc. Reg.*, nn. 1-2, 2023, pp. 117-137; C. MAINARDIS, *Regioni ed energia: questioni aperte e prospettive future*, in *Le Reg.*, nn. 3-4, 2024, pp. 659-680.

⁴² In premessa al decreto ministeriale, si sottolinea che a motivare l'approvazione del decreto vi è lo scarso numero di istanze finora presentate, che impone «al fine garantire il raggiungimento del target M2C2-47, di dover prorogare la chiusura del summenzionato sportello e definire iniziative di potenziamento della misura, attivando altresì le opportune interlocuzioni con la Commissione europea».

l'una mira ad intensificare l'erogazione di servizi di natura socioassistenziale, destinando risorse pari a 725 milioni di Euro alle municipalità; l'altra vuole consolidare la realtà delle farmacie rurali nei Comuni con meno di 3.000 abitanti, assegnando a tali strutture convenzionate risorse pari a 100 milioni, affinché amplino la gamma di servizi sanitari territoriali offerti alla comunità, tra cui: a) servizi integrati di assistenza domiciliare; b) prestazioni di secondo livello, attraverso percorsi diagnostico-terapeutici previsti per le patologie specifiche; c) incremento dei farmaci ritirabili direttamente in farmacia; d) monitoraggio di pazienti con gli strumenti della cartella clinica elettronica e del fascicolo farmaceutico.

Ad integrazione dell'investimento, il Fondo Nazionale Complementare al PNRR assegna a Province e Città metropolitane ulteriori risorse, pari a 350 milioni di Euro, da destinare alle 43 aree interne individuate a partire dalla SNAI 2021-2027 per il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade extraurbane, anche in considerazione di fenomeni di dissesto idrogeologico o di limitazioni della circolazione oggi esistenti⁴³.

3.3. La riprogrammazione del PNRR e la sua incidenza sugli investimenti locali

L'analisi appena svolta deve misurarsi con la riprogrammazione del PNRR, frutto di un dialogo tra il Governo italiano e la Commissione europea avviato nell'estate 2023 e conclusosi in dicembre con l'approvazione, da parte della Commissione, di una nuova versione del Piano. Il nuovo PNRR, nel predisporre l'inedita missione *RePower EU* - dedicata al finanziamento di investimenti per l'efficientamento energetico e la decarbonizzazione - rimodula, e in alcuni casi definanzia interamente, alcuni interventi originariamente presenti nel Piano⁴⁴. In particolare, la modifica assegna buona parte delle nuove risorse alle imprese, nelle forme di incentivi e sussidi, a danno soprattutto di investimenti pubblici che vedevano gli enti locali quali soggetti attuatori. Secondo quanto espresso dal Governo, i progetti fuoriusciti dal Piano sarebbero stati individuati guardando ai rischi realizzativi emersi nel corso della loro implementazione. È stato tuttavia osservato che la scelta, non pienamente ancorata ad un compiuto studio dello stato di attuazione del Piano, celerebbe motivazioni di tipo prettamente politico⁴⁵.

⁴³ Per approfondire, è possibile consultare il [portale tematico](#) della Camera dei Deputati. In dottrina, si vedano C. CIPOLLONI, *Le politiche di contrasto* cit., pp. 71-73; T. CERRUTI, *PNRR e territorio* cit., pp. 233-236; M. FALCONE, *Le città italiane* cit., pp. 93-96.

⁴⁴ Per una panoramica completa, si veda il Dossier Servizio Studi Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, *La riprogrammazione degli interventi del PNRR*, aggiornato all'8 aprile 2024. In dottrina, I. BAISI, *Il PNRR al giro di boa: luci e ombre nel prisma di una rimodulazione complessiva*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2024, pp. 24-35; F. CRUPI, *Territorializzare il Piano* cit., pp. 151-157.

⁴⁵ Come osserva G. VIESTI, *Memoria predisposta per l'audizione presso la Commissione Bilancio della Camera dei Deputati sull'A.C. 1752 "conversione in legge del decreto legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)"*, 11 marzo 2024, pp. 3-4 «Le motivazioni alla base delle scelte per il definanziamento parziale o totale di misure già incluse nel Piano non appaiono del tutto chiare. Non appaiono evidenti, infatti, le circostanze che hanno portato al definanziamento di quelle specifiche misure e non di altre (...) Alla base dell'intervento di revisione sembrano mancare chiari criteri per la scelta degli interventi». Sul punto, si veda anche il commento di L. RIZZO, R. SECOMANDI, A. ZANARDI, *Più energia e meno riqualificazione territoriale nel nuovo Pnrr*, in *LaVoce.info*, 06 dicembre 2023.

Ai fini di interesse, è opportuno in primo luogo evidenziare che la riprogrammazione del PNRR sembra mettere ancor più in discussione l'effettivo rispetto della cd. quota Mezzogiorno: ciò sia per la crescente opacità del PNRR, anche alla luce della ritrosia del Governo nel rendere noti i dati sull'avanzamento del Piano⁴⁶; sia a causa del definanziamento di un numero significativo di investimenti in favore delle Regioni meridionali⁴⁷. Inoltre, la riprogrammazione ha posticipato molte scadenze progettuali a cavallo della fine del 2025 e l'inizio del 2026, creando quello che è stato definito un vero e proprio «collo di bottiglia»⁴⁸ particolarmente sfidante. Per ciò che attiene il profilo delle aree interne, l'elemento maggiormente critico è il definanziamento per 725 milioni di Euro della Strategia Nazionale per le Aree Interne, nella sua linea di investimento a trazione pubblica ed intercomunale. È quasi superfluo sottolineare che l'uscita dal Piano dell'investimento che meglio coniugava il rilancio dell'offerta dei servizi con il rafforzamento della capacità amministrativa dei territori ai margini – peraltro, con una dotazione finanziaria di assoluto di significato – rappresenta un preoccupante passo indietro rispetto all'ambizione del PNRR di accorciare le distanze tra i territori.

Ad ogni modo, a seguito di interlocuzioni con gli enti locali, il Governo ha approvato il d.l. n. 19/2024, con l'obiettivo di garantire copertura finanziaria anche agli investimenti estromessi dal PNRR. Ne è scaturita un'operazione particolarmente articolata, che distingue tra progetti in essere, la cui realizzazione era già coperta da disposizioni di legge antecedenti al PNRR e che tornano ad essere da queste finanziate, e nuovi progetti, per i quali è stato necessario individuare fonti di finanziamento alternative. Nel caso della SNAI, la misura è stata rifinanziata per 500 milioni di Euro dallo stesso d.l. n. 19/2024 (art. 1, comma 5), mentre i restanti 225 milioni di Euro, afferenti a progetti in essere, vengono coperti con risorse già poste a bilancio. La complessiva riallocazione avrà così un evidente impatto sulla finanza pubblica, che potrebbe rivelarsi il preludio, al termine della stagione del PNRR, di una futura compressione di risorse a protezione della stabilità del bilancio nazionale⁴⁹.

4. Spunti conclusivi: luci ed ombre del modello di sviluppo del PNRR per le aree interne

Cercando di trarre qualche breve considerazione dalla ricostruzione svolta, giova anzitutto premettere che l'ingente mole di risorse proveniente dal PNRR attraversa il territorio in tutte le sue sfaccettature: da quest'angolo prospettico, l'impatto sulle aree interne del Piano è in *re*

⁴⁶ Come osservano G. VIESTI, C. CHIAPPERINI, *Il PNRR e i divari territoriali* cit., p. 2 «il Dipartimento per le politiche di coesione ha il compito di verificare il rispetto dell'obiettivo di allocazione del 40% nel Mezzogiorno e deve, a questo fine, produrre relazioni periodiche. Nonostante gli obblighi di legge, dall'insediamento del governo Meloni queste relazioni non sono state più pubblicate».

⁴⁷ In questo senso, si veda il Dossier Svimez, *La coesione nel nuovo PNRR*, febbraio 2024, in cui si stima che il 52,9% delle risorse oggetto di definanziamento era destinato al Mezzogiorno.

⁴⁸ Mutuando l'espressione di G. VIESTI, *Memoria predisposta per l'audizione* cit., p. 2.

⁴⁹ Sul punto, si veda il commento di L. RIZZO, R. SECOMANDI, A. ZANARDI, *Chi paga la revisione del Pnrr?*, in *LaVoce.info*, 22 marzo 2024. Gli autori evidenziano che «complessivamente tra alimentazione del Pnrr, rifinanziamento di parte delle misure che ne sono uscite e coperture dei maggiori impegni del Pnc, i nuovi oneri a carico della finanza pubblica ammontano a 15,48 miliardi: poiché tutto il riassetto finanziario è realizzato in pareggio, vanno ricavati attingendo a stanziamenti di programmi in essere, già programmati nei conti pubblici», individuando proprio gli enti territoriali quali principali vittime della riallocazione finanziaria.

ipsa, legandosi esclusivamente all'effettiva capacità di implementazione degli investimenti. Ciò detto, l'elaborato si è piuttosto interrogato sulla capacità del PNRR di osservare le aree interne, e le sue peculiarità, cercando di ridurre le differenze territoriali attraverso la definizione di una strategia che contrastasse il declino demografico e le difficoltà socio-economiche che interessano i territori ai margini. A parere di chi scrive, una visione di tal specie dovrebbe trarre indicazioni dagli indirizzi europei per uno sviluppo territoriale integrato e sostenibile, che si ancori alla definizione di progetti calibrati su ciascuna realtà locale per valorizzarne le ricchezze, e che individui nella collaborazione multilivello – tra gli attori, istituzionali e non, delle aree interne; ma anche tra aree interne ed aree urbane e tra i diversi livelli di governo coinvolti nelle politiche di sviluppo territoriale – il proprio tratto distintivo⁵⁰.

Se da questo punto vista le politiche nazionali su cui ci si è soffermati si collocavano nella giusta direzione, per quanto depotenziate da un pacchetto di risorse non sufficiente ad affrontare la sfida e dalla debolezza amministrativa del comparto locale, il quadro che emerge dalle successive riflessioni svolte sul PNRR assume tinte in chiaroscuro.

Partendo dagli aspetti positivi, la scelta di recuperare alcune delle esperienze già avviate – come detto, la SNAI; ma anche il rilancio della fino a quel momento silente Strategia delle *Green Communities* – rappresenta un elemento di pregio, che testimonia la volontà di proseguire nella strada della commistione tra innovazione progettuale sostenibile, potenziamento dell'offerta di servizi e rafforzamento della capacità amministrativa nei territori periferici. Allo stesso modo, gli investimenti in favore delle isole verdi e delle Comunità energetiche rinnovabili rappresentano una novità di assoluto interesse, nel segno della definizione di un inedito percorso verso la transizione energetica che segua linee di sviluppo a trazione decentrata⁵¹.

Venendo alle questioni maggiormente contraddittorie, la stessa natura «antipianificatoria»⁵² del PNRR, con l'aggravante della logica dell'assegnazione delle risorse per bandi, incide profondamente sul giudizio complessivo del Piano, secondo la chiave di lettura della riduzione delle disuguaglianze territoriali. In questo senso, le modalità di distribuzione delle risorse per la linea A del Bando Borghi sono particolarmente emblematiche in negativo: *in primis*, si destina una mole di risorse quasi esorbitante a singole realtà municipali, senza margini per la definizione di progetti intercomunali che, vista la complessità progettuale, sarebbero stati auspicabili; inoltre, le Regioni hanno margini di discrezionalità particolarmente ampi

⁵⁰ Su questi aspetti, si vedano le interessanti riflessioni di L. CORAZZA, *Il futuro delle aree interne*, cit., diff., ed in particolare pp. 20-21, in cui l'Autrice ricorda l'interdipendenza tra centri urbani e contesti periferici ed ultraperiferici di fronte alla sfida del cambiamento climatico.

⁵¹ Come sottolinea C. MARI, *Le comunità energetiche* cit., p. 133, le CER «consentono di valorizzare la c.d. democrazia energetica, secondo la quale cittadini e amministrazioni locali partecipano accanto alle imprese alla produzione di energia e alla gestione dei relativi consumi, collaborando alla realizzazione dell'obiettivo comune della promozione dell'uso delle fonti rinnovabili». Similmente, si vedano le osservazioni di E. FREDIANI, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Dir. Amm.*, n. 2, 2023, pp. 331-334.

⁵² Mutuando l'espressione di G. LOMBARDINI, *Il ruolo delle città medie* cit., p. 39, che rinvia nella struttura del PNRR una logica «radicalmente e volutamente anti-pianificatoria».

nell'individuazione dei Comuni beneficiari, con evidenti rischi di distorsione delle finalità dell'investimento⁵³.

Gli altri investimenti oggetto di approfondimento appaiono più centrati, e tuttavia anch'essi non esenti da criticità. Anzitutto, le risorse a disposizione per le misure delle isole verdi e delle *Green Communities*, nel contesto complessivo del Piano, sono forse modeste: trattandosi nel primo caso di un investimento calibrato su realtà territoriali del tutto peculiari, in maniera comprensibile; per ciò che attiene invece le *Green Communities* si sarebbe potuto osare di più. In secondo luogo, relativamente al profilo delle Comunità energetiche rinnovabili, l'incertezza giuridica, tecnica e burocratica che le circonda sembra aver ormai compromesso la realizzazione della misura PNRR nei tempi. Si è poi già segnalata la scelta di espungere dal PNRR la misura dedicata alla Strategia Nazionale per le Aree Interne, ormai sganciata dalla scadenza del 2026. Peraltro, la stessa riprogrammazione del PNRR, oltre a rendere fisiologicamente parziali le considerazioni sull'impatto di medio termine del Piano nei confronti delle aree interne, è in effetti termometro delle difficoltà di attuazione degli investimenti destinati agli enti locali. A ben vedere, tale scelta politica non sorprende, vista la contemporanea difficoltà di restituire agli enti locali una capacità amministrativa coerente con i predicati autonomistici ex art. 5 Cost. In questo senso, è sempre più urgente una riforma dell'ordinamento locale, che permetta superare il TUEL, ormai incapace di garantire organicità normativa a livello locale: l'obiettivo dovrebbe essere nel segno della valorizzazione di linee di sviluppo territoriale che incentivino la differenziazione territoriale e la collaborazione multilivello, anche nelle aree interne⁵⁴.

In definitiva, il PNRR sembrerebbe in effetti dotato di un'idea di sviluppo per i territori ai margini: un modello basato sulla realizzazione di progetti ad alto tasso di innovazione, coerenti con le esigenze della transizione verde e digitale, in grado di potenziare l'offerta di servizi per le comunità e di valorizzare le risorse ecosistemiche e culturali che contraddistinguono tali aree. Tuttavia, tale modello tende progressivamente a sbiadire, includendo nello spettro di osservazione del Piano ulteriori fattori. Anzitutto, il mancato recupero degli elementi positivi che la precedente stagione aveva espresso; in secondo luogo, la mancanza di una reale strategia per la redistribuzione territoriale delle risorse; in terzo luogo, il peso della recente riprogrammazione sugli investimenti locali. Se a tali considerazioni si aggiunge la perdurante fragilità amministrativa che caratterizza le aree interne, lungi dall'essere risolta vista la mancanza di una reale visione politica sul punto, è lecito nutrire più di qualche preoccupazione sulla

⁵³ In questo senso, sono emblematici i casi studio della Regione Piemonte e della Regione Valle d'Aosta analizzati da G. MENEGUS, *Bando Borghi* cit., pp. 934-939. L'Autore sottolinea altresì che «la forte caratterizzazione impressa dal Ministero della cultura (...) ha finito per penalizzare in una certa misura la dimensione della coesione territoriale, che pure tali investimenti miravano a promuovere. In particolare, la scelta di concentrare le risorse su singoli Comuni – specie nella linea A e, in misura minore, nella linea B, che consente solo limitate aggregazioni di piccolissimi Comuni – ha finito per mettere le amministrazioni comunali l'una contro l'altra nella corsa per aggiudicarsi i fondi», p. 945.

⁵⁴ Sul punto, si rimanda *ex multis* alle osservazioni di G. GARDINI, *Il difficile cammino del decentramento tra riforme, emergenze e resistenze. Alla ricerca di un "sistema delle autonomie territoriali"*, in *La Nuova Giuridica*, n. 1, 2024, pp. 37-38. L'Autore ricorda che «il governo locale va ricondotto "a sistema", come insegnano i grandi Maestri: per questo le riforme territoriali non possono essere affrontate atomisticamente, intervenendo sul singolo livello in modo isolato, ma vanno condotte avendo a mente l'insieme finale, il tutto che si vuole realizzare», p. 38.



capacità del PNRR di contribuire in maniera sistematica al rilancio delle aree interne e alla riduzione dei divari territoriali.