

NIKOLAJ VINAI\*

## Riduzione dei divari territoriali intra regionali e PNRR\*\*

ABSTRACT (EN): The present work intends to focus on public governance as configured by the *National Recovery and Resilience Plan* (NRRP) and on the related implications in terms of relations between the central state and the territorial autonomies with a view to reducing territorial gaps (cross-NRRP priority), mainly understood as gaps between metropolitan areas and marginal areas. This above all applies to the pursuit of the objectives of NRRP mission 1 regarding innovation and digitalisation and thus the creation or implementation of suitable digital infrastructures. After an analysis of the institutional-organizational structure in the matter of the NRRP, also in the light of the reform of governance by the Meloni Government (DL no. 13 of 2023) compared to that drawn up by the Draghi Government (DL no. 77 of 2021), we will consider the consequences in terms of the re-centralisation or otherwise of territorial cohesion policies compared with the past, in order to assess whether all this is consistent with the achievement of the objective of reducing territorial gaps.

ABSTRACT (IT): Il presente lavoro intende concentrarsi sulla *governance* pubblica così come configurata dal *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) e sulle relative ricadute in termini di rapporti tra lo Stato centrale e le autonomie territoriali nell'ottica della riduzione dei divari territoriali (priorità trasversale all'intero PNRR), intesi soprattutto come divari tra aree metropolitane ed aree marginali. Ciò soprattutto con riguardo al perseguimento degli obiettivi della missione 1 del PNRR in merito all'innovazione ed alla digitalizzazione e quindi alla creazione o implementazione di idonee infrastrutture digitali. Dopo un'analisi della struttura istituzionale-organizzativa in materia di PNRR, anche alla luce della riforma della *governance* da parte del Governo Meloni (d.l. n. 13 del 2023) rispetto a quella disegnata dal Governo Draghi (d.l. n. 77 del 2021), ci si interrogherà sulle conseguenze in termini di ri-centralizzazione o meno delle politiche di coesione territoriale rispetto al passato, al fine di stimare se tutto ciò si ponga in modo coerente con il raggiungimento dell'obiettivo della riduzione dei divari territoriali.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'attuazione del PNRR a cavallo di tre esecutivi: la genesi del Piano ed il Governo Conte II. – 3 (segue). La prima *governance* del Governo Draghi. – 4 (segue). La seconda *governance* del Governo Meloni. – 5. La *governance* della digitalizzazione alla luce del PNRR ed i riflessi sulle disuguaglianze territoriali.

### 1. Introduzione

La nascita dello Stato costituzionale coincide con l'obiettivo di un risoluto contrasto alle disuguaglianze che caratterizzavano lo Stato liberale. Cionondimeno, forme anche vistose e talora non adeguatamente valutate di disuguaglianza permangono tuttora nelle moderne società democratiche. Tra queste rivestono un ruolo non secondario le disuguaglianze territoriali<sup>1</sup>, che

\* Dottorando di ricerca in "Diritti e Istituzioni" – Università degli Studi di Torino.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Su cui si veda G. VIESTI, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari, 2021.

colpiscono i cittadini sulla base dei luoghi in cui abitano. Si tratta, in particolare per l'Italia, di una questione di rilievo nazionale, che pone, appunto, innanzitutto un problema di eguaglianza, dato che ciò che la qualifica è la distanza dai luoghi di erogazione di servizi essenziali di cittadinanza.

Tradizionalmente in Italia il tema delle disuguaglianze territoriali è stato declinato dal punto di vista del divario tra aree maggiormente sviluppate del centro-nord e aree depresse del sud della penisola<sup>2</sup>. Tale disparità assume una rilevanza certamente di primo piano, ma non deve far dimenticare un elemento di natura trasversale che coinvolge ogni regione italiana (anche quelle più sviluppate): le disuguaglianze tra aree metropolitane e non metropolitane, ossia quelle aree che possono definirsi “marginali”<sup>3</sup>. Con questa espressione di norma si intende ricomprendere non soltanto, in linea generale, le c.d. aree interne – che però ben possono fungere da baricentro della questione – ossia quei comuni definiti come intermedi, periferici ed ultraperiferici, contrapposti ai poli comunali/intercomunali ed alle proprie cinture, sulla base della distanza in termini di tempi medi effettivi di percorrenza stradale dai servizi essenziali da questi erogati. Infatti, si intende ricomprendere anche, e più specificamente, tutti quei territori allocati tra le pieghe della geografia “rugosa”<sup>4</sup> del nostro paese – da alcune aree montane ad alcune aree portuali (si pensi alle ZES<sup>5</sup>) ai comuni c.d. “minimi” in quanto piccoli, spopolati

---

<sup>2</sup> In merito al quale esiste una vastissima dottrina. A mero titolo esemplificativo, tra i più recenti, si vedano S. STAIANO, *La frattura Nord-Sud. L'asimmetria territoriale come questione democratica*, in *Il Politico*, n. 2, 2019, p. 268 e ss.; L. BIANCHI, C. PETRAGLIA, G. VECCHIONE, *Europa-Italia, Nord-Sud: il doppio divario*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 34, 2019, p. 673 e ss.; L. BIANCHI, A. FRASCHILLA, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2020; A. ROMEO, *Sviluppo economico e disuguaglianze territoriali: il divario Nord Sud nell'Italia del nuovo millennio*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2020, p. 807 e ss.; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 6 e ss.; A. M. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, nn. 1-2, 2021, p. 199 e ss.; G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 307 e ss.; 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 multilivello. Opportunità e criticità*, Il Mulino, Bologna, 2024, p. 163 e ss. Sul tema si veda altresì M. DOGLIANI, *Questione settentrionale e Costituzione*, in M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 741 e ss.

<sup>3</sup> Questione, quella delle aree marginali, nient'affatto marginale: il 52% dei comuni italiani è inserito tra le aree interne, con una concentrazione prevalente nel Mezzogiorno, ma le regioni che contano la maggior incidenza in numeri assoluti sono i territori alpini di Lombardia e Piemonte; ad essere interessato è, complessivamente, circa un quarto della popolazione italiana. Dati tratti dal rapporto ISTAT, *La geografia delle aree interne nel 2020: vasti territori tra potenzialità e debolezze*, luglio 2022, in <http://www.istat.it>, 2022.

<sup>4</sup> Come rilevato in F. BARCA, G. CARROSIO, S. LUCATELLI, *Le aree interne da luogo di disuguaglianza a opportunità per il paese: teoria, dati, politica*, in L. PAOLAZZI, T. GARGIULO, M. SYLOS LABINI (a cura di), *Le sostenibili carte dell'Italia*, Marsilio, Venezia, 2018, p. 3, l'Italia presenta, rispetto ad altri paesi europei, un valore assai elevato dell'indice di rugosità, definito come «deviazione standard delle altitudini misurate per una moltitudine di punti fra loro vicini all'interno di ogni comune».

<sup>5</sup> Le zone economiche speciali – per un inquadramento, anche nel panorama europeo ed internazionale, si veda A. LEPORE, P. SPIRITO, *Le Zone Economiche Speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2017, p. 883 e ss. –, istituite col d.l. n. 91 del 2017 (c.d. Decreto Sud) in particolare per incentivare gli investimenti nelle regioni del Mezzogiorno (Calabria, Puglia, Campania, Basilicata, Abruzzo, Molise, Sicilia, ma anche Sardegna), individuano zone del paese dalla posizione strategica, perché collegate ad una area portuale, a zone logistiche e di transito, destinatarie di importanti benefici fiscali e

o poveri – che manifestano una condizione di strutturale difformità rispetto ai bisogni delle aree a maggior tasso di urbanizzazione, soffrendo di accentuati fenomeni di spopolamento e di invecchiamento della popolazione.

I criteri assunti a paradigma per l'identificazione di un'area interna concernono l'erogazione di diritti fondamentali di cittadinanza riconducibili a tre settori ritenuti nevralgici: la disponibilità di servizi sanitari di prossimità per anziani e per persone con difficoltà; l'accesso sul territorio all'istruzione primaria e secondaria per giovani e famiglie; la disponibilità di servizi che permettano il collegamento con centri a più elevata urbanizzazione e dunque ai loro servizi di mobilità e di uffici pubblici<sup>6</sup>. Ai fini del presente lavoro, però, ci si concentrerà in particolare sull'elemento della digitalizzazione, e pertanto della creazione o implementazione di idonee infrastrutture digitali. Elemento che è possibile considerare unificante e trasversale rispetto ai tre settori menzionati *supra*, nell'ottica, ad esempio, di agevolare forme di lavoro agile, di telemedicina, di accesso a sportelli pubblici on-line.

Tra le politiche pubbliche adottate a partire dall'ultimo decennio orientate, nello specifico, a contrastare i divari territoriali un posto d'onore è riservato alla *Strategia Nazionale delle Aree Interne* (SNAI), adottata nel 2014 come sperimentazione e ormai convertita in politica strutturale, che ha tentato di dare un inquadramento unitario al fenomeno rilanciando così una tematica per molto tempo sottovalutata (il primo studio sulle condizioni delle aree "marginali", il rapporto Jacini, risale infatti al periodo 1877-1884) anche con un punto di vista multidisciplinare. In sintesi, il cuore della SNAI è rilanciare l'attrattività di questi territori attraverso investimenti nei settori prima ricordati in modo da invertire la tendenza allo spopolamento ed alla desertificazione economica ed infrastrutturale che li affliggono basandosi su una gestione associata, fungendo così da incentivo all'aggregazione funzionale permanente dei piccoli comuni non in un'ottica di *spending review*, ma di maggior efficacia dell'azione amministrativa<sup>7</sup>.

Ma è con il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR)<sup>8</sup> che la questione trova (o dovrebbe trovare) uno scarto significativo rispetto al passato. Esso, difatti, riprende la SNAI con

---

semplificazioni amministrative, al fine di attrarre aziende italiane e straniere e ridurre così il tradizionale *gap* di investimenti con le regioni del nord. Il c.d. Decreto Sud n. 124 del 19 settembre 2023 ha, infine, istituito a decorrere dal primo gennaio 2024 la c.d. "ZES unica", ossia la Zona economica speciale per il Mezzogiorno, ricomprendente i territori di Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna.

<sup>6</sup> *Amplius*, G. BERNABEI, *Aree interne: verso un nuovo modello di benessere*, in *Astrid Rassegna*, n. 10, 2022, p. 4.

<sup>7</sup> In generale sulla SNAI si vedano, da ultimi, G. COTELLA, E. VITALE BROVARONE, *La strategia nazionale per le aree interne: una svolta place-based per le politiche regionali in Italia*, in *Archivio Di Studi Urbani e Regionali*, n. 129, 2020, p. 22 e ss.; G. CARROSIO, *La Strategia Nazionale per le Aree Interne: ragioni, teoria e metodo di una politica emancipativa per i luoghi lasciati indietro*, in M. DEgni (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui comuni. I comuni davanti alla sfida del PNRR*, Castelvechi, Roma, 2022, p. 379 e ss.; F. MONACO, G. SONZOGNO, *Il futuro del progetto SNAI: obiettivi raggiunti, criticità, prospettive*, in M. DEgni (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui comuni*, cit., p. 392 e ss.; N. FENU, P. GIACCARIA, *La scommessa della SNAI. La strategia nazionale delle aree interne*, in *Documenti geografici*, 2023, p. 663 e ss. Sul tema si veda altresì F. BARCA, P. CASAVOLA, S. LUCATELLI, *Strategia Nazionale per le Aree Interne. Definizione, obiettivi, strumenti e governance*, in *Materiali UVAL*, n. 31/2014.

<sup>8</sup> Trattasi di un accordo tra Governo italiano e Commissione europea, formalizzato in un atto (decisione di esecuzione) del Consiglio dei Ministri dell'UE, nel quale sono individuate le riforme che l'Italia intraprenderà, con una tempistica e degli strumenti puntualmente indicati, al fine di ottenere i finanziamenti assicurati dal *Recovery Fund*, in un arco di tempo destinato a concludersi nel 2026.

l'obiettivo di procedere sulla strada tracciata aumentando gli stanziamenti previsti<sup>9</sup>. Il PNRR, alla stregua delle direttrici elaborate in sede europea nell'ambito del *Next Generation EU* (NGEU)<sup>10</sup>, richiama la lotta alle disuguaglianze territoriali esplicitamente in alcune missioni (si pensi alla missione 5, inclusione e coesione), ma, più in generale, contempla tra le tre priorità che debbono essere perseguite in modo "trasversale" – e più precisamente nell'ambito del "Riequilibrio territoriale" – proprio il superamento di detti divari<sup>11</sup>. Ciò coerentemente, tra l'altro, con gli obiettivi fondamentali dell'UE assunti coi Trattati: si pensi all'art. 3.3 TUE, all'art. 174 TFUE<sup>12</sup> ed al protocollo n. 28 allegato al Trattato di Lisbona, rubricato «Sulla coesione economica, sociale e territoriale».

Più analiticamente, la missione 2 del PNRR, con riguardo alla transizione ecologica, incrocia i temi del dissesto idrogeologico e della promozione della biodiversità strettamente connessi con le problematiche che caratterizzano le aree interne, così come quello della creazione delle comunità energetiche. Difatti, il progressivo spopolamento delle aree interne determina la desertificazione di territori che racchiudono una grande ricchezza in termini di patrimonio naturale e culturale, causando al contempo un indebolimento della capacità di rispondere alle necessità di manutenzione del territorio, dalla salvaguardia della diversità biologica (l'incidenza complessiva delle superfici naturali protette è infatti più elevata nelle aree interne di quanto

---

<sup>9</sup> Per un'analisi che mette in relazione le politiche della SNAI (ed anche le ZES) col PNRR, si veda T. CERRUTI, *PNRR e territorio: una visione dinamica*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2023, p. 218 e ss.

<sup>10</sup> Sulla genesi del PNRR nonché sul suo inquadramento giuridico e sul suo iter di adozione si vedano, *ex multis*, L. BARTOLUCCI, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 2, 2021, p. 154 e ss.; E. BRESSANELLI, L. QUAGLIA, *La genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3, 2021, p. 353 e ss.; M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2021, p. 12 e ss.; G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 113 e ss.; A. MARTINELLI, *La risposta dell'Unione europea alla pandemia Covid-19*, in *Quaderni di scienza politica*, n. 2, 2021, p. 199 e ss.; F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022, p. 1 e ss. Più nel dettaglio, Clarich sostiene che «il Pnrr rientra tra gli strumenti di pianificazione per obiettivi a valenza principalmente politica e con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione». Diversamente altra dottrina ritiene, invece, che, essendo stati legificati gli obiettivi del PNRR, questi sono idonei a condizionare giuridicamente l'attuale Amministrazione così come quelle future (il Piano si traduce in «un vincolo giuridico che nasce da una legge e che impegna di certo il Governo, di certo l'Amministrazione tutta, ma anche gli altri interpreti»). Così F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il giudice*, in *lamagistratura.it* (13.11.2021)). Altri ancora, come N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022, p. vi, si assestano su una linea più interlocutoria.

<sup>11</sup> Le altre due priorità trasversali del PNRR, oltre al "Riequilibrio territoriale", sono rappresentate da "Giovani" e "Parità di genere".

<sup>12</sup> Essi rispettivamente recitano: «[...L'Unione] promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri» (art. 3.3 TUE); «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna» (art. 174 TFUE).

non lo sia nei centri urbanizzati) al dissesto idrogeologico in tempo di cambiamenti climatici che in alcuni casi, tra l'altro, tende a ripercuotersi "a valle" sulle zone maggiormente popolate. La missione 3, con riguardo alle infrastrutture ed alla mobilità sostenibile, mira anch'essa alla riduzione dei divari tra i territori intervenendo sul progressivo deterioramento della dotazione infrastrutturale (ferroviaria, idrica, digitale) e delle reti di comunicazione e di impresa. La missione 6, con riguardo alla salute, impatta il tema della medicina territoriale con l'implementazione di modelli di assistenza domiciliare attraverso progetti di telemedicina e telemonitoraggio, ma anche con la creazione delle c.d. Case di comunità. Infine e soprattutto, la missione 1, con riguardo all'innovazione ed alla digitalizzazione si intreccia con i punti sopra menzionati ponendosi – come già precisato – alla stregua di un elemento unificante e trasversale.

La *governance* della digitalizzazione, nel contesto della *governance* pubblica<sup>13</sup> del PNRR alla luce anche della sua evoluzione che si ripercorrerà attraverso i tre Governi che la hanno intrecciata, offre uno spaccato del modello verticistico ed accentrato cui in questo contesto si è optato per affrontare, tra le altre questioni, quella delle disuguaglianze territoriali.

## 2. L'attuazione del PNRR a cavallo di tre esecutivi: la genesi del Piano ed il Governo Conte II

Il primo Esecutivo italiano ad essersi confrontato col *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* è anche il Governo che ha negoziato, per parte italiana, gli stanziamenti assicurati dal *Recovery Fund*<sup>14</sup>, ossia il Governo Conte II. Nel contesto del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 è stato approvato il NGEU, un programma del valore di 750 miliardi di euro volto ad arginare l'impatto macroeconomico generato dalla pandemia da Covid-19<sup>15</sup>. Più precisamente, è stato dato mandato alla Commissione europea di contrarre sui mercati dei capitali prestiti a nome

---

<sup>13</sup> Col termine *governance* si intendono «le modalità attraverso le quali assicurare il presidio sull'attuazione del Piano, sia in termine di riforme che di investimenti, ed il conseguimento delle risorse europee». In tal senso C. DI NUZZO, A. RONZIO, *Il ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze nella definizione e attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO, F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 120-121.

<sup>14</sup> Il dispositivo *Recovery* è parte di un ampio programma di investimenti europei (il NGEU) articolato in diversi strumenti. Sul punto si vedano G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea, oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2020, p. 165 e ss.; F. BILANCIA, *Le trasformazioni nei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2021, p. 41 e ss. Come è stato sottolineato, «il *Recovery fund* rappresenta senz'altro un inedito sul piano dell'approccio macroeconomico dell'Unione europea, distinguendosi anche da esperienze come quelle del c.d. "piano Marshall", sia sul piano delle fonti di finanziamento, che per finalità e contesto» (A. VERNATA, *La Costituzione e la Ue alla prova del Recovery Plan*, in *Pol. Dir.*, n. 2, 2022, p. 227). Più precisamente, su analogie e differenze fra *Recovery fund* europeo e piano Marshall, si veda F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 51 e ss.

<sup>15</sup> Sul percorso che ha condotto al NGEU si vedano, *ex multis*, W. WESSELS, L. HOPP, *The European Council's Financial Mega Deal: An unprecedented challenge for the political and academic world*, TRACK Policy Brief Series, n. 1-3, March-April 2021 (disponibile su <https://track.uni-koeln.de/de/publications/policy-briefs>); E. BRESSANELLI, L. QUAGLIA, *La genesi del Next Generation EU*, cit., p. 353 e ss.

dell'UE<sup>16</sup>. La peculiarità, dunque, consiste nel fatto che le risorse finanziarie sono state individuate non attraverso uno specifico canale di finanziamento, bensì nel generico ricorso ai mercati finanziari, tramite l'apertura di linee di credito riferibili ad una moltitudine di creditori indeterminati. Inoltre, rispetto alle precedenti forme di indebitamento dell'UE è possibile individuare nel NGEU – secondo parte della dottrina<sup>17</sup> – una finalità politica che passa attraverso il rafforzamento delle condizionalità per l'erogazione delle risorse finanziarie, nonché del ruolo d'azione e di controllo della Commissione europea (anche in virtù del *reverse majority voting*, RMV<sup>18</sup>) non soltanto sulla definizione delle politiche di bilancio (come già si riscontrava da tempo) ma altresì sulle materie interessate dai sei pilastri e sulle riforme strutturali<sup>19</sup>. Tale finalità politica potrebbe – secondo taluni dovrebbe – tradursi in un primo nucleo essenziale di un assetto di tipo federale ponendosi come effettivo obiettivo generale del dispositivo<sup>20</sup>.

Lo scopo immediato di tale strumento è quello di consentire agli Stati membri di disporre delle risorse necessarie a stimolare l'economia reale. Al fine di accedere ai fondi del NGEU<sup>21</sup>,

<sup>16</sup> Trattasi della decisione (Ue, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020.

<sup>17</sup> Ma sul punto si vedano anche le riflessioni di F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, Padova, 2021, p. 115 e ss.

<sup>18</sup> Trattasi del c.d. voto a maggioranza inversa, introdotto nell'UE nel 2011. In base a tale principio, le proposte della Commissione europea di decisione del Consiglio sono considerate approvate a meno che il Consiglio stesso decida, con maggioranza semplice o qualificata, di respingere le proposte della Commissione. Per un'analisi comparata di questa tipologia di voto si veda W. VAN AKEN, L. ARTIGE, *A Comparative Analysis of Reverse Majority Voting: The WTO's Dispute Settlement Mechanism, the EU Anti-Dumping Policy and the Reinforced SGP and Fiscal Compact (May 1, 2013)*. EUSA Thirteenth Biennial Conference, Baltimore, Maryland, USA (May 9-11, 2013), disponibile su SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2202787>.

<sup>19</sup> I sei pilastri corrispondono alle Missioni del PNRR e sono digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. Le riforme si articolano in riforme orizzontali (innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese); riforme abilitanti (interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese); riforme settoriali (contenute all'interno delle singole Missioni e consistenti in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali).

<sup>20</sup> In tal senso si veda A. VERNATA, *La Costituzione e la Ue alla prova del Recovery Plan*, cit., p. 227 e ss. L'Autore sottolinea come il rafforzamento delle condizionalità legate al NGEU, definibili oramai come «doppia condizionalità» in seguito all'inserimento del *Recovery plan* nel sistema rodato e strutturato del semestre europeo, derivi dalla commistione tra Patto di stabilità e crescita, semestre europeo e *Recovery plan* (in particolare pp. 230 e 231-232). Sul punto si veda anche D. DE LUNGO, *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: elementi per un primo bilancio prospettico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2023, p. 72: «Tale condizionalità - riproponibile per molti aspetti con i piani nazionali di bilancio a medio termine, e qui sta il punto - può certamente volgersi in una leva per influenzare l'identità costituzionale e l'indirizzo politico dei singoli Stati, incrementando in misura ancora maggiore, tramite vincoli volontari assunti dallo Stato, il complesso di condizionamenti giuridici già provenienti dalla *primauté* del diritto eurounitario». E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 248, sottolinea che le fonti UE del PNRR possono essere inquadrare secondo due differenti prospettive: da un lato come disciplina eccezionale, dall'altro «come forma di sperimentazione di un modello *proto-federale* di *governance* economica» (corsivo nel testo).

<sup>21</sup> Che, perlomeno in parte, dovranno però essere restituiti alla UE ed ai mercati, gravando quindi sulle generazioni future qualora non ben impiegati. Sul punto si veda F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali*



l'Italia, al pari delle altre Nazioni beneficiarie, ha dovuto predisporre ed implementare un pacchetto di investimenti strutturali nonché di riforme ordinamentali confluite nei *Recovery Plan* nazionali<sup>22</sup>, ossia – per quanto concerne il nostro Paese – nel PNRR italiano.

Deve essere subito precisato che i documenti europei *supra* rammentati non menzionano né impongono agli Stati membri la realizzazione di una specifica struttura istituzionale-organizzativa altra rispetto a quelle normalmente adottate. La normativa UE richiede ai singoli Stati di individuare un'apposita *governance* ai fini di attuare e monitorare efficacemente ed efficientemente il Piano, ma non la costituzione *ex novo* di una *governance* a ciò espressamente dedicata. Anzi, la normativa europea fa esplicito riferimento ai normali sistemi di gestione del bilancio degli Stati membri<sup>23</sup>. La situazione per l'Italia è però mutata dopo la presentazione alla Commissione europea della proposta di decisione di esecuzione relativa al PNRR ad opera del Governo Draghi del 22 giugno 2021. Come è stato osservato, difatti, con l'approvazione l'8 luglio successivo da parte del Consiglio del suddetto atto del Governo italiano, in cui si precisano le modalità di monitoraggio ed attuazione del Piano, si è dato vita ad un accordo che conforma un impegno giuridico specifico<sup>24</sup>. Con la conseguenza che quella particolare ed

---

inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 3 e ss.

<sup>22</sup> Più analiticamente, l'UE ha predisposto una serie di strumenti per guidare i singoli Paesi nella stesura dei propri *Recovery Plan*: a partire dalle prime linee guida della Commissione europea del 17 settembre 2020 (*Staff Working Document*, SWD (2020) 205 final, 17 settembre 2020), seguite dalla pubblicazione di alcuni modelli di orientamento settoriali conformi alle regole europee in materia di aiuti di Stato e, soprattutto, dall'approvazione (con reg. (Ue) n. 2021/241) del *Recovery and Resilience Facility* (RRF), ovvero il Dispositivo per la ripresa e la resilienza che si configura – come è stato efficacemente sottolineato – come una «legge cornice contenente i principi e le coordinate fondamentali» per la stesura dei *Recovery Plan* (A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2021, p. 236). Al RRF sono seguite delle nuove linee guida da parte della Commissione europea che di tale dispositivo tenessero conto (*Staff Working Document*, SWD (2021) 12 final, 22 gennaio 2021). È proprio nell'ambito del RRF – e più precisamente nell'art. 18 dello stesso – che fanno la loro comparsa le nozioni – che sono state definite «il «cuore» del PNRR» (N. LUPO, *Il nuovo «metodo di governo» delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, cit., p. 31) – di *milestone* (traguardi) e *target* (obiettivi) cui i piani nazionali sono tenuti a conformarsi attraverso dettagliate motivazioni che fanno sì che i tempi delle *country specific recommendation* che si ripetevano di anno in anno senza riscuotere grande seguito sembrino alquanto distanti (in tal senso si veda N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, cit., p. vii. Sulle *country specific recommendation* si vedano G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020, p. 1452 e ss., specificamente 1491 e ss.; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Cedam, Padova, 2020, p. 351 e ss.). Circostanza quest'ultima che ha condotto taluni osservatori a parlare di spazi di autonomia nazionali geneticamente circoscritti dalle regole europee nella scrittura dei relativi piani (in tal senso si veda G. DE MINICO, *Una promessa incompiuta il piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022, p. 380 e ss.).

<sup>23</sup> È stato sottolineato come «Le ragioni per cui l'Italia si è dotata – con il decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 (ribattezzato «decreto semplificazioni 2021») – di una specifica *governance* per il Pnrr, pertanto, sembrano doversi ricercare altrove e, più specificamente, nell'idea che gli ordinari meccanismi di funzionamento dello Stato fossero ritenuti inadeguati o, comunque, non offrissero sufficienti garanzie alla pronta realizzazione del piano» (A. VERNATA, *La Costituzione e la Ue alla prova del Recovery Plan*, cit., p. 236).

<sup>24</sup> Ossia la *Council Implementing Decision* (CID) costituisce una decisione ex art. 288 TFUE e, contemporaneamente, un atto di esecuzione ai sensi dell'art. 291 TFUE, idoneo a garantire condizioni uniformi di attuazione al Regolamento (UE) 2021/241. Sul punto si veda I. BAISI, *Il PNRR al giro di boa: luci e ombre nel prisma di una rimodulazione complessiva*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2024, p. 42.

apposita forma di *governance* – che a breve si descriverà – risulta ora modificabile solo a seguito della modifica dello stesso PNRR, consentita unicamente in presenza di circostanze oggettive che impediscono la realizzazione, in tutto o in parte, di quello originario<sup>25</sup>.

La versione preliminare del PNRR elaborata dal Governo Conte II, e più precisamente dal CIAE (Comitato interministeriale per gli affari europei<sup>26</sup>) sotto la supervisione dei Ministri per gli Affari europei e dell'Economia e delle Finanze cui era stato affidato il coordinamento della realizzazione della proposta del Piano<sup>27</sup>, delineava una struttura organizzativa e di controllo che coinvolgeva soltanto in piccola parte le strutture dell'Esecutivo: le funzioni di indirizzo e governo del PNRR erano, infatti, affidate all'esterno dell'amministrazione statale, predisponendo un'apposita Cabina di regia, sei manager-commissari ed una specifica *task force*. Tale modello, unitariamente alle altre previsioni governative costituenti la prima proposta di PNRR italiano, venne trasmesso alla Commissione europea la quale approvò il Piano in modo parziale: il Commissario per gli affari economici giudicò la proposta una buona base di partenza nella quale, però, andavano chiariti meglio obiettivi, scadenze e struttura della *governance*<sup>28</sup>. Il Governo Conte II non ebbe il tempo di mettere mano alla proposta di PNRR nel senso delle indicazioni provenienti dalle istituzioni europee in quanto, nel frattempo, la maggioranza che lo sosteneva in Parlamento si sfaldava – forse anche a causa del giudizio della Commissione europea sulla prima versione del PNRR<sup>29</sup> – obbligando il Presidente del Consiglio a salire al Palazzo del Quirinale per rassegnare le dimissioni nelle mani del Capo dello Stato.

### 3. (segue). La prima *governance* del Governo Draghi

Il successivo Esecutivo a guida Mario Draghi, espressione di un governo “semitecnico”<sup>30</sup>

<sup>25</sup> In tal senso A. VERNATA, *La Costituzione e la Ue alla prova del Recovery Plan*, cit., p. 237. Sulle conseguenze di una ritrattazione degli accordi presi con le istituzioni europee circa l'attuazione del Piano si veda, *ex multis*, N. LUPO, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4, 2023, p. 10 e ss.

<sup>26</sup> Il quale veniva, da tale assetto, rivitalizzato insieme, soprattutto, al suo organo di coordinamento tecnico, il CTV (Comitato Tecnico di Valutazione). Sul punto si veda A. M. ACIERNO, *La governance del piano nazionale di ripresa e resilienza nel prisma dei rapporti endogovernativi*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 1, 2023, p. 770 e ss.

<sup>27</sup> Sul punto si veda R. DI CESARE, A. ZITO, *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2022, p. 84 e ss.

<sup>28</sup> *Dichiarazione del Commissario per gli affari economici Paolo Gentiloni al termine dell'Euro gruppo*, 18 gennaio 2021.

<sup>29</sup> Sul punto si vedano N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it - paper*, 15 febbraio 2023, pp. 22-23; e M. GUIDI, M. MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2021, p. 405 e ss.: quello della *governance* del PNRR è stato «il tema cruciale rispetto al quale si è consumato lo scontro tra Italia Viva e gli altri partiti a sostegno del governo». Inoltre, G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 132 e ss., sottolinea come la bozza di piano del Governo Conte II fosse «l'esatto opposto di quanto veniva richiesto dal Reg. UE 241/202».

<sup>30</sup> Annovera l'Esecutivo Draghi tra i Governi tecnici N. LUPO, *Un governo 'tecnico-politico'? Sulle costanti nel modello dei governi 'tecnici', alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2021, p. 139 e ss., in quanto si riscontrano le costanti caratterizzanti i precedenti Esecutivi Ciampi, Dini, Monti: durata limitata (con una forbice estesa dal minimo di un anno ad un massimo di due), impulso del Presidente della Repubblica per la creazione del Governo, ampio consenso parlamentare.



sorretto da un'amplissima maggioranza parlamentare<sup>31</sup> in cui, però, la componente tecnica strettamente collegata al Presidente del Consiglio, ancorché minoritaria (8 Ministri sui 23 complessivi), deteneva la quasi totalità dei Dicasteri economici<sup>32</sup>, riscrisse parzialmente il PNRR optando anche per un differente modello di *governance*. In primo luogo, il Governo Draghi accentrò dal CIAE presso il MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze) la scrittura del Piano. Parallelamente le Commissioni parlamentari continuarono la discussione della proposta depositata in Parlamento, ossia quella formulata dal Governo Conte II. Le osservazioni ad opera del Legislatore avvennero, pertanto, su di un testo oramai superato, ma – come è stato notato – il lavoro svolto dalle Assemblée parlamentari non fu del tutto inutile, indirizzandosi «nel merito, al futuro Piano, avendo come unico destinatario [...] l'Esecutivo che avrebbe potuto riscrivere il PNRR in linea con gli indirizzi parlamentari»<sup>33</sup>.

La versione preliminare del PNRR del Governo Conte II – nonostante quanto stabilito dal Considerando n. 34 del Regolamento (Ue) n. 241 del 12 febbraio 2021, istitutivo del *Recovery plan* (Rrp), in cui si incoraggia la consultazione ed il coinvolgimento delle autorità regionali e locali, contraddicendo quindi l'interpretazione precipuamente accentrata della *governance* del PNRR<sup>34</sup> – individuava nella Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome l'interlocutore politico per gli interessi delle autonomie regionali. L'Esecutivo Draghi, invece, scelse per la gestione dei rapporti tra centro e periferia la Conferenza unificata, connotata da

---

<sup>31</sup> Un dettaglio da rimarcare nella formazione del Governo Draghi – «Governo di alto profilo» non identificabile «con alcuna formula politica», secondo le parole del Capo dello Stato – è quello della mancata consultazione da parte del Presidente della Repubblica delle forze politiche rappresentate in Parlamento, senza quindi la previa verifica della loro disponibilità a sostenere detto Governo. Sul punto si veda A. ARCURI, *Dal Conte I a Draghi. Studio sulle novità nei procedimenti di formazione dei Governi della XVIII legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2022, p. 22. Il comportamento del Presidente della Repubblica può, forse, trovare una spiegazione alla luce del contesto che vedeva ancora il sussistere di una profonda crisi sanitaria ed economica alla quale le istituzioni erano chiamate a dare celermente risposte e dove le opportunità legate al NGEU non dovevano essere perse. In tal senso si veda C. FUSARO, *Da Ciampi a Draghi (passando per Dini e Monti): verso una forma di governo parlamentare sotto tutela?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2021, p. 173.

<sup>32</sup> Ossia «un pentagono che non si identifica con alcuna formula politica, dove si parla in *economics* e si pensa all'inglese», che annovera i Ministri Franco, Garofoli, Colao, Cingolani, Giovannini e lo stesso Draghi (A. MELLONI, Mario Draghi, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO, (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Laterza, Roma-Bari, 2022, p. 1030). Sul punto si veda anche C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei Governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 55 e ss.

<sup>33</sup> A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2022, p. 730. Al riguardo sottolinea A. VERNATA, *La Costituzione e la Ue alla prova del Recovery Plan*, cit., p. 246, come, seppure con qualche difficoltà, «il Parlamento sembra essere riuscito a ricavarsi un qualche margine di incisività nell'elaborazione della versione finale del Pnrr, reinterprestando il tradizionale sistema di interlocuzione istituzionale degli atti di indirizzo per calarlo sull'interlocuzione informale del governo e della Commissione europea, peraltro avviata per la definizione di uno strumento affatto innovativo (il Pnrr) per entrambi».

<sup>34</sup> Impostazione quest'ultima coerente con la prassi della *multilevel governance* europea che ha sostituito la *regional blindness* precedente al Trattato di Maastricht del 1992, in forza della quale la Comunità Europea (CE) ignorava del tutto l'organizzazione territoriale degli Stati membri, rimanendo indifferente alla natura unitaria, regionale o federale di questi e, conseguentemente, alle istituzioni che operavano a livello sub-statale. Al contempo, però, deve sottolinearsi come le indicazioni provenienti dall'UE in merito al rapporto tra PNRR e autonomie territoriali abbiano permesso un'ampia discrezionalità agli Stati membri. In tal senso G. PROVVISIERO, *Le Regioni nella governance del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2022, p. 174.

tratti più spiccatamente istituzionali rispetto alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, caratterizzata da una natura eminentemente politica. In verità, detta scelta non inverte la tendenza marcatamente verticistica all'interno della *governance* del PNRR italiano: anzi, essa determinò un appiattimento, attraverso una fattuale equiparazione, delle Regioni al resto delle autonomie locali, evitando così di valorizzare le specificità in materia di competenze proprie delle Regioni. Rientrano, infatti, nella potestà concorrente molti dei settori su cui il Piano interviene (come istruzione e sanità). Inoltre, il sistema delle Conferenze venne, in concreto, solo marginalmente impiegato acuendo ancora di più la centralizzazione dell'assetto decisionale rispetto al modello del Governo Conte II non solo nella fase di gestazione del piano ma anche, e soprattutto, in quella della sua implementazione<sup>35</sup>.

In generale può affermarsi che la *governance* del PNRR<sup>36</sup> del Governo Draghi si incardina negli apparati ministeriali esistenti<sup>37</sup>, cui si affiancano soggetti nuovi istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>38</sup>, destinati a operare per cinque anni a prescindere dalla durata dell'Esecutivo e della Legislatura<sup>39</sup>, con finalità di sostegno e coordinamento: la Cabina di regia, presieduta su base permanente dal Presidente del Consiglio e composta dai Ministri oltre che dai Sottosegretari di volta in volta interessati *ratione materiae*, esercitante poteri di indirizzo, impulso e coordinamento sull'attuazione degli interventi del Piano<sup>40</sup> (sono, però, fatte salve le competenze di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico del «Comitato interministeriale per la transizione digitale» di cui all'art. 8 del d.l. n. 22/2021 e del «Comitato interministeriale per la transizione ecologica» di cui all'art. 57-bis del d.lgs. n. 152/2006 in relazione all'attuazione degli interventi del PNRR); la Segreteria tecnica che supporta le attività della Cabina svolgendo, unitamente ad importanti compiti istruttori, funzioni informative e

<sup>35</sup> In tal senso A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, cit., p. 732 e ss.

<sup>36</sup> Attuata attraverso il d.l. n. 77/2021 (artt. 1-16), come convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021, recante: «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure».

<sup>37</sup> In tal senso M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale*, cit., p. 12 e ss.

<sup>38</sup> Sul punto si veda V. BONTEMPI, *L'amministrazione centrale alla prova della governance per il PNRR: attualità e prospettive*, in *Diritto Costituzionale*, n. 2, 2022, p. 65 e ss.

<sup>39</sup> In merito alla previsione per cui alcune strutture della *governance* sono state espressamente costituite con durata collegata all'attuazione del Piano (ossia fino al 31 dicembre 2026), travalicando la durata dello stesso Governo che le ha istituite in deroga all'art. 7 co. 4 del d.lgs. n. 303/1999, ed alle reazioni della dottrina in senso positivo o negativo, si veda G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2023, p. 215.

<sup>40</sup> Sul punto si vedano, *ex multis*, E. CATELANI, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 213 e ss.; G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2021, p. 945 e ss. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale*, cit., p. 13, con riguardo alla Cabina di regia, usa l'espressione «a geometria variabile». Alla Cabina di regia partecipano altresì i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, ove vengano trattate materie di competenza di una singola Regione o Provincia autonoma; il Presidente della Conferenza delle Regioni, qualora le questioni concernano più Regioni o Province autonome; i rappresentanti degli enti locali, laddove siano esaminate tematiche di interesse locale. È stato sottolineato come questo organo, che nasce come una sorta di comitato ristretto *a latere* del Consiglio dei Ministri, tenda «a porsi – più che *a latere* – al centro delle dinamiche della forma di governo, operando come una sorta di versione «agile» del Consiglio dei ministri *tout court*, in cui le prerogative riconosciute al Presidente del Consiglio dall'art. 95 Cost. paiono conquistare una centralità tale da elevarne significativamente dimensione e portata» (A. VERNATA, *La Costituzione e la Ue alla prova del Recovery Plan*, cit., p. 238).

fungendo da punto di contatto con le strutture tecniche di monitoraggio dell'esecuzione del PNRR<sup>41</sup>; l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, unità di missione istituita presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) con lo scopo di superare gli ostacoli normativi che possono rallentare l'attuazione del Piano<sup>42</sup>; il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, con funzioni di carattere consultivo, in chiave concertativa, per le questioni connesse all'implementazione del PNRR. Nell'ambito del MEF, invece, all'interno della Ragioneria generale dello Stato, è stato istituito il Servizio centrale per il PNRR, un ufficio di livello dirigenziale, cui sono affidati il coordinamento operativo in merito all'attuazione, alla gestione finanziaria ed al monitoraggio del PNRR, nonché i controlli relativi al monitoraggio ed alla rendicontazione all'UE degli investimenti calendarizzati<sup>43</sup>; insieme ad un ufficio dirigenziale di livello non generale avente funzioni di *audit* del PNRR<sup>44</sup>, i quali si aggiungono all'Unità di missione già prevista nella legge di bilancio 2021<sup>45</sup>. Tale assetto pare assegnare a MEF e Ragioneria generale dello Stato l'inedito compito – come è stato notato – «di co-promotori di politiche di investimento, con le relative azioni di monitoraggio, di *audit* e di verifiche di impatto, ai fini di assicurare, assieme alle amministrazioni interessate, risultati ben precisi e di fornire la necessaria rendicontazione»<sup>46</sup>. Infine<sup>47</sup>, la concretizzazione dal punto di vista operativo delle riforme è affidata alle singole amministrazioni centrali insieme alle Regioni, alle Province autonome ed agli enti locali, sulla base delle relative competenze istituzionali, prevedendo, però, al contempo specifici poteri sostitutivi in caso di ritardi imputabili alle amministrazioni centrali o periferiche<sup>48</sup> ed apposite

---

<sup>41</sup> Sul punto si veda S. SILEONI, *Il Governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi. Bilanci e prospettive del ruolo della Presidenza del Consiglio*, in D. DE LUNGO, F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 108 e ss.

<sup>42</sup> Come è stato sottolineato, «la caratteristica particolare di queste strutture [la Segreteria tecnica e l'Unità di razionalizzazione] è quella di avere un respiro temporale indipendente dal rinnovo del consenso elettorale (e della fiducia parlamentare)». Così G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la fisarmonica governativa*, in V. DI PORTO, F. PAMMOLLI, A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 146.

<sup>43</sup> In qualità di responsabile dei flussi finanziari, il Servizio centrale per il PNRR presso il MEF provvede anche alla presentazione delle richieste di pagamento alla Commissione. Il ruolo ricoperto dal Servizio centrale per il PNRR ha condotto taluni a parlare di «attuazione sotto controllo della Ragioneria» (G. MONTEDORO, *Opportunità e criticità nell'attuazione dei Piani. I procedimenti, le responsabilità nel raggiungimento delle milestones e il monitoraggio dei risultati*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, cit., p. 139 e ss.), nonché, in relazione al Servizio centrale stesso, di «regia tecnica per eccellenza» (G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la fisarmonica governativa*, cit., p. 150).

<sup>44</sup> Su cui si veda, *ex multis*, E. CATELANI, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, cit., p. 216 e ss.

<sup>45</sup> A sua volta modificata dall'art. 7 co 2 e ss. del d.l. n. 77/2021.

<sup>46</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, cit., p. xi.

<sup>47</sup> Si tralascia in questa sede il complesso sistema di controlli amministrativi, introdotto sempre dal d.l. n. 77/2021 in parallelo alle strutture di gestione. Sul punto si veda E. TATI, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza: problemi e prospettive tra efficienza e condizionalità*, in *Federalismi.it*, n. 33, 2022, p. 86 e ss.

<sup>48</sup> In questi casi il Presidente del Consiglio dei Ministri assegna al soggetto attuatore un termine non superiore a trenta giorni per provvedere, qualora l'inerzia perduri, con delibera del Consiglio dei Ministri si individua l'amministrazione o i commissari *ad acta* ai quali attribuire il potere di adottare i necessari provvedimenti. Tali poteri sostitutivi saranno ulteriormente rafforzati nella *governance* del Governo Meloni.

procedure di superamento del dissenso in caso di ritardi potenzialmente esiziali per la realizzazione degli interventi<sup>49</sup>.

Da quanto precede risulta evidente una complessiva “verticalizzazione” della struttura di *governance* del PNRR dettata dal Governo Draghi, costruita intorno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>50</sup> ed al MEF coadiuvati da strutture tecniche in posizione di rilievo<sup>51</sup>, che parrebbe tradire un metodo che si potrebbe definire “tecnocratico”<sup>52</sup> incidendo negativamente sul principio di collegialità dell’azione di Governo<sup>53</sup>. Il Parlamento risulta essere destinatario di un flusso informativo periodico, ma in una posizione marginale<sup>54</sup>, senza alcuna possibilità di incidere<sup>55</sup>: nessun voto delle Camere – e quindi nessuna procedura di vigilanza parlamentare sull’operato del MEF e del Presidente del Consiglio – è previsto in materia sino al 2026.

Se ci si sposta nella prospettiva della partecipazione delle autonomie locali e regionali all’implementazione del PNRR, lo spartito non muta. I poteri *ad hoc* sostitutivi e di

<sup>49</sup> In questi casi la Segreteria tecnica può proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie di sottoporre la questione alla Conferenza Stato-Regioni per concordare le iniziative da assumere. In assenza di soluzioni condivise, i medesimi soggetti propongono al Consiglio dei Ministri le iniziative necessarie ai fini dell’esercizio dei poteri sostitutivi.

<sup>50</sup> Sottolinea il duplice aspetto della verticalizzazione del potere del Governo e della preminenza del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri A. MANZELLA, *L’indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2022, p. 151 e ss. Sul progressivo rafforzamento della capacità amministrativa della Presidenza e sull’accentramento al suo interno della gestione dei fondi e delle politiche di coesione che la dota di un’importante leva finanziaria in un panorama generale di ristrettezze di bilancio, si veda D. DE LUNGO, *L’eredità costituzionale di Next Generation EU*, cit., p. 75 e ss. Infine, più in generale, sul ruolo della Presidenza del Consiglio in Italia si veda, da ultimo, L. DELL’ATTI, *Genesis, evoluzioni ed equivoci dell’organo del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022.

<sup>51</sup> In tal senso M. FERRARA, *Il NRRP nei provvedimenti del Governo Draghi, tra centralismo della governance e questioni di genere ancora aperte*, in *Orizzonti del Diritto pubblico* (14.06.2021). Sul tema del ruolo di organismi tecnici composti da esperti nell’ambito della legislazione, al di fuori, dunque, del circuito democratico, anche in un’ottica più estesa (dall’emergenza pandemica da Covid-19 al PNRR), si veda C. SICCARDI, *Organi tecnici e produzione normativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2022, p. 799 e ss., specificamente pp. 837-845.

<sup>52</sup> Al riguardo vi è chi in dottrina ha recuperato l’immagine dell’“Organo Supremo” di mortatiana memoria. Il riferimento è a S. NICCOLAI, *Le governance del PNRR nel dibattito dottrinale: l’ibridazione fra le opposte teorie dell’indirizzo politico*, in *Diritto costituzionale*, n. 1, 2024, p. 35 e ss.

<sup>53</sup> In tal senso, *ex multis*, S. NICCOLAI, *L’influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 231 e ss.; C. COLAPIETRO, *La forma di stato e di governo italiana alla “prova” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 328; F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4, 2022, p. 249 e ss. Parlano di accelerazione in senso monocratico dettata dal “governo decisore” F. MARAGONI, L. VERZICHELLI, *Il governo decisore. Dal mito maggioritario al «banco di aggiustaggio»*, in *Federalismi.it*, n. 28, 2020, p. 90 e ss. A tal proposito è altresì da sottolinearsi l’elemento della fuga del momento della decisione e del controllo tanto dalle Camere quanto dal Consiglio dei Ministri che si inquadra nel fenomeno già da tempo osservato di «destrutturazione della collegialità» (M. CUNIBERTI, *L’organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 57 e ss). In merito alla Cabina di regia si vedano altresì le riflessioni, in parte di senso contrario, di G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 216 e ss.

<sup>54</sup> In tal senso G. CAVAGGION, *PNRR: il ruolo di governo e parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, in P. BILANCIA (a cura di), *L’impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, cit., p. 102 e ss.

<sup>55</sup> Per una puntuale ricostruzione in merito si veda A. VERNATA, *La Costituzione e la Ue alla prova del Recovery Plan*, cit., p. 247 e ss.

superamento del dissenso<sup>56</sup> pocanzi menzionati suggeriscono un'impostazione di tipo eminentemente «*top-down*», nel quale i soggetti titolari sono esclusivamente le amministrazioni ministeriali, mentre alle regioni, alle province e soprattutto ai comuni compete, per molti interventi, la delicata ed essenziale funzione di soggetti attuatori<sup>57</sup>. Inoltre, malgrado la già rammentata responsabilità nella realizzazione delle opere del Piano in capo alle amministrazioni centrali e periferiche a seconda delle rispettive competenze istituzionali, la struttura della Cabina di regia lascia scarsi margini alle Regioni per tentare di inserirsi nel processo di indirizzo del PNRR<sup>58</sup>. Il loro apporto, frutto tra l'altro di una partecipazione non necessaria ma meramente contingente, si traduce nella forma della consultazione, nella formulazione di pareri da cui il livello centrale può liberamente discostarsi senza alcuna esigenza motivazionale<sup>59</sup>.

Nel contesto di questo assai limitato rilievo delle Regioni nell'attuazione del PNRR, la struttura della *governance* disegnata dal Governo Draghi produce anche un ulteriore effetto: come si accennava *supra*, nella Cabina di regia gli interlocutori preferenziali per quanto attiene gli interessi delle comunità locali sono i Presidenti delle Regioni singolarmente considerati, al più insieme al Presidente della Conferenza delle Regioni. Analoga dinamica è rinvenibile nell'ambito della procedura di superamento del dissenso prima tratteggiata in cui si privilegia nettamente il rapporto diretto con la Conferenza Stato-Regioni. Ne deriva una sostanziale estromissione dei Consigli regionali<sup>60</sup> con conseguente rafforzamento, più che della Giunta regionale, dell'organo monocratico del Presidente di Regione, che risulta consolidato nella propria posizione di primazia nell'ambito dell'Esecutivo regionale in forza del suo ruolo di sostanzialmente unico interlocutore istituzionale col livello centrale<sup>61</sup>, analogamente a quanto già si era assistito in periodo di emergenza sanitaria da Covid-19<sup>62</sup>.

#### 4. (segue). La seconda *governance* del Governo Meloni

Con la caduta del Governo Draghi e la fine anticipata della XVIII Legislatura, il nuovo Governo Meloni istauratosi nel 2022 ha provveduto ad apportare – con il d.l. n. 13 del 2023 convertito con modificazioni nella l. n. 41 del 2023 – significative modifiche alla *governance* del

<sup>56</sup> Per una puntuale ricostruzione si veda A. TABACCHI, *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell'attuazione del PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2023, p. 133 e ss. Tali poteri saranno ulteriormente rafforzati nella *governance* del Governo Meloni. Al riguardo si veda L. FERRARO, *Il potere sostitutivo nei casi di inadempienza*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, cit., p. 291 e ss.

<sup>57</sup> In tal senso N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, cit., p. xi. Analogamente anche S. PROFETI, B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2021, p. 431 e ss.

<sup>58</sup> Analogamente G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4, 2021, p. 719.

<sup>59</sup> In tal senso A. BARONE, F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2022, p. 150.

<sup>60</sup> Cui neppure vengono riconosciuti, come sottolinea A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, cit., p. 741, «appositi obblighi informativi in merito ai processi decisionali seguiti dalle Giunte regionali».

<sup>61</sup> Sul punto si veda C. FASONE, *Forma di governo regionale e Unione europea*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, p. 416.

<sup>62</sup> In tal senso U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1, 2020, p. 537 e ss.



PNRR così come delineata dal precedente Esecutivo. Il tratto che spicca con maggior nitore è quello di un più marcato accentramento: l'asse Presidenza del Consiglio-MEF, che sosteneva la *governance* disegnata dal Governo Draghi, perde, difatti, il secondo elemento. Ciò per il tramite della costruzione di una struttura di missione *ad hoc* di cospicue dimensioni posta alle dirette dipendenze dell'Autorità politica delegata, ossia il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR<sup>63</sup>.

Le strutture tecniche affiancate agli organismi più prettamente politici escono anch'esse ridimensionate, quando non del tutto cancellate. È il caso del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale che viene soppresso<sup>64</sup> e le cui funzioni vengono trasferite all'interno della Cabina di regia con un considerevole ampliamento dei soggetti che possono parteciparvi, in contraddizione con la sua natura originaria di organo più snello volto ad agevolarne la capacità operativa<sup>65</sup>.

I c.d. «angeli custodi del PNRR»<sup>66</sup>, ossia la Segreteria tecnica di supporto alla Cabina di regia e l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, pur sopravvivendo si vedono svuotate delle proprie funzioni, attratte nell'orbita dell'appositamente creata *ad hoc* Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio<sup>67</sup>. Quest'ultima, assumendo la pressoché totalità delle funzioni esercitate dalla Segreteria tecnica ed una discreta parte di quelle esercitate dall'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, ha il precipuo compito di coadiuvare lo svolgimento, da parte del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR, delle funzioni d'indirizzo e coordinamento dell'azione di Governo nell'attuazione del PNRR.

La crescita della Struttura di missione PNRR è a scapito anche del Servizio centrale per il PNRR presso il MEF: ad essa è attribuito anche l'incarico di assicurare e svolgere le interlocuzioni con la Commissione europea, ruolo di contatto nazionale per la realizzazione del Piano che in questo modo passa dal MEF alla Presidenza del Consiglio<sup>68</sup>. Allo stesso Servizio centrale per il PNRR si sostituisce l'Ispettorato generale per il PNRR, istituito sempre

---

<sup>63</sup> In verità, come notato da G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 221, tale accentramento trae origine prima ancora dell'approvazione del d.l. n. 13/2023: il giorno successivo alla delega delle funzioni in materia di affari europei, politiche di coesione e PNRR al medesimo Ministro senza portafoglio, il d.l. n. 173/2022, convertito dalla l. n. 204/2022, prevedeva all'art. 12 che il Servizio centrale per il PNRR operasse «a supporto delle funzioni e delle attività attribuite all'Autorità politica delegata».

<sup>64</sup> Nonostante, come sottolinea U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2022, pp. 75-76, tale struttura avesse denotato un certo attivismo.

<sup>65</sup> La Cabina di regia così come ridisegnata dal Governo Meloni è stata infatti definita «un organo pletorico, che si è riunito in poche occasioni [...], il cui rilievo per le sorti del PNRR non pare affatto decisivo» (G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 219).

<sup>66</sup> S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, cit., p. 227.

<sup>67</sup> Istituita dall'art. 2 del d.l. n. 13/2023.

<sup>68</sup> Altre rilevanti funzioni della Struttura di missione PNRR sono quella di verificare la coerenza della fase di attuazione del PNRR rispetto agli obiettivi programmati e provvedere alla definizione delle eventuali misure correttive ritenute necessarie, e quella di sovrintendere allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento o di modifica del PNRR ai sensi dell'art. 21 del regolamento (UE) 2021/241 (compito quest'ultimo di particolare rilievo per il Governo Meloni che, infatti, è intervenuto su più punti del Piano così come elaborato dal precedente Governo).



all'interno del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato presso il MEF. L'Ispettorato continua ad essere competente in materia di controllo, monitoraggio e rendicontazione del Piano, nonché della gestione del Fondo di rotazione del NGEU-Italia e dei connessi flussi finanziari e della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR. In tutto ciò effettua, però, anche funzioni di supporto diretto al Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR, «svolgendo, in generale, un'attività di collaborazione e supporto per la Struttura di missione PNRR»<sup>69</sup>, raccordandosi con essa.

Ciò che emerge dalla nuova *governance*, dunque, oltre all'accentramento già menzionato a scapito soprattutto del MEF, è la nitida volontà di disinnescare quelle strutture tecniche di ausilio che erano state pensate come legate all'attuazione del PNRR e disancorate dalle maggioranze politiche, in virtù della loro durata sino al 2026 a prescindere da quella del Governo che le istituiva. Dove esse non sono state eliminate, si è proceduto a svuotarne le competenze<sup>70</sup>. Connesso a questo elemento è la neo-subordinazione della decisione tecnica a quella politica, laddove la *governance* del Governo Draghi pareva aver sancito una trasformazione in senso tecnocratico della forma di governo italiana: un diverso indirizzo politico-amministrativo dell'Esecutivo sostenuto dalla maggioranza parlamentare ha ribaltato i ruoli nell'ambito del coordinamento e controllo del PNRR, riportando le strutture tecniche sotto la rigida conduzione ministeriale<sup>71</sup>.

Peraltro senza che ciò abbia comportato un maggior rilievo né in termini decisionali né di monitoraggio delle Assemblee parlamentari<sup>72</sup>, sancendo, sotto questo aspetto, una perfetta continuità con l'accentramento verticistico della struttura organizzativa e di controllo precedente. Analogo discorso vale pure per le autonomie territoriali, le quali operavano<sup>73</sup> – e continuano ad operare – solo in fase attuativa e non progettuale, a maggior ragione dopo la rammentata soppressione del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale<sup>74</sup>. Se col Governo Conte II la loro consultazione aveva assunto una natura addirittura “informale” e col Governo Draghi si vestiva di una forma più istituzionale ma volta, in fondo, alla loro semplice informazione ponendole, nel Tavolo permanente (e, con l'appena ricordata soppressione di questo da parte del Governo Meloni, nella Cabina di regia), sullo stesso piede dei comuni *stakeholders*<sup>75</sup>, le rilevanti modifiche apportate dalla nuova *governance*

---

<sup>69</sup> A. LEPORE, *Spesa pubblica e riforme: il PNRR, aspetti cruciali di una storia recente*, in *Rivista della Corte dei conti – quaderni monografici*, n. 1, 2023, p. 15.

<sup>70</sup> Inquadra ciò nell'ambito di un prevedibile fenomeno di *spoils system*, realizzato in questa forma anomala a causa degli irrigidimenti di cui si è dato conto, G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 224.

<sup>71</sup> S. NICCOLAI, *Le governance del PNRR nel dibattito dottrinale: l'ibridazione fra le opposte teorie dell'indirizzo politico*, cit., p. 31, parla a tal proposito di una «politicizzazione che riporta a galla anche qualche aspetto di collegialità e di ministerialità».

<sup>72</sup> Sul punto si veda M. CERASE, *I riflessi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul diritto e la prassi parlamentare*, in D. DE LUNGO, F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 43 e ss.

<sup>73</sup> In tal senso U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR*, cit., p. 65 e ss.

<sup>74</sup> In tal senso M. T. POLITO, *L'attuazione del PNRR con riguardo agli enti locali alla luce delle problematiche che emergono dalla revisione del Piano*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 2, 2024.

<sup>75</sup> In tal senso G. CAVAGGION, *PNRR: il ruolo di governo e parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, cit., p. 109 e ss.

non pare che abbiano minimamente coinvolto questo aspetto: «l'impianto di *governance* operativa della nuova versione del PNRR così come riformato nella proposta del Governo rinchiude il recinto delle istituzioni responsabili ai soli Stato e regioni, cancellando gli enti territoriali unici garanti del possibile successo trans-scalare degli interventi»<sup>76</sup>.

##### 5. La *governance* della digitalizzazione alla luce del PNRR ed i riflessi sulle disuguaglianze territoriali

La *governance* nell'ambito del processo di digitalizzazione della penisola, collocandosi oggi nell'alveo degli interventi connessi al PNRR, segue la medesima logica accentratrice osservata nelle pagine precedenti<sup>77</sup>: le funzioni di coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale per quanto riguarda la pianificazione ed il monitoraggio sono state attribuite al Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio, cui spetta pure l'incarico di assicurare gli appropriati livelli di sicurezza informatica; il quale collabora con l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) cui sono attribuite rilevanti funzioni di progettazione, realizzazione e controllo, compresa quella di accertare le violazioni degli obblighi in materia di transizione digitale da parte dei dirigenti degli enti locali.

A livello generale il PNRR stanziava 9,75 miliardi di euro per progetti in ambito di «Digitalizzazione, Innovazione e Sicurezza nella PA»<sup>78</sup>, ma la gestione di tali fondi è appannaggio esclusivo delle amministrazioni centrali e i programmi digitali per gli enti locali, che intersecano competenze legislative regionali e funzioni amministrative comunali, sono di competenza statale dal momento che la materia del «coordinamento informatico» ha natura trasversale. Al contempo, però, la funzione di coordinamento e standardizzazione insita nel coordinamento informatico e informativo dei dati «impatta su un fenomeno, l'*eGovernment*<sup>79</sup>, intimamente legato allo spazio di autonomia (come capacità di differenziazione rispetto all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni assegnate) proprio degli enti territoriali»<sup>80</sup>.

Sicuramente la tumultuosa evoluzione tecnologica, nonché la tendenziale lentezza della PA italiana ad adattarsi ai mutamenti in generale, ed a quelli digitali in particolare, ha contribuito alla progressiva centralizzazione del coordinamento informatico in capo alle istituzioni statali a

<sup>76</sup> S. OMBUEN, *Osservare e valutare nel PNRR*, in S. ARMONDI, F. COMPAGNUCCI, V. FEDELI, V. ORIOLI, C. PACCHI (a cura di), *Città e territori del PNRR. Casi e approfondimenti*, Urban@it - Collana Working Papers, XVI, 2023, p. 52.

<sup>77</sup> Sul punto si veda A. MICIELLI, *Dal coordinamento informatico alla digitalizzazione: l'espansione della competenza statale e la marginalizzazione delle autonomie nella transizione digitale*, in *Nomos*, n. 3, 2024, p. 15.

<sup>78</sup> Più dettagliatamente gli obiettivi del Piano in materia concernono l'abilitazione e la facilitazione al *cloud* per le PPAA locali; l'interoperabilità dei dati; la diffusione di servizi digitali avanzati ai cittadini e a semplificare, mediante la digitalizzazione, i procedimenti amministrativi; l'adozione delle applicazioni statali abilitanti (PagoPA, App IO) o l'innesto di piattaforme nazionali per dare attuazione al principio del *once only* (SPID, Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente); l'adozione di un programma in tema di trasporti denominato MaaS (*Mobility as Service for Italy*). Sul tema si veda A. PAPA, *Transizione ecologica e transizione digitale: due milestones nella prospettiva della ripresa e resilienza del paese*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, cit., p. 239 e ss.

<sup>79</sup> Ossia la digitalizzazione della PA.

<sup>80</sup> E. CARLONI, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2015, p. 148.

scapito delle autonomie territoriali<sup>81</sup>. Inoltre, le tempistiche rigorose del PNRR, volte a realizzare una celere transizione digitale, così come occorso per gli altri investimenti del Piano, hanno pressoché naturalmente “spinto” in direzione della centralizzazione statale, considerato anche che «la verticalizzazione dei processi di digitalizzazione [...] è iscritta nella modalità stessa di sviluppo dei nuovi strumenti che si fonda sulla “standardizzazione” delle forme»<sup>82</sup>, atteso che «nell’era digitale, il potere e l’efficacia dei processi dipendono innanzitutto dalla standardizzazione»<sup>83</sup>.

Cionondimeno, è innegabile che il patrimonio informativo pubblico rappresenti una risorsa strategica per lo sviluppo territoriale in una chiave di maggiore e migliore inclusione, e che l’implementazione dell’erogazione in forma digitale dei servizi pubblici sul territorio in modo da creare paritarie condizioni di accesso, a prescindere dalle valutazioni di opportunità tecnico-economica dei singoli operatori di rete, possa essere vista nella prospettiva di consentire alla periferia di divenire centro<sup>84</sup> e non semplicemente di portare il centro alle periferie: «le infrastrutture e i servizi digitali potrebbero essere così forme di interconnessione tra i territori, in un’ottica di sistema, piuttosto che applicazioni di tecnologie progettate e calate dall’alto»<sup>85</sup>.

Per la concretizzazione di un disegno di questo genere potrebbe avere un rilievo decisivo il livello di governo provinciale, collocato in una rete regionale, per il coordinamento dei servizi territoriali digitali dei Comuni. Il “dis-ordinamento” del sistema degli enti locali, però, ha prodotto una struttura asimmetrica tra città metropolitane e province<sup>86</sup> ed un conseguente inefficace coordinamento dei territori in materia di digitalizzazione dei servizi<sup>87</sup>.

---

<sup>81</sup> In tal senso anche D. BOLOGNINO, A. CORRADO, A. STORTO, *La digitalizzazione e la pubblica amministrazione*, in R. GIORDANO, A. PANZAROLA, A. POLICE, S. PREZIOSI, M. PROTO (a cura di), *Il diritto nell’era digitale. Persona, Mercato, Amministrazione, Giustizia*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 626, ove si sottolinea come l’assetto della governance della digitalizzazione sia stato rafforzato al centro non solo col PNRR, ma anche già col CAD, ossia il Codice dell’Amministrazione Digitale (d.lgs. n. 82/2005). Al riguardo, anche per una ricostruzione del più ampio quadro normativo in tema, si veda S. CAL, *Il quadro normativo vigente in materia di IA nella pubblica amministrazione (CAD, GDPR, IA ACT)*, in E. BELSARIO, G. CASSANO (a cura di), *Intelligenza artificiale per la pubblica amministrazione. Principi e regole del procedimento amministrativo algoritmico*, Pacini Editore, Pisa, 2023, p. 31 e ss..

<sup>82</sup> A. MICIELI, *Dal coordinamento informatico alla digitalizzazione*, cit., p. 23.

<sup>83</sup> F. CAIO, *Lo Stato del digitale*, Marsilio, Padova, 2014, p. 7.

<sup>84</sup> In tal senso D. MARONGIU, *Digitalizzazione e rapporti tra livelli di governo*, in G. CAMMAROTA, P. ZUDDAS (a cura di), *Amministrazione elettronica. Caratteri, finalità, limiti*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 118.

<sup>85</sup> A. MICIELI, *Dal coordinamento informatico alla digitalizzazione*, cit., p. 28.

<sup>86</sup> In virtù del depotenziamento delle province e del fatto che la l. n. 56/2014 ha attribuito alle sole Città metropolitane la funzione di promuovere e coordinare i sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione.

<sup>87</sup> In tal senso A. MICIELI, *Dal coordinamento informatico alla digitalizzazione*, cit., p. 27.

Ora, la via prescelta dal PNRR, ivi compreso il processo di digitalizzazione, pare essere quella di un federalismo di mera esecuzione<sup>88</sup> ove alle Regioni ed alle autonomie locali<sup>89</sup> spetta, da un lato, di attuare i progetti e, dall'altro, di agire «in forme complementari, aggiuntive, o persino perequative e compensative, rispetto alle politiche decise centralmente con il PNRR»<sup>90</sup>. I dati al momento disponibili vedono un impegno con riferimento all'ampliamento delle reti di banda larga e 5G per ridurre il *digital divide*<sup>91</sup> tra le aree metropolitane e le zone rurali o montane; alla digitalizzazione della PA per migliorare l'accesso ai servizi dei cittadini delle aree più isolate; ai progetti di innovazione digitale a supporto delle PMI situate nelle aree più distanti dalle grandi città; ai programmi di alfabetizzazione digitale rivolti in particolare a coloro che vivono in aree marginali o rurali; alla digitalizzazione del settore rurale; al rafforzamento della *cybersecurity*. Nella Regione Piemonte sono stati stanziati a tali fini € 37.415.138 suddivisi in 47 interventi attualmente tutti in corso di realizzazione. Non diversamente in altre Regioni – si pensi all'Umbria per l'Italia centrale ove lo stanziamento è di € 4.309.751 per 11 progetti o alla Basilicata per l'Italia meridionale che è soggetto attuatore per 1190 progetti volti a fornire connettività ad alta velocità e ad attivare 35 centri di facilitazione digitale per un ammontare complessivo pari a € 390.000.000 – dove investimenti dello stesso tenore si prevede che vengano ultimati entro il 2026<sup>92</sup>.

Sono tutti interventi che ben potrebbero contribuire, in un'ottica di sistema insieme anche alla realizzazione dei progetti relativi alle altre Missioni del PNRR, a ridurre le disuguaglianze delle aree marginali. Una differente strategia tanto del momento decisionale quanto di quello attuativo di tali misure – come s'è dato conto nelle pagine che precedono – era, seppur con le difficoltà e le criticità del sistema Italia, possibile. La speranza è che la strada intrapresa riesca, per altra via, a condurre alla meta.

---

<sup>88</sup> In tal senso M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 303: «La strada tracciata dal Piano e dalle sue strategie attuative sembra decisamente quella di un “federalismo di mera esecuzione” sempre più spinto e stringente, nel quale agli enti dell'autonomia territoriale si affidano esclusivamente compiti di “messa a terra”, nelle rispettive realtà territoriali, di scelte politico-amministrative maturate a livello nazionale ed europeo e che solo episodicamente e sporadicamente transitano da forme di condivisione o partecipazione “a monte” (anche solo informativa) con gli organismi politici esponenziali di quelle realtà».

<sup>89</sup> Nel NGEU si parla di “regioni” in senso di territori e non di unità del decentramento istituzionale, che sono lasciate piuttosto sullo sfondo. Sul punto si vedano, però, le considerazioni svolte da T. CERRUTI, *PNRR e territorio*, cit., specificamente p. 239, la quale intravede nel NGEU «una concezione del territorio dinamica, non ancorata alle suddivisioni politico-amministrative interne e aperta alle peculiarità strutturali e alle necessità funzionali dei luoghi».

<sup>90</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, cit., p. xi e ss.

<sup>91</sup> Sul tema si veda il recente saggio di L. ESPOSITO, *Il digital divide. Una trasformazione necessaria per il Paese*, Morlacchi, Perugia, 2023.

<sup>92</sup> In verità la Regione Umbria può vantare 4 progetti già completati: la piattaforma notifiche digitali dei comuni, la piattaforma digitale nazionale dei dati, l'adozione dell'App IO e della piattaforma PagoPA.