

ALLEGRA DOMINICI^{*}

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (delle autonomie)^{**}

ABSTRACT (EN): The National Recovery and Resilience Plan (PNRR) is set in a regulatory system that implies the involvement of various legislative actors; despite this, the governance outlined by the decrees (77/2021 and 13/2023) is strongly centralised in favour of the Executive, identified as the main protagonist. With this contribution we intend to analyse the methods of involvement of the territorial authorities in the management and implementation of the Plan, considering the numerous 'centralist' elements that characterise it, verifying its compatibility with a constitutional system that sees in the principle of loyal cooperation the founding cornerstone of relations between the centre and the territories.

ABSTRACT (IT): Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si colloca in un sistema normativo che implica il coinvolgimento di diversi attori legislativi; nonostante ciò la governance delineata dai decreti (77/2021 e 13/2023) viene ad essere fortemente centralizzata a favore dell'Esecutivo, individuato quale protagonista principale. Con il presente contributo si intende analizzare le modalità di coinvolgimento degli Enti territoriali nella gestione ed attuazione del Piano considerando i numerosi elementi "centralisti" che lo caratterizzano, verificandone la compatibilità con un sistema costituzionale che vede nel principio di leale collaborazione il cardine fondativo dei rapporti tra centro e territori.

SOMMARIO: 1. Regioni e PNRR: un breve stato dell'arte. – 2. Il ruolo delle regioni nella c.d. fase ascendente del Piano. – 3. La conferma nella normativa "governance". – 4. Le regioni quali soggetti attuatori "sostituibili". – 5. Conclusioni.

1. Regioni e PNRR: un breve stato dell'arte

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta un'inedita modalità normativa alla crisi emergenziale portata dal Covid-19, costituendo, rispetto a questa, un tentativo di risposta comunitaria ai risvolti sanitari, economici ed istituzionali portati dalla pandemia¹. Una reazione comunitaria che viene ad essere costituita dalla previsione di misure di sostegno economico finanziario concesse agli Stati membri ripartite tra questi secondo criteri oggettivi.

Il NextGenEU si compone dunque dei differenti Piani Nazionali che da questo discendono e a cui devono far riferimento; i quali si articolano attraverso previsioni volte sia a fornire una risposta economico-finanziaria portata dall'emergenza sanitaria ma anche concernenti progetti

^{*} Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche – Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

^{**} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Cfr. considerando n. 5 del Reg. UE 2020/2094.



di riforma a lungo termine volti a sanare problematiche più dattate nei diversi ordinamenti nazionali².

Per ciò che attiene all'ordinamento italiano, il Piano approvato dalla Commissione prevede infatti questa duplice dimensione degli interventi, venendosi così a costituire un progetto di riforme condizionato dai vincoli imposti dall'UE e al cui controllo viene ad essere soggetto. Si parla infatti di un cronoprogramma sfociante in forme di indirizzo politico condizionato a proposito di tale peculiare intervento normativo³.

Non potendosi soffermare sulle peculiarità dei meccanismi di governo introdotti da tale inedita modalità normativa⁴, si ritiene che l'analisi relativa all'incidenza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dal punto di vista dell'equilibrio dei rapporti inter-istituzionali tra Stato centrale e regioni possa fornire elementi di riflessioni preziosi sulle prospettive di sviluppo del regionalismo italiano.

Un'incidenza che pare assumere una specifica rilevanza se contestualizzata al momento attuale, ossia a seguito dell'approvazione della legge di attuazione della previsione di cui il terzo comma dell'articolo 116 Cost., intervenuta con la legge n. 86 del 2024 recante appunto

² “I PNRR, dunque, sono strumenti concepiti per realizzare, al contempo, obiettivi europei di medio-lungo periodo (come la transizione ecologica e quella digitale) e l'equilibrio finanziario complessivo degli Stati membri: di qui la stringente predeterminazione sostanziale delle scelte e dei vincoli imposti al singolo Stato nella predisposizione del proprio Piano” così M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022. Sul tema si v. E. CATELANI, *Il P.n.r.r. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022.

³ Il PNRR italiano trova la sua base giuridica nel Reg UE 241/2020 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, a cui si accompagnano le Linee Guida elaborate dal Parlamento e dal Consiglio UE; la normativa comunitaria definisce analiticamente le disposizioni e i contenuti dei Piani questi ultimi infatti prevedono Missioni, obiettivi generali e specifici, le modalità e i criteri inerenti alla ripartizione delle risorse, nonché l'indicazione del raggiungimento di traguardi ed obiettivi attraverso la predisposizione di un calendario di investimenti e riforme che ha come termine ultimo il 30 giugno 2026. Il Piano italiano è stato approvato dalla Commissione e di seguito dal Consiglio con Decisione di esecuzione 2021/241. “La proposta del Piano approvata dalla Commissione e condivisa nella Decisione di esecuzione ha dunque senz'altro contenuti prescrittivi e fonda obblighi giuridici in capo allo Stato membro”, così M. CECCHETTI, cit. il quale parla di una “relazione contrattuale asimmetrica” tra Stato membro e Commissione, la quale gode di diverse prerogative, tra le più incisive si segnalano: la possibilità di approvare o meno una modifica del Piano in corso d'opera solo a seguito di richiesta motivata su circostanze oggettive; nonché la possibilità di ridurre il finanziamento previsto a seguito di eventuali inadempienze. Cfr. sul tema N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, n. 1, 2022; F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2022, 234.

⁴ “La messa a disposizione di ingenti risorse e il ricorso all'indebitamento comune per finanziare i piani di ripresa e resilienza proposti da tutti gli Stati membri (...) segnano una chiara discontinuità, se non un vero e proprio cambio di paradigma, nei contenuti e nel metodo di politiche europee sino ad allora volte soprattutto ad assicurare il rispetto dei parametri di finanza pubblica stabiliti dal Trattato di Maastricht” così N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNR: prime indicazioni*, in *federalismi.it-paper*, 2022, secondo l'A. oltre ad identificare una nuova modalità di intervento comunitario, la legislazione relativa ai NRP è idonea ad identificare, quantomeno a livello interno, un nuovo metodo di governo; cfr. sul punto E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti: dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022. M. RUBECHI, *PNRR: Le nuove sfide per migliorare la qualità della regolamentazione*, in *Studi Urbinati*, 2022.



“disposizioni di attuazione” della – fino ad allora solo promessa – autonomia differenziata⁵, successivamente riformulata dalla sentenza della Corte costituzionale⁶.

Se il dibattito dottrinale in materia regionale pare dunque essere rivolto ad analizzare i contorni che l’autonomia regionale andrà assumendo in ragione delle “ulteriori e particolari condizioni di autonomia” a cui le regioni ordinarie possono accedere, l’equilibrio delineato per affrontare la gestione dei fondi PNRR pare assumere, rispetto a tale dibattito, una fisionomia contraddittoria.

Per cui, se da un lato le regioni ordinarie sono alle prese con le neo-introdotte modalità per aumentare i margini di autonomia ad esse riconosciute, dall’altro lato, a queste ultime viene affidato un ruolo che pare potersi definire recessivo, rigidamente limitato nell’ambito dell’attuazione di misure determinate in sede governativa.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, collocandosi in un ordinamento dall’essenza pluralista quale quello italiano, si inserisce in un contesto normativo caratterizzato da una molteplicità di attori legislativi, tra i quali, principalmente, Stato e Regioni la cui armonia dei rapporti è stata definita da ultimo con la riforma costituzionale – l. cost. 3 del 2001 – che, riformando il Titolo V della Carta, ha rimodulato la forma di regionalismo italiana in senso “federale”.

Tuttavia, la dimensione federale improntata alla forma di stato regionale italiana è stata mitigata da due fattori principali: da un lato, attraverso una giurisprudenza costituzionale spesso giustificativa di interventi legislativi statali incidenti le sfere di competenze attribuite alle

⁵ Sul tema G. CAPORALI, *La legge quadro sull’autonomia differenziata: un’analisi delle criticità e delle prospettive*, in *Italian papers on federalism*, n. 3, 2024; G.M. SALERNO, *Autonomia differenziata: problema o prospettiva costituzionale?*, in *federalismi.it*, n. 19, 2023; G. GUZZETTA, *Potenzialità, rischi e aspettative dell’autonomia differenziata*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2024; S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *federalismi.it*, n. 7, 2023; L. CASTELLI, *I nodi pendenti dell’attuazione dell’art. 116 terzo comma della Costituzione*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2023.

⁶ Necessario sottolineare che le vicende connesse alla definizione delle modalità di attuazione della disposizione costituzionale di cui si discute, sono invero lontane dall’essere determinate con termini certi, in quanto a seguito della sentenza della Corte intervenuta sulla legittimità della legge n. 86 del 2024, i suoi contorni sono necessariamente da ri-definire; sulla pronuncia cfr. A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sentenza n. 192 del 2024*, in *giustizia insieme*, 2025; C. PINELLI, *Perché la disciplina dell’autonomia differenziata non va intesa come “una monade isolata”* (Osservazione a Corte cost. n. 192 del 2024), in www.diariodidirittopubblico.it, 2024; L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale*, in www.lecostituzionaliste.it; C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed egualianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale “differenziato”*, in *astrid online*, n. 18, 2024; A. RUGGERI, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso ... l’ignoto*, in *dirittoregionali.it*, n. 3, 2024.



regioni⁷, dall’altro lato, l’incompiutezza del modello regionale viene spesso ricondotta alla lunga inattuazione di disposizioni fondamentali portate dalla riforma⁸.

A seguito dell’opera della Corte costituzionale, infatti, sono stati elaborati quei principi cardine dell’assetto dei rapporti tra Stato e regioni volti a bilanciare le differenti istanze di uniformità ed autonomia, tipiche degli Stati composti. Si fa riferimento in particolare al principio di leale collaborazione il quale fonda e racchiude l’essenza del regionalismo italiano a cui si accompagna il principio di solidarietà territoriale. Principi che, sebbene non positivizzati dal testo, emergono a seguito di un’univoca giurisprudenza della Corte focalizzata sulla lettura sistematica dei principi fondamentali dell’ordinamento e, in particolare, della coppia assiologica fondamentale di libertà ed egualanza⁹.

In una forma di Stato regionale in divenire, il cui carattere pluralista, calato nella sua dimensione territoriale, restituisce un panorama composito di attori legislativi, si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il fine che si propone la presente analisi è quello di tentare di restituire uno studio sul ruolo attribuito alle regioni nell’ambito della normativa del PNRR, la quale fornisce preziosi elementi di riflessione circa la fisionomia attribuibile al modello di Stato regionale italiano.

Ai fini espositivi si tenterà di fornire una breve ricostruzione della normativa relativa al Piano, mantenendo il focus specifico circa il ruolo attribuito alla Regioni in ciascuna delle differenti fasi – rispettivamente progettazione, governance e attuazione – evidenziando come la tendenza centripeta che pare caratterizzare l’intero impianto normativo di cui si discute, sia accompagnata da ulteriori elementi distopici rispetto al quadro costituzionale del regionalismo attuale – foriera la riemersione normativa di istituti eliminati dalla Riforma del 2001. A fronte di tali considerazioni, si tenterà, in conclusione, di fornire qualche riflessione circa lo stato attuale del modello regionale italiano.

⁷ Si è spesso fatto riferimento alla parziale disarmonia tra Costituzione scritta e Costituzione vivente relativamente alla forte ideologia di cui è figlia la Riforma del 2001 che mirava a far assumere al regionalismo italiano tratti marcatamente federali rispetto alla concreta attuazione cui ne ha fatto seguito, paradigmatico il ruolo assunto dalla Corte costituzionale in tal senso cfr. sul tema G. M. SALERNO, *Leale collaborazione*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLI (a cura di), *Enciclopedia del diritto. I Tematici, Potere e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2023; secondo l’A. è proprio il principio di leale collaborazione ad operare a mo’ di raccordo al fine di assicurare una continuità, contribuendo ad armonizzare il quadro costituzionale tra il *pre* e il *post* riforma. Sul ruolo della Corte costituzionale in materia di diritto regionale si v. E. BETTINELLI, F. RIGANÒ (a cura di), *La Riforma del Titolo V e la giurisprudenza costituzionale. atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Giappichelli editore, Torino, 2004.

⁸ A. Barbera riconduce la mancata ed effettiva attuazione di un chiaro disegno regionale nel nostro ordinamento al fatto che “l’ordinamento regionale non è mai entrato nella cultura politica delle classi dirigenti. Gli interventi che lo hanno modellato” aggiunge “sono sempre stati condizionati da scelte partitiche contingenti” così A. BARBERA, *il “peccato originale” delle regioni*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, Editoriale scientifica, 2023, 57 s.

⁹ Così A. RUGGERI, *L’autonomia territoriale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Diritti Regionali*, n. 1, 2024; sul principio fondamentale del pluralismo territoriale si v. anche L. CALIFANO, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, n. 10, 2022.



2. Il ruolo delle regioni nella c.d. fase ascendente del piano

Per poter considerare l’incidenza che la normativa PNRR ha avuto nell’ambito dei rapporti tra centro e territori, occorre partire da un’imprescindibile premessa.

Come brevemente accennato nel paragrafo precedente, i singoli Piani nazionali si compongono di progetti di riforma specifici che ricalcano le indicazioni fornite dalla normativa comunitaria – in particolare qui il Reg. UE 241/2021. Le sei missioni in cui si articolano i progetti di riforma previsti dal PNRR italiano, aderiscono rispettosamente agli assi strategici individuati dall’UE, sono costituite da: digitalizzazione, transizione ecologica, infrastrutture e mobilità sostenibile, istruzione e ricerca, coesione ed inclusione, salute¹⁰.

Ragionando sui titoli di competenza coinvolti, sin da una prima lettura, pare evidente come gli ambiti in cui tali missioni vengono ad inserirsi siano facilmente riconducibili sia a materie di competenza esclusiva statale, sia a titoli di competenza concorrente alla stregua dell’elenco previsto dall’articolo 117 Cost.¹¹, il che comporta, almeno sulla base di un ragionamento relegato su un piano meramente astratto, il necessario coinvolgimento degli attori regionali nella predisposizione della normativa.

Inoltre, la necessità di questo coinvolgimento pare divenire ancor più stringente se si considera la peculiare rilevanza attribuita al “bilanciamento territoriale”¹² il quale, rappresentando una delle priorità trasversali rinvenibili in tutte le sei missioni del Piano, trova la sua espressione nella “coesione territoriale”¹³ individuato quale obiettivo programmatico del PNRR¹⁴ che si sostanzia nel tentativo di ridurre i divari territoriali¹⁵ tradizionalmente riconducibili, nel nostro contesto ordinamentale, alla situazione del Mezzogiorno¹⁶.

Nonostante l’inevitabile incidenza territoriale delle misure previste, a cui si accompagnano precise indicazioni comunitarie circa il necessario coinvolgimento di tutti i livelli di governo

¹⁰ Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, approvato dal Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2021; sul punto cfr. C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1, 2021.

¹¹ Interventi facilmente riconducibili a materie di competenza concorrente risultano essere: istruzione e ricerca, trasporto, energia, valorizzazione dei beni culturali, governo del territorio, porti e aeroporti.

¹² C. COLAPIETRO, *La forma di stato e di governo italiano alla prova del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022.

¹³ “Se la coesione territoriale è obiettivo generale del Piano, è innegabile che il riequilibrio Nord-Sud del Paese costituisca la principale questione nazionale ed al contempo tema di interesse europeo” così A. BARONE, F. MAGNANARO, *PNRR e mezzogiorno*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2022; sul tema della coesione sociale in ambito comunitario si v. anche G.P. MANZANELLA, *Il tempo della politica di coesione*, in *federalismi.it*, n. 13, 2021.

¹⁴ Considerando nn. 2, 3 del Reg. UE 2021/241.

¹⁵ Una delle chiavi di volta dell’intero edificio è il riequilibrio territoriale, nella considerazione dell’impossibilità di realizzare un uso efficiente delle risorse europee senza affrontare la frattura Nord-Sud” così S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da sud*, in *federalismi.it*, n. 14, 2021; sul tema specifico della Coesione territoriale si v. anche G. FARRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022; secondo il quale la coesione territoriale viene a definirsi quale declinazione territoriale del principio di uguaglianza, che viene ad essere contrapposto al concetto di asimmetria territoriale.

¹⁶ Obiettivo che viene perseguito assegnando il 40% dei finanziamenti al Sud della nazione, cfr. PNRR Italiano, p. 40.



nella predisposizione del Piano¹⁷, tale attività è stata attuata senza un idoneo coinvolgimento delle regioni, contrastando dunque, oltre che con il riparto delle competenze ed il principio di sussidiarietà, anche con lo stesso principio di leale collaborazione.

La declinazione attuativa del principio su-citato richiede infatti il necessario coinvolgimento di tutti i livelli di governo coinvolti in sede decisionale, attraverso l'utilizzo di canali di coordinamento e raccordo inter-istituzionali, i quali, nel nostro ordinamento, sono rappresentati dal Sistema delle Conferenze¹⁸.

La fase di predisposizione del Piano, durante due diversi governi, ha visto le regioni esclusivamente quali destinatarie di flussi informativi, prive di poteri decisionali e, a discapito di quanto richiede il principio di leale collaborazione, nella fase definitiva degli interventi da presentare alla Commissione, non sono state utilizzate le sedi di raccordo interistituzionale quali la Conferenza Stato-Regioni¹⁹.

Nella fase prima di elaborazione del Piano, durante il governo Conte II, si è assistito ad un utilizzo informale delle sedi di raccordo: nelle riunioni della Conferenza Stato-Regioni, infatti, l'argomento del PNRR non compare mai nell'o.d.g. La seconda fase di elaborazione, coincidente con il governo Draghi, si è caratterizzata per un utilizzo delle sedi di raffronto con gli Enti territoriali maggiormente istituzionalizzati, benché finalizzato a coordinamenti di tipo informativo in cui le Regioni venivano ad essere considerate partecipanti alla stregua di altri enti locali.

È possibile affermare dunque che nella c.d. fase ascendente di elaborazione del Piano, le sedi di raccordo istituzionale (quali luoghi deputati alla realizzazione del principio di leale collaborazione) vengono ad essere sì utilizzate, ma in maniera “de-formalizzata” tralasciando la funzione consultiva propria e innata di tali sedi di raffronto²⁰.

Una dinamica che, sebbene secondo alcuni potesse essere ascritta ad una fase progettuale²¹, viene ad essere confermata anche nella predisposizione della struttura di governance del Piano.

¹⁷ Il punto 34 delle Premesse al Reg. UE n. 2021/241 prevede che “le autorità regionali e locali possano essere partner importanti nell’attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale”.

¹⁸ Così F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr su forma di governo e indirizzo politico*, cit.

¹⁹ cfr. sul punto M. CECCHETTI, *L’incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit.; S. PROFETI, *Il rapporto Stato-Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano*, in N. ANTONIETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2022; in particolare, si v. sul punto S. PROFETI, B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR*, in *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2021, p. 435, dove si indica come “Con riferimento alla elaborazione del PNRR, l’esame delle fonti e degli o.d.g. delle convocazioni mostra che le conferenze istituzionali (Stato.regioni e Unificata) non sono mai state convocate nella fase del governo Conte II, mentre il governo Draghi ha scelto la CU come sede ufficiale per comunicare, attraverso interventi mirati dei ministri competenti, ai rappresentanti di tutte le autonomie (regionali e governi locali) i contenuti del piano predisposto dalle amministrazioni centrali”.

²⁰ G. ARMAO, *Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (Pnrr): competenze e ruolo delle Regioni nella programmazione ed attuazione degli interventi per lo sviluppo territoriale e la coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2023; parla di “assetto centripeta” per descrivere l’assetto della struttura della governance PNRR definita dall’Amministrazione centrale, la quale, secondo l’A., delinea una struttura di rapporti top-down in cui le Regioni, sebbene titolari di competenze costituzionalmente riconosciute, vengono ad essere individuati quali “enti attuatori”.

²¹ Necessario sottolineare infatti che le Regioni, in sede di incontro del 28 aprile 2021 in Conferenza Unificata, dopo aver richiamato la necessità di un confronto maggiormente rispettoso del principio di leale collaborazione,



La scelta del Legislatore italiano è stata quella di ricondurre la governance del PNRR nell'ambito di due materie di competenza esclusiva statale quali: “i rapporti con l’Unione Europea” di cui l’articolo 117 comma secondo lett. a) nonché “la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali” prevista dal secondo comma dell’articolo 117 alla lett. m).

Sebbene riguardo al primo titolo di competenza richiamato non pare possano sorgere problematiche, attraverso il richiamo della determinazione dei Livelli essenziali, il legislatore, gioco-forza il carattere trasversale²² di quest’ultima, pare aver giustificato tale accentramento nella gestione della governance a scapito delle regioni, in tal modo contrastando non solo con le indicazioni comunitarie che richiedevano il coinvolgimento delle autonomie territoriali, ma anche andando ad incidere negativamente con il tessuto costituzionale relativo ai rapporti tra Stato e regioni dando vita a ciò che è stata definita “cooperazione in senso esecutivo”²³.

3. La conferma nella normativa “governance”

Una compiuta analisi circa il ruolo delle regioni nella governance del PNRR non può prescindere dalla necessità di evidenziare alcune caratteristiche tipiche di tale peculiare legislazione che consentono di definire questo tipo di approccio quale “variazione di rotta” delle politiche Europee²⁴.

Si fa qui particolare riferimento alla condizionalità che la normativa relativa al Piano Nazionale possiede rispetto all’UE la quale, come già brevemente accennato, si manifesta non solo in indicazioni contenute nella normativa comunitaria di riferimento – quale il Regolamento 241/2021 – ma anche attraverso precisi e specifici poteri di monitoraggio ovvero

presentano una proposta per la governance PNRR chiedendo al ministero per gli affari regionali l’istituzione presso il suo Dicastero di “tavoli di confronto settoriale di livello tecnico-operativo sulle sei Missioni prioritarie di intervento definite nel PNRR per poter conoscere in concreto quali saranno le progettualità che il Governo intende mettere in campo sui territori per ogni missione” cfr. Documento-informativa della Conferenza delle regioni n. 21/49/CU1/C2-C3 del 28 aprile 2021.

²² Corte cost. Sent. n. 11 gennaio 2010, a proposito dei Livelli Essenziali, “Non si tratta di una “materia” in senso stretto bensì di una competenza trasversale, idonea cioè ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter predisporre le misure necessarie per attribuire a tutti i destinatari, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale dei diritti”; sulla natura di materia trasversale anche Sent. n. 282 del 2002 C. cost; sull’utilizzo di tali materia quali giustificazioni di un accentramento delle competenze a favore dello Stato anche G. M. SALERNO, *Leale collaborazione (tra Stato e regioni)*, cit., 307, “è stato segnalato che a seguito della riforma del Titolo V si è assistito ad un fenomeno che è stato definito paradossale da chi ha rilevato che, a fronte di una revisione dell’impianto costituzionale dichiaratamente volta ad ampliare le sfere di autonomia regionali, i moti centripeti” non si sono arrestati.

²³ Così A. DIRRI, *La leale cooperazione nell’assestamento del PNRR: un regionalismo “esecutivo” per il superamento dei divari territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024.

²⁴ “Con la Next Generation EU pare invece che vi sia stato un ripensamento rispetto alla strada fino ad oggi intrapresa dall’UE e di conseguenza dei singoli stati. Una variazione di rotta dovuta essenzialmente ad effetti economici conseguenti all’emergenza sanitaria, ma che trovano la loro base nella percezione della necessità di cambio di passo, visto che il mercato e l’economia europea e mondiale (a cui siamo inevitabilmente collegati) non erano in grado di quella rivitalizzazione che da tempo era essenziale alla struttura di molti stati.” così E. CATELANI, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un’introduzione*, cit.



sanzionatori previsti a favore della Commissione in caso di mancato rispetto delle indicazioni contenute nella normativa comunitaria.

In tale contesto si inserisce il ruolo centrale del governo²⁵, che anche prima di questo particolare momento storico, era stato già individuato quale interlocutore “privilegiato” rispetto alle politiche comunitarie; un’interlocuzione che viene ad essere ancor più necessaria con specifico riguardo al contesto normativo di riferimento che prevede il rigido rispetto di un cronoprogramma previamente approvato dalla Commissione e dal Parlamento Europeo.

Al fine di garantire questo dialogo privo quanto possibile di intermediazioni, nonché di consentire una più efficace immediatezza tra le istituzioni nazionali e sovranazionali, si è istituita una governance in grado di garantire una risposta a tali esigenze di celerità.

Il d.l. 77/2021, nella definizione della governance, pare allinearsi a tale specifica esigenza concreta: assicurando un ruolo centrale al governo e, al tempo stesso, istituendo una rete amministrativa *ad hoc* predisposta esclusivamente a tal fine. Il risultato conseguito, definibile come una “ridefinizione dei rapporti endogovernativi”²⁶, si sostanzia nel rafforzamento della centralità del Presidente del Consiglio dei ministri e il ruolo riconosciuto alla Cabina di regia²⁷ a cui si accompagna la fondamentale rilevanza riconosciuta al Ministero dell’Economia e delle Finanze il quale agisce alla stregua sia di un controllore interno circa la correttezza ed adeguatezza delle misure introdotte al fine di rispettare i target e i c.d. *milestones* previsti dal Piano, sia quale controllore esterno, assicurando l’elargizione dei finanziamenti previsti dall’UE²⁸.

La Cabina di regia è stata individuata come sede di raccordo centrale nonché quale organismo volto a dare impulso alla attuazione del PNRR. Alla luce della normativa originariamente prevista dal dl 77/2021, tale strumento veniva inoltre individuato quale sede

²⁵ “Dell’intera operazione è responsabile, naturalmente, il centro: responsabile, in primo luogo, verso la comunità nazionale, non essendo certo uno scherzo prendere a prestito, incrementando in modo rilevante il debito pubblico (...), responsabile, in secondo luogo, verso l’Unione europea, sia in relazione al prestito che – a maggior ragione – per i contributi a fondo perduto” così G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4, 2021.

²⁶ 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.

²⁷ Ex art. 2, comma 2 d.l. 77/2021 “La Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull’attuazione degli interventi PNRR (...). Tra le specifiche attribuzioni riservate alla Cabina di regia: elaborazione di indirizzi guida per l’attuazione degli interventi del PNRR; effettua la ricognizione periodica sulla stato di attuazione degli interventi; esamina, previa istruttoria della Segreteria tecnica, i profili critici segnalati dai ministri competenti per materia; effettua il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi; trasmette alla Camere con cadenza semestrale una relazione sullo stato di attuazione del PNRR; riferisce periodicamente al Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento degli interventi PNRR; promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo; assicura la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale; promuove attività di informazione e comunicazione.

²⁸ E. CATELANI, *Il P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un’introduzione*, cit. richiamando l’articolo 6 del d.l. 77/2021 indica come il MEF “rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l’attuazione del PNRR, nonché con le varie strutture di coordinamento istituite da ciascuna Amministrazione centrale (...) A tal fine il Ministero (...) dovrà svolgere una funzione di controllo interno, a garanzia di un uso legittimo, congruo e regolato dei fondi messi a disposizione dalle varie Amministrazioni, ma anche di garanzia verso l’esterno, ossia nei confronti degli organi europei al fine di evitare che valutazioni politiche successive europee possano incidere su finanziamenti che ancora devono essere erogati”.



di raccordo inter-istituzionale che assicurava il dialogo tra centro e territori, in ragione delle funzioni di “indirizzo, impulso e coordinamento generale sull’attuazione degli interventi PNRR”²⁹.

Per ciò che attiene all’argomento di cui si tratta, pare opportuno focalizzare l’attenzione sulle modalità di raccordo previste dal d.l. in commento, il quale definisce la prima fase della governance del PNRR, tralasciando una definizione completa circa la complessa architettura predisposta a tal fine.

La funzione di raccordo inter-istituzionale attribuita alla Cabina di regia viene ad essere realizzata attraverso la previsione della sua composizione variabile³⁰ e mutevole a seconda della materia trattata³¹. Laddove la tematica affrontata sia relativa a dinamiche connesse a diversi livelli territoriali, si prevede una composizione della Cabina in maniera idonea e corrispondente a tale specifico fine. Per rispondere a questa specifica esigenza, infatti, si annoverano una pluralità di soluzioni quali: la partecipazione del Ministro per gli Affari regionali, a cui può essere affidata la presidenza della seduta attraverso la delega concessa dal Presidente del Consiglio dei ministri; nonché la partecipazione alla stessa Cabina del Presidente della regione interessata – o della Provincia autonoma – nel caso in cui la tematica affrontata sia relativa a tale specifico territorio, ovvero del Presidente della Conferenza Stato-Regioni laddove invece vi siano più territori regionali coinvolti³².

Nella prima fase della governance definita con il decreto legge 77 del 2021, la possibilità di partecipare alle sedute della Cabina di regia non esauriva gli strumenti attraverso cui realizzare – seppur timidamente – il coordinamento tra Stato ed autonomie; a tal fine si è infatti previsto nell’ambito del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, la possibilità per le regioni, provincie autonome ed Enti locali di prenderne parte³³.

Nonostante le previsioni su richiamate rispondevano alla necessità di assicurare un coinvolgimento delle Regioni nell’ambito della governance del Piano, nel concreto tali soluzioni si sono rivelate foriere di un approccio cooperativo timido in cui le regioni vengono ad essere considerate alla stregua di meri soggetti interlocutori, incapaci di incidere nei procedimenti decisionali governativi relativi all’attuazione del PNRR³⁴. A fronte di tale impellenza, si è tentato

²⁹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Provvedimento d.l. 77/2021 – Governance del PNRR e semplificazioni*.

³⁰ Così A. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *federalismi.it*, n. 14, 2021; M. CLARICH, *il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2021.

³¹ 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.; sul ruolo della Cabina di regia si v. anche G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, il quale riconduce i compiti ad essa attribuiti “sotto la sintetica formula di indirizzo politico, impulso e coordinamento”.

³² Sul punto G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell’attuazione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2021.

³³ Articolo 3 comma 1 d.l. 77 del 2021 “Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (...) è istituito il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale composto dai rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, nonché di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell’università e della ricerca e della società civile”.

³⁴ “La Conferenza delle Regioni ha inviato tutta una serie di proposte di emendamenti al Governo sul dl semplificazioni e governance Pnrr, il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, affinché nella bozza del ‘Recovery’,



di dare una risposta attraverso l'istituzione del Nucleo PNRR Stato-Regioni³⁵, istituito presso il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il cui fine di coordinamento e raccordo tra centro e territori si esplicita attraverso una serie di funzioni ad esso attribuite di supporto, assistenza alle Regioni ed enti territoriali coinvolti nei progetti relativi al Piano, nonché di condivisione delle relative informazioni con le competenti strutture del Consiglio dei ministri.³⁶

La governance del PNRR è stata da ultimo riformata attraverso l'emissione del decreto legge n. 13 del 2023. Una modifica che opera secondo un'univoca diretrice costituita dall'esigenza di razionalizzare le strutture operative delineate dalla normativa precedente, la quale opera da un lato, attraverso la riduzione delle strutture inserite nell'ambito della governance, e dall'altro lato, prevedendo una struttura di missione *ad hoc* che assorbe alcune delle competenze e funzioni in precedenza attribuite ad altre strutture³⁷.

Necessario sottolineare che la finalità di migliorare l'efficienza, resa esplicita³⁸ nel secondo decreto governance (d.l. 13 del 2023), viene concretamente perseguita operando univocamente verso un – ulteriore – accentramento del ruolo dell'esecutivo nella struttura della *governance*. In particolare, alla soppressione di numerose strutture previamente previste³⁹ (tra le quali il Tavolo

invia dal Governo, siano corrette le questioni e tutti gli aspetti normativi. Si evidenzia così l'esclusivo ruolo consultivo che il dl assegnerebbe alle regioni con una reiterata visione centralista. Lo sviluppo economico e sociale dei territori è indiscutibilmente attribuito costituzionalmente alla competenza regionale. E nel Recovery le Regioni sono di fatto escluse da tutti i meccanismi decisionali e dalle sedi più rilevanti. Quindi va ripristinato un corretto rapporto istituzionale”; cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome del 28 maggio 2021 sulle proposte di emendamento al decreto governance.

³⁵ Articolo 33 del d.l. 152 del 2021 il cui comma I recita “Al fine di assicurare il coordinamento delle relazioni tra Amministrazioni statali titolari di interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e gli enti locali, è istituito presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Nucleo di coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, denominato “Nucleo PNRR Stato-Regioni”.

³⁶ Articolo 33, co II, lett a) b) c), d.l. 152 del 2021.

³⁷ Novità più significativa introdotta con il secondo decreto è costituita dall'istituzione di una Struttura di Missione con compiti di coordinamento specifici che si è perseguito maggiormente quell'intento di razionalizzazione e di politicizzazione della governance del Piano. Oltre alle numerose funzioni ad essa attribuite a cui si fa rinvio nella definizione di tale governance si è parlato di “un ritorno alla politica” facendo particolare riferimento al ruolo del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR rispetto al quale il neo-istituito Ispettorato generale per il PNRR (istituito presso la Ragioneria dello Stato presso il MEF) e la stessa Struttura, si trovano in un rapporto di diretta dipendenza.

³⁸ Ai sensi dell'articolo 1 del decreto n. 13 del 2023 viene esplicitato il fine della normativa nel “migliorare e rendere più efficiente il coordinamento di attività di gestione, nonché di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo degli interventi”.

³⁹ Si evidenza il ridimensionamento del ruolo attribuito al Ministero dell'Economia e delle Finanze che, nella prima fase era stato individuato quale soggetto deputato ad interloquire con le istituzioni europee, e di tutte le strutture ad esso facenti riferimento, impiegate in importanti funzioni al fine di coordinare gli interventi; nonché un'altrettanta significativa circoscrizione dei compiti affidate alle “due strutture di missioni tecniche” ossia la Segreteria tecnica e l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, i cui principali compiti vengono ad essere attribuiti alla Struttura di missione; “La segreteria tecnica di supporto alla Cabina di regia, pur sopravvissuta formalmente, vede i suoi compiti integralmente assorbiti dalla Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio, mentre l'Unità di razionalizzazione e miglioramento della regolazione cede a sua volta, sempre alla Struttura di missione PNRR, il compito di individuare «sulla base delle segnalazioni trasmesse alla Cabina di regia



permanente per il partenariato⁴⁰) corrisponde un ampliamento del ruolo della Cabina di regia che ne assorbe in parte le funzioni⁴¹.

Per ciò che rileva ai nostri fini pare potersi dire che, sebbene – per alcuni aspetti – la governance del PNRR abbia subito profonde modifiche, il ruolo delle regioni e delle autonomie non sia mutato, posta la permanenza del margine di incertezza relativo al peso di queste ultime nell’ambito decisionale e gestionale degli investimenti e dei progetti di riforma. La traslazione dei compiti e funzioni attribuiti al Tavolo permanente nell’ambito della Struttura tecnica non ha infatti mutato l’incidenza del ruolo regionale, che continua ad essere considerato alla stregua di tutti gli altri partecipanti; l’unica sede di raccordo e coordinamento istituzionalizzata continua ad essere il Nucleo PNRR Stato-Regioni, il quale, come già si è detto, deriva da una disposizione precedente alla riforma della governance la quale, si può dire, non ha meriti di maggior coinvolgimento regionale.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte pare potersi dire che il ruolo marginale riservato alle Regioni nella fase di predisposizione del Piano, ancorché come si è detto incidente nelle sfere di competenza riservate a queste ultime, è stato invero confermato anche in sede attuativa dello stesso. Nonostante siano state previste sedi di raccordo inter-istituzionale, disciplinate dalla normativa ascrivibile alla prima fase di governance – coincidente con il Governo Draghi –, individuate quali sedi qualificate ed istituzionalizzate di dialogo tra Esecutivo e regioni ed altri enti territoriali; necessario sottolineare come, anche nella fase attuativa, il coordinamento previsto tra centro e territori sia privo del carattere della percettività nonché della vincolatività dei pareri resi da questi ultimi. Un’interlocuzione dai contorni sfumati e mutevoli che considera le regioni alla stregua di altri soggetti interessati coinvolti⁴², riducendone il ruolo costituzionalmente rilevante di attori legislativi.

4. Le regioni quali soggetti attuatori “sostituibili”

A fronte di tale fumosità relativa al ruolo attribuito alle regioni nell’ambito della governance del Piano, si palesa, invero, una certa chiarezza sul ruolo di soggetti attuatori loro attribuito.

(...) gli ostacoli all’attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti PNRR.” così G. MENEGUS, *La riforma della governance*, op. cit.

⁴⁰ Soppressione intervenuta in opera all’articolo 1, comma 4, lett. c) del d.l. 13/2023.

⁴¹ Ai sensi dell’articolo 1, comma 4 lett b) del d.l. 13/2023 la negoziazione con gli stakeholders viene trasferita nell’ambito della Cabina di regia la cui composizione – mantenutosi il carattere di mobilità – consente di ricomprendere i precedenti partecipanti al Tavolo (Presidente della Conferenza delle regioni e delle Province autonome, il Presidente dell’ANCI e il Presidente dell’UPI, sindaco di Roma capitale nonché i 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 così G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, op. cit.) nell’ipotesi in cui vi sia la necessità di assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale.

⁴² Si fa qui riferimento ai “rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi enti associativi nonché di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell’università e della ricerca e della società civile nonché delle organizzazioni di cittadinanza attiva” cui l’articolo 3 del d.l. 77 del 2021 individua quali membri del Tavolo permanente del partenariato economico sociale e territoriale.



L'articolo 9 del decreto 77 del 2021 individua le regioni tra i soggetti deputati alla "realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR"⁴³ "sulla base delle specifiche competenze istituzionali" a questi riconosciute; in tal modo territorializzando completamente la fase attuativa delle misure coinvolte nel Piano⁴⁴.

Sebbene i termini della normativa paiono determinare le regioni quali soggetti attuatori delle misure del Piano, anche in tale contesto la centralità dell'esecutivo si manifesta in tutta la sua preponderanza. Ciò avviene, in ambito delle procedure di attuazione, attraverso la previsione di cui l'articolo 12 del d.l. 77/2021 che, più di altre, pare idonea a produrre riflessi sul rispetto delle disposizioni costituzionali relative al rapporto tra Stato e regioni, introducendo (l'ulteriore) possibilità per lo Stato centrale di sostituirsi a tali soggetti attuatori nelle ipotesi di inadempimento, di ritardi o di difformità nell'adempimento rispetto a quanto stabilito.

Il potere sostitutivo previsto dalla normativa viene ad essere subordinato alla necessaria assegnazione di un termine entro cui provvedere, pari a trenta giorni, al soggetto attuatore da parte del Presidente del Consiglio dei ministri – su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente – allo spirare del quale, si prevede la nomina di un commissario *ad acta*, dotato dei relativi poteri necessari per porre fine all'inadempimento⁴⁵.

Sebbene dunque la previsione dei poteri sostitutivi non costituisca una novità nel nostro ordinamento costituzionale – essendo riconosciuti dall'articolo 120 Cost.⁴⁶ –, si ritiene che l'eccessiva genericità⁴⁷ relativa alla formulazione della disposizione di cui si discute possa configurarsi come potenzialmente idonea ad incidere su quelle disposizioni costituzionali relative all'assetto dei rapporti tra Stato e regioni. Opportuno sottolineare infatti che la disciplina di rango costituzionale relativa ai poteri sostitutivi, quale "clausola di chiusura", viene supportata da un lato, dalla previsione di una riserva di legge a cui viene subordinato

⁴³ Ai sensi dell'articolo 9, primo comma, d.l. 77 del 2021 "Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali (...)" .

⁴⁴ "Secondo l'art. 9 del decreto, infatti, il ruolo delle Regioni deve essere portato avanti a partire da quanto già previsto nel PNRR e si inserisce in particolar modo in una fase esecutiva e successiva a quella di coordinamento e di progettazione in quanto si chiede alle Regioni di voler portare a termine degli interventi che sono il frutto di linee guida inserite nel Piano (...)" così M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021.

⁴⁵ Articolo 12, comma 1, decreto legge 77/2021 "In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti (...)" .

⁴⁶ Sul potere sostitutivo si v. E. ESPOSITO, *Il potere sostitutivo. Amministrazione centrale ed enti locali*, Napoli, 1968; R. DICKMAN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi statali dopo la l.cost. 3 del 2001*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 485 s.; P. CARETTI, *Rapporti tra Stato e Regioni: funzione di indirizzo, coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, n. 6, 2002; G. FONTANA, *I poteri sostitutivi nella repubblica delle autonomie*, in *Issrfa.cnr*, 2005, 330 s.; G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, Cost.*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002.

⁴⁷ M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, cit.



l'esercizio⁴⁸; e, dall'altro, l'utilizzo di tali poteri viene ad essere circoscritto ad una specifica casistica individuata dalla stessa norma⁴⁹.

Poste le differenze rispetto alla disposizione costituzionale di cui l'articolo 120, il potere sostitutivo introdotto dall'articolo 12 del decreto *governance* presenta elementi riconducibili ad una logica pre-esistente la Riforma del 2001. Prima della modifica del Titolo V si prevedevano infatti meccanismi di sostituzione sia dello Stato nei confronti delle regioni, sia per queste ultime verso gli enti locali; attivabili nel caso di mancato esercizio delle funzioni amministrative ad essi attribuite⁵⁰.

Emblematica in tale contesto la sentenza della Corte costituzionale n. 177 del 18 febbraio del 1988, con cui la Corte, chiamata a giudicare la legittimità dei poteri sostitutivi previsti a favore dello Stato, giunge a specificarne la disciplina, subordinandone la conformità costituzionale alla sussistenza di specifici presupposti. L'esercizio da parte dello Stato centrale dei poteri sostitutivi, secondo le indicazioni della Consulta, poteva avvenire nei soli casi in cui l'inerzia regionale avrebbe messo in serio pericolo l'adempimento di funzioni fondamentali dello Stato. Le ipotesi di esercibilità venivano così ad essere limitate ai soli casi in cui la sostituzione da parte dello Stato poteva definirsi come "strettamente strumentale"⁵¹ rispetto all'esecuzione, ovvero all'attuazione di indirizzi⁵² già determinati, escludendo la legittimità in tutti i casi in cui residuava un margine di discrezionalità sull'*an* circa l'esercizio di tale prerogativa, una lettura suffragata anche dalla necessarietà, sempre richiesta dalla Corte costituzionale, della previsione di termini perentori.

L'assonanza tra la disciplina dei poteri sostitutivi di cui l'articolo 12 con la versione costituzionale previgente la riforma del 2001 pare sussistere senza dubbio.

Invero, la disposizione relativa ai poteri sostitutivi non è l'unica a fornire un'eco circa la riviviscenza di disposizioni costituzionali ante riforma: è il secondo comma dell'articolo 1 del decreto, infatti, a stabilire come "preminente" l'interesse nazionale ai fini della norma e della sua attuazione. Un interesse nazionale che, sebbene specificatamente relativo "alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi" di cui si costituisce il Piano, inserito nella medesima disposizione che ne riconduce la *governance* alle materie – trasversali – di competenza esclusiva dello Stato, restituisce una narrativa volta a giustificare una gestione che replica, anche nella dimensione attuativa, uno schema di intervento in cui il Governo si conferma quale indiscusso protagonista, nuovamente a scapito delle autonomie territoriali.

⁴⁸ "La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione", Articolo 120 Cost., secondo comma, ultimo periodo.

⁴⁹ "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitano, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali"; Articolo 120 Cost., secondo comma, primo periodo.

⁵⁰ Sul punto si v. G. VERONESI, *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, in *Le Regioni*, n. 1, 2001; G. GRECO, *Il potere di sostituzione dello Stato alle Regioni*, in *Il Foro amm.*, n. 3, 1989; G. SIRIANNI, *Inerzia amministrativa e poteri sostitutivi*, Milano, 1991.

⁵¹ Così A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 5, 2008.

⁵² C. cost. sent. n. 177 del 1988 cons. in diritto 5.1.



Alla luce delle considerazioni sin qui svolte pare potersi dire che il Legislatore, predisponendo la normativa relativa alla *governance* e alla attuazione del PNRR, abbia ricercato soluzioni volte a gestire il sistema dei rapporti tra Centro e territori “rispolverando” istituti preesistenti e dunque confliggenti con il tessuto costituzionale del diritto regionale; sebbene necessarie a garantire la centralità del ruolo del potere legislativo centrale rappresentato, in tale specifico contesto, dall’Esecutivo.

La normativa relativa alla *governance* e all’attuazione del PNRR fornisce dunque preziosi elementi di riflessione sullo stato dell’arte del modello regionale italiano.

Il richiamo a titoli di competenza esclusiva dal carattere trasversale, la positivizzazione dell’interesse nazionale e la previsione di un’ulteriore ipotesi di potere sostitutivo sono istituti accomunati da un medesimo filo rosso conduttore: la garanzia del ruolo centrale del Governo sul ruolo delle regioni, in ragione della necessità del rispetto della normativa comunitaria.

5. Conclusioni

Sulla scorta delle riflessioni sin qui svolte, le questioni di diritto pubblico sono molteplici: dal rapporto tra le fonti del diritto, al ruolo dell’UE nell’ordinamento costituzionale interno ed anche, per ciò che qui interessa, la fisionomia di un modello regionale ancora ad oggi in divenire.

Le motivazioni della scelta “centralizzata” di cui si è detto siano tanto chiare quanto giustificabili e – pare – riconducibili alle medesime “ragioni logiche ancor prima che giuridiche” che hanno giustificato il ri-accentramento delle competenze nel periodo emergenziale della pandemia.

Nonostante, dunque, la tendenza ri-accentratrice nelle dinamiche territoriali degli ordinamenti composti nell’ambito di situazioni emergenziali non possa dirsi un elemento innovativo, la gestione normativa dell’emergenza prima e del PNRR poi è stata in grado di riaprire la mai conclusa discussione circa la definizione dei contorni, ancor’oggi sfumati, del modello regionale italiano.

Una discussione che si alimenta nella sempre più frequente divergenza tra il dato positivo costituzionale e l’assetto dei rapporti tra Stato e regioni così come risultante nel tessuto normativo ed istituzionale vivente.

Osservando nel complesso la vicenda PNRR, come si è tentato di dimostrare, il ruolo e il coinvolgimento effettivo riconosciuti alle regioni paiono non corrispondere al disegno del Costituente del 2001. Tuttavia, al fine di fornire un quadro che possa tentare di restituire la complessità del sistema regionale attuale, si ritiene necessario sottolineare un innegabile dato di contesto di pari importanza. A fronte di un denunciato contrasto con le norme costituzionali relative al riparto delle competenze, si profila un atteggiamento regionale “remissivo”, confermato anche dall’assenza di contenzioso costituzionale relativo alla normativa del Piano, che impone di considerare in termini interrogativi l’effettiva sussistenza di tale potenziale situazione di antagonismo tra i diversi soggetti istituzionali di cui si compone la Repubblica.

Alla luce di questo quadro, ad un primo e rapido sguardo, paiono essere due le soluzioni possibili.



L’una supportata dalla Costituzione scritta, volta ad attuare interamente le disposizioni del Titolo V così come riformato nel 2001, che vira verso un modello regionale differenziato, sulla base di un sistema di federalismo fiscale con fondi perequativi e una chiara determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali. L’altra, fondata piuttosto sulla Costituzione vivente, realizza quella giurisprudenza costituzionale che motiva normative statali che invadono le sfere di autonomia regionale, dando vita ad un regionalismo di pura esecuzione. In questo senso, il “silenzio-assenso” da parte delle regioni che pare idoneo a confermare la netta distanza tra una Costituzione scritta con la sua versione “vivente” che trova, nello specifico caso del regionalismo, terreno fertile per continuare ad affermarsi.

Tuttavia, si ritiene che soluzioni tanto polarizzate non riescano a restituire la complessità attuale che permea i rapporti tra Stato e regioni. In tal senso, una terza via si pone quale alternativa tra la raffigurazione istituzionale ovvero amministrativa riconosciuta agli enti regionali, attribuendo a questi ultimi un ruolo politico⁵³, attraverso l’istituzionalizzazione e formalizzazione delle occasioni e delle sedi di incontro. Ponendosi come fine ultimo la codeterminazione dell’indirizzo politico, trasformando “l’interesse nazionale” in “interesse unitario”⁵⁴, maggiormente complesso e, dunque idoneo, a riflettere la natura composita e plurale della nostra forma di Stato.

⁵³ Sull’implementazione della partecipazione politica delle regioni si v. R. DI MARIA, *La potestà legislativa regionale tra (endogena) autonomia politica ed (esogena) attuazione programmatica*, in *Le Regioni*, 1, 2, 2021.

⁵⁴ C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni*, cit., che individua nella “dimensione politica delle regioni” lo strumento attraverso cui avviare “i processi di integrazione politica che avvicinano il centro e i territori, coinvolgendo le autonomie nelle diverse politiche pubbliche di matrice statale (...) con la consapevolezza che questo canale di integrazione politica non è solamente funzionale alla difesa delle rispettive attribuzioni ma è il riflesso di un principio costituzionale (la leale collaborazione) che ha come fine ultimo la tutela concorrente di interessi unitari”; sul punto anche A. 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.