

DEMETRIO SCOPELLITI\*

## Il tramonto dell'autonomia politica delle Regioni visto attraverso il «metodo PNRR»\*\*

ABSTRACT (EN): This essay aims to examine the extent to which European integration processes are transforming Regions into mere administrative bodies, stripped of their political autonomy, taking the governance of the NRRP as a case study. Strengthening mechanisms for participation in shaping national political direction may help mitigate this transformation, fostering greater accountability of the Regions within the European integration process.

ABSTRACT (IT): Attraverso questo saggio si intende analizzare in che misura i processi di integrazione europea stiano determinando una trasformazione delle Regioni in meri enti amministrativi, privati della propria autonomia politica, assumendo la governance del PNRR come caso di studio. Il rafforzamento degli strumenti di partecipazione alla definizione dell'indirizzo politico nazionale può contribuire ad attenuare tale metamorfosi, promuovendo una maggiore responsabilizzazione delle Regioni nel processo di integrazione europea.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'incerto disegno regionalista tra politica e amministrazione. – 3. Autonomia politica regionale e integrazione europea. – 4. La partecipazione regionale alla redazione del PNRR. – 5. Le Regioni quali mere esecutrici del Piano. – 6. La riduzione dei divari territoriali quale obiettivo (mancato?) del Piano. – 7. Conclusioni.

### 1. Introduzione

La dottrina più recente si è interrogata sulla natura del PNRR, il quale, come è stato diffusamente segnalato in dottrina, ben può essere inquadrato tra gli atti di programmazione economica e di indirizzo politico pluriennale<sup>1</sup>, segnando una rinnovata espansione del ruolo dello Stato nel mercato, necessaria per rispondere alla crisi economica, causata dalla pandemia da Covid-19. A questo riguardo, le leggi di piano<sup>2</sup> sono tradizionalmente considerate atti di indirizzo politico «che determinano con maggior chiarezza i fini di politica economica che il

---

\* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Messina.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Per cui, *ex multis*, si rinvia a E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 248 ss., ID., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, 5, 2022, 890 ss., M. D'ALBERTI, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *Federalismi*, 15 febbraio 2023, 3 ss., L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2024, 23 ss., G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 308 ss.

<sup>2</sup> Posto che, nel linguaggio giuridico, a differenza di quello economico, piano e programma, pianificazione e programmazione sembrano essere sinonimi.

Governo intende perseguire»<sup>3</sup>. In tal senso, il PNRR è, allora, ascrivibile alla categoria della «pianificazione globale nazionale»<sup>4</sup>, quale strumento di «orientamento finalistico dell'azione pubblica di regolazione economica»<sup>5</sup>.

La novità, dunque, consiste nello spostamento della definizione di quei fini di politica economica ad una sede inter-ordinamentale, a metà tra Bruxelles e Roma, nell'ambito di procedimenti euro-nazionali: di ciò rappresenta una prova la collocazione del Piano nel sistema delle fonti, in quanto allegato ad una decisione di esecuzione di un regolamento europeo, adottata in seguito ad una fitta rete di relazioni tra Stati membri e Unione.

Tuttavia, proprio lo spostamento a livello sovranazionale di queste decisioni può determinare effetti sul rapporto con gli enti territoriali, alla cui attuazione sono chiamati gli enti costitutivi della Repubblica nel loro insieme. Come accorta dottrina ha suggerito in tempi risalenti, in materia di programmazione occorre mettere in campo «gli strumenti della “collaborazione” tra Stato e Regioni. [...] Ciò però non toglie che in alcuni settori debba essere preminente la responsabilità dello Stato e, inoltre, che, se la collaborazione tra Stato e Regioni non dà i frutti sperati, lo Stato possa intervenire per reprimere quell'attività regionale che comprometta il perseguimento degli obiettivi del piano»<sup>6</sup>. Allo stesso tempo, gli enti territoriali, a partire dal nuovo Titolo V, hanno acquisito sempre maggiore responsabilità nell'attuazione dei fini politici della Costituzione, in una prospettiva definita «generativa»<sup>7</sup>: le Regioni, in questo senso, godono di una posizione costituzionale peculiare, in ragione dell'ampia autonomia politica ad esse riconosciuta, tale per cui, occorre domandarsi se, e in che misura, queste non debbano essere coinvolte già in fase di definizione dei fini di politica economica, attraverso forme di riconoscimento del ruolo di esse anche all'interno dei procedimenti euro-nazionali.

Occorre, allora, comprendere, usando il PNRR come *case study*, in che termini le Regioni, possano ancora essere considerate politicamente autonome e non mere esecutrici di decisioni assunte in procedimenti euro-nazionali, cui esse non prendono materialmente parte.

## 2. L'incerto disegno regionalista tra politica e amministrazione

Proprio partendo da questa prospettiva, diventa essenziale comprendere il modello costituzionale di Regioni, verificando se le stesse assurgano a enti dotati dell'autonomia di indirizzo politico ovvero a meri enti amministrativi.

Sotto questo aspetto, i primi contributi sull'ordinamento regionale erano tutti imperniati sull'inquadramento del disegno regionalista pensato dai Padri Costituenti: un disegno che

<sup>3</sup> A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1968, ID., *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1971, 109 ss.

<sup>4</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, 427 ss.

<sup>5</sup> Cfr. E. RINALDI, *L'accentramento del potere amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2022, 269 ss.

<sup>6</sup> A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1971, 107 ss.

<sup>7</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 168 del 2021, p. 10.3 *cons. dir.*, «La maggiore autonomia è stata riconosciuta nell'ambito di una prospettiva generativa, per cui promuovendo processi di integrazione fra i vari livelli istituzionali e civili, gli enti territoriali avrebbero consentito una migliore attuazione, rispetto all'assetto precedente, dei valori costituzionali».

autorevole dottrina non faticò a definire come un «bello scarabocchio»<sup>8</sup>. Fino all'attuazione dell'ordinamento regionale, si parlò delle Regioni come di oggetti misteriosi e incerti, probabilmente frutto anche di quella che Scoppola riteneva fosse assente nel testo elaborato dall'Assemblea, e cioè una «definita e univoca ascendenza giuridica», dalla cui mancanza emergeva una «cultura comparatista scarsa ed incerta»<sup>9</sup>. Tale indecisione era, probabilmente, anche causata dall'assenza di un movimento ideale dietro il regionalismo, simile a quello che, fin dall'inizio, accompagnò la nascita del federalismo americano: non a caso si cominciò presto a parlare di «Regioni senza regionalismo»<sup>10</sup>, ovvero di «regionalismo senza modello»<sup>11</sup>. Fu, dunque, da subito evidente che le Regioni sarebbero state, in buona sostanza, «scatole da riempire di storia»<sup>12</sup>.

Già a partire dalla legge Scelba, la cui attuazione fu poi rinviata agli anni '70, cominciavano a sorgere perplessità, a fronte di Regioni che assumevano sempre di più la fisionomia del «grande ente locale», in cui la natura amministrativa dell'ente veniva accentuata in modo, «si direbbe, sadico, caricando quelle parti per cui la regione era un comune gigante, attenuando quelle per cui poteva divenire un ente politico rappresentativo di gruppi propri»<sup>13</sup>.

Proprio in questo senso, la dottrina cominciava a chiedersi: «intesero i costituenti accordare all'ente Regione l'autonomia anche in campo politico, ovvero vollero limitarsi all'autonomia meramente amministrativa?»<sup>14</sup>. La definizione dei fini politici di una comunità, in questo senso, costituisce il nocciolo duro della possibilità giuridica di differenziarsi politicamente dal centro, giacché «l'autonomia degli enti territoriali o si caratterizza in senso politico o non è autonomia»<sup>15</sup>.

Martines, a tal proposito, rifletteva a partire dall'autonomia politica, intendendo la funzione di indirizzo politico quale «posta in una posizione di preminenza e di priorità, logica e cronologica, rispetto sia all'attività amministrativa che a quella legislativa», quale attività di «specificazione dei fini generali della comunità regionale»<sup>16</sup>. In questo senso, l'autonomia politica convive in tensione dialettica con gli strumenti dell'unità politica, come l'interesse nazionale, il principio di concorrenza e, più di recente, le competenze trasversali e il vincolo di armonia con la Costituzione: tali strumenti, tuttavia, non sono stati utilizzati per affermare la coesione attorno ai valori costituzionali, della cui attuazione gli enti territoriali sono co-

<sup>8</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in A. BARBERA, F. BASSANINI, *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna 1978, 7 ss.

<sup>9</sup> P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico*, Il Mulino, Bologna, 1997, 3 ss.

<sup>10</sup> G. PASTORI, *Le Regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 2, 1980, 204 ss.

<sup>11</sup> M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, 315 ss.

<sup>12</sup> A. BONATESTA, *E pluribus unum. Un bilancio degli studi sulla storia delle Regioni italiane*, in *Ricerche di storia politica*, 2, 2024, 174 ss.

<sup>13</sup> M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali. Commentario al Decreto 616 di attuazione della Legge 382*, Il Mulino, Bologna, 1978, 7 ss.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 108 ss., ora in ID., *Opere*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2000, 293 ss.

<sup>16</sup> T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica*, cit., 327 ss.

responsabili, ma per prevaricare e soggiogare la possibilità giuridica di differenziarsi politicamente dal centro<sup>17</sup>.

Oggi, invero, il quadro del diritto regionale vivente ci offre una realtà sensibilmente diversa da quella teorizzata negli anni '70: «molte sono le manifestazioni delle Regioni in campo amministrativo»<sup>18</sup>, che quasi soffocano la natura di enti politici, così come teorizzava la dottrina nei primi anni di attuazione dell'ordinamento regionale; verrebbe da dire, come è stato già detto, che «la delusione di oggi si contrappone all'entusiasmo di ieri»<sup>19</sup>. Osservando i dati sulla legislazione regionale, emerge come questa sia ormai in buona parte confinata ai rapporti di diritto pubblico: la legislazione regionale riguarda, per la metà, governo del territorio, servizi alla persona e sviluppo economico; l'altra metà della legislazione è suddivisa tra manutenzione normativa, organizzazione amministrativa della Regione e decisioni di spesa. La legge regionale, dunque, è stata degradata a niente più che un regolamento amministrativo, in una sorta di inversione nel rapporto tra esecuzione e legislazione: la legislazione regionale, invero, sembra meramente finalizzata all'esercizio delle funzioni amministrative che la regione esercita. La dottrina ha, a più riprese, messo in evidenza il rovesciamento progressivo della logica motrice del principio di legalità, per cui non è più la funzione amministrativa a procedere dalla legge, ma la priorità logica dell'una è rovesciata a favore dell'altra, sicché la legge opera in funzione della funzione amministrativa: infatti, la legalità diventa secondaria, venendo «dopo che l'ordine delle funzioni (non voglio dire la parola “competenza”) o l'ordine delle cose da realizzare qua e là, sia stato superato e già affrontato secondo il principio sussidiario»<sup>20</sup>; solo allora «può entrare in gioco la legalità»<sup>21</sup>.

Sebbene animata dal meccanismo insito al principio di sussidiarietà, questa tendenza ha contribuito alla fattuale «amministrativizzazione» delle Regioni, tanto da portare parte della

---

<sup>17</sup> Sul punto, *ex multis*, si rinvia a A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., S. BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 1967, S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, 568 ss., a A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano: itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, 1-2, 2012, 58 ss., ID., *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, A. BARAGGIA, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, 6, 2011, 1246 ss., A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, 2 ss., R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale: continuità di problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 6, 2001, 1213 ss., F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quad. Cost.* 1, 2002, 89 ss., N. MACCABIANI, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, in *Le Regioni*, 5, 2005, 971 ss., I. NICOTRA, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 febbraio 2005, L. SAPORITO, *Regionalismo, federalismo e interesse nazionale*, Jovene, Napoli, 2008, A. BARBERA, *Scompare l'interesse nazionale?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 aprile 2001, S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, 341 ss.

<sup>18</sup> S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Il Mulino, Bologna, 2022, 132 ss.

<sup>19</sup> R. BIN, *Il futuro delle Regioni. Un'introduzione*, in ID., F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 7 ss.

<sup>20</sup> G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della “sussidiarietà”*, Giuffrè, Milano, 2005, 39 ss.

<sup>21</sup> *Ibid.*

dottrina ad affermare che «il futuro delle Regioni o sarà amministrativo o non sarà»<sup>22</sup>. È, dunque, evidente che nella Costituzione vivente le Regioni siano divenute enti amministrativi, entro una prospettiva che mortifica il ruolo costituzionalmente loro attribuito e in parte contraddice il significato autentico di autonomia politica. L'esperienza del PNRR, che ora si metterà in luce, avvalorà il quadro qui descritto.

### **3. Autonomia politica regionale e integrazione europea**

A completare questo quadro, a partire dagli anni '90, è intervenuta l'integrazione europea: come è stato efficacemente affermato, sembra che il riparto di competenze tra Stato e Regioni sia stato pensato per «un mondo che non c'è più, [poiché] nel mondo globalizzato di oggi, molte materie più che concorrenti fra Roma e Bologna (o Bari o Potenza), dovrebbero essere concorrenti (e condivise) fra Roma e Bruxelles; e di fatto lo sono già»<sup>23</sup>.

Del resto, la stessa Corte costituzionale, pur entro un filone giurisprudenziale piuttosto confuso, ha ritenuto che l'integrazione europea potesse fungere da strumento di deroga al riparto costituzionale delle competenze, tanto che «le norme comunitarie si sostituiscono a quelle della legislazione interna e, se hanno derogato a disposizioni di rango costituzionale, debbono ritenersi equiparate a queste ultime, in virtù del disposto dell'art. 11 Cost., il quale consente la limitazione della sovranità nazionale al fine di promuovere e favorire organizzazioni internazionali tra cui, com'è *ius receptum*, le Comunità europee»<sup>24</sup>. Anche la recente sentenza n. 192 del 2024 ha ben messo in evidenza che le materie ormai colonizzate dal diritto dell'Unione europea hanno reso obsoleto il riparto di competenze così come congegnato nel Titolo V: in particolare, emerge come il riparto di competenze non sia impermeabile ai cambiamenti della realtà, ma, al contrario, lo stesso risulta impattato anche dagli «stringenti vincoli derivanti dalle altre materie trasversali o dall'ordinamento unionale o dai vincoli internazionali, che si sono rafforzati a seguito dei cambiamenti che hanno investito settori relevantissimi della vita politica, economica e sociale: dalle due rivoluzioni tecnologiche «gemelle», la digitale e l'energetica, che hanno determinato trasformazioni dirimpenti nell'economia, nella società e di conseguenza anche nel sistema giuridico, alle tensioni che hanno investito l'ordine mondiale innescando la sua modificazione, con conseguenze imponenti di ordine strutturale che coinvolgono direttamente alcune delle materie considerate (dal commercio estero all'energia)»<sup>25</sup>.

Non può che conseguire che gli spazi per l'autonomia regionale siano divenuti sempre più risicati, anche in ragione dell'assenza di strumenti di partecipazione effettiva alla determinazione delle politiche europee, tanto in fasce ascendente che discendente. Il coinvolgimento degli enti territoriali, invero, si sarebbe dovuto svolgere all'insegna dell'idea di un'«Europa delle Regioni»<sup>26</sup>, espressione coniata negli anni '80, frutto della visione per cui le

---

<sup>22</sup> Così P. CIARLO, *L'inevitabile nanismo legislativo*, in *Diritti regionali*, 1, 2023, 217 ss.

<sup>23</sup> Cfr. F. BASSANINI, *Le Regioni e l'attualità dei poteri*, in *Corriere della Sera*, 28 agosto 2024, 22 ss.

<sup>24</sup> Corte cost. sent. n. 399 del 1987, p. 2 *cons. dir.*

<sup>25</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 192 del 2024, p. 4.4 *cons. dir.*

<sup>26</sup> Per cui, *ex multis*, si rinvia a D. DE ROUGEMONT, *L'Un et le Divers ou la Cité Européenne*, Neuchâtel, 1970.

stesse avrebbero dovuto essere dotate di «spazi di proiezione sovranazionale»<sup>27</sup>, secondo una lettura multi-livello del principio di sussidiarietà. Questa tendenza si doveva, in particolare, all'emersione della dimensione di area vasta per l'attuazione delle politiche europee, come la nascita del FESR e del Comitato europeo delle Regioni dimostra: in quel quadro, le autonomie regionali divengono i principali soggetti attuatori dei progetti europei<sup>28</sup>. Inoltre, quella chiave di lettura intercettava le risposte di molti ordinamenti alla crisi economica dell'epoca, basate sullo spostamento dei centri di spesa a livelli più vicini al cittadino, nella convinzione che ciò avrebbe alleggerito il debito pubblico.

Tuttavia, come è stato evidenziato, all'integrazione funzionale nell'esecuzione dei compiti comunitari, non si è affiancata un'integrazione istituzionale che mettesse gli enti territoriali nelle condizioni di un'effettiva partecipazione alla determinazione delle politiche pubbliche europee<sup>29</sup>.

In questo senso, a fronte degli scarsi elementi di partecipazione interna, sia diretta che indiretta, diviene dirimente il modo in cui l'integrazione europea stia condizionando il rapporto tra livelli di governo: così come, anche per effetto dell'integrazione europea, il Governo si è ritrovato in una posizione di maggiore forza rispetto al Parlamento, allo stesso modo, ne è derivato un profondo rafforzamento del livello statale su quello regionale. A tale stato di cose, non è in grado di supplire la formazione di canali paralleli di partecipazione degli enti territoriali: invero, strumenti interni, come le sessioni europee delle Conferenze, ed europei, come il Comitato delle Regioni, appalesano un coinvolgimento spesso puramente simbolico nella formazione delle posizioni nazionali all'interno degli Stati e delle politiche nelle sedi europee.

#### **4. La partecipazione regionale alla redazione del PNRR**

Del ruolo delle Regioni nell'Unione europea, le vicende legate all'elaborazione e all'attuazione delle misure legate al PNRR costituiscono un esempio emblematico: il Comitato europeo delle Regioni ha affermato che l'Italia è stato il Paese con il più basso livello di partecipazione delle autonomie alla redazione del piano<sup>30</sup>. Si tratta, sotto questo aspetto, di un dato comune ad altri paesi europei, con poche eccezioni, che dimostra come «il limitato coinvolgimento degli enti locali e regionali nella preparazione dei PNRR si riflette nella mancanza di un approccio territoriale sistematico nei PNRR, [...] che coinvolge le Regioni in entrambi i casi. Mancano dati regionali e locali e in alcuni casi ci si concentra solo su aree specifiche ma non su altre, come in Italia con il Mezzogiorno»<sup>31</sup>. Ciò è avvenuto in pieno contrasto con il regolamento EU 2021/241, che, al contrario, al cons. 34, prevede che le «autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte

<sup>27</sup> Riassume questo processo O. CHESSA, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*, in *Federalismi*, 7, 2020, 46 ss.

<sup>28</sup> Sul tema si rinvia a da G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, 329 ss.

<sup>29</sup> Cfr. O. CHESSA, *L'«Europa delle Regioni»*, cit.

<sup>30</sup> Comitato europeo delle Regioni, *2021 EU Regional and Local Barometer*, Bruxelles, 2021.

<sup>31</sup> *Ibid.*

conformemente al quadro giuridico nazionale», ed inoltre, gli stati dovrebbero realizzare «una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali [...]»<sup>32</sup>.

In questa fase, non sono mancati modelli virtuosi, adottati da altri paesi europei. Come messo in luce, ad esempio, in Belgio è stato prediletto un approccio «dal basso», attraverso la predisposizione di piani da parte dei singoli enti regionali, che sono poi confluiti in unico Piano nazionale<sup>33</sup>, comunque poi sottoposto all'approvazione di ciascuna unità sub-statale.

La realtà dei fatti è stata molto diversa nel nostro ordinamento. Durante la fase di elaborazione del Piano, il coinvolgimento delle Regioni è stato minimo o assente. Sotto il Governo Conte II, si sono tenuti solo incontri informali presso la Conferenza delle Regioni, mentre la Conferenza Unificata non ha mai trattato ufficialmente il tema PNRR. Al contrario, il Governo Draghi ha fatto ricorso alla Conferenza Unificata per incontri informativi, senza però avviare consultazioni formali. Inoltre, Regioni ed enti locali, in questa fase, hanno visto una sostanziale omologazione del proprio ruolo: infatti, non si sono registrate riunioni specifiche della Conferenza Stato-Regioni sul tema<sup>34</sup>. Alle medesime conclusioni si giunge per quanto concerne la revisione del Piano, effettuata nel 2023, in cui le Regioni, anziché essere dotate di un effettivo potere decisionale, sono state considerate al pari delle parti sociali<sup>35</sup>.

Si sarebbe potuto immaginare, in questo senso, un più ampio coinvolgimento delle Regioni, le quali, nell'ambito delle politiche di coesione, sono chiamate alla definizione delle priorità, attraverso l'elaborazione dei propri piani operativi regionali<sup>36</sup>. Al contrario, la parificazione delle Regioni con gli altri enti locali dimostra l'assenza di una vera e propria *federal culture*, da cui derivi il riconoscimento delle stesse quali unità costitutive della Repubblica, titolari di un ruolo assimilabile a quello dello Stato, per l'attuazione della Costituzione, pur nel rispetto del riparto di competenze. Allo stesso tempo, la parificazione con le parti sociali è sintomatica della percezione delle autonomie quali semplici gruppi di interesse e non quali enti esponenziali di un pluralismo territoriale grazie al quale le istanze, dal basso, risalgono verso le istituzioni nazionali ed europee.

Sotto questo aspetto, sembra di potersi tracciare un parallelismo con la gestione dell'emergenza pandemica, il cui metodo pare sia stato riproposto tale e quale per la gestione del Piano, tanto da far sorgere il dubbio che simili modelli si siano imposti definitivamente. Così come durante la pandemia, la leale collaborazione ha assunto le vesti di quella che è stata

<sup>32</sup> Cfr. Reg. UE 2021/241.

<sup>33</sup> Cfr. *Plan National pour la Reprise et la Résilience de la Belgique*, 2022.

<sup>34</sup> Sul punto, M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 291 ss.

<sup>35</sup> Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 23/30/CU02/C2/C3/C10, Posizione sul disegno di legge di conversione al d.l. n. 13 del 24 febbraio 2023, recante “disposizioni urgenti per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune, Roma, 8 marzo 2023.

<sup>36</sup> *Ibid.*

definita, a più riprese, come «pseudo-collaborazione»<sup>37</sup>, ovvero mera «comunicazione»<sup>38</sup> della decisione assunta, allo stesso modo, per quanto concerne l'elaborazione e la gestione del PNRR, l'utilizzo del sistema delle Conferenze per rendere gli enti territoriali meramente edotti delle scelte fatte pone dubbi sul rispetto del principio di leale collaborazione<sup>39</sup>.

In questo senso, la logica sussidiaria cui è ispirata l'azione dell'Unione richiederebbe approcci come quello belga, giacché, specialmente in Piani come il *Next Generation EU*, l'apporto degli enti più vicini al cittadino dovrebbe essere considerato essenziale, per l'emersione degli interessi su cui costruire le *policies*. *A fortiori*, se si guarda la ripartizione delle risorse, emerge come le Regioni e gli enti locali siano i principali «centri di spesa»<sup>40</sup> previsti per l'attuazione del Piano, a fronte, però, di decisioni di spesa assunte altrove, di cui gli enti territoriali si ritrovano a essere meri esecutori.

Allo stesso tempo, le fonti sulla *governance* del piano prevedono la cosiddetta «clausola di neutralità»<sup>41</sup>, sulla cui scorta viene stabilito che la realizzazione del Piano non avrebbe dovuto alterare le competenze di Regioni ed enti locali. In realtà, la sovrapposizione con le materie di competenza regionale appare evidente già solo leggendo le diverse missioni in cui il Piano stesso è articolato: inclusione e coesione, salute, agricoltura sostenibile ed economia circolare, tutela del territorio e della risorsa idrica, solo per citarne alcune.

Alla luce della profonda incisione delle competenze regionali, occorre, ora, esaminare le forme di coinvolgimento nella gestione del Piano, per chiedersi se queste possano soddisfare un onere collaborativo tanto intenso quanto ampia è stata l'avocazione delle competenze regionali. In questo senso, è rilevante la composizione della cabina di regia, definita quale «organo con poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR». A questa, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, prendono parte «i Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma, ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, quando sono esaminate questioni che riguardano più Regioni o province autonome»<sup>42</sup>. In secondo luogo, il sistema delle autonomie sembrava equiparato alle parti sociali, alle categorie produttive, al sistema dell'università e della ricerca laddove ne era prevista la partecipazione al tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale; una scelta alquanto discutibile che non tiene conto del ruolo delle autonomie nel disegno costituzionale e nella stessa attuazione del Piano<sup>43</sup>.

<sup>37</sup> F.S. MARINI, *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. Parl.*, 3, 2001, 649 ss.

<sup>38</sup> S. GAMBINO, *Interessi unitari e collaborazione Stato-Regioni (prima e durante la pandemia)*, in M. VOLPI (a cura di), *I rapporti tra Stato e Regioni durante la pandemia e le prospettive dello Stato (percorsi)*, Il Mulino, Bologna, 2024, 75 ss.

<sup>39</sup> Come mette in luce L. VIOLINI, *La predisposizione e la prima attuazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza in alcuni Paesi europei: il ruolo delle Regioni*, in *Le Regioni*, 6, 2022, 1159 ss.

<sup>40</sup> A. BARBERA, *Regioni e Parlamento: un dialogo difficile?*, in ID., *Le istituzioni del pluralismo*, De Donato, Bari, 1977, 227 ss., in cui l'a., già all'epoca, osservava come le Regioni fossero diventate meri attuatori di decisioni assunte altrove, anziché essere enti di governo che contribuissero a costruire una cultura democratica.

<sup>41</sup> Come la definisce M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR*, cit.

<sup>42</sup> Cfr. d.l. 31 maggio 2021 n. 77, art. 2.

<sup>43</sup> Così il c. 3-bis dell'art. 2 del d.l. n. 77 del 2021, come modificato dal d.l. n. 13 del 2023 «In relazione allo svolgimento delle attività di cui al comma 2, lettera i), alle sedute della cabina di regia partecipano il Presidente del

Il tavolo in parola è stato soppresso dall'art. 1, c. IV, lett. c) del d.l. n. 13 del 2023, e le funzioni trasferite alla cabina di regia, presso cui, ora, partecipano anche i rappresentanti delle altre categorie, tanto che sono sorti dubbi sulla sua utilità a offrire una sintesi effettiva della mole di interessi che ivi vengono rappresentate<sup>44</sup>.

L'art. 33 del d.l. n. 152 del 2021, inoltre, istituisce presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio un «Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano», con il compito di assicurare il coordinamento delle relazioni tra le amministrazioni statali e gli enti territoriali, Si è trattato di «un (pur timido) segnale di apertura della *governance* del PNRR alle capacità di autonoma elaborazione progettuale del sistema regionale»<sup>45</sup>. Forme di partecipazione al centro sono state poi previste in relazione alla possibilità delle Regioni di prendere parte ai Comitati interministeriali per la transizione ecologica e per la transizione digitale, così come previsto dall'art. 36-ter del d.l. n. 152 del 2021.

Compiuta una breve disamina del quadro normativo, ci si domanda se gli strumenti di collaborazione apprestati possano essere ritenuti sufficienti. L'immagine che emerge è di una «tendenza del Governo e del legislatore nazionale a considerare le Regioni come meri interlocutori istituzionali da “informare” o da cui “assumere informazioni”, ossia da “consultare” opportunamente più o meno alla stregua di stakeholders»<sup>46</sup>: questo stato di cose, del resto, è sintomatico dell'auto-percezione delle Regioni all'interno del sistema delle Conferenze quali portatori di interesse e non di enti costitutivi della Repubblica, co-responsabili dell'attuazione della Costituzione. Forse, in questo senso, in ragione della sempre più ampia condizionalità europea, sarebbe necessario pensare a più strutturate definizioni delle modalità collaborative tra Stato e Regioni per la redazione di simili piani<sup>47</sup>, da svolgersi presso le Conferenze.

A tal proposito, sembrano riemergere vecchie categorie che, pur tramontate con la riforma del Titolo V, costituiscono elementi immanenti degli ordinamenti composti, come l'interesse nazionale, tanto che lo stesso piano viene qualificato come un atto dal «preminente valore di interesse nazionale» di cui all'art. 1, comma 2, del d.l. 77/2021<sup>48</sup>.

---

Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia, il sindaco di Roma capitale, nonché rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del settore bancario, finanziario e assicurativo, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva [...].»

<sup>44</sup> Il tema viene trattato in G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2023, 207 ss. A. DIRRI, *La leale cooperazione nell'assestamento del PNRR: un regionalismo “esecutivo” per il superamento dei divari territoriali*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2024, 145 ss.

<sup>45</sup> Sul punto, A. BARONE, F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quad. Cost.*, 1, 2022, 148 ss.

<sup>46</sup> M. BERGO, M. CECCHETTI, *Il PNRR e l'autonomia regionale “sospesa”: tra urgenze del presente e Costituzione del futuro*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. speciale 2024, 17 ss.

<sup>47</sup> Cfr. C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, 5, 2022, 922 ss.

<sup>48</sup> Fanno ricorso a questa categoria M. MACCHIA, *L'amministrazione del PNRR: un cambio di paradigma?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2023, 445 ss., N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi*, 1, 2022, 4 ss.

In questo senso, occorre comprendere come la gestione del Piano sia stata inquadrata entro le categorie costituzionali. Le poche pronunce del Giudice costituzionale testimoniano che l'avocazione delle competenze al centro è stata inquadrata principalmente attraverso la chiamata in sussidiarietà. Tra i numerosi precedenti, ad esempio, può essere ripresa la sent. n. 6 del 2023, in cui viene tracciata una connessione tra interesse nazionale e sussidiarietà, posto che «le modifiche apportate alla programmazione dei diversi sistemi portuali e alla pianificazione dei singoli porti di rilevanza internazionale e nazionale [...] [sono state assunte] a tassello degli interventi di rilancio economico ed infrastrutturale del paese previsti nel PNRR [...], la cui puntuale e sollecita attuazione è normativamente definita di “preminente valore di interesse nazionale” (art. 1, comma 2, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito)»<sup>49</sup>.

Sempre nel senso di richiamarsi alla logica sussidiaria si colloca la sent. n. 31 del 2024: con riferimento ai Giochi del Mediterraneo, infatti, il Governo, tramite decreto-legge, nominava un Commissario straordinario che si sostituiva alla Regione Puglia, considerata ente inadempiente per la realizzazione di alcuni interventi relativi alla costruzione di opere necessarie allo svolgimento dei Giochi stessi. Il Giudice costituzionale, provando a definire un inquadramento costituzionale della gestione del Piano, osserva che «la nomina del commissario straordinario – con l'affidamento delle relative funzioni – non è stata, infatti, preceduta dall'iter descritto all'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003[...]. Non è stato neppure seguito il particolare iter procedurale previsto all'art. 12 del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, riguardante l'esercizio del potere sostitutivo nell'ambito della *governance* del PNRR [...]. Dunque, con l'intervento legislativo oggetto di disamina non sono stati esercitati i poteri sostitutivi di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.»<sup>50</sup>. L'intervento, allora, viene qualificato come «chiamata in sussidiarietà poiché lo Stato ha attratto a sé compiti che incidono su materie rientranti nella competenza legislativa della Regione Puglia, per soddisfare l'esigenza di un esercizio unitario»<sup>51</sup>.

Tuttavia, nel caso in questione, l'assenza di adeguati strumenti collaborativi ha reso necessario intervenire con una sentenza additiva di procedura in quanto «in materia di chiamata in sussidiarietà, infatti, non è consentito allo Stato, neppure in ragione dell'esigenza di svolgere celermente le funzioni attratte, di escludere qualsiasi forma di collaborazione della Regione in una fase determinante quale è quella della valutazione circa le infrastrutture da realizzare e della definizione delle modalità di attuazione delle opere indicate nell'elenco predisposto dal commissario»<sup>52</sup>. Già in quella pronuncia risultava evidente che l'attrazione in sussidiarietà avrebbe rappresentato la chiave di volta complessiva del «sistema PNRR», per spiegare e rendere conforme a Costituzione la tenuta complessiva della *governance* del Piano. Invero, l'utilizzo, già nel preambolo del d.l. n. 77 del 2021 del richiamo all'interesse nazionale, fa emergere come le esigenze unitarie «coincid[ono] con il significato autentico del principio di sussidiarietà nella

<sup>49</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 6 del 2023, p. 7.3 *cons. dir.*

<sup>50</sup> Corte cost. sent. n. 31 del 2024, p. 4.1, *cons. dir.*

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 4.2, *cons. dir.*

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 6.2, *cons. dir.*

sua vocazione ascensionale»<sup>53</sup>. Del resto, l'inquadramento teorico entro le coordinate della sussidiarietà si dimostra coerente con il percorso seguito dalla giurisprudenza costituzionale che, a partire dalla sent. n. 303 del 2003 e fino alla sent. n. 192 del 2024, ha sostanzialmente riscritto il Titolo V, usando quale coordinata di riferimento il principio di sussidiarietà, come principale fattore di smobilitazione del riparto di competenze.

In questi termini, la sussidiarietà è divenuta la coordinata in grado di rompere la rigidità del riparto di competenze e di permettere l'avocazione di materie di competenza regionale al livello statale: attraverso la valutazione, tutta politica, del giudizio di adeguatezza, prende forma e riemerge l'interesse nazionale, che, nel caso del Piano, assume le forme dell'interesse euro-nazionale. Ciò risulta fondato, probabilmente, anche in relazione al ruolo dello Stato-persona, «responsabile, in primo luogo, verso la comunità nazionale [...] in secondo luogo, verso l'Unione europea [...]. Ovvio, dunque, che il centro si riservi un ruolo fondamentale; un ruolo, al tempo stesso, di progettazione, di regia e di garanzia»<sup>54</sup>. Tuttavia, la stessa logica sussidiaria è basata su di una «concezione procedimentale e consensuale»<sup>55</sup>. Invero, è lo stesso principio di sussidiarietà a richiedere la partecipazione del sistema delle autonomie, quando l'esercizio di determinate competenze viene avvocato al centro: proprio la natura flessibile delle competenze legislative regionali, così come elaborata dal Giudice costituzionale, richiede un sistema in cui la rigidità del riparto di competenze possa essere scambiata con la partecipazione procedimentale; e, in questi termini, occorre riflettere sull'idoneità dell'attuale sistema della leale collaborazione a soddisfare oneri collaborativi tanto forti quanto l'avocazione delle competenze al livello statale o europeo.

## **5. Le Regioni quali mere esecutrici del Piano**

Quanto alla «messa a terra» del piano, diviene utile la distinzione tra enti titolari e attuatori. Infatti, le sole Amministrazioni centrali sono definite enti titolari degli interventi previsti dal Piano, le quali provvedono «al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo»<sup>56</sup>; da tale categoria vanno tenuti distinti i soggetti, pubblici o privati, attuatori degli interventi del Piano, i quali sono responsabili della realizzazione operativa e tra cui figurano anche le Regioni.

La distinzione tra enti titolari ed enti attuatori rievoca la categoria della titolarità dell'indirizzo politico-amministrativo: la definizione dell'indirizzo, invero, spetta alle sole amministrazioni statali titolari, cui le Regioni e gli altri enti locali, in buona sostanza, partecipano in via episodica, coerentemente con responsabilità della gestione dei fondi davanti alle istituzioni europee, che è detenuta dallo Stato-persona in via esclusiva. Tuttavia, occorre mettere in luce che più ampia è l'incisione nella sfera di competenza regionale, maggiore dovrà

---

<sup>53</sup> I. MASSA PINTO, *Le ricadute del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza sulle dinamiche territoriali: una prospettiva costituzionale*, in G. CASALONE, A. SCIORTINO, I. MASSA PINTO, *Il Piano nazionale di Ripresa e resilienza: una prospettiva costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 127 ss.

<sup>54</sup> G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, cit.

<sup>55</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 303 del 2003, p. 2.2 *cons. dir.*

<sup>56</sup> Art. 8, c. I, d.l. n. 77 del 2021.

essere il coinvolgimento procedimentale che, a dire il vero, risulta scarno, non essendo prevista l'intesa forte<sup>57</sup>. L'unico raccordo che sembra, almeno in parte, soddisfare gli oneri collaborativi è la partecipazione alle cabine di regia, in cui, tuttavia, come è stato messo in luce, le Regioni vengono presentate come meri interlocutori: allora, le fattispecie sopra enunciate fanno pensare che i meccanismi di coinvolgimento non siano stati abbastanza intensi da contro-bilanciare l'avocazione al centro delle competenze; ritorna così l'immagine di un coinvolgimento meramente formale degli enti territoriali, pur in presenza di decisioni che impattano profondamente sulla propria sfera di autonomia costituzionalmente garantita.

La paralisi dell'attività di indirizzo delle Regioni nelle materie di propria competenza che ha sostanzialmente «sospeso» la propria sfera di autonomia ha fatto scaturire la predisposizione di progetti c.d. «bandiera» che vedono un più ampio coinvolgimento delle Regioni, le quali «recuperano autonomia progettuale, su materie di propria competenza, in ordine a progetti ritenuti strategici»<sup>58</sup>, favorendo l'emersione «dal basso» dei bisogni dei territori, da soddisfare attraverso le risorse del Piano. Sulla realizzazione di questi progetti, il nucleo PNRR Stato-Regioni svolge una fondamentale funzione di supporto, anche grazie alla conclusione di protocolli di intesa che suppliscono alle carenze di capacità amministrativa delle singole Regioni.

Si tratterebbe di un progetto per regione cui sono affidate tutte le «istanze di indirizzo politico-amministrativo strategico provenienti dai territori»<sup>59</sup>. I temi dei progetti bandiera sono vari: vanno dalla generazione urbana al recupero dei borghi; ben sei Regioni realizzano siti per la produzione di idrogeno in aree industriali dismesse. Anche dall'oggetti dei progetti emerge la dimensione di «area vasta» delle Regioni e le tipologie di interessi di cui le Regioni sono enti esponenziali. Allo stesso tempo, però, sorge il sospetto che gli stessi siano il frutto di una visione paternalistica per cui, in assenza di vere e proprie forme di coinvolgimento nella *governance* effettiva del Piano, i progetti bandiera rappresentino una parziale restituzione di quell'autonomia perduta.

Lo stesso sembra di potersi dire se si osserva l'attuazione del Piano dalla prospettiva delle assemblee legislative regionali, la cui attività in materia di PNRR si è contraddistinta principalmente per la produzione di atti di indirizzo<sup>60</sup>. Al contempo, l'attività legislativa è stata rivolta soprattutto all'istituzione delle strutture di *governance* del Piano a livello regionale, come cabine di regia o apposite *task forces*. In alcune Regioni, come il Piemonte, è stato anche disposto per legge un obbligo di relazione periodica della cabina di regia regionale alle competenti commissioni consiliari, così rafforzando la funzione di controllo. È evidente, in questo senso, che le trasformazioni della forma di governo a livello statale si stiano riproducendo, *mutatis mutandis*, sul livello regionale.

---

<sup>57</sup> Come rilevano I. MASSA PINTO, *Le ricadute del Piano nazionale di ripresa e resilienza sulle dinamiche territoriali*, cit., 112 ss., E. RINALDI, *L'accentramento del potere amministrativo nel PNRR*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2022, 264 ss.

<sup>58</sup> Protocollo d'intesa avente ad oggetto le modalità di collaborazione per l'elaborazione e la realizzazione dei progetti bandiera, 2022, 2 ss.

<sup>59</sup> M. BERGO, M. CECCHETTI, *Il PNRR e l'autonomia regionale "sospesa"*, cit., 40 ss.

<sup>60</sup> Come rilevano G. SALERNO, A. G. ARABIA, A. IACOVIELLO, *Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l'attuazione del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, 2, 2022, 2 ss.

Dal quadro tracciato, pare di doverci rassegnare a vedere le Regioni come enti meramente amministrativi, di qui fino al 2026, in un'autonomia politica, di fatto, sospesa<sup>61</sup>. La preminenza dell'interesse euro-nazionale si combina, così, alla necessità e urgenza di dare attuazione agli obiettivi del Piano, sicché la condizionalità europea mette sotto scacco le prerogative costituzionali delle Regioni<sup>62</sup>.

Anche il Giudice costituzionale sembra avere confermato che, in materia di PNRR, il ruolo delle Regioni finisca per essere relegato a una veste puramente esecutiva, giustificata dal fatto che «queste, infatti, sono chiamate in causa nel provvedere “all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”»<sup>63</sup>. Il momento esecutivo-attuativo, tuttavia, non sembra essere preceduto da un’adeguata fase di assunzione condivisa delle decisioni, cui contribuiscono autonomie responsabili che, assieme allo Stato, partecipano all’attuazione del diritto unionale.

## 6. La riduzione dei divari territoriali quale obiettivo (mancato?) del Piano

Come emerge anche dal dibattito dottrinale sul tema, sono grandi le aspettative sul Piano quale strumento di politica economica in grado di risolvere i grandi divari del Paese e, fra quello di genere e di età, in particolare quello territoriale<sup>64</sup>, tanto che il 40% delle risorse allocabili territorialmente è destinato alle Regioni del Mezzogiorno.

Un ruolo significativo delle Regioni è previsto dal PNRR anche in quanto misura di appianamento delle disuguaglianze territoriali<sup>65</sup>: «il riequilibrio territoriale e il rilancio dello sviluppo del Sud» divengono «priorità trasversale a tutte le missioni»; in questo modo, i ritardi del Mezzogiorno da questione nazionale, divengono una questione che entra nella «dimensione costituzionale europea»<sup>66</sup>. In effetti, il 40% delle risorse del Piano viene, per l'appunto, destinato a colmare i divari territoriali, a cui è dedicata la Missione 5 «inclusione e coesione» e, nello specifico, la terza componente di tale Missione «interventi speciali di coesione territoriale»<sup>67</sup>. Inoltre, come può evincersi dalla lettura del Piano, le misure che, in realtà, sono in grado di

---

<sup>61</sup> M. BERGO, M. CECCHETTI, *Il PNRR e l'autonomia regionale "sospesa"*, cit., 52 ss.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Corte cost. sent. n. 223 del 2023.

<sup>64</sup> A. M. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, 201 ss., M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, 2 ss.

<sup>65</sup> Come si evince dal *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* stesso, 15 ss., «Le tre priorità principali sono la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali».

<sup>66</sup> Così, G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 2119 ss.

<sup>67</sup> Sul ruolo del PNRR e le Regioni meridionali si vedano S. STAIANO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi*, 14, 2021, IV ss., A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana?*, cit., P. MAZZINA, *Il divario Nord-Sud e le opportunità per il riequilibrio territoriale*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multi-livello. Opportunità e criticità*, Il Mulino, Bologna, 2024, 163 ss., G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 4, 2021, 716 ss., A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive* in *Rivista AIC*, 3, 2022, 270 ss., S. SILEONI, «Tu non conosci il Sud». *Il PNRR e le sorti del Meridione* in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2022, 11 ss.

dispiegare un impatto positivo sulle diseguaglianze territoriali possono ritrovarsi nelle differenti missioni, è il caso ad esempio della Missione 2, in materia di transizione ecologica, la quale reca impegni di investimento in materia di rifiuti e infrastrutture idriche; o, ad esempio, della Missione 4, in materia di abbandono scolastico, edilizia scolastica e contrasto alla povertà educativa. Del resto, di questa volontà è emblematica la decisione del Presidente del Consiglio dei ministri di affidare al Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR le deleghe in materia di politiche di coesione e di interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno<sup>68</sup>, prima di competenza del Ministro per le politiche del mare e il Sud.

Tuttavia, nonostante l'enorme numero di risorse inserito per la riduzione dei divari territoriali, la dottrina ha osservato che ciò potrebbe non aiutare a sanare i problemi delle Regioni del Sud, a causa della scarsa capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche meridionali, che ha sempre rappresentato uno dei principali fattori di difficoltà nell'attuazione delle politiche pubbliche in materia di coesione. Come infatti ha sottolineato autorevole dottrina, anche modelli efficaci, come l'esperienza della Cassa del Mezzogiorno, «degener[arono] fino allo spegnimento quando si deform[arono] a contatto con l'amministrazione locale ordinaria, resa inefficiente per volontà e tocco partitico, e rigonfiando fino all'autosoffocamento il suo apparato burocratico»<sup>69</sup>.

In questo senso, la natura competitiva del metodo per l'assegnazione delle risorse non ha fatto altro che cristallizzare tale stato di cose. Il metodo dei bandi genera una competizione tra aree del paese a diversa capacità amministrativa, come le Regioni del Sud, le quali si trovano in atavico ritardo<sup>70</sup>. Allo stesso tempo, nell'inerzia delle amministrazioni circa la partecipazione ai bandi, non vi sarebbero rimedi, salvo l'esercizio del potere sostitutivo, sicché singoli territori potrebbero rimanere penalizzati per l'inadeguatezza di amministrazioni troppo piccole e inesperte a gestire risorse e scadenze<sup>71</sup>. Peraltro, tale aspetto è stato messo in luce anche dalla Corte dei conti che, nella relazione semestrale 2023 sullo stato di attuazione del PNRR, ha sottolineato: «occorrerà verificare la capacità di spesa delle singole amministrazioni, il problema rimanendo quello della messa a punto di adeguati strumenti di gestione dei programmi in un contesto segnato da tempi di realizzazione delle opere pubbliche sistematicamente superiori a quelli medi nazionali»<sup>72</sup>. Sempre la Corte dei Conti ha stigmatizzato il divario nella concentrazione territoriale dei progetti: è significativo quanto rilevato dall'ultima Relazione sull'attuazione del PNRR, da cui emerge che la maggior parte dei progetti approvati riguarda Regioni del Nord Italia (53%), concentrati in particolare in Lombardia, Veneto e Piemonte: Regioni come la Calabria, la Sicilia e la Puglia cumulano una percentuale tra il 4 e il 6% complessivo<sup>73</sup>.

A tali carenze, la principale risposta ordinamentale sarebbe consistita nell'incremento della pianta organica per le amministrazioni meridionali e nell'assegnazione di maggiori risorse. È

<sup>68</sup> Così il D.P.C.M. del 12 novembre 2022.

<sup>69</sup> S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., XII ss.

<sup>70</sup> Come sottolinea I. MASSA PINTO, *Le ricadute del Piano nazionale*, cit., 127 ss.

<sup>71</sup> Cfr. G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, cit.

<sup>72</sup> Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, 2023, 12 ss.

<sup>73</sup> Corte conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, 2024, 112 ss.

evidente, allora, che il modello del Piano intendeva mettere una toppa che si è, poi, rivelata peggio del buco: le nuove assunzioni di personale, peraltro non sempre perfettamente riuscite<sup>74</sup>, hanno rappresentato una parziale risposta a difficoltà causate principalmente dalla mancanza di prassi virtuose e conoscenza dei processi, per la quale le assunzioni di nuovo personale, giovane ma inesperto, non possono essere la sola risposta.

In tale contesto, diviene paradossale che proprio questo modello di *governance* si ponga in contrasto con il dichiarato obiettivo del Piano di ridurre i divari territoriali: l'attribuzione alle Regioni di obiettivi da raggiungere e il modello dell'amministrazione per bandi trascurano l'atavico ritardo amministrativo delle Regioni meridionali, per le quali l'episodica iniezione di personale non è una soluzione in grado di risolvere problemi strutturali. Un siffatto modello, dunque, aumenta la competizione tra territori, rinnegando, così, l'obiettivo dell'appianamento dei divari territoriali. Tale situazione è resa evidente dalla relazione sullo stato di attuazione del PNRR, da cui si evince il ritardo delle Regioni meridionali nella capacità di spesa, con fondi destinati al Mezzogiorno, in buona parte rimasti inutilizzati<sup>75</sup>.

Dal quadro tracciato, emerge che il progressivo spostamento delle decisioni sulle politiche di coesione verso una dimensione euro-unitaria stia riducendo il ruolo delle Regioni a mere esecutrici, limitandone il coinvolgimento nell'assunzione delle decisioni, laddove, al contrario, l'emersione dei bisogni dovrebbe partire dal basso, attraverso strumenti consultazione e coinvolgimento procedimentale dei territori. Invero, l'autonomia di indirizzo politico, nel contesto di un ordinamento sempre più integrato con quello dell'Unione, si dovrebbe caratterizzare per forme di partecipazione degli enti territoriali alla formazione delle decisioni sui fini a livello euro-unitario e delle decisioni sui mezzi per attuare quei fini a livello nazionale.

## 7. Conclusioni

Come in molte riflessioni che si svolgono sul regionalismo, sembra che anche per la vicenda del PNRR sia valida la massima di Sturzo per cui «il passaggio dall'idea al fatto è sempre penoso»<sup>76</sup>: pur in presenza dei migliori auspici, il coinvolgimento regionale è stato scarso e inefficace e, inoltre, la bassa capacità amministrativa delle Regioni meridionali ha reso il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dei divari territoriali molto difficile, tanto da far dubitare che gli effetti macroeconomici sperati, di rilancio dell'economia e di crescita del Mezzogiorno, possano essere raggiunti.

Sul piano del metodo, è interessante osservare che il PNRR si è trasformato in un'occasione di definitiva amministrativizzazione delle Regioni, posto che gli spazi per l'autonomia finanziaria e legislativa, quantomeno nella fase attuativa del Piano, sono stati e continuano ad

<sup>74</sup> Pnrr, assunzioni flop negli enti locali: il personale scende anche nel 2022, in *Il Sole 24 ore*, 22 marzo 2023.

<sup>75</sup> Per citare solo alcuni dati: potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud, risorse assegnate, 2.400.000.000, risorse spese, 212.017.705; interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore, risorse assegnate 220.000.000, risorse spese, 1.247.213. Sebbene in generale la capacità amministrativa di spesa sia bassa, è necessario stigmatizzare il dato relativo alle amministrazioni meridionali, ripresi dalla sesta Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 31 marzo 2025.

<sup>76</sup> L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, 1949, Roma, 16 ss.

essere molto risicati. Questo stato di cose, come anticipato, era evidente già al momento in cui le Regioni stavano per nascere. Paladin, nel 1973, notava che «l'ufficio delle leggi regionali non è consistito finora nel rinnovare la legislazione statale, ma solo nell'organizzare i pubblici uffici e gli enti dipendenti della regione, oppure nel recare una vastissima serie di puntuali misure di spesa [...]. La legislazione stessa ha finito per amministrativizzarsi, dato che gli atti regionali di spesa presentano i caratteri delle leggi-provvedimento [...] intesi come sono a disporre contributi finanziari, ad agevolare il credito, a sovvenzionare in vario modo questa o quell'attività d'interesse locale»<sup>77</sup>.

La disciplina del PNRR, in questo quadro, è sintomatica del ruolo sempre crescente dell'integrazione europea e pone interrogativi consistenti su come l'autonomia regionale debba essere interpretata, anche alla luce di un riparto di competenze divenuto ormai obsoleto<sup>78</sup>: e di questo stato di cose, il Piano è esemplificativo. È evidente, nonché auspicabile, che l'integrazione europea sia un percorso che non può essere fermato: tuttavia, occorre cominciare a ripensare il ruolo degli enti territoriali nello Stato multi-livello, posto che il regionalismo è un tratto irrinunciabile della nostra forma di Stato, così come l'apertura all'integrazione europea.

In questo contesto, occorre allora immaginare l'autonomia regionale entro forme di partecipazione alla determinazione dell'indirizzo politico statale, flessibilizzando il riparto di competenze secondo le coordinate della sussidiarietà, e dando un nuovo significato all'autonomia politica regionale. In questo senso, anche l'integrazione europea rappresenta un fattore che rompe la rigidità del riparto di competenze e favorisce moduli consensuali in cui le competenze vengono sostanzialmente scambiate con la partecipazione; del resto, «all'interno del limite invalicabile rappresentato dalla totale e definitiva rinuncia della titolarità [...] l'ente (statale o regionale) è libero di disporre del modo di esercizio delle proprie competenze»<sup>79</sup>. L'esistenza di simili procedure presuppone, ovviamente, forme di coinvolgimento e di partecipazione del sistema delle autonomie alla determinazione dell'indirizzo politico statale. Occorre, in tal senso, passare da «una autonomia negativa, tutta racchiusa nel suo svolgimento entro i confini regionali, [...] ad una autonomia positiva che supera tali confini e da autonomia dallo Stato si trasforma in autonomia nello Stato»<sup>80</sup>: un simile passaggio agevolerebbe il raggiungimento della consapevolezza «che il processo di integrazione tra Stato e Regioni non può svolgersi nel presupposto di una pretesa supremazia in posizione dello Stato-soggetto e che le Regioni devono partecipare a tale processo, dispiegare cioè la loro autonomia nello Stato, nel pieno possesso dei poteri e delle funzioni che sono loro riconosciuti dalla Costituzione»<sup>81</sup>.

A tal proposito, nel corso della trattazione è emerso il ruolo, ormai divenuto non più sufficiente, del sistema delle Conferenze. Come risulta anche dagli studi comparati in materia, nel nostro ordinamento, le conferenze sono state sempre un'esperienza giuridica finalizzata alla

<sup>77</sup> L. PALADIN, *Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regionale*, in AA. VV., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Giuffrè, Milano, 1973, 20 ss.

<sup>78</sup> Cfr. F. BASSANINI, *Le Regioni e l'attualità dei poteri*, cit.

<sup>79</sup> R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 1995, 230 ss.

<sup>80</sup> T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA.VV., *Una riforma per le autonomie*, Giuffrè, Milano, 1986, 45 ss., ora in ID., *Opere*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2000, 913 ss.

<sup>81</sup> *Ibid.*

rivendicazione della posizione di autonomia, quali camere di *advocacy* degli interessi territoriali, anziché una sede di condivisione di problemi comuni<sup>82</sup>: la collocazione delle Regioni nel tavolo per il partenariato economico, sociale e territoriale riflette a pieno questa percezione. Inoltre, il sistema delle Conferenze non ha al suo interno alcuna garanzia per le autonomie e l'alto tasso di de-istituzionalizzazione dei suoi processi decisionali si è rivelato per le Regioni un *boomerang*, come emerge in modo evidente dalla giurisprudenza costituzionale in materia. Invece, lo stesso processo costituzionale in via principale è divenuto il luogo in cui si canalizza «il conflitto pluralista, riproponendo la dialettica unità-pluralismo in una sede istituzionale che sostituisce la forza viva della rappresentanza politico-territoriale con le forme neutrali della giurisdizione»<sup>83</sup>: è, allora, evidente che una parte del conflitto Stato-Regioni si sia spostata in una sede giurisdizionale, segno che la sede politica apprestata non è in grado di contenere e canalizzare il conflitto istituzionale e territoriale.

La giurisdizionalizzazione dei conflitti territoriali costituisce, in questo senso, una rappresentazione plastica dell'insufficienza dell'attuazione, nella costituzione materiale, del principio di leale collaborazione; sebbene l'individuazione concreta dei mezzi di attuazione del principio cooperativo sia lasciata al legislatore ordinario, l'attuale impostazione favorisce il centralismo, mettendo le autonomie territoriali in una posizione subalterna, laddove il modello costituzionale, anche in ragione dell'evidente intreccio delle competenze, sembra sottendere delle procedure di co-decisione, frutto della visione di autonomie responsabili, che partecipano con lo Stato centrale all'attuazione della Costituzione. Al contempo, i rapporti tra livelli di governo rappresentano l'altra faccia della medaglia di relazioni prima di tutto politiche, che si alimentano dei *cleavages*<sup>84</sup> tra centro e autonomie, sicché occorrerebbero procedure decisionali che siano in grado di restituire la complessità di dette relazioni. Il centralismo che permea i rapporti Stato-autonomie, bene evidenziato dalle vicende del PNRR, dunque, dimostra l'insufficienza del solo sistema delle Conferenze a esprimerne la complessità e l'intrinseca politicità. Allora, solo organi in cui la dialettica politica tra livelli di governo si può svolgere sulla base di regole condivise tra gli attori, come regole di procedura parlamentari, possono contenere e rendere fruttuosa la naturale conflittualità tra centro e periferie. In questo senso, in via transitoria, in presenza di una così ampia incidenza sulle materie di competenza regionali, integrare la Commissione bicamerale per le questioni regionali con esponenti del sistema delle autonomie avrebbe potuto rappresentare un modello più partecipativo di *governance* del PNRR, da affiancare al coinvolgimento dei Presidenti di Regione in cabina di regia: ciò avrebbe reso possibile ridurre la sempre più ampia emarginazione dei consigli regionali, i quali, pur dotati di strumenti per il monitoraggio del Piano, non dispongono di dispositivi efficaci di «dialogo» con il Parlamento nazionale, a differenza, ad esempio, di quanto avviene a livello europeo, grazie al protocollo sull'attuazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità.

---

<sup>82</sup> Per cui si rimanda a R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2-3, 2006, 233 ss.

<sup>83</sup> C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica*, Bononia University Press, Bologna, 2020, 317 ss.

<sup>84</sup> Secondo la nota teoria di S. ROKKAN, *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, 1970, trad. it. P. Ignazi (a cura di), *Cittadini, elezioni, partiti*, Il Mulino, Bologna, 1972.



Come detto, tuttavia, si tratterebbe di soluzioni puramente transitorie, come anche la «bicameralina» doveva essere<sup>85</sup>: al contrario, una Camera alta, dove possano confluire le istanze dei territori, dovrebbe rappresentare una necessità strutturale del nostro regionalismo. Anche la Corte costituzionale ha ribadito che il Parlamento rappresenta l'unico organo in grado di «comporre la complessità del pluralismo istituzionale»<sup>86</sup>: l'esperienza del PNRR, allora, ci ha insegnato che una Camera delle Regioni è quantomai necessaria per rendere gli enti territoriali protagonisti delle decisioni assunte nelle sedi nazionali e soprattutto europee, in coerenza con il ruolo che la Costituzione ad essi assegna.

---

<sup>85</sup> Cfr. Art. 11 l. cost. 3 del 2001.

<sup>86</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 192 del 2024, p. 4 *cons. dir.*