



21 SETTEMBRE 2022

Il limitato ruolo delle autonomie
territoriali nel PNRR: scelta
contingente o riflesso di un
regionalismo in trasformazione?

di Claudia Bianca Ceffa

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Pavia

Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*

di **Claudia Bianca Ceffa**

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Pavia

Abstract [It]: Analizzando la tendenza del Governo a ricorrere sempre più di frequente in costanza di avvenimenti straordinari – nel recente passato l'emergenza pandemica e nell'attuale presente l'opportunità di non sprecare le rilevanti risorse messe a disposizione dall'Unione europea con il Next Generation EU – ad un metodo accentrato e caratterizzato da un coinvolgimento passivo delle autonomie territoriali, l'articolo propone una lettura “fra le righe” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, tesa ad evidenziarne elementi impliciti e risvolti latenti. Più in particolare, esaminando tanto la fase ascendente del Piano quanto quella di attuazione del suo primo anno di vita e dando conto del sistema di governance prescelto al riguardo, non può non notarsi come la necessità per l'ordinamento di doversi adattare a contesti completamente nuovi e sfidanti sembri rappresentare, sempre più spesso, l'occasione per fornire, a Costituzione invariata, nuove risposte alle periodiche sollecitazioni espresse dalla costante oscillazione del pendolo fra accentramento e autonomia, conducendo verso un ripensamento del modello di decentramento e di regionalismo italiano.

Title: The limited role of territorial autonomies in the NRRP: contingent choice or reflection of a changing regionalism?

Abstract [En]: Analyzing the government's tendency to resort more and more frequently in the constancy of extraordinary events – in the recent past the pandemic emergency and in the current present the opportunity not to waste the significant resources made available by the European Union through the Next Generation EU – to a centralized method characterized by the passive involvement of territorial autonomies, the article proposes a “between the lines” reading of the Italian National Recovery and Resilience Plan, aimed at highlighting its implicit elements and latent implications. More specifically, examining both the Plan's ascendancy phase and the implementation phase of its first year, and giving an account of the governance system chosen in this regard, one cannot fail to note how the need for the republican order to have to adapt to completely new and challenging contexts seems to be, increasingly, an opportunity to provide, with the Constitution unchanged, new responses to the periodic stresses expressed by the constant pendulum swing between centralization and autonomy, leading toward a rethinking of the Italian model of decentralization and regionalism.

Parole chiave: PNRR, Governo, regionalismo italiano, leale collaborazione, raccordi fra livelli di governo

Keywords: NRRP, Government, Italian regionalism, loyal cooperation, connections between levels of government

Sommario: 1. La formulazione italiana del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): contesto e possibili ragioni all'origine di una fase ascendente dominata da una peculiare forma di *regional blindness*. 2. L'iniziale architettura della *governance* del Piano e gli strumenti di raccordo contemplati fra i diversi livelli di governo. 3. Discorrendo ancora di *governance*: alcune prime osservazioni su portata, limiti e virtù dei principali meccanismi posti a salvaguardia del Piano. 4. I primi passi della leale collaborazione fra Stato e Regioni per l'attuazione del PNRR, fra risultati conseguiti, tendenze confermate ed alcuni significativi elementi di discontinuità. 5. I progetti bandiera: meri strumenti compensativi o reali occasioni per un recupero di protagonismo delle autonomie regionali? 6. “Leggendo fra le righe” del Piano: alcune suggestioni conclusive sullo stato del regionalismo italiano in costanza di eccezionalità.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. La formulazione italiana del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): contesto e possibili ragioni all'origine di una fase ascendente dominata da una peculiare forma di *regional blindness*

Se in origine la cosiddetta “cecità regionale”¹ veniva identificata con un’impostazione di sostanziale “miopia istituzionale”, esclusivamente riferibile alla primigenia Comunità europea, preclusiva della capacità di intravedere nelle realtà regionali soggetti attivi del sistema europeo e suoi potenziali interlocutori per la definizione delle relative politiche², nell’epoca corrente sembra che questa singolare attitudine sia stata trasmessa, limitatamente alla predisposizione dei vari Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR)³, agli Stati membri dell’Unione europea ed in particolar modo a quello italiano.

Infatti, come dimostrato da uno studio dell’anno 2021 commissionato dal Comitato delle Regioni⁴ ed avente ad oggetto la comparazione dei piani di ben 8 Stati membri sul fronte del coinvolgimento da parte dei rispettivi governi delle autonomie territoriali durante la loro predisposizione, il PNRR italiano si è contraddistinto per essere stato il documento con il minor grado di condivisione ed apertura verso la propria articolazione territoriale⁵.

Eppure, la tendenza al coinvolgimento passivo delle autonomie territoriali, considerati quali meri destinatari di decisioni prese senza la possibilità di un loro preventivo intervento, è stata oggetto, a partire

¹ Sul tema della cecità regionale, o meglio “federale”, dalla nota espressione *Landesblindheit* coniata da Hans Peter Ipsen nel 1966 all’interno del saggio *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, si rinvia ad A. D’ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell’Unione europea*, in *Le Regioni*, 6/1998, pp. 1401 ss.; G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2/2001, pp. 329 ss.; M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato “aggiramento” dello Stato*, in *Le Regioni*, 3-4/2007, pp. 437 ss.

² Miopia molto probabilmente motivata dall’impostazione internazionalistica dei primi Trattati e dalla disomogenea articolazione territoriale degli iniziali Stati membri, solo alcuni dei quali ripartiti su base regionale: cfr. A.M. RUSSO, *Le Regioni e l’Unione europea*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 385.

³ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è un documento strategico che si inserisce all’interno del programma *Next Generation EU* (NGEU) varato dall’Unione europea in risposta alla crisi pandemica che ha provocato criticità a cascata sul fronte economico-sociale di tutti gli Stati membri: la principale componente di questo programma è rappresentata dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), la cui durata copre un arco temporale di sei anni, dal 2021 al 2026, e la cui dimensione totalizza 672,5 miliardi di euro di sostegno finanziario ai vari Paesi. A seguito dello scoppio della guerra in Ucraina, occorre dare conto del fatto che la Commissione europea con il programma RE-Power EU ha proposto di aggiungere un capitolo a ciascun Piano nazionale di ripresa e resilienza presentato per conseguire l’obiettivo dell’autonomia energetica dell’Unione.

⁴ Lo studio *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans* ha esaminato i Piani nazionali di Ripresa e Resilienza di Belgio, Croazia, Francia, Germania, Italia, Polonia, Romania e Spagna ed è liberamente consultabile presso [il sito https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Regional%20and%20local%20authorities%20and%20the%20National%20Recovery%20and%20Resilience%20Plans/NRRPs_study.pdf](https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Regional%20and%20local%20authorities%20and%20the%20National%20Recovery%20and%20Resilience%20Plans/NRRPs_study.pdf).

⁵ Come sottolineato, infatti, dal Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome Massimiliano Fedriga il 9 dicembre 2021, in occasione dell’incontro con il Presidente del Comitato delle Regioni Apostolos Tzitzikostas, «La preparazione e programmazione del PNRR sono state emblematiche di questa scarsa considerazione del livello locale e regionale in Italia, in quanto alle Regioni e agli Enti locali non è stata dedicata neanche una specifica sezione volta per spiegare il loro ruolo nella definizione ed attuazione degli interventi ivi previsti» (corsivo mio). Il testo dell’intervento è pubblicato alla pagina web file:///C:/Users/Utente/Downloads/News%202021-12-09%20Intervento_Pres_Fedriga_Incontro-CdR_091221-(1).pdf

dagli anni '80 del secolo scorso, di un significativo ridimensionamento in sede europea che, passando per le tappe fondamentali dei Trattati di Maastricht e Lisbona, ha condotto ad una nuova concezione della *multilevel governance* europea, comprensiva attualmente anche del contributo delle autorità sub-statali dei vari Paesi membri. Da qui, l'inserimento all'interno dello stesso regolamento UE 2021/241⁶, istitutivo del Dispositivo di ripresa e resilienza (*Recovery and Resilience Facility* – RRF), di uno specifico riferimento all'opportunità per gli Stati membri di un'adeguata consultazione e coinvolgimento, conformemente al quadro giuridico nazionale, delle rispettive autorità regionali e locali⁷.

Nonostante tali indicazioni, invero, comunque, non vincolanti⁸, la fase ascendente della stesura del PNRR italiano si è, invece, caratterizzata per un'impostazione sostanzialmente accentrata⁹, con un ruolo dominante del Governo che ha lasciato ridottissimi margini di coinvolgimento, generalmente solo di carattere informativo, nei riguardi delle Regioni e degli Enti locali.

Questi ultimi, infatti, sono risultati destinatari, tanto in costanza del Governo Conte II quanto, in seguito, di quello Draghi, solo di mere comunicazioni dei contenuti del Piano durante informative che, organizzate in sede di Conferenza unificata, non hanno tenuto conto del loro diverso ruolo, quantomeno sul piano delle competenze legislative e programmatiche spettanti alle Regioni in virtù della natura trasversale delle missioni previste dal Piano¹⁰.

Difatti, se poco prima della crisi di Governo di fine gennaio 2021, il tema del PNRR era stato affrontato in occasione di rari incontri informali realizzati nella sede del coordinamento orizzontale della Conferenza delle Regioni, successivamente le informative sono state svolte in Conferenza Unificata, nel corso di un serrato programma di comunicazioni rese dai vari Ministri nella primavera di quello stesso anno¹¹ e

⁶ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

⁷ Si vedano rispettivamente il punto 34 del Regolamento 2021/241, secondo cui «Le autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale» e l'art. 18, comma 4, lett. q) per cui «per la preparazione e, ove disponibile, l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza *risulta opportuna* una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi» (corsivo mio).

⁸ Come giustamente osservato da 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*, 3/2021, p. 449, non essendo le Regioni, nella logica dei vari piani di ripresa e resilienza nazionali, enti di programmazione di spesa analogamente a quanto accade, invece, nell'ambito dei fondi strutturali europei, il Regolamento 2021/241 non ha contemplato alcun obbligo di partenariato verticale nella formulazione degli stessi.

⁹ Cfr. L. FERRARO, *Il ruolo del sistema delle autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *I battelli del Reno*, 2022, pp. 3 ss.

¹⁰ Il PNRR italiano si struttura in sei missioni e sedici componenti ad esse riferibili, a loro volta sviluppate lungo i tre assi principali individuati dal legislatore nel quadro delle linee guida fissate nel Regolamento UE 2021/241 ed afferenti a: digitalizzazione e innovazione tecnologica; transizione ecologica e climatica; inclusione sociale.

¹¹ Si vedano le informative rese dai vari titolari dei Ministeri in occasione delle riunioni della Conferenza Unificata del 15 e del 21 aprile 2021, così come indicate sul sito www.regioni.it.

culminate, poco prima dell'invio del documento alla Commissione europea¹², nella riunione del 28 aprile, durante la quale il Piano veniva finalmente illustrato dal Governo nella sua interezza.

In quella stessa occasione le Regioni non mancavano di manifestare il proprio disappunto per non essere state coinvolte in un confronto di merito che avrebbe loro consentito un opportuno allineamento e una necessaria coerenza con le programmazioni regionali e, più in generale, «il rispetto effettivo del partenariato istituzionale, così come avvenuto in alcune realtà europee, ad esempio tedesca, ceca, belga, nelle quali le autonomie territoriali hanno partecipato *più* attivamente alla stesura e all'implementazione del Piano nazionale»¹³.

Una conferma della peculiare cecità del PNRR italiano sul fronte delle autonomie regionali è data anche dal singolare rilievo assegnato all'interno del documento alle stesse Regioni, intese spesso più in un'accezione territoriale descrittiva, volta a sottolinearne la natura di aree di fragilità destinate ad essere sanate, che non prettamente istituzionale, valorizzandole “come punti di forza” per la realizzazione del Piano¹⁴: tale ultima declinazione resta, infatti, relegata a quell'isolato passaggio nella sezione del Piano riservata all'attuazione e al monitoraggio, dedicata alla realizzazione degli interventi, ove espressamente Regioni ed Enti locali sono qualificati come soggetti attuatori¹⁵.

Il dato oggettivo del sostanziale accentramento decisionale messo in atto dal Governo nella fase di predisposizione del PNRR è stato in seguito replicato anche in occasione della definizione della sua *governance*, dal momento che con il decreto legge n. 77/2021¹⁶, le amministrazioni ministeriali sono state designate quale uniche titolari delle varie linee di intervento promosse nell'ambito delle sei missioni del Piano e allo stesso tempo ritenute le sole responsabili della loro attuazione¹⁷, con conseguente automatico

¹² Il Piano è stato presentato dal Governo al Parlamento nazionale in data 26 aprile 2021 ed è stato approvato su proposta della Commissione UE dal Consiglio ECOFIN il 13 luglio 2021.

¹³ Si veda il resoconto della riunione del 28 aprile 2021 della Conferenza Unificata “Informativa ai sensi dell'art. 9, comma 2, lett. e) del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), reperibile sul sito www.regioni.it.

¹⁴ G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 4/2021, p. 719.

¹⁵ Il PNRR prevede infatti che a p. 239 che «per quanto riguarda l'attuazione dei singoli interventi, vi provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli Enti locali, sulla base delle competenze istituzionali, tenuto conto del settore di riferimento e della natura dell'intervento. L'attuazione degli interventi avviene con le strutture e le procedure già esistenti, ferme restando le misure di semplificazione e rafforzamento organizzativo che saranno introdotte».

¹⁶ Il decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 reca la «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure».

¹⁷ Sul punto può essere utile sin da subito precisare che nel linguaggio del Piano quando l'amministrazione centrale titolare dell'intervento è al contempo anche intestataria della sua realizzazione operativa, si parla di progetti “a titolarità”, mentre, nel caso in cui la stessa abbia previsto di attribuire le risorse per la realizzazione fisica a soggetti attuatori diversi, pubblici o privati, individuati mediante bando, si parla di progetti cosiddetti “a regia”. Ai sensi dell'art. 1, comma 4, lett. o) del dl. 77/2021 il soggetto attuatore è definito quale «soggetto pubblico o privato incaricato della realizzazione degli interventi del PNRR e del Fondo complementare».

riflesso anche a livello di composizione dei numerosi organi ideati per il coordinamento, monitoraggio ed implementazione¹⁸.

Al di là della constatazione per cui il Governo ha potuto contare su un margine di discrezionalità nell'individuazione delle priorità per gli investimenti e le riforme nel PNRR abbastanza limitato, sia nel tempo che nel merito delle scelte, dovendo svolgersi tale attività entro il perimetro tracciato dal regolamento 2021/241¹⁹ e dalle Raccomandazioni specifiche indirizzate dalla Commissione europea al nostro Paese²⁰ –ragione per cui è presumibile pensare che includere anche una raccolta delle proposte a livello regionale e locale avrebbe probabilmente condotto ad una dispersione del lavoro lungo direttrici “sconnesse quando non tra loro (addirittura) incompressibili”²¹ – può senz'altro risultare interessante ricercare ulteriori attendibili motivazioni che possono aver spinto entrambi gli esecutivi in carica nel 2021 ad optare per un metodo accentrato, tanto sul fronte della definizione quanto su quello dell'implementazione del Piano.

Fra le possibili ragioni alla base di tale scelta possono certamente annoverarsi la natura stessa del Piano che, derivante dal Regolamento europeo prima menzionato, si qualifica come un “atto di pianificazione a portata generale e a proiezione pluriennale”²², che spazia entro un arco temporale ben definito (2021-2026) e contempla quale principale interlocutore della Commissione europea – supervisore sul fronte

¹⁸ Tutto questo accadeva nonostante i molteplici appelli lanciati dal sistema delle autonomie in sede di Conferenza delle Regioni e Unificata, volti ad ottenere, prima della conversione del decreto, una rappresentanza permanente al loro interno: le Regioni avevano, infatti, chiesto una stabile rappresentanza non solo nei due comitati interministeriali coinvolti, per la transizione digitale ed ecologica ma anche una doppia presenza nella Cabina di regia. A tal proposito, si leggano anche le dichiarazioni rilasciate durante la Conferenza unificata del 28 aprile 2021 e in occasione della riunione della Conferenza delle Regioni del 28 maggio 2021. In quest'ultima, in particolare, avente ad oggetto le “prime valutazioni e proposte emendative sulla bozza di provvedimento *governance* PNRR e semplificazioni, si nota non solo la preoccupazione delle Regioni di recuperare un ruolo fattivo almeno nella sede attuativa ma anche una sorta di avvertimento mosso allo Stato laddove «non può che ritenersi che lo sviluppo economico e sociale dei territori sia in maniera indiscutibile attribuito alla competenza delle Regioni e delle Province autonome ragion per cui (...) si formulano di seguito alcuni primi emendamenti ritenuti prioritari (...) al fine di evitare una tutela delle competenze costituzionalmente garantite alle Regioni e alle Province autonome nelle sedi più opportune, a partire dalla Corte costituzionale». Sul punto si veda l'articolo *Recovery, Regioni sul piede di guerra: la minaccia di ricorrere contro il governo alla Corte costituzionale*, in *Corriere della Sera*, 28 maggio 2021.

¹⁹ Strutturato, a norma dell'art. 3 del Regolamento, sui sei pilastri costituiti da: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani.

²⁰ Si veda al tal proposito la Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia, pubblicato in GUUE in data 5 settembre 2019 e la Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio sul Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia (2020/C 282/12).

²¹ M. MESSORI, *The Italian recovery and resilience plan: how to take advantage of an extraordinary opportunity*, Policy brief, 1/2021, p. 3.

²² Così V. CERULLI IRELLI, A. GIURICKOVIC DATO, *Sugli interventi normativi necessari per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Astrid rassegna*, p. 2.

dell'implementazione dei Piani ai fini delle successive erogazioni finanziarie²³ – lo Stato membro in qualità di diretto responsabile delle risorse prese a prestito e a fondo perduto²⁴.

Così, il necessario cambio di paradigma imposto dal Piano concernente la nozione classica di “riforma”, non più da intendersi come obiettivo da conseguire in vista di riflessi positivi idealmente collocabili in un orizzonte temporale di ampia prospettiva, bensì come obiettivo e, allo stesso tempo strumento per addivenire a risultati precisi entro termini stabiliti e scandenziati²⁵, può senza dubbio essere stato determinante nella decisione di concentrare in capo allo Stato la gestione e la rendicontazione dell'intero PNRR, stanti anche le oggettive difficoltà con cui le Regioni italiane devono misurarsi sul fronte della capacità di spesa dei fondi strutturali europei²⁶.

Inoltre, un'ulteriore giustificazione del ridotto apporto regionale sul versante dell'attuazione del Piano potrebbe risiedere anche nelle ipotetiche difficoltà che le stesse Regioni potrebbero verosimilmente incontrare nell'adeguarsi alla nuova concezione di semplificazione normativa posta alla base del Piano, in virtù della quale tale attività non passerebbe più attraverso politiche rivolte ad un monitoraggio globale dell'ordinamento, bensì mediante interventi settoriali e opere di razionalizzazione specifiche²⁷.

²³ Come ricorda G. DE MINICO, *Una promessa incompiuta il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza?*, in *Federalismi.it*, 4/2022, p. 369 e ss., «il fatto che a rimettere in moto la macchina dei soldi *potenzialmente inceppata a causa dell'attivazione del freno di emergenza azionato da uno degli Stati membri laddove vi fossero sospetti di cattiva gestione dei Piani nazionali interni*, sia la volontà maggioritaria, depositaria del bene comune, della Commissione (...) è il segno di una politica (...) impegnata ad individuare, far emergere e promuovere gli interessi comuni». Conforme sul punto anche il documento confezionato dal Centro Studi sul Federalismo *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e gli enti territoriali*, febbraio 2022, p. 59, ove viene sottolineato che i fondi messi a disposizione dall'Unione non mirano unicamente alla ripresa in senso stretto degli Stati membri, «bensì si riassumono nelle esigenze del processo di integrazione europea».

²⁴ Con 191,5 miliardi di euro (di cui 68,9 a titolo di sovvenzioni e 122,6 a titolo di prestito), il Piano è, nel confronto europeo, il più vasto dei 27 presentati, l'ultimo dei quali trasmesso dai Paesi Bassi l'8 luglio 2022.

²⁵ Non più, dunque, come osserva G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, cit., p. 716, l'idea sottostante che la priorità sia la riforma nel senso della riparazione della “macchina istituzionale” bensì una decisione di investimento in un periodo di tempo determinato, contrassegnato da risultati da raggiungere in quel periodo proprio grazie a quell'investimento.

²⁶ A tal riguardo M. MOSCHELLA, L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano alla prova del Piano nazionale di Ripresa e resilienza*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3/2021, p. 338, fanno osservare che gli Stati dovranno non solo completare i progetti entro il 2026 ma, ancora prima, impegnare i trasferimenti ricevuti dal Recovery Fund entro il 2023; conformi sul punto anche S. PROFETI, B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR*, cit., p. 450. Di diverso avviso, invece, E. DOMORENOK, I. GUARDIANCHICH, *The Italian National Recovery and Resilience Plan: coordination and conditionality*, in *Contemporary Italian politics*, 2/2022, p. 202, i quali sollevano dubbi sulla reale efficacia di una simile governance alla luce delle difficoltà incontrate da alcuni programmi centralizzati del Fondo Strutturale e di investimento europeo durante il 2014-2020 a fronte, invece, delle prove di velocità e qualità negli investimenti FEIS date dalle autorità regionali e locali. Rilevano, infatti, gli autori che «nel gennaio 2022 mentre il tasso medio di assorbimento dei programmi nazionali è stato vicino al 50%, molti programmi regionali hanno raggiunto i loro obiettivi di spesa, avendo speso circa il 70% e collocato il 100% del finanziamento stanziato (dato dell'agenzia per la coesione territoriale 2022). Invece, mette in guardia dall'ambigua ripartizione dei compiti riguardo alla titolarità ministeriale dei progetti, pur non potendo i Ministeri farsi carico dell'attuazione concreta dei medesimi, dovendo a tal proposito comunque assegnare porzioni di quei progetti ad altri soggetti (Regioni, Enti locali, imprese, operatori del mercato), ragion per cui la chiave del successo dovrà necessariamente trovarsi in una capacità di monitoraggio in corso d'opera di ogni singola loro componente, M. MESSORI, *Non solo opportunità. Alcuni punti deboli del PNRR italiano*, Policy brief n. 42/2021, Luiss, p. 6

²⁷ Così rileva C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra “progetti bandiera” e “poteri sostitutivi”*, in *Consulta online*, 3/2021, pp. 957 ss., il quale fa anche constatare come questa impostazione sottesa alla semplificazione normativa, basata su un attento monitoraggio del sistema delle fonti, sulla riduzione del numero

In verità, non sembra potersi escludere che abbia concorso in una certa misura alla scelta di impostare il PNRR in un’ottica *top down* anche il peculiare contesto in cui è venuta a maturarsi la necessità di approntare un piano nazionale volto al risanamento della crisi economica e sociale innescata dalla pandemia da Covid-19: un contesto, ovvero, caratterizzato – al di là di dinamiche endogovernative già da qualche tempo presenti nella forma di governo nazionale e marcatamente consolidate nel senso di una “prassi legislativa, a prevalenza dell’Esecutivo”²⁸ – da una singolare conflittualità fra Stato e Regioni che proprio durante l’emergenza sanitaria ha messo alla prova i, già non semplici, rapporti collaborativi fra i due livelli di governo²⁹ e i cui strascichi sembrano potersi rinvenire proprio nelle modalità di definizione dei contenuti e della *governance* del Piano italiano.

L’esecutivo nazionale, infatti, potrebbe essere stato spinto a creare un modello normativo sin da subito impostato su una chiara proiezione accentrata delle varie attività legate al PNRR dal timore di replicare in sede di definizione ed attuazione del medesimo la recente esperienza di sovrapproduzione e sovrapposizione normativa che aveva contraddistinto, soprattutto nel corso dei primi mesi del 2020, l’approccio italiano all’emergenza nazionale e che tanto aveva messo in crisi non solo il sistema complessivo delle fonti ma, addirittura, la vita degli stessi cittadini, impossibilitati spesso a capire quali comportamenti in quel periodo fossero vietati o meno. L’assenza di un modello costituzionale di gestione della crisi in grado di garantire il ruolo unitario dello Stato, aveva infatti determinato il Governo ad abbandonare quasi da subito il Codice della Protezione civile – ritenuto inadatto per le numerose occasioni di confronto e di concertazione con le Regioni e le Province autonome che avrebbero causato inevitabili rallentamenti – a vantaggio di uno schema procedurale improntato sull’innovativa sequenza decreto legge - d. P.C.M: scelta che, come noto, aveva ingenerato frequenti momenti di tensione istituzionale, sfociati anche in sede giurisdizionale³⁰.

complessivo di norme vigenti e sulla risistemazione delle discipline sia messa in atto dalle Regioni considerate “virtuose”. Per un approfondimento sul tema della semplificazione normativa nel solco del PNRR si rinvia a R. CARIDÀ, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la semplificazione normativa nella prospettiva della realizzazione degli investimenti previsti nel Piano, le forme di raccordo con le regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2022, pp. 42 ss.

²⁸ Cfr. U. RONGA, *Il Governo nell’emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2020, p. 2.

²⁹ A dispetto della contemporaneità dell’argomento la letteratura che l’ha affrontato è già particolarmente cospicua, ragion per cui, senza pretesa di esaustività si vedano, in particolare sul fronte della conflittualità istituzionale e della sovrapproduzione normativa che ha caratterizzato quel periodo: F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, 2/2020, pp.; E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid 19*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2/2020, pp. 377 ss.; M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell’emergenza da Covi-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2020, pp. 174 ss.

³⁰ Di quel periodo non possono non ricordarsi le peculiari vicende innescate dalle risposte normative difformi, rispetto alla normativa all’epoca vigente, dei Presidenti delle Regioni Marche e Calabria o ancora le dichiarazioni di chiusura dei confini regionali da parte del Presidente della Regione Campania o l’approvazione repentina nel corso di una notte di leggi regionali recanti diverse previsioni per la riapertura delle attività commerciali rispetto alle date contemplate dal Governo centrale, come nel caso della legge (provinciale) della Provincia autonoma di Bolzano. Per un commento delle

Alla luce del recente passato vissuto dal nostro ordinamento, non sembra pertanto irragionevole aggiungere fra le motivazioni prima indicate quali artefici della scelta del Governo per un sistema accentrato di *governance*, anche quella legata alla volontà di non replicare, dinnanzi ad un'opportunità straordinaria come quella della disponibilità dei fondi del *Recovery Fund*, l'esperienza caotica e altamente conflittuale che ha contraddistinto il primo anno di pandemia e le cui tracce possono rinvenirsi scorrendo il Piano nella sua lunghezza dal frequente utilizzo di termini come “criticità” e dalla previsione di apposite procedure volte a superare le ipotesi di dissenso istituzionale³¹.

2. L'iniziale architettura della *governance* del Piano e gli strumenti di raccordo contemplati fra i diversi livelli di governo

Passando a trattare dello schema prescelto dal Governo per l'attuazione del PNRR, la cosiddetta “*governance*”, non può non notarsi, stando al dato testuale del d.l. n. 77/2021, così come risultante dalla legge di conversione n. 108/2021, come il testo presenti una significativa diversità in termini di attenzione descrittiva tra la parte dedicata all'organizzazione istituzionale congegnata per controllare e coordinare il Piano, più articolata e puntuale, e quella, invece più scarna, riservata alla “filiera dell'attuazione vera e propria degli interventi”³².

Infatti, se in riferimento al primo aspetto, il d.l. 77 ha cura di istituire ben 6 nuovi organi, equamente distribuiti come insediamento fra Presidenza del Consiglio dei Ministri (Cabina di regia, Segreteria tecnica e Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione) e Ministero dell'Economia e delle Finanze (Servizio centrale per il PNRR, Unità di missione per la valutazione e Unità di audit) – a cui deve aggiungersi anche la presenza di un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, avente funzioni consultive – con riguardo, invece, al secondo, il decreto riserva un'espressa considerazione al momento operativo solo all'art. 9, nel momento in cui prevede quali “soggetti attuatori” enti istituzionali (o, in alternativa, ad essi esterni) come le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli Enti locali, sulla base delle specifiche

note vicende che hanno dato seguito anche a decisioni in sede giudiziaria si rinvia a E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni*, cit., 394 ss. Allo stesso modo non può essere non ricordata l'impugnazione davanti alla Corte costituzionale da parte del Governo della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 che ha dato luogo alla sentenza n. 37/2021: per un commento alla sentenza si veda, *ex multis*, B. Caravita, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, 21 aprile 2021, 1 ss.

³¹ Come conferma il ricorrente utilizzo della parola “criticità” all'interno del decreto legge 77/2021, ad esempio nel caso della disciplina dedicata alla cabina di regia che *ex art. 2, comma, 2 lett. c)* «esamina, previa istruttoria della Segreteria tecnica di cui all'articolo 4, le tematiche e gli specifici profili di criticità segnalati dai Ministri competenti per materia e, con riferimento alle questioni di competenza regionale o locale, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome».

³² Così M. Cecchetti nella sua relazione “L'incidenza sui livelli di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi” tenuta in occasione del seminario AIC “PNRR e ordinamento costituzionale”, svoltosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, il 20 maggio 2022.

competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi. Tale differenza di attenzione rende particolarmente difficile identificare all'interno del decreto quelli che potrebbero definirsi “i connotati standard del soggetto attuatore”, mancando del tutto nella normativa menzionata anche solo una minima delucidazione sui passaggi procedurali necessari a provvedere, ad esempio, a definire i criteri per selezionare i progetti, per distribuire le risorse, per definire bandi ed individuare i soggetti beneficiari³³.

Richiamando quanto già sopra anticipato, il d.l. 77/2021 pare, dunque, essere stato ispirato da una precisa volontà di fare chiarezza (almeno) riguardo alla catena di comando preposta alla realizzazione del Piano, precisandone con accuratezza, onde evitare eventuali rallentamenti dovuti a conflittualità fra i livelli di governo della Repubblica e possibili impugnazioni, non solo i profili inerenti al coordinamento, monitoraggio, controllo e rendicontazione ma anche quelli riferibili alla successione degli scambi istituzionali fra i neo istituiti organi tesi ad agevolarne il conseguimento entro il 31 dicembre 2026. Tale considerazione sembra essere suffragata anche dal richiamo, operato all'interno del decreto legge, alla competenza legislativa esclusiva nelle materie dei rapporti dello Stato con l'Unione europea ed alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali *ex art. 117*, secondo comma, lett. *a*) ed *m*) Cost³⁴, a presumibile copertura costituzionale delle relative disposizioni³⁵.

Prendendo in esame la struttura e i compiti delle nuove strutture governative previste dal d.l. 77/2021, occorre dedicare un'espresa attenzione in primo luogo alla Cabina di regia, organo a geometria variabile³⁶ e principale sede di indirizzo, impulso e coordinamento per l'attuazione degli interventi.

Confermando la già riscontrata natura accentrata dell'intera *governance* del Piano, la Cabina di regia è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e prevede, anzitutto, la partecipazione dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato alla Presidenza in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta (art. 2, comma 1): solo laddove vengano esaminate questioni di competenza di una o più Regioni o Province autonome alla stessa prendono parte anche i singoli Presidenti di Giunta o, in alternativa il Presidente

³³ Sul punto si veda ancora M. Cecchetti, cit.

³⁴ Il riferimento corre all'art.1, comma 3, del dl. 77/2021, secondo cui: «Le disposizioni contenute nel presente decreto, in quanto direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione e definiscono, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

³⁵ Cfr. FERRARO, *Il ruolo del sistema delle autonomie territoriali*, cit., p. 8. Giudica “ambigua” nonché “problematica” la scelta compiuta dal legislatore di richiamare le due materie di competenza esclusiva statale in luogo del ricorso al meccanismo della cosiddetta chiamata in sussidiarietà delle funzioni amministrative e legislative, soprattutto sotto il profilo di un significativo aumento della capacità di intervento del Governo sulle competenze costituzionalmente assegnate alle Regioni, G. PROVVISIERO, *Le Regioni nella governance del PNRR*, in *Italian Papers On Federalism*, 2/2022, pp. 175 ss.

³⁶ Cfr. G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2021, p. 945.



della Conferenza delle Regioni o, ancora, se siano esaminate questioni di interesse locale anche i Presidenti di Anci e di Upi (art. 2, comma 3)³⁷.

Restando fra gli organi istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è opportuno procedere con l'esame della Segreteria tecnica, principale punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR ed ente di supporto alla Cabina di regia e al Tavolo permanente, con fondamentali compiti informativi, consultivi e di risoluzione di eventuali criticità.

Più precisamente, ai sensi dell'art. 4, comma 2, la Segreteria tecnica: elabora periodicamente rapporti informativi per la Cabina di regia sulla base dell'analisi e degli esiti del monitoraggio sull'attuazione del PNRR comunicati dal MEF; raccoglie le segnalazioni dei vari Ministri in ordine alle possibili criticità e ne individua, comunicandole al Presidente del Consiglio dei ministri, le opportune azioni utili al loro superamento; si occupa dell'istruttoria dei casi destinati all'esercizio dei poteri sostitutivi e all'adozione delle decisioni per il superamento del consenso.

Una particolarità che distingue la Segreteria, condivisa solo con l'Unità per la razionalizzazione, consiste nel fatto che mentre la Cabina di Regia, così come anche il Tavolo permanente per il partenariato, sono destinati a cambiare la rispettiva composizione in conseguenza del rinnovo degli organi di provenienza dei loro membri, a livello statale e regionale, il personale della Segreteria tecnica (e dell'Unità) sono dotati di una particolare stabilità che coincide con il termine di scadenza del Piano al 31 dicembre 2026, utile ad imprimere allo stesso un potente stimolo al fine della sua esecuzione definitiva³⁸.

Con riguardo invece all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, l'art. 5 precisa che l'Unità si occupa principalmente di efficientare le procedure utili ai piani e ai programmi del PNRR, rimuovendo gli ostacoli derivanti dalla normativa vigente e promuovendo iniziative sperimentali: la stessa, infatti, individua, sulla base delle segnalazioni trasmesse dalla Cabina di regia, gli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti previsti nel Piano derivanti dalle disposizioni normative e dalle rispettive misure attuative, proponendo rimedi e curando l'elaborazione di un programma di azioni prioritarie ai fini della razionalizzazione e revisione normativa.

³⁷ Quest'ultima norma prevede inoltre ulteriori ipotesi di integrazione della cabina di regia con i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale.

³⁸ Come sottolineato da Silvia Niccolai nell'intervento "Le influenze sui processi di decisione politica" in occasione del già ricordato convegno del 20 maggio 2022, «sono organismi molto importanti il cui personale ha una responsabilità che si indirizza solo verso il piano che devono portare a termine. Se cambiasse il Governo acquisterebbero una funzione di stimolo e controllo verso un nuovo esecutivo che potrebbe essere recalcitrante rispetto a quello attuale»

La regia fortemente centralizzata del modello prescelto per la *governance* – non solamente di tipo verticale³⁹ (nei rapporti Stato-Regioni) ma altresì orizzontale⁴⁰ – non si fonda unicamente sugli organi afferenti alla Presidenza del Consiglio ma anche su quelli istituiti presso la Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze, fra i quali, degno di particolare rilievo, risulta essere il Servizio centrale per il PNRR, deputato al suo coordinamento operativo, monitoraggio e rendicontazione⁴¹ dopo un preliminare coordinamento con l’unità di missione di ciascuna Amministrazione centrale titolare degli interventi⁴².

Inoltre come precisato dall’art. 6, comma 1, del decreto 77, il Servizio centrale «è responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del *Next Generation EU*-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull’attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR».

Da quanto detto, dunque, l’impronta centralistica della *governance* si ravvisa nel ruolo marginale riservato al sistema delle autonomie territoriali, i cui esponenti, nonostante molti degli obiettivi del Piano ricadano in materie di competenza regionale, siedono solo a titolo eventuale e senza alcuna particolare autorità

³⁹ Parla espressamente di un “coordinamento debole” nelle diverse ipotesi di coordinamento e codecisione, 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*, 2/2022, p. 68.

⁴⁰ Avendo, di fatto, estromesso il Parlamento come sottolinea G. DE MINICO, *Una promessa incompiuta il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza?*, in *Federalismi.it*, 4/2022, p. 377. Sul contributo offerto dal Parlamento alla definizione del PNRR si vedano in particolare le due risoluzioni licenziate dall’organo parlamentare del 27 aprile 2021 (n. 6/00189 della Camera e n. 6/00188 del Senato). Il contenuto delle risoluzioni, così come delle altre attività poste in essere dal Parlamento fino alla primavera del 2022 sono consultabili all’interno della Nota tematica per il seminario di Torino del 1 aprile 2022, “Il PNRR e le assemblee legislative” promosso dalla Camera dei deputati e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome quale occasione di confronto sulle modalità attraverso le quali le diverse sedi della rappresentanza democratica (Parlamento nazionale e consigli regionali) possono indirizzare e monitorare il PNRR.

⁴¹ A tal riguardo, si interroga sull’opportunità di un simile ruolo in capo al Ministero dell’Economia e delle Finanze con riguardo alle riforme, F. BASSANINI, *Le riforme, il “vincolo esterno europeo” e la governance del PNRR: lezioni da un’esperienza del passato*, in *Astrid Rassegna*, 8/2021, p. 8. L’A. ricorda, infatti, che diversamente dagli investimenti, «è lecito chiedersi se (tale opzione) sia anche la scelta più efficace per quanto riguarda la regia e il monitoraggio delle riforme *dal momento che* nei confronti delle amministrazioni dissenzienti (per es. il Ministero della Cultura, tradizionale portavoce della resistenza delle Soprintendenze a qualunque semplificazione e accelerazione delle procedure di autorizzazione per interventi infrastrutturali), il Ministro dell’Economia e delle Finanze è pur sempre, alla fine, un pari grado» (corsivo mio).

⁴² Incaricate queste ultime del coordinamento delle rispettive attività di gestione, nonché al monitoraggio, rendicontazione e controllo delle attività di ciascuna Amministrazione titolare di interventi (art. 8). Giudica tale elemento un ulteriore elemento di debolezza, dal punto di vista dei territori, dell’assetto complessivo della *governance* del Piano, U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR*, cit., p. 69. Ritiene, invece, assai significativa l’innovazione della rete di strutture di missione, “una per ciascun Ministero e tendenzialmente per ciascun Dipartimento, slegate dallo *spoils system* e destinate a durare fino al 31 dicembre 2026”, N. LUPO, *Il PNRR e i poteri dello Stato*, in *Astrid Rassegna*, 12/2022, p. 3: simile accorgimento risulta, nel momento in cui si scrive (agosto 2022), particolarmente opportuno alla luce dello scioglimento delle Camere determinato dalla caduta del “Governo Draghi”, anche se, come evidenziano G. D’ARRIGO, P. DAVID, *PNRR e voto: i rischi in tre scenari*, in *Lavoce.info*, 2 agosto 2022, “è quasi certo che, senza il naturale impulso degli organi politici, molte scadenze previste per dicembre 2022 non riescano a essere rispettate”.

decisionale⁴³ nei suoi principali organi ed il cui apporto a livello di indirizzo politico nell'attuazione delle strategie intraprese si rivela essere quasi del tutto assente⁴⁴, data la mancata previsione di meccanismi di partecipazione ai lavori preparatori che rischiano di relegare tale presenza ad una pura formalità istituzionale.

Infatti, se sul fronte della rappresentanza formale delle autonomie, oltre alla già menzionata partecipazione del Presidente della Conferenza delle Regioni (o dei singoli Presidenti) all'interno della cabina di regia, si segnala una loro presenza anche all'interno dei due Comitati interministeriali⁴⁵ per la transizione ecologica e ambientale, anche se solo quando vengano trattate materie in cui le Regioni vantano specifici interessi, sul versante della definizione politica degli obiettivi, invece, il protagonismo regionale è ridotto ai minimi termini⁴⁶, essendo presente solo con espresso riferimento ai cosiddetti "progetti bandiera" (su cui infra par. 5). Non soccorre a tal riguardo nemmeno il Tavolo permanente per il partenariato, all'interno del quale è sì prevista la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome – in verità equiparati in questa sede non solo agli esponenti degli Enti locali ma, altresì, a quelli delle parti sociali, delle categorie produttive e dell'università – ma il cui ruolo si riduce a una mera funzione consultiva nei confronti della Cabina di regia e del Servizio centrale nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR.

Ad ogni modo, al di là dell'effettivo peso decisionale esercitato dall'organo, la presenza del Tavolo permanente – *unicum* nel panorama europeo, non essendo stata prevista un'analogia struttura all'interno dei piani di ripresa e resilienza degli altri Stati membri dell'Unione europea⁴⁷ – sembra rispondere alla presa di coscienza di un'eccessiva centralizzazione dell'assetto prescelto, rispondendo così all'esigenza di una maggiore integrazione della *governance* sul piano democratico e partecipativo e di un più elevato coinvolgimento degli enti territoriali lungo l'intero percorso attuativo del Piano⁴⁸.

⁴³ Come sottolinea 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*, 4/2021, p. 188, sembra che la partecipazione del Presidente della Conferenza delle Regioni nella cabina di regia «si esaurisca in un parere che può essere disatteso senza motivazione da parte del Governo». Conforme sul punto anche U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR*, cit., p. 68.

⁴⁴ Cfr. M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze*, cit. p. 192; concorde sul punto anche M. MIDIRI, *Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano nazionale di ripresa e resilienza)*, in *federalismi.it*, 18/2022, p. 154, il quale evidenzia come la *governance* del Piano "punt(i) sulla centralizzazione degli indirizzi e dei meccanismi di spesa", prevedendo un bilanciamento solo "nella fase gestionale dalla condivisione con le autonomie locali e regionali che hanno il ruolo di soggetti attuatori".

⁴⁵ Il cui ruolo, come osserva M. MIDIRI, *Il tempo delle funzioni pubbliche*, cit., p. 157, è sostanzialmente quello di "filtro e di mediazione tra le amministrazioni titolari per limitare l'accumulo di tensioni sulla Cabina di regia e, quindi, sul Presidente del Consiglio".

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Cfr. *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e gli enti territoriali*, in *Centro Studi sul Federalismo*, febbraio 2022, p. 21.

⁴⁸ Obiettivo prioritario per l'elaborazione di strategie complesse e progettualità per M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, p. 12.

Una volta affrontata, pur sommariamente, la struttura dello schema di governo prescelto per il PNRR, pare indispensabile procedere andando a descrivere quali e quanti momenti di raccordo la normativa sulla *governance* del Piano preveda in relazione al sistema delle autonome territoriali, anche alla luce del fatto che le medesime sono intestatarie del compito dell'attuazione del quasi il 37% delle risorse territorializzabili del medesimo⁴⁹. Infatti, il coinvolgimento delle autonomie territoriali, pur trasversale alle sei missioni del Piano, assume una particolare importanza con riferimento alla Missione 5, dedicata all'Inclusione e alla coesione sociale e destinata prevalentemente agli Enti locali ed in particolar modo ai Comuni⁵⁰ ed alla Missione 6 Salute, riservata, invece, quasi completamente alle Regioni⁵¹.

Volendo, dunque, trattare specificamente della materia dei raccordi, è opportuno distinguere quanto previsto fin dall'origine nel d.l. 77/2021 da quanto in seguito disciplinato per mezzo di ulteriori decreti, quale risultato dei progressi pervenuti sul fronte della leale collaborazione istituzionale e derivanti dal continuo confronto svoltosi all'interno del sistema delle Conferenze⁵² (su cui infra par. 4).

Da questo punto di vista e iniziando con i raccordi già contemplati nel primo decreto *governance*, il collegamento fra Stato, Regioni ed Enti locali viene assicurato, in aggiunta ai canali già menzionati, dalla partecipazione del Ministro per gli affari regionali alle sedute della cabina di regia e dei Comitati interministeriali quando «le funzioni statali di programmazione e attuazione degli investimenti previsti nel PNRR e nel Piano nazionale complementare al PNRR richiedano il coordinamento con l'esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano e agli Enti locali» (art. 2, comma 5): in tali occasioni è, inoltre, stabilito che su impulso di tali organi lo stesso Ministro promuova le conseguenti iniziative anche in sede di Conferenza Stato e Regioni, nonché di Conferenza unificata.

Un ulteriore canale di collegamento è assicurato dalla Cabina di regia che non solo svolge funzioni di coordinamento con i diversi livelli territoriali coinvolti, assicurando anche informative periodiche alla Conferenza Unificata, ma anche quello di recettore degli specifici profili di criticità che la Conferenza delle Regioni può decidere di sottoporle.

⁴⁹ I dati emergono dalla prima relazione della Corte dei Conti presentata nel marzo 2022 sullo stato di attuazione del Piano, p. 58, nell'ambito della quale si rileva che la componente nazionale dei soggetti attuatori avrà in carico circa il 63% delle risorse del piano (corrispondenti a 121 miliardi) a fronte di 37% (70 miliardi) della componente territoriale.

⁵⁰ Come evidenza G. IORIATTI, *Oscillazioni del rapporto tra Stato e sistema delle autonomie dalla pandemia al PNRR*, in *Note della Fondazione Romagnosi*, 8/2021, p. 10, “gli Enti locali saranno protagonisti dell'attuazione di diverse linee di intervento, tra le quali: i servizi socio-assistenziali, disabilità e marginalità; l'efficientamento degli edifici pubblici; i trasporti locali sostenibili e la digitalizzazione e modernizzazione della Pubblica Amministrazione”.

⁵¹ Come sottolineato dalla relazione della Corte dei Conti del marzo 2022, il gruppo degli enti attuatori territoriali vede una presenza dominante dei comuni (36 miliardi), anche attraverso le unioni, seguita da quella delle Regioni (17 miliardi) e delle università (8 miliardi) e a seguire, per importi minori, di autorità portuali, enti parco, enti di ricerca.

⁵² Sull'argomento si vedano *ex multis*, C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008; M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni* 5-6/2013.

Contribuiscono a garantire, anche se da un punto di vista più operativo che non prettamente istituzionale, un collegamento importante fra Stato e autonomie, anche i due strumenti di assistenza concepiti per l'affiancamento delle Regioni e degli Enti locali nell'attuazione del Piano, rappresentati rispettivamente dal sistema informativo REGIS⁵³ e dalla piattaforma di supporto tecnico *Capacity* Italia.

Come già anticipato, infatti, gli enti territoriali ricadono fra i soggetti attuatori e in quanto tali, assumono funzioni relative alla gestione dei singoli progetti – generalmente afferenti più a linee di investimento che non di riforme – selezionati e aggiudicati sulla base della partecipazione a bandi o avvisi emanati dai ministeri titolari degli interventi. In questa prospettiva, quindi, il loro ruolo risulta determinante per il rispetto degli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo nella realizzazione del progetto, concorrendo altresì al conseguimento dei relativi *milestone*⁵⁴ e *target*⁵⁵ (nel linguaggio del Piano i traguardi e gli obiettivi).

Tornando, dunque, ai due strumenti sopra menzionati, mentre il primo dispositivo si candida a diventare il “cervellone”⁵⁶ del PNRR, consistendo in un registro informatico che in tempo quasi reale annota gli stati di avanzamento del Piano, garantendo così uno scambio permanente di informazioni tra soggetti amministrativi, pubblici e politici (tra cui anche il Parlamento ed i Consigli regionali⁵⁷), il secondo, invece, essendo riservato ai soli utenti già abilitati all'utilizzo di REGIS, si propone come sede ideale per la raccolta di buone pratiche e come strumento per la diffusione di informazioni sui contenuti delle diverse

⁵³ Previsto dall'art.1, comma 1043, della l. 178/2020, legge di bilancio per il 2021, cui ha fatto seguito un DPCM del 15 settembre 2021 ed entrato pienamente in funzione il 21 giugno 2022, quando la Ragioneria generale dello Stato ha diffuso una circolare recante istruzioni, modalità e calendario delle verifiche del monitoraggio dei progetti del PNRR.

⁵⁴ Le *milestones* sono identificate, nell'ambito delle Linee Guida per lo svolgimento delle attività connesse al monitoraggio del PNRR rilasciate dal Ministero per l'Economia e le Finanze il 14 giugno 2022, con dei «traguardi qualitativi da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale (es. legislazione adottata, piena operatività dei sistemi IT, ecc.)».

⁵⁵ Sempre secondo le già menzionate linee guida, i *target* sono definiti come «traguardi quantitativi da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresentano un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale, misurati tramite un indicatore ben specificato (es. numero di chilometri di rotaia costruiti, numero di metri quadrati di edificio ristrutturato, ecc.)».

⁵⁶ Più in particolare, si prevede che i soggetti istituzionali coinvolti nella rilevazione e aggiornamento dei dati di monitoraggio, individuati non solo nelle unità di missione delle amministrazioni centrali titolari delle misure ma anche nei soggetti attuatori per i progetti di propria competenza, carichino entro il 20 di ogni mese i dati relativi al mese precedente concernenti il cronoprogramma procedurale delle misure, lo stato di esecuzione di *milestone* e *target*, le informazioni anagrafiche ed infine lo stato di avanzamento finanziario, procedurale e fisico dei progetti ammessi al finanziamento. Cfr. a tal riguardo, *PNRR, check up mensile su tutti gli interventi*, in *Il Sole 24 ore*, 22 giugno 2022.

⁵⁷ Tale ausilio si rende particolarmente utile nei confronti dei consigli regionali, generalmente impossibilitati proprio a causa dell'assenza di partecipazione sul fronte attuativo del Piano, a svolgere quella attività di concorso nella valutazione degli effetti delle politiche del PNRR in linea con il proprio peculiare ruolo di indirizzo politico nei confronti dei rispettivi esecutivi regionali. A tal proposito, nella Nota tematica “Il PNRR e le assemblee legislative”, già richiamata, è stato elaborato una sorta di “modello pilota” al fine di consentire un maggiore coinvolgimento dei consigli regionali nei confronti dell'attuazione del PNRR, concentrato sulla necessità di: specificare mediante risoluzioni gli indirizzi da adottare nel momento dell'attuazione dei programmi finanziati con le risorse del Piano; stimolare gli esecutivi regionali ad inviare rapporti periodici trimestrali sulle attività svolte in relazione dal Piano; promuovere attività di riordino della legislazione sulle materie toccate dal Piano mediante testi unici; sollecitare un coordinamento tra i vari consigli regionali per determinare gli indirizzi condivisi da portare in sede di Conferenza Stato-Regioni o in cabina di regia nazionale.

missioni presenti nel Piano. Più precisamente, la piattaforma mette a disposizione dei soggetti attuatori oltre 550 esperti nelle varie discipline chiave per sostenere la partecipazione attiva dei vari enti ed in particolare dei comuni, spesso sprovvisti, pur essendo i primi per coinvolgimento nell'attuazione territoriale del Piano, di quelle strutture tecniche necessarie per portare avanti le opere, dai bandi, alla fase esecutiva fino alla rendicontazione⁵⁸.

3. Discorrendo ancora di *governance*: alcune prime osservazioni su portata, limiti e virtù dei principali meccanismi posti a salvaguardia del Piano

La predisposizione di strumenti propedeutici all'agevolazione della realizzazione di interventi e dei progetti afferenti al PNRR da parte dei soggetti attuatori si presenta quale scelta particolarmente opportuna non solo se osservata come accorgimento teso ad aumentare la capacità di risposta delle amministrazioni locali per la partecipazione alle procedure di evidenza pubblica e alla successiva esecuzione dei progetti assegnati ma, in un certo senso, anche alla luce dei significativi strumenti predisposti dal dl 77/2021 per far fronte ad eventuali rischi derivanti da inadempimento o da difficoltà di altra natura provenienti proprio dai soggetti attuatori. Rischi, questi ultimi, che ben potrebbero presentarsi proprio a causa della scarsa capacità tecnica e progettuale provocata dalla carenza di personale specializzato o dall'insufficiente flusso informativo indispensabile tanto per partecipare alle procedure di gara che per portare a termine i progetti in modo efficiente ed efficace.

Naturalmente il riferimento corre ai poteri sostitutivi e alla procedura per il superamento del dissenso previsti, rispettivamente, dagli articoli 12 e 13 del decreto *governance* 77 quali rimedi posti a salvaguardia del rigoroso cronoprogramma, scadenzato dal conseguimento di *milestone* e *target*, per la realizzazione degli interventi rientranti nel PNRR.

Cominciando dal primo degli strumenti summenzionati e concentrando, dunque, l'attenzione sui poteri sostitutivi previsti dall'art. 12 del decreto 77, deve anzitutto rilevarsi come questo ultimo, pur muovendosi concettualmente nel solco tracciato dall'art. 120, secondo comma, Cost., integrandone difatti i principali

⁵⁸ L'aiuto fornito da tali esperti al personale tecnico amministrativo impegnato sui progetti, sia delle amministrazioni titolari degli interventi (redazione dei bandi; verifica delle aree geografiche cui prestare maggiore supporto) sia dei soggetti attuatori (presentazione delle domande e dei progetti; supporto per la realizzazione dei progetti di investimento da parte degli enti aggiudicatari) è duplice: «uno, corrispondente ad un supporto standardizzato fatto di *faq*, linee guida e modulistica standard per partecipare ai vari bandi del PNRR; uno di tipo più "sartoriale" che prevede la possibilità di formulare quesiti tecnici specifici per ottenere risposte degli esperti da remoto». Cfr. PNRR, *al via il Portale che aiuta le Pa nei progetti*, in *Il Sole24 ore*, 21 giugno 2022; D. AFFINITO, M. GABANELLI, *Pnrr, i fondi per i Comuni: dove stanno andando e tutte le ragioni dei ritardi*, in *Corriere della sera*, 28 aprile 2022.

presupposti⁵⁹, non provveda mai a menzionarlo espressamente, al contrario invece della disposizione successiva diretta a disciplinare il superamento del dissenso.

Tale scelta potrebbe forse essere spiegata dall'ambito eminentemente amministrativo dei poteri che possono essere oggetto di sostituzione, coincidenti, infatti, con “la mancata adozione di atti o provvedimenti necessari all'avvio del progetti”, oppure nel “ritardo, inerzia o difformità” della loro esecuzione: azioni, dunque, corrispondenti ad attività sostanzialmente amministrative alle quali le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le città metropolitane, le Province e i Comuni sono tenuti in conseguenza degli obblighi e degli impegni assunti per l'attuazione del PNRR in qualità di soggetti attuatori.

Dunque, letta in questi termini, la disposizione sui poteri sostitutivi all'interno del d.l. 77/2021 sembra presentare una peculiare e più circoscritta applicazione del più ampio potere sostitutivo riconosciuto allo Stato *ex art. 120*, comma 2, Cost. – la cui disciplina attuativa, costituita dall'art. 8 della cosiddetta legge La Loggia n. 131/2003, estende al soggetto sostituito la possibilità di adottare provvedimenti anche di tipo normativo⁶⁰ –, qualificandosi nei suoi confronti quale disciplina “speciale”⁶¹.

Infatti, sebbene all'interno del procedimento descritto dall'art. 12 si possano rintracciare alcuni passaggi dai quali ricavare la possibilità per l'ente sostituito di far valere le proprie ragioni, con conseguente rispetto del principio di leale collaborazione⁶², è ragionevole escludere una perfetta sovrapposizione con la portata dell'art. 8 della l. 131/2003, laddove in particolare il carattere normativo degli atti adottati in virtù della disposta sostituzione presuppone una loro cedevolezza a fronte dei successivi interventi dell'ente sostituito che risulta difficilmente compatibile con il rigido programma di scadenze temporali e procedurali che caratterizzano il Piano ed il raggiungimento dei suoi numerosi traguardi ed obiettivi.

Naturalmente, tali considerazioni si espongono all'eventualità di essere ridimensionate alla luce di futuri possibili episodi che indicassero un'estensione diversa dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 12⁶³ ma, in

⁵⁹ Costituiti, come rileva L. FERRARO, *Il ruolo del sistema delle autonomie territoriali*, cit., p. 10, da inadempienza di un soggetto al quale è stato affidato il compito di porre in essere un atto o un comportamento dovuto e necessario, da inerzia o insufficiente o scorretto esercizio di funzioni amministrative ed, infine, dalla tempestività nell'attuazione dei progetti.

⁶⁰ Sull'ampio confronto dottrinale svoltosi in riferimento alla portata prescrittiva dell'art. 120 Cost. all'indomani della sua entrata in vigore, riguardante in particolare la natura solo amministrativa o anche legislativa degli atti adottabili dallo Stato nelle ipotesi di sostituzione si rinvia in particolare a R. DICKMANN, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà e poteri di ordinanza. Una lettura di sistema*, in *Federalismi.it*, 19/2012, pp. 20 ss.; In generale sul potere sostitutivo si vedano V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali: tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Giuffrè, Milano, 2012; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, Giuffrè, 2007.

⁶¹ Cfr. G. PROVVISIERO, *Le Regioni nella governance del PNRR*, cit., p. 183.

⁶² Notoriamente presupposto indefettibile della legittimità del ricorso ai poteri sostitutivi *ex art. 120*, secondo comma Cost.

⁶³ Ricorda, infatti, A. LERRO, *Governance del PNRR e rapporti fra centro e autonomie territoriali. Art. 12 d.l. 77/2021 in materia di poteri sostitutivi, quale impatto sul regionalismo italiano?*, in *Italian Papers On Federalism*, 2/2022, p. 153, come il perimetro di intervento del Governo su tale fronte «non sia di facile tracciamento essendo inserito in una disciplina non del tutto prognosticabile». Analoghi dubbi in ordine all'idoneità dell'art. 12 del d.l. 77/2021 a fondare l'adozione di atti sostitutivi di contenuto normativo nutre G. PROVVISIERO, *Le Regioni nella governance del PNRR*, cit., p. 184.

assenza di riscontri di senso contrario, deve attualmente ritenersi che il mancato richiamo all'art. 120, secondo comma Cost., all'interno della norma in commento sia probabilmente giustificato dalla volontà da parte del legislatore di evitare dubbi in ordine all'effettiva portata dei poteri ivi disciplinati.

Passando alla scansione procedimentale tracciata dalla disposizione in esame deve preliminarmente precisarsi come, in presenza di un rischio concreto di mancato conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, il soggetto titolare del potere di promuovere la proposta di attivazione del potere sostitutivo differisca a seconda che il soggetto attuatore sia un ente territoriale o un soggetto differente. Mentre in quest'ultimo caso, infatti, il potere di proporre i poteri sostitutivi appartiene al Ministro competente, così come anche nell'evenienza in cui siano gli stessi soggetti attuatori, inclusi gli enti territoriali, a richiedere tale eventualità, nel primo caso, invece, tale potere spetta anche alla cabina di regia la quale, su impulso della segreteria tecnica, agisce come attore in seconda istanza nel caso di mancato promovimento da parte del Ministro competente.

Una volta promossa tale richiesta il Presidente del Consiglio dei Ministri provvede ad assegnare al soggetto attuatore un termine di trenta giorni per provvedere all'adozione dell'atto dovuto, trascorso il quale, nel caso di persistente inerzia, si apre uno scenario che vede, su proposta dello stesso Presidente o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, l'individuazione da parte del Consiglio dei ministri dell'amministrazione, ente, organo o ufficio più idoneo o, in alternativa la nomina di uno o più commissari *ad acta*, ai quali viene attribuito, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o i provvedimenti necessari, ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti.

La norma precisa anche il tipo di atto con cui il potere sostitutivo dovrà essere impiegato, coincidente nelle ipotesi, che si presume si presenteranno più ricorrenti, caratterizzate dalla necessità di garantire il rispetto del cronoprogramma del progetto in un'ordinanza motivata a contenuto atipico⁶⁴ ed immediata efficace, contestualmente comunicata all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione.

L'art. 12 prosegue stabilendo che il provvedimento viene adottato in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione *ex* d.lgs. n. 159/2011, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea: inoltre, nel caso in cui la deroga riguardi la legislazione regionale, l'ordinanza è adottata, previa intesa *ex* art. 3 del d.lgs. n. 281/1997 in sede di Conferenza Stato-Regioni, mentre se la deroga riguarda, la legislazione in materia di tutela della salute, di sicurezza e incolumità pubblica, di ambiente e del patrimonio culturale, l'ordinanza è adottata previa autorizzazione della Cabina di regia.

⁶⁴ C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR*, cit., p. 948.

Completa la disposizione in esame la previsione dell'opportunità in capo al Ministro per gli Affari regionali del promovimento – si ipotizza prevalentemente a ridosso della possibile attivazione del potere sostitutivo o nei primi trenta giorni concessi per sanare l'inadempimento o la scorretta o inefficace esecuzione – delle opportune iniziative di impulso e coordinamento anche in sede di Conferenza Stato-Regioni e Unificata.

Poiché il PNRR si distingue per essere un piano strutturato su elementi altamente vincolanti, quali l'insieme dei risultati da conseguire e le tempistiche dettate per il loro raggiungimento, all'art. 12 si affianca – in qualità di ulteriore congegno propedeutico al superamento di possibili criticità nell'attuazione del Piano – un peculiare strumento, rappresentato dalla procedura per il superamento del dissenso disciplinata nell'art. 13 del medesimo decreto legge n. 77.

Quest'ultima opera sulla base di presupposti differenti rispetto a quelli necessari per innescare i già esaminati poteri sostitutivi, rappresentati, nel caso qui di interesse, da quel dissenso, diniego od opposizione idonei “a precludere, in tutto o in parte, la realizzazione di un intervento del PNRR” che possono essere manifestati non solo dal sistema degli enti territoriali ma, altresì, dagli stessi organi statali. Al di là della diversità dei soggetti interessati da tale procedura pare, almeno ad un primo esame testuale, che l'ambito di applicazione del meccanismo previsto dall'art. 13 sia più ampio di quello in precedenza analizzato, non legandosi necessariamente alla condizione della messa in pericolo degli obiettivi intermedi e finali del Piano e potendo dunque dispiegarsi nei confronti di quelle situazioni di criticità non strettamente riferibili al rispetto del cronoprogramma.

Sulla base della norma citata l'attivazione della procedura volta al superamento del dissenso, laddove riferita al dissenso, diniego od opposizione espressi da un ente territoriale, prevede che la Segreteria tecnica proponga al Presidente del Consiglio o, in alternativa, al Ministro per gli Affari regionali di sottoporre entro cinque giorni la vicenda alla Conferenza Stato Regioni per l'adozione entro i successivi quindici giorni delle eventuali soluzioni condivise e che, solo in caso di insuccesso, la questione “sia devoluta al Consiglio dei Ministri per le opportune iniziative per l'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dagli articoli 117, comma 5 e 120, comma 2, Cost”⁶⁵.

Al netto degli indubbi vantaggi che gli strumenti sin qui analizzati presentano ai fini della portata a termine del Piano e del rispetto degli obblighi assunti nei confronti dell'Unione europea, necessari *in primis* per il superamento dei profondi divari socio economici presenti ormai da decenni nel nostro Paese, gli stessi non vanno esenti da alcune perplessità che si concentrano, prevalentemente, nei confronti dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 12.

⁶⁵ Art. 13, comma 2, del testo del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, coordinato con la legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108, recante: «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure».

Quest'ultimo in particolare, al di là della eccessiva genericità dei presupposti necessari per la sua attivazione⁶⁶, presenta un limite evidente ai fini della soddisfazione del suo stesso proposito, costituito in ultima istanza dal raggiungimento di tutti gli obiettivi del PNRR inclusi quelli trasversali rappresentati dal superamento dei divari territoriali. Infatti l'art. 12, circoscrivendo la sua possibilità di applicazione alle sole ipotesi di inadempienza o esecuzione critica dei progetti da parte di soggetti attuatori vincolati ad impegni già assunti, tralascia ogni altra ipotesi di inerzia in grado pregiudicare l'unità giuridica ed economica del Paese⁶⁷, come ad esempio quelle costituite dalla mancata partecipazione da parte degli amministratori locali ai bandi ed agli avvisi pubblici propedeutici al finanziamento di specifiche progettualità⁶⁸.

Un'ulteriore criticità che presentano i poteri sostitutivi tratteggiati dall'art. 12 del decreto 77/2021 ma che probabilmente può essere estesa anche a quelli derivanti dal mancato successo in caso di attivazione della procedura per il superamento del consenso *ex art.* 13, deriva dai limiti strutturali propri dello strumento sostitutivo, concepito per intervenire "a valle" di un percorso decisionale che, invece, "già a monte" dell'azione istituzionale dovrebbe avere chiare le logiche prioritarie di *policy* su cui intervenire, specialmente se insistenti su materie di competenza condivisa, attraverso l'identificazione di quei necessari punti di equilibrio fra interessi giuridici potenzialmente confliggenti⁶⁹.

4. I primi passi della leale collaborazione fra Stato e Regioni per l'attuazione del PNRR, fra risultati conseguiti, tendenze confermate ed alcuni significativi elementi di discontinuità

Volendo ora procedere con l'esame dei raccordi fra Stato e autonomie territoriali emersi in un secondo momento rispetto all'approvazione del dl 77/2021 attraverso il continuo confronto nelle sedi istituzionali delle Conferenze, occorre, in via preliminare, constatare come la leale collaborazione fra livelli di governo in occasione dell'elaborazione del PNRR e della successiva definizione della sua *governance* si sia svolta nel

⁶⁶ Cfr. C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR*, cit., p. 953 e L. FERRARO, *Il ruolo del sistema delle autonomie territoriali*, cit., p. 10.

⁶⁷ Si vedano sul punto le considerazioni espresse da G. Ferrajolo, nell'ambito della relazione "La correzione delle asimmetrie territoriali" tenuta in occasione del seminario romano organizzato dall'AIC "PNRR e ordinamento costituzionale".

⁶⁸ Si veda, ad esempio, il caso degli asili nido, ove molti comuni del Sud non hanno risposto ai bandi rilasciati dal Ministero dell'istruzione sul presupposto di una mancata rilevazione dei fabbisogni territoriali.

⁶⁹ Utili a tal proposito le considerazioni espresse da Chiara Goretti, Direttrice della Segreteria del Piano, nell'ambito del convegno organizzato da Confindustria del 15 novembre 2021 "Il Piano nazionale di Ripresa e resilienza. Dagli aspetti teorici a quelli operativi", in occasione del quale ha affermato che: "È importante comunque parlare di politiche pubbliche: il PNRR deve essere infatti affrontato con la logica della *policy*, con la logica quindi di un confronto valoriale su quella che è la visione del Paese fra diversi interessi e poi individuare una prevedibilità dei criteri che nell'ambito di una discrezionalità amministrativa guidino alle autorizzazioni ed eventuali indennizzi alle zone limitrofe: si veda il caso delle domande di installazione di energia rinnovabile che vengono bloccate dallo stesso Ministero della Cultura o dall'opposizione delle Comunità locali che sempre in quel Ministero trovano una sponda. Anche avendo a disposizione i poteri sostitutivi non si risolve il problema di *policy* che c'è dietro, ovvero la scelta fra due interessi contrapposti, due interessi pubblici che si contrappongono: l'esigenza di installare energia pulita e l'esigenza di tutelare un territorio".

solco di alcuni elementi di continuità con quella realizzatasi nel corso del 2020 in costanza di emergenza pandemica.

Simili elementi sono ravvisabili, in primo luogo, in un deciso accantonamento da parte del Governo, quanto meno nella fase ascendente di costruzione del Piano, del ricorso alla sede di confronto della Conferenza Stato Regioni a vantaggio di un'attività informale di dialogo politico svolta con la Conferenza delle Regioni⁷⁰, la quale, dunque, ha confermato, anche se con un livello decisamente meno incisivo rispetto al periodo della gestione pandemica⁷¹, la propria funzione di supplenza rispetto alle sedi istituzionali delle Conferenze e, secondariamente nella riprova del ruolo sviluppato durante la pandemia dal Presidente di tale Conferenza in qualità di rappresentante e portavoce dell'intero sistema regionale⁷², attestata dalla presenza all'interno della cabina di regia nazionale.

Come infatti si ricorderà, a partire dai decreti legge n. 6 e 19 del 2020 l'inedito schema di comando prescelto dal Governo per la gestione della pandemia, strutturato sulla sequenza normativa decreto legge-PCM – aveva coinvolto il Presidente della Conferenza delle Regioni secondo la nota formula “sentito il parere” nei casi di provvedimenti contenitivi del virus con effetti sull'intero territorio⁷³, strutturando così una forma di relazione diretta fra Esecutivo nazionale e Conferenza delle Regioni che aveva lasciato ai margini le sedi ufficiali della concertazione fra Stato e autonomie.

In effetti, come si avrà modo di constatare nel prosieguo, i punti di congiunzione fra l'esperienza della gestione della pandemia e quella del PNRR non si esauriscono al solo momento iniziale della costruzione del Piano e della sua *governance* ma si arricchiscono sul fronte della sua implementazione di ulteriori momenti di continuità nell'ambito delle forme concrete di collaborazione fra Stato e Regioni, rappresentati in particolare da un persistente attivismo da parte della Conferenza delle Regioni e dal suo ricorso a prassi, già sperimentate in costanza di pandemia per ottenere una qualche forma di ascolto sul

⁷⁰ Cfr. G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, cit., p. 723; S. PROFETI, B. BALDI, *Le Regioni italiane e il PNRR*, cit., p. 432; C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Diritto pubblico*, 2/2021, p. 692.

⁷¹ Come ricordano S. PROFETI e B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR*, cit., p. 290, la Conferenza delle Regioni sconta alcune difficoltà di autorevolezza dovute alla sua natura di sede di confronto politico e non istituzionalizzato fra gli esecutivi regionali, ragion per cui “presenta un'operatività che risulta inevitabilmente condizionata dalla disponibilità al confronto del governo in carica, così come dai margini di negoziazione che una data *policy* presenta nonché dalla diversità degli interessi politici e territoriali delle Regioni”.

⁷² Esprime dubbi sulla reale capacità del Presidente della Conferenze delle Regioni di essere un valido portavoce data “la grande varietà nazionale” M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato*, cit., p. 193.

⁷³ Più in particolare, l'art. 2, co. 1, del d.l. n. 19/2020, Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, prevedeva che le misure di contenimento fossero «adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle Regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una Regione o alcune specifiche Regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale».

piano normativo, come quella del parere favorevole condizionato all'accoglimento degli emendamenti proposti sui disegni di legge di conversione dei vari decreti legge⁷⁴.

Al di là, infatti del numero di volte in cui, effettivamente, tali emendamenti sono stati raccolti dal legislatore in sede di conversione dei numeri decreti legge adottati in questo primo anno di attuazione del PNRR, si può constatare come tale strumento sia stato utilizzato con regolare frequenza da parte delle Regioni non solo per cercare di contribuire alla definizione normativa dei vari provvedimenti ma anche per tentare di arginare, in qualche misura, il loro impatto sui territori, reso spesso altamente pervasivo dal loro stesso carattere multisettoriale.

Procedendo con ordine e tornando alle intenzioni principali, tese ad evidenziare i frutti della leale collaborazione fra centro e periferia nella prospettiva dell'attuazione del Piano nazionale, occorre partire dai quei tavoli tecnici di confronto che, pur formalmente richiesti dalle Regioni come strumento compensativo del mancato loro preventivo coinvolgimento sulla formulazione del Piano, erano stati completamente ignorati nel decreto n. 77 licenziato a maggio 2021.

Infatti, nell'informativa sul PNRR resa il 28 aprile 2021 in sede di Conferenza Unificata, le Regioni avevano esposto l'imprescindibile necessità di essere messe a conoscenza delle progettualità che il Governo intendeva mettere in campo sui territori per ciascuna delle sei Missioni prioritarie del Piano e, a tal proposito, avevano chiesto formalmente al Ministro per gli Affari regionali di farsi garante della fase attuativa del Piano attraverso l'istituzione presso il suo stesso Ministero di tavoli di confronto settoriali di livello tecnico-operativo.

Sebbene nel d.l. 77/2021 non vi fosse stata menzione alcuna di questi tavoli, la richiesta veniva in seguito presa in carico dal Ministro che da subito provvedeva ad attivare presso il DARA tali strumenti di confronto fra Ministeri, Regioni e autonomie locali, con lo scopo di condividere nel dettaglio gli interventi previsti nel Piano e definirne le modalità di attuazione con il coinvolgimento di tutto il sistema delle autonomie territoriali⁷⁵. In seguito, la formalizzazione dei tavoli di confronto tecnico e della loro attività

⁷⁴ Per un'analisi di tale strumento ed in particolare della sua resa, in qualità di strumento idoneo a garantire, almeno in una certa misura, la partecipazione degli esecutivi regionali alla definizione della legislazione nazionale, si veda in particolare G. DI COSIMO, *Le forme della collaborazione in tempo di pandemia*, in *Le Regioni*, 3/2021, pp. 545 ss.; per un'analisi dell'istituto nel suo complesso, invece, si veda su tutti I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 529 ss.

⁷⁵ Si legge sul sito del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie che per ciascun tavolo tecnico attivato presso le Amministrazioni interessate vengono rese disponibili le informazioni e la documentazione di lavoro. Tali Amministrazioni corrispondono al: Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Ministero della salute; Ministero dello sviluppo economico; Ministero della transizione ecologica; Dipartimento per la trasformazione digitale; Ministero della cultura; Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; Ministero dell'Università e della ricerca; Ministero dell'istruzione; Dipartimento della funzione pubblica; Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile; Dipartimento per lo sport; Dipartimento per le pari opportunità; Dipartimento per le politiche della famiglia; Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale; Ministero del turismo; Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità.

di coordinamento fra le Amministrazioni statali titolari di interventi e gli enti territoriali veniva recepita con l'art. 33 del d.l. n. 152/2021, istitutivo altresì di un organo deputato a curare fino al 31 dicembre 2026 l'istruttoria proprio di quei tavoli, denominato Nucleo PNRR Stato-Regioni.

Infatti, l'art. 33 del d.l. 152/2021, così come convertito dalla l. n. 233/2021, prevede che il Nucleo assicuri al Dipartimento per gli affari regionali il supporto tecnico necessario per realizzare le attività che spettano al medesimo in relazione alle riforme e agli investimenti del Piano: tale ausilio si condensa non solo nella già menzionata attività istruttoria dei tavoli ma anche nel supporto per la preparazione dei progetti bandiera, nell'assistenza prestata ai piccoli comuni e in una raccolta di informazioni comunicate alle strutture della *governance* afferenti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Alla luce di quanto sin qui detto, deve osservarsi come il sistema delle autonomie territoriali abbia trovato nel Ministro per gli Affari regionali non solo un valido intermediario nel veicolare le proprie richieste durante i momenti di confronto con l'Esecutivo nazionale ma, più in generale, un solido alleato per il loro coinvolgimento nel coordinamento dell'attuazione del Piano, anche in virtù della presenza dello stesso negli organi di *governance* più idonei ad accogliere, proprio per il suo tramite, un ampliamento della portata "del criterio delle «questioni che riguardano più Regioni o Province autonome» (per la Cabina di regia) e delle «materie nelle quali le Regioni e le Province autonome vantano uno specifico interesse» (per i Comitati interministeriali)"⁷⁶.

A tal proposito, un ulteriore momento collaborativo particolarmente soddisfacente, anche alla luce delle dichiarazioni rilasciate dal Presidente della Conferenza delle Regioni⁷⁷, risulta essere stato quello afferente al cosiddetto "progetto dei 1000 esperti".

Questo progetto ha preso origine dai rilievi svolti in data 28 maggio 2021 dalla Conferenza delle Regioni nel documento avente ad oggetto le prime valutazioni e proposte emendative sulla bozza del dl. 77/2021, all'interno del quale veniva lamentata l'assenza di norme che implementassero il personale delle Regioni e delle Province autonome, nonché degli Enti locali che sarebbero stati, nei fatti, "i principali protagonisti della messa a terra dei progetti previsti dal PNRR"⁷⁸. Tali rilievi spingevano il Governo a stralciare da quel decreto la previsione per le Regioni di potersi avvalere, sul fronte delle risorse di assistenza tecnica,

⁷⁶ Così G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, cit., p. 723.

⁷⁷ Si veda ancora una volta il discorso tenuto dal Presidente della Conferenza delle Regioni Massimiliano Fedriga del 9 dicembre 2021 in occasione dell'incontro della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome con il Presidente del Comitato delle Regioni, Apostolos Tzitzikostas, che, a tal riguardo, qualificava il lavoro di concertazione svolto da Regioni e Dipartimento per la Funzione pubblica per mettere in campo misure per il rafforzamento amministrativo di Regioni ed Enti locali per l'attuazione del PNRR come "una *best practice* per il sistema regionale e per la collaborazione che si è realizzata. Sono stati rispettati i tempi previsti e sono state condivise procedure e modalità per attivare il rafforzamento sulla base di appositi Piani territoriali predisposti da ciascuna Regione. Cfr. <http://www.regioni.it/newsletter/n-4199/del-09-12-2021/la-conferenza-delle-regioni-ha-incontrato-il-presidente-del-comitato-delle-regioni-apostolos-tzitzikostas-23520/>.

⁷⁸ Documento 21/74/CRFS C1-C3.

delle strutture centrali e a rinviare la questione dell'approvvigionamento del personale ad un successivo provvedimento⁷⁹.

Quest'ultimo prendeva corpo con il dl 80/2021, come risultante dalla legge di conversione n. 113/2021, nell'ambito del quale gli art. 1, comma 5, lett. a) e 9, prevedevano la selezione di un gruppo di esperti multidisciplinari per il supporto alle autonomie territoriali nella gestione delle procedure complesse connesse all'attuazione del PNRR; a questo faceva poi seguito il dPCM 12 novembre 2021 per la ripartizione delle risorse per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

Con tale provvedimento veniva richiesto alle Regioni e alle Province autonome di predisporre appositi Piani territoriali modellati su uno schema standard allegato al medesimo dPCM, finalizzati a mettere a disposizione degli Enti locali una quota di professionisti ed esperti contrattualizzati.

Dal punto di vista della *governance* propria dei Piani territoriale⁸⁰ risulta di particolare interesse osservare come lo schema adottato abbia espressamente richiesto la previsione di una cabina di regia regionale (ed anche di una segreteria tecnica a suo supporto) a cui intestare la responsabilità della pianificazione, gestione e verifica delle attività dei professionisti ed esperti utili all'attuazione del Piano, composta dai rappresentanti delle singole Regioni, dall'ANCI e dall'UPI ed eventualmente modellata su organi o strutture già presenti sul territorio quali, ad esempio, il Consiglio delle autonomie locali⁸¹.

Recuperando le dichiarazioni del Presidente della Conferenza delle Regioni che ha elevato a livello di *best practice* il tipo di collaborazione realizzata proprio in riferimento al progetto mille esperti⁸², si osserva come tale dPCM sia stato caratterizzato da una peculiare impostazione cooperativa⁸³, concretizzatasi proprio nella sequenza procedimentale finalizzata al recupero, tramite efficaci cabine di regia regionali istituite *ad hoc*, di informazioni sul territorio riguardanti i reali fabbisogni in tema di figure professionali e concernenti le potenziali criticità relative all'attuazione dei progetti.

Il numero di tali esperti, in un primo momento fissato ad un massimo di mille, veniva successivamente rimodulato dall'art. 31, comma 1, del dl n. 152/2021, attraverso l'eliminazione del tetto massimo agli ingaggi e prevedendo per le Regioni e Province autonome la possibilità di integrare il proprio personale assumendo più esperti: cosa che in seguito è stata realizzata sfruttando in alcuni casi le risorse accantonate

⁷⁹ S. PROFETI, B. BALDI, *Le Regioni italiane e il PNRR*, cit., p. 440.

⁸⁰ Per una lettura sinottica dei vari piani regionali, che oltre alla cabina di regia contemplano anche l'istituzione di nuclei tecnici regionali e diverse tipologie di *task force*, si vedano le tabelle predisposte dalla Corte dei Conti nella Relazione sullo stato di attuazione del Piano, pp. 125 ss.

⁸¹ Prosetta, pur consapevole delle concrete difficoltà operative, per le cabine di regia regionali un futuro di possibili ingranaggi determinanti per la creazione di un sistema di concertazione di livello sia verticale, contribuendo alla visibilità delle istanze degli enti territoriali in sede di cabina di regia, sia orizzontale, costituendo luogo di intercettazione e raccolta delle necessità locali, L. FERRARO, *Il ruolo del sistema delle autonomie territoriali*, cit., pp. 12 e 13.

⁸² Si veda la nota 53.

⁸³ Cfr. L. FERRARO, *Il ruolo del sistema delle autonomie territoriali*, cit., p. 12.

grazie all'assunzione, in via preferenziale, di personale di medio profilo in alternativa a quello, più costoso, con esperienza ultradecennale nel campo del *project management*⁸⁴.

Un altro traguardo, conseguito grazie al confronto collaborativo realizzatosi nell'ambito del sistema delle Conferenze, ha riguardato una correzione alla *governance* del Piano realizzata dalla legge di conversione n. 233/2021 del d.l. 152/2021, il cui art. 36 *ter* ha raccolto le indicazioni emendative condizionanti l'espressione del parere favorevole reso dalla Conferenza Unificata in data 2 dicembre 2021. Infatti, la norma inserisce nell'art. 2, comma 5, del d.l. 77/2021 la previsione che, in aggiunta al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, possano partecipare alla cabina di regia anche i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome per le questioni di loro competenza che riguardano il loro territorio ed aggiunge all'articolo 4, comma 1, dello stesso decreto 77 la garanzia che la Segreteria tecnica operi, per gli interventi di interesse delle Regioni e delle Province autonome, in raccordo anche con il Dipartimento per gli affari regionali, sentita la Conferenza delle Regioni.

Non sempre, però, la collaborazione interistituzionale fra Stato e Regioni ha dato buoni esiti.

Come, infatti, ha avuto cura di precisare la Corte dei Conti, dato che «la realizzazione delle riforme e degli investimenti si snoda attraverso il raggiungimento di *milestone* e *target* garantito da soggetti attuatori appartenenti a diversi livelli di governo»⁸⁵, il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano non può che richiedere «un'efficace collaborazione *tra i vari attori istituzionali*, limitando esplicitamente i tempi di concertazione», ragion per cui è necessario che «i soggetti tenuti all'attuazione degli specifici obiettivi sviluppino un dialogo istituzionale che se non adeguatamente coordinato potrebbe condizionare la buona riuscita della misura»⁸⁶.

È, dunque, alla luce di questo monito che deve essere inquadrata la prima delibera adottata nel corso di questo primo anno di implementazione del PNRR dal Consiglio dei Ministri sostitutiva dell'intesa della Conferenza Stato-Regioni⁸⁷ resasi necessaria per il rispetto degli obiettivi in scadenza alla data 30 giugno in riferimento all'adozione del D.M. recante “Modelli e standard per lo sviluppo dell'Assistenza Territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale” (PNRR M6-C1-Riforma 1, Reti di prossimità strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale) e che si è venuta a determinare proprio a causa dell'insoddisfacente collaborazione realizzata in sede di Conferenza permanente per la continua opposizione manifestata dal Presidente della Regione Campania⁸⁸.

⁸⁴ *Le Regioni aprono ad altri bandi per i consulenti dei progetti PNRR*, in *Il sole 24 ore*, 14 febbraio 2022.

⁸⁵ Corte dei Conti, Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), cit., p. 72.

⁸⁶ Corte dei Conti, Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), marzo 2022, p. 10.

⁸⁷ Cfr. Delibera del Consiglio dei Ministri del 21 aprile 2022.

⁸⁸ Per un commento alla vicenda si rinvia a E. DI JORIO, *Il “DM 71” sull'assistenza territoriale: qualche perplessità*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2022, in www.astridonline.it; R. BALDUZZI, *Gli standard (e il modello) dell'assistenza sanitaria territoriale: prime considerazioni*, in *Corti Supreme e Salute*, 2/2022, pp. 1 ss.

Se finora si è dato conto degli elementi di sostanziale continuità con il periodo emergenziale del biennio 2020-2021 sul versante della leale collaborazione interistituzionale fra livelli di governo, sottolineandone i principali risultati conseguiti, occorre però segnalare, sul fronte delle relazioni istituzionali, la comparsa anche di alcuni momenti di significativa discontinuità i quali, si presume, daranno corpo alle prassi dei prossimi anni, dominati dalla necessità di dare piena attuazione al Piano.

Il primo di questi momenti di cesura è senz'altro rappresentato dal minore ricorso alle classiche “dinamiche interistituzionali di competizione verticale”⁸⁹, ben ritratto dall'assenza di contenzioso, in particolare costituzionale⁹⁰, per la tutela delle rispettive prerogative competenziali pur in presenza di un assetto decisionale fortemente gerarchizzato⁹¹ con conseguente preferenza da parte delle Regioni verso strumenti di diversa visibilità come, ad esempio, quelli incarnati dalle strategie di pressione formulate a livello macroregionale⁹².

Il secondo elemento, invece, è dato dal parziale recupero di funzionalità, rispetto al periodo emergenziale, da parte delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata anche in vista del frequente utilizzo degli strumenti facoltativi di collaborazione rappresentati dalle intese e dai pareri previsti dagli articoli 9, comma 3, del d.lgs. n. 281/1997 e 8, comma 6, della L. 131/2003 o, ancora, dal parere *ex art.* 2, comma 4, del richiamato decreto n. 281, da leggersi, in questa stagione di apertura verso nuove prassi interistituzionali, quali risorse

⁸⁹ Cfr. S. PROFETI, B. BALDI, *Le Regioni italiane e il PNRR*, cit., p. 453

⁹⁰ Sul punto si rinvia alla relazione di M. Cecchetti in occasione del seminario AIC già citato; conforme a tal proposito anche M. MIDIRI, *Il tempo delle funzioni pubbliche*, cit., p. 158, ad avviso del quale “la prassi mostra apertura verso moduli non formalizzati e possibilmente consensuali, i cui frutti sono in questa fase testimoniati dall'assenza di conflitti giurisdizionali”.

⁹¹ In riferimento al quale Elisa Cavasino in occasione dell'intervento “Le fonti del diritto: dal policentrismo alla normazione eurostatatale”, svolto nell'ambito del già ricordato Seminario AIC “PNRR e ordinamento costituzionale”, ha richiamato, quale possibile suggestiva proiezione di un eventuale giudizio promosso in via diretta dalle Regioni, l'esito della sentenza n. 126/1996, in occasione della quale la Corte costituzionale aveva riconosciuto l'illegittimità del d.lgs. 17 marzo 1995 n. 220 (Attuazione degli articoli 8 e 9 del regolamento CEE n. 2092/91 in materia di produzione agricola ed agroalimentare con metodo biologico) nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano per aver lo Stato alterato l'ordine normale delle competenze previsto dallo Statuto speciale in assenza di «ragioni costringenti per considerare necessaria la scelta del legislatore di accentrare presso organi statali le funzioni di controllo, in senso lato, in materia di agricoltura biologica» (6.1 del Considerato in diritto) stante il fatto che, pur in presenza di una responsabilità diretta dello Stato di fronte alla Comunità europea, «è principio indubitabile che la partecipazione all'Italia al processo di integrazione europea e agli obblighi che ne derivano deve coordinarsi con la propria struttura costituzionale fondamentale, della quale fa parte integrante la struttura regionale dello Stato» (5 del Considerato in diritto), così come «ove l'attuazione o l'esecuzione di una norma comunitaria metta in questione una competenza legislativa o amministrativa spettante a un soggetto titolare di autonomia costituzionale, non si può dubitare che, (...) normalmente ad esso spetti di agire in attuazione o in esecuzione» (5 a) del Considerato in diritto). Per un commento alla sentenza si veda A. ANZON, *Le Regioni in balia del diritto comunitario?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1996, pp. 1062 e ss.

⁹² Un esempio di tale attivismo si è realizzato da parte delle Regioni del Sud attraverso una serie di iniziative comuni orientate a massimizzare l'allocatione dei fondi del PNRR nei rispettivi territori ed inaugurate con una lettera congiunta nel dicembre 2020 al Presidente del Consiglio Conte, nella quale si dava conto della loro preoccupazione riguardo alle prime ipotesi di ripartizione territoriale delle risorse secondo le quali al sud sarebbe spettato solo il 34%. Per un approfondimento della vicenda si rinvia a S. PROFETI, B. BALDI, *Le Regioni italiane e il PNRR*, cit., p. 445 ss.

compensative nell'attesa di una piena funzionalità operativa dei luoghi eletti dal Piano per una stabile interlocuzione fra Stato e autonomie (Cabina di regia e Nucleo PNRR Stato e Regioni).

5. I progetti bandiera: meri strumenti compensativi o reali occasioni per un recupero di protagonismo delle autonomie regionali?

Al di là della previsione dell'allocazione del 40% delle risorse del PNRR a favore delle Regioni del Sud Italia e nonostante uno degli obiettivi precipui del Piano consista nella riduzione dei divari territoriali che storicamente avvincono l'ordinamento nazionale, l'attenzione riservata alla dimensione più "spaziale" degli interventi risulta all'interno dello stesso piuttosto scarna, dal momento che solo in pochi casi questi ultimi presentano una previa identificazione territoriale in riferimento alla loro esecuzione⁹³.

A tale aspetto sembra aver posto rimedio⁹⁴, almeno in parte, il decreto legge n. 152/2021, così come convertito dalla l. n. 233/2021, che ha istituito all'art. 33, comma 3, lett. *b*) i cosiddetti "progetti bandiera", ovvero progetti di interesse per il territorio delle Regioni e delle Province autonome che, elaborati secondo un criterio di coerenza con le linee del PNRR, presentano elementi di particolare rilevanza strategica per i rispettivi territori e per il cui finanziamento possono utilizzare, *ex art.* 21 del dl n. 36/2022 come modificato dalla l. 79/2022, le eventuali economie di risorse impegnate dalle amministrazioni titolari in bandi e avvisi non concesse ai soggetti beneficiari per carenza di progetti presentati⁹⁵.

In virtù della normativa citata, ciascuna realtà regionale ha la possibilità di promuovere un'iniziativa per individuare una proposta progettuale da trasmettere al Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie il quale, attraverso il Nucleo PNRR Stato Regioni, offre supporto e assistenza nell'elaborazione del progetto anche mediante la coordinazione tra le iniziative regionali e le amministrazioni titolari degli interventi. Tale supporto avviene, in particolare, nel rispetto della leale collaborazione fra i livelli di governo e delle prerogative costituzionali delle Regioni e Province autonome e delle loro programmazioni

⁹³ Cfr. PIPERNO, *Il PNRR e i rapporti tra livelli di governo*, cit.

⁹⁴ Infatti, come affermato in una informativa dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del 31 marzo 2022, l'idea dei progetti bandiera nasce proprio per incentivare il protagonismo territoriale: cfr. A. CARLI, G. TROVATI, *Regioni, agli investimenti verdi 4,3 miliardi nei progetti bandiera*, in *Il Sole 24 ore*, 1 aprile 2022.

⁹⁵ Il comma 2 dell'art. 21 prosegue affermando che: «Alla realizzazione dei Progetti Bandiera di cui al comma 1 possono altresì concorrere le risorse afferenti ai Piani di sviluppo e coesione, programmazione 2021- 2027, di cui all'articolo 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2020, n. 178». A tal riguardo, può risultare interessante sottolineare come la norma in menzione fosse stata destinataria di una precisa richiesta di modifica da parte della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome che, con il documento dell'11 maggio 2022 (22/84/CR07bis/C2) avevano espressamente domandato che la sua formulazione nel d.d.l. di conversione in legge del decreto n. 36/2022 fosse emendata con l'aggiunta di un'ulteriore comma (2bis) istitutivo di un "fondo per la realizzazione dei progetti bandiera presso il Ministero dell'Economia e delle finanze con uno stanziamento pari a 150 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026". La richiesta, in seguito non accolta nel testo definitivo della l. 79/2022, mirava in particolare a risolvere la problematica delle risorse, solo "eventuali", messe a disposizione dall'art. 21 e a superare la criticità per cui "la possibilità che le risorse dei Piani di sviluppo e coesione e della programmazione europea 2021 – 2027 concorrano alla realizzazione dei progetti risulta essere un'ipotesi di copertura non coerente e sufficiente per tutti i progetti".

anche con riferimento alle risorse dei Programmi Operativi Regionali, mediante appositi tavoli di coordinamento.

La coordinazione summenzionata si rende necessaria dal momento che i progetti bandiera si riferiscono, nonostante tutto, ad interventi del PNRR di titolarità delle varie amministrazioni centrali, alle quali compete di valutare l'ammissibilità del finanziamento sulla base dei criteri stabiliti per l'investimento di riferimento. Al di là di questo necessario coordinamento, reso comunque più agevole dall'intermediazione del Nucleo PNRR, sembra che come un simile strumento sia stato concepito proprio per un recupero del, sinora limitato⁹⁶, coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali attraverso la sollecitazione della loro capacità progettuale sulle materie di diretta competenza⁹⁷.

Tale stimolazione è avvenuta attraverso un censimento promosso dallo stesso DARA per l'individuazione dell'agenda delle priorità che ha reso noto la preferenza da parte delle Regioni verso i temi della transizione ecologica, della sanità e del digitale, formalizzata in data 8 giugno 2022 con la firma dei primi protocolli bilaterali fra le Regioni e i ministeri titolari di missioni per l'inaugurazione dei primi sei progetti bandiera⁹⁸. I progetti sinora avviati sono stati promossi dalle Regioni Piemonte, Umbria, Basilicata e Friuli Venezia Giulia, interessate alla creazione di un'*Hydrogen Valley*, dalla Regione Liguria, che ha preventivato 450 milioni di euro per la realizzazione di un centro nazionale di medicina computazionale ed infine dalla Regione Puglia per la costruzione di tre impianti per la produzione, lo stoccaggio e l'utilizzo dell'idrogeno⁹⁹.

Tale fase è stata preceduta dalla sottoscrizione il 20 aprile 2022 di uno specifico Protocollo fra il Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie e tutti i Ministri titolari di missioni che ha codificato le modalità di gestione dei Progetti bandiera, sancendo l'impegno del Governo nel coinvolgere Regioni e Province autonome nell'attuazione del PNRR in una logica di collaborazione istituzionale sistemica e continuativa. Infatti, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e) di tale Protocollo, la cui durata è anch'essa parametrata alla scadenza naturale del Piano fissata per il 31 dicembre 2026, le parti si sono impegnate a sottoscrivere

⁹⁶ Si vedano, ad esempio, i resoconti delle riunioni della Cabina di regia, consultabili alla pagina di approfondimento sul PNRR del sito del Governo Italia Domani, in base ai quali non risultano esservi stati interventi dei rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali: nel momento in cui si scrive (agosto 2022) tali riunioni sono state due, svoltesi rispettivamente il 7 ottobre e il 22 dicembre 2021, in entrambi i casi su temi di prevalente spettanza statale. Maggiore attivismo sembra invece riguardare il Tavolo per il partenariato economico sociale e territoriale il quale, insediatosi in data 25 novembre 2021, ad oggi si è riunito all'incirca una decina di volte.

⁹⁷ Auspicabilmente stimolata da uno stretto rapporto di cooperazione fra giunte e consigli regionali, da favorire secondo M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud)*, cit., p. 14, per evitare che i progetti bandiera diventino un vessillo per l'acquisizione di consenso da parte dei Presidenti di Giunta e per ripristinarne il controllo in questa fase importante per lo sviluppo del Paese onde evitare il ripetersi quanto accaduto in epoca di pandemia quando gli stessi vennero lasciati ai margini dell'azione politica regionale, dominata dall'«irresistibile ascesa dei Presidenti, dimostrandosi inermi dinanzi alle sirene della monocrazia, intesa come personalizzazione dell'indirizzo politico regionale».

⁹⁸ Cfr. sul punto il sito *web* <http://www.affariregionali.gov.it/comunicazione/notizie/2022/giugno/pnrr-firma-dei-protocolli-di-intesa-con-sei-regioni-per-lavvio-dei-progetti-bandiera/>.

⁹⁹ AA.VV. *Dall'idrogeno alla sanità. Il PNRR delle Regioni in sei progetti bandiera*, in *La Repubblica*, 9 giugno 2022.

specifici accordi con le Regioni interessate alla realizzazione di un progetto bandiera, definendo altresì le modalità con cui il medesimo sarà valorizzato nella programmazione dell'Amministrazione titolare.

Data la novità dell'iniziativa e la natura stessa dello strumento¹⁰⁰, non è ancora concesso conoscere se attraverso l'implementazione dei progetti bandiera le Regioni riusciranno, almeno in parte, a recuperare un protagonismo nell'ambito dell'occasione di crescita nazionale fornita dal PNRR, sia sul fronte dell'elaborazione e della programmazione delle linee di indirizzo sia su quello più strettamente attuativo, recuperando così un rapporto più diretto con le autonomie locali in grado di diluire quello, fortemente concentrato, che nell'ambito del Piano queste ultime intrattengono con le amministrazioni centrali¹⁰¹.

Un simile risultato, accompagnato, se possibile, da una maggiore assunzione di responsabilità verso la gestione e realizzazione dei singoli progetti, sarebbe auspicabile sia in vista del fatto che gli enti territoriali potrebbero essere i migliori garanti contro il rischio di una dispersione di risorse derivante dall'impossibilità di mantenere i livelli di spesa corrente necessaria a far funzionare le nuove infrastrutture¹⁰², sia in virtù di quella migliore funzionalità della filiera istituzionale territoriale che potrebbe derivare proprio dal recupero da parte regionale di un legame più intenso con gli Enti locali.

Proprio nel tentativo di compensare l'eccessivo accentramento derivante dalla massiccia previsioni di rapporti bilaterali tra Ministeri e comuni¹⁰³, un contributo particolarmente importante potrebbe essere esercitato proprio dalle Regioni con riguardo, in particolare, alla promozione di politiche di sviluppo multisettoriali, maggiormente orientate ai luoghi¹⁰⁴, soprattutto alla luce del fatto che la localizzazione degli interventi afferenti alle sei missioni sembra aver sottovalutato il contesto territoriale di innesto dei singoli interventi e le relative interdipendenze con le varie politiche settoriali.

6. “Leggendo fra le righe” del Piano: alcune suggestioni conclusive sullo stato del regionalismo italiano in costanza di eccezionalità

Come si è in precedenza potuto constatare, tanto nella fase di predisposizione dei contenuti del PNRR, tanto in quella successiva di definizione dello schema di *governance* necessario alla sua traduzione operativa,

¹⁰⁰ A tal riguardo nutre dubbi sulla capacità dei progetti bandiera di incidere in modo significativo sul deficit di partecipazione regionale, G. PROVVISIERO, *Le Regioni nella governance del PNRR*, cit., p. 182.

¹⁰¹ Giudica promettente l'esperienza sinora maturata dai Progetti bandiera, in particolare sul fronte dell'attivazione di forze trasformative nel segno dell'efficienza e del coordinamento delle amministrazioni, stimulate dalla cosiddetta “logica di risultato”, M. MIDIRI, *Il tempo delle funzioni pubbliche*, cit., p. 160.

¹⁰² Sul punto si vedano le considerazioni di M. Cecchetti nella relazione già citata.

¹⁰³ Si pensi, ad esempio, al raccordo diretto tra amministrazione centrale e comuni previsto nell'ambito del Piano per gli asili nido e scuole dell'infanzia gestito a livello ministeriale o ancora agli interventi sociali per le persone anziane, per il quale è previsto un passaggio diretto dei progetti dal Ministero ai Comuni sulla base di un avviso non competitivo: sul punto cfr. G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, cit., p. 718.

¹⁰⁴ Sul punto si rinvia alle considerazioni di S. PIPERNO, *Il PNRR e i rapporti tra i livelli di governo*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 240/2021.

il coinvolgimento degli enti territoriali ed in particolare delle Regioni in qualità di titolari di importanti funzioni legislative ed amministrative in molti degli ambiti competenziali investiti dal Piano, è risultato essere quasi del tutto assente o, limitato alla loro mera partecipazione in qualità di soggetti attuatori.

Tale ridotta condivisione da parte dello Stato, se da un lato può probabilmente ricondursi ad una scelta dettata da condizioni contingenti, quali, in particolare, gli strettissimi tempi che si sono determinati sia per la presentazione del Piano alla Commissione europea ai fini della sua approvazione, sia per il tipo di responsabilità diretta del Governo nazionale di fronte agli adempimenti previsti fino al 2026 e legati al rigoroso rispetto di *milestone* e *target*, dall'altro, tuttavia, induce l'osservatore ad una inevitabile constatazione: quella ovvero che vede lo Stato, in costanza di avvenimenti definibili come "eccezionali" – sia che coincidano con un'emergenza pandemica, sia con un'opportunità irripetibile come quella del *Recovery Fund* – riconfermare la propria predilezione per un modello di relazione con il sistema delle autonomie basato su un approccio, per così dire, "precauzionale".

Infatti, nel solco di un'ideale continuità con i trascorsi della gestione pandemica – durante i primi mesi della quale la necessità di contenimento del virus e delle drammatiche conseguenze sociali ed economiche derivanti dalla crisi in atto avevano, come già ricordato, indotto il Governo centrale ad optare per un sistema di coordinamento con le Regioni e gli Enti locali dominato da un forte accentramento e dalla riduzione degli spazi della leale collaborazione istituzionale – anche l'esperienza del PNRR ha sinora dato prova di una chiara volontà da parte dello Stato di gerarchizzare i rapporti, accantonando l'elemento territoriale dell'intero sistema.

Tale proposito, se da una parte può essere motivato con il desiderio di non replicare quell'elevato livello di conflittualità istituzionale fra Stato e Regioni manifestatosi all'indomani dello scoppio della pandemia e sovente sfociato davanti alla sede giurisdizionale amministrativa o addirittura costituzionale, dall'altra sembra essere rivelatore di una sorta di nuova consapevolezza che, maturata probabilmente in passato ma consolidata in tempi recenti, considera evidentemente la condivisione e la co-decisione con l'intero sistema delle autonomie territoriali una pratica inconciliabile con "la democrazia decidente del quale il Piano rappresenta chiarissima espressione"¹⁰⁵.

A tal riguardo basti pensare, ad esempio, alla già esaminata procedura prevista nel decreto legge 77/2021 volta al superamento del dissenso o ancora alla mancata previsione, nonostante un espresso richiamo sul punto nell'ambito delle condizionalità specifiche per il nostro Paese a cui il PNRR dovrebbe ispirarsi¹⁰⁶,

¹⁰⁵ Cfr. M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud)*, cit., p. 5. Secondo l'A. in particolare la genesi del piano riflette uno stato di cose ben preciso, costituito più precisamente dalla crisi di fiducia che la rappresentanza politica soffre ormai anche a livello regionale, conseguenza del deficit di cultura rappresentativa e partecipativa che imperversa ormai da oltre un decennio del nostro Paese.

¹⁰⁶ Si fa riferimento, più in particolare, alla Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio sul Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia (2020/C 282/12),

di una riforma del sistema delle Conferenze quale ragionevole contenuto di una di quelle riforme abilitanti che del Piano rappresentano gli ingranaggi indispensabili per la relativa implementazione¹⁰⁷, così come, infine, alla più generale prevalenza del momento tecnico su quello politico che traspare dalla *governance* del Piano¹⁰⁸ e che sembra provvisoriamente voler accantonare il riparto costituzionale di competenze sulla scorta di quell'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi previsti nel documento¹⁰⁹.

Più in particolare, la sensazione restituita da una lettura “fra le righe” del PNRR tesa ad evidenziarne i risvolti impliciti, induce a ritenere probabile che la necessità per l'ordinamento repubblicano di doversi adattare a contesti completamente nuovi e sfidanti – nel recente passato una crisi sanitaria di proporzioni globali, nell'attuale presente, invece, l'obiettivo di una resilienza e di una ripresa accompagnate da un cospicuo sostegno finanziario di provenienza europea – rappresenti sempre più spesso l'occasione per fornire, a Costituzione invariata, nuove risposte alle periodiche sollecitazioni espresse dalla costante oscillazione del pendolo fra accentramento e autonomia¹¹⁰, conducendo verso un ripensamento del modello di decentramento e di regionalismo italiano¹¹¹.

Infatti, all'interno del Piano e, ancor di più nel cosiddetto decreto *governance*, emerge in modo plastico la valorizzazione prevalentemente amministrativa delle Regioni¹¹², da taluno in dottrina pure evocata¹¹³, il

al cui punto 1 si richiama la necessità per il nostro Paese di procedere con il perseguimento di politiche volte a “migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali, specie in ambito sanitario”. Cfr. sul punto, relativamente alle condizionalità specifiche che subordinano l'accesso all'Italia al *Next Generation EU* F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*. Padova, Cedam, 2021, p. 49.

¹⁰⁷ Si veda sul punto C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, cit., p. 692, che ricorda, inoltre, come vi sia all'interno del Piano «un parziale recupero del ruolo delle Conferenze, che vengono menzionate ora in funzione consultiva, ora di concertazione in merito all'attuazione di specifiche misure previste da Piano stesso: segno del fatto che la Cabina di Regia dovrà comunque svolgere le sue funzioni in stretto raccordo con le Conferenze, anche per colmare l'assenza al suo interno di una rappresentanza delle autonomie locali».

¹⁰⁸ Cfr. G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 947.

¹⁰⁹ Cfr. M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato*, cit., p. 191. Sul ritorno dell'interesse nazionale sull'onda non solo del PNRR ma, ancora prima, della stessa emergenza pandemica si veda A. MITROTTI, *Interesse nazionale italiano ed emergenza pandemica: nihil sub sole novum*, in *Persona e amministrazione*, 1/2021.

¹¹⁰ Un'oscillazione che, come ricorda V. TONDI DELLA MURA, L'“eccezionale provvisorietà” della regionalizzazione italiana, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 241, «ha storicamente contrassegnato la successione delle stagioni della regionalizzazione italiana».

¹¹¹ Un ripensamento che, come sottolineano M. MOSCHELLA, L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano alla prova del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 346, sia in grado di evitare «la cristallizzazione di quell'inerzia del sistema amministrativo che dai tempi del Rapporto Giannini finisce per essere il principale fattore della stagnazione di un paese incapace di produrre mutamenti stabili di politica pubblica».

¹¹² In tale senso anche M. Cecchetti che, nell'ambito della relazione romana già citata così afferma: «sono evidenti le torsioni che il sistema delle autonomie subisce, la strada per l'attuazione del PNRR sembra essere decisamente quello del federalismo di mera esecuzione sempre più spinto e stingente nel quale agli enti territoriali è chiesto solo di mettere a terra scelte politiche e amministrative che sono maturate a livello nazionale ed europeo e che solo episodicamente transitano da forme di condivisione o partecipazione con gli organismi politici esponenziali di quelle realtà». Conforme sul punto anche E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, Lettera AIC 5/2022.

¹¹³ Si vedano a tal riguardo le considerazioni espresse all'indomani dei primi momenti dell'emergenza pandemica da M. MALO, *Ripensare l'autonomia regionale: il caso italiano Rethinking regional autonomy: the Italian case*, in *Regional Studies and local Development*, 2020, pp. 132 ss. e in particolare p. 137, secondo cui sarebbe opportuno cogliere l'opportunità del cambiamento reso necessario dai tragici fatti della pandemia per mettere in atto una semplificazione del sistema dei

cui apporto alla realizzazione dello stesso si traduce nella mera esecuzione di decisioni elaborate a livello prima europeo e poi centrale, senza alcuna possibilità di intervento nella determinazione delle linee di indirizzo e programmatiche¹¹⁴ e senza preventivo raggiungimento di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni nei numerosi casi di avocazione delle relative competenze¹¹⁵.

Un adattamento, dunque, realizzato dall'ordinamento interno, ai bisogni dettati dalla contingenza, che sembra disposto a sospendere o, quanto meno a ridimensionare, per il tempo necessario alcuni dei principi fondamentali ricavabili dal tessuto costituzionale, *in primis* dall'art. 5 Cost., e che, per tale motivo, non sembra esprimere una linea di continuità “con quell'essenza di valore sottesa alle norme desumibili dalla Costituzione” ma sembra, invece, significare mero “cedimento dinanzi alla esigenze del fatto”¹¹⁶. Una manifestazione rivelatrice, in poche parole, di quella che è stata definita la “pre-comprensione della natura intrinsecamente composta”¹¹⁷ di ciascun ordinamento o, per meglio dire, il relativo crittotipo¹¹⁸, quasi che “l'eccezionalità”¹¹⁹ delle condizioni connaturate ad un preciso contesto di derivazione emergenziale costituisca un'opportunità per sperimentare e, all'occorrenza, sedimentare interpretazioni latenti del dato costituzionale, legate nel caso italiano ad una mancata metabolizzazione delle Regioni quali indefettibili elementi strutturali dell'assetto costituzionale.

poteri, con una formula riassumibile per cui «allo Stato il potere legislativo; alle Regioni un potere normativo integrativo e un potere di ordinanza (con le funzioni amministrative già di competenza regionale)».

¹¹⁴ Valorizzando, dunque, le Regioni le proprie capacità sul versante più amministrativo che non legislativo, giocandosi proprio su tale piano la “scommessa”¹¹⁴ dell'implementazione efficace e rispettosa del PNRR: cfr. C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, pp. 150 e 151.

¹¹⁵ Il riferimento corre naturalmente al meccanismo della chiamata in sussidiarietà elaborato dalla Corte costituzionale con la celebre sentenza n. 303/2003 per mezzo della quale è stato stabilito che in caso di trascinamento di competenze legislative per avocazione di quelle amministrative attraverso il principio di sussidiarietà *ex art.* 118, primo comma Cost., debba essere previsto, in chiave compensativa, lo strumento dell'intesa da raggiungersi in Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome: sull'argomento la letteratura è particolarmente estesa per cui, solo a titolo esemplificativo e senza pretesa alcuna di esaustività si rimanda a C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, pp. 455 ss.

¹¹⁶ M. DELLA MORTE, *La pandemia, il futuro e la materia costituzionale*, in *Il Mulino*, 4/2021, p. 104. Di diverso avviso, invece, N. LUPO, *Il PNRR e i poteri dello Stato*, cit., p. 5, secondo cui, ad un anno dall'avvio del PNRR, i principi costituzionali sarebbero “rimasti complessivamente fermi anche nell'attuazione del PNRR, ancorché di essi si stia affermando, com'è giusto che sia, una rilettura che li renda pienamente coerenti con i Trattati europei e con le rigide tempistiche concordate nel PNRR”.

¹¹⁷ Così T. Groppi nel suo intervento “Stato e Regioni: quale collaborazione? Lezioni dalla pandemia”, in occasione del convegno svoltosi tra il 27 e il 28 maggio 2022 a Perugia “I rapporti fra Stato e Regioni nella pandemia e le prospettive dello Stato regionale”.

¹¹⁸ Cfr. F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2018, pp. 258.

¹¹⁹ Ferma restando la differenza sostanziale che intercorre fra lo stato di emergenza e lo stato di eccezione, da ultimo sottolineata anche da M. LUCIANI, *Il diritto e l'eccezione*, in *Rivista Aic*, 2/2022, pp. 31 ss., con l'utilizzo dell'espressione “eccezionalità” non si vuole in questa sede fare riferimento alle implicazioni del secondo istituto giuridico menzionato, bensì meramente sottolineare l'indubbio attributo di straordinarietà che ha accomunato tanto l'irrompere dell'emergenza pandemica quanto quello dell'opportunità introdotta dal programma *Next generation EU*. Più in particolare, la scelta di adoperare tale termine si lega al peculiare contesto derivante dalla sommatoria dei due fatti citati, i quali, letti congiuntamente sullo sfondo della loro assoluta inusualità, rappresentano, si ritiene, un momento storico dominato dall'emersione di una latente tendenza alla re-interpretazione di alcuni principi fondamentali afferenti alla forma di stato regionale italiana.



Se, quindi, allo stato dell'arte, l'esigenza di dare attuazione al PNRR è destinata fisiologicamente a divenire, almeno fino al 2026, un'occasione di rimodulazione delle tradizionali dinamiche e regole tracciate dalla giurisprudenza costituzionale in tema di leale collaborazione istituzionale, non può che darsi piena ragione a chi in dottrina aveva prospettato in modo lungimirante una significativa influenza del Piano non solo sull'uso delle fonti del diritto e sulla forma di governo ma, in ultima istanza, sulla stessa forma di Stato, dal punto di vista delle relazioni fra Stato e Regioni¹²⁰.

¹²⁰ Si vedano sul punto le lungimiranti riflessioni di N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1/2022, p. XI e di E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, cit.