



Rivista N°: 4/2021  
DATA PUBBLICAZIONE: 26/10/2021

AUTORE: Matteo Trapani\*

## IL SISTEMA DELLE CONFERENZE E IL REGIONALISMO DIMEZZATO: IL DIFFICILE RAPPORTO TRA PNRR E REGIONI ALLA LUCE DELLE RECENTI EVOLUZIONI NORMATIVE

*Sommario: 1. Il PNRR nel sistema delle emergenze. 2. Il coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione del PNRR. 3. La fase di progettazione del PNRR e i decreti legge. 4. Il potere sostitutivo 5. Cenni conclusivi*

### 1. Il PNRR nel sistema delle emergenze

La crisi pandemica sviluppatasi negli ultimi due anni ha contribuito profondamente a mettere in discussione la struttura economica e istituzionale della nostra società, evidenziandone la necessità di una riforma strutturale. Dal punto di osservazione giuridico, l'attenzione della dottrina si è rivolta principalmente ai rapporti istituzionali e al sistema delle fonti, a partire dagli atti adottati dal Governo o dal Parlamento quale risposta economica e sanitaria alle crisi in atto, mentre, la legislazione della ripresa ha trovato uno spazio minore nel dibattito dottrinale.

In questo quadro, ricopre un ruolo rilevante l'analisi dei paradigmi e delle modalità con le quali gli Stati, ed in particolar modo l'Italia, hanno affrontato l'individuazione delle priorità e delle progettualità utili per una riforma sia in campo economico che sociale. L'attività compiuta da numerosi organi costituzionali per addivenire all'elaborazione di una bozza di *Piano per la Ripresa e Resilienza* rappresenta uno snodo cruciale per tentare di garantire l'effettività di una uscita dalla crisi. Il tema che sta alla base di una tale riflessione attiene principalmente alla capacità espansiva delle competenze tra Stato e Regioni, tra centro e periferie nelle riforme in discussione.

E' indubbio il fatto che il Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano, approvato e trasmesso dal governo alla Commissione europea il 30 aprile scorso, abbia tra le proprie principali missioni quella di superare una disegualianza che spesso si sviluppa quale con-

---

\* Dottore di ricerca in Giustizia Costituzionale e diritti fondamentali, Università di Pisa.

sequenza del differente grado di sviluppo e di garanzia dei servizi delle Regioni. Una frattura che si consuma da Nord a Sud<sup>1</sup> ma che non lascia fuori da questa diseguaglianza città inserite negli stessi contesti regionali. Una situazione che, preesistente alla crisi, soprattutto in quanto mai affrontata in senso complessivo ma solo settorialmente, si acuisce sensibilmente per l'effetto della crisi sanitaria in corso.

Il Piano è stato descritto come un'azione economica e politica comune dell'UE, che servirà a ridurre le diseguaglianze e far ripartire le economie nazionali, grazie alla particolare rilevanza delle risorse dedicate. Una sorta di piano Marshall europeo che vede la luce in costanza di un periodo emergenziale che ha comportato la chiusura forzata delle attività economiche, con conseguente crisi economica negli ambiti nazionali. Anche questo Piano, al pari di quello noto per aver in qualche modo accompagnato, non senza alcuni dubbi circa i propri effetti, la difficile ripresa economica post-bellica, ha l'ambizione di innovare profondamente, sia i processi produttivi, che la capacità delle istituzioni di farsi promotrici di azioni concrete per una ripresa coordinata e diffusa.

Così l'impegno economico complessivo di 750 miliardi di euro, costituito per la maggior parte dal "*Dispositivo per la Ripresa e Resilienza*" di circa 672,5 miliardi di euro, per oltre 300 miliardi quali sovvenzioni, ha reso possibile un intervento massiccio da parte degli Stati membri sia in relazione ai processi di adeguamento dei procedimenti amministrativi sia per le politiche sull'occupazione e sullo sviluppo.

L'Italia ha così elaborato un complesso insieme di riforme, predisposte anche e soprattutto in stretto dialogo con le Istituzioni europee<sup>2</sup>, che comportano una quota di investimenti che ammonta, nell'insieme delle varie misure previste, a quasi 250 miliardi da impegnare per la transizione digitale e quella ecologica, per le infrastrutture di mobilità sostenibile, per l'istruzione, per la ricerca ed infine per l'inclusione sociale, la coesione e la salute. Un Piano economico che si appresta a rappresentare un approccio innovativo, se adeguatamente applicato, e centrale per la modifica strutturare degli stessi rapporti inter-organici della dorsale istituzionale e amministrativa.

Per questo, le potenzialità del Piano sono molteplici e rappresentano altresì un'opportunità per riavvicinare le aree del Paese più in difficoltà alla media di crescita. Per fare ciò però non sono però sufficienti i soli fondi, sicuramente molti, e le progettualità presentate, ma risulta centrale un perfetto equilibrio sinergico tra competenze territoriali e nazionali e una piena condivisione degli obiettivi e dei meccanismi decisionali.

Diversamente, la difficoltà potrebbe essere non solamente quella di non riuscire a utilizzare (efficacemente) le risorse a disposizione ma di dare priorità ad interventi che accrescano ancor di più le differenze tra i vari territori e di difficile attuazione per il mancato coinvolgimento di Regioni ed enti locali. Si rischierebbe insomma, da una parte, di accettare una

---

<sup>1</sup> Sul punto si veda S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 2 giugno 2021.

<sup>2</sup> Sul rapporto tra Italia e Istituzioni europee nella predisposizione del piano e nella previsione delle riforme della P.A. si veda il contributo di S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La riforma della pubblica amministrazione nel quadro del "Recovery Fund"*, in *AIPDA*, Forum "Next generation EU", marzo 2021.

spinta centripeta ormai già evidente e, dall'altra, di provare a equilibrare quest'ultima con l'accettazione passiva del fatto che i territori più virtuosi, che spesso possono anche contare su una maggiore dotazione di personale, si accaparrino la maggior parte delle risorse; con la conseguenza che le infrastrutture verrebbero realizzate solo laddove il livello di sviluppo è già medio-alto.

Il pericolo è, dunque, che il nostro sistema istituzionale ed amministrativo si trovi in balia di quella fretta e di quell'agitazione frutto della necessità di risposta all'emergenza che porta, riprendendo una celebre citazione manzoniana, ad "ingegnarsi a beccarsi l'un l'altro, come accade troppo sovente tra compagni di sventure"<sup>3</sup>. Un'architettura economico - giuridica che è nata, così, con forse eccessiva rapidità per il timore che una nuova emergenza rendesse ormai vana la corsa contro il tempo, non può non porsi tuttavia come obiettivo quello di ripensare interamente il sistema di gestione amministrativa e istituzionale.

Se si passa, infatti, ad analizzare i singoli interventi, si rileva come le materie di riferimento non sono da inquadrare esclusivamente nella competenza statale ma, nella maggior parte dei casi, sono oggetto di competenza concorrente. Si pensi, ad esempio, all'istruzione o alla ricerca scientifica, al trasporto e produzione dell'energia o alla valorizzazione dei beni culturali, al governo del territorio o ai porti e aeroporti. In questi casi, come in altri che possono essere facilmente verificabili leggendo il Piano nel dettaglio, il ruolo formale e sostanziale delle Regioni non può essere disconosciuto, in quanto è la stessa giurisprudenza costituzionale che lo ha ripetutamente statuito.

Si potrebbe senza dubbio obiettare che, in fondo, le tre macroaree sulle quali si basano gli interventi ossia la transizione digitale, quella ecologica e quella relativa al superamento delle diseguaglianze sociali, sono solo in parte riscontrabili quali competenze esclusivamente statali come da lett. m), r), s) dell'art. 117. Siamo tuttavia consapevoli come proprio su questi temi le Regioni e gli enti locali rivestano un ruolo di particolare importanza, non essendo sostenibile giuridicamente che vengano assorbite, *de facto*, a livello centrale alcune ampie materie che lo stesso legislatore ha in più occasioni lasciato alla dialettica Stato-Regioni.

Si pensi, ad esempio, all'ampio tema della digitalizzazione, oggetto di numerosi interventi statali quali il CAD o il Piano Triennale e di altrettante misure adottate nell'alveo di quelle norme da parte delle regioni, e che risulta essere - ad oggi - non sufficientemente chiarito per quanto attiene la *governance* e le competenze seppur l'art. 117 comma lett. r) affidi alla competenza esclusiva statale il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale.

## **2. Il coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione del PNNR**

Così la complessità si fa ancora più evidente se ci si interroga sull'idoneità della sede dove le Regioni possono apportare il proprio contributo spesso lasciato o a rapporti informali

---

<sup>3</sup> Come nella celebre frase con la quale A. Manzoni ne "I promessi sposi" descrive i capponi e il loro "beccarsi" l'un l'altro.

tra esponenti ministeriali e presidenti di Regioni o, meglio e con una partecipazione a carattere istituzionale, al sistema delle Conferenze<sup>4</sup>.

Nel periodo di predisposizione del PNRR le Regioni sono state, così, coinvolte attraverso una fase di proposta, ossia mediante contributi che avrebbero dovuto rappresentare la base di partenza per l'elaborazione dell'intero Piano. Tali contributi tuttavia non compaiono citati nello stesso Piano e, seppur alcune richieste provenienti dalle Regioni siano state prese in considerazione, è evidente come la compartecipazione nella fase di elaborazione non sia stata sufficientemente curata, forse anche per la celerità dei tempi e il cambio di governo, tanto che numerose sono state le questioni, poi sopite, riguardo al coinvolgimento nella redazione di parte del Piano di società private<sup>5</sup>. Il dibattito riguardante il ruolo dello Stato (negli ultimi anni) in ambito di programmazione economica e di attuazione degli investimenti è, del resto, ampio e non è possibile affrontarlo compiutamente in questa sede<sup>6</sup>.

Tuttavia, ciò che interessa ai nostri fini è provare a identificare le modalità con le quali il Piano riesce a garantire, da una parte, la partecipazione delle Regioni e, dall'altra, il coordinamento delle modalità operative territoriali e la tenuta dell'interesse economico e sociale nazionale (ed europeo)<sup>7</sup>.

Dall'analisi dei resoconti della Conferenza Stato-Regioni si evince come il coinvolgimento abbia avuto come oggetto quello di organizzare la responsabilità e l'attuazione del Piano mentre il contributo sulle linee generali, senza dubbio importanti e previste sin dalle linee guida della Commissione Europea nell'ottica della piena applicazione della *governance* multilivello che, soprattutto con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha contraddistinto

---

<sup>4</sup> Locuzione ormai ampiamente utilizzata che ha visto un lungo dibattito e approfondimento sia in sede di Assemblea Costituente che nella successiva fase di elaborazione dottrinale. Si veda sul punto F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, nn. 3-4 del 2000, 547 ss.

<sup>5</sup> Il caso è noto e ha creato non poche polemiche tanto che il MEF è stato costretto a divulgare una nota con la quale ha spiegato sia il coinvolgimento di detta società sia la *governance* del Piano. Infatti con nota n. 44 del 02.02.2021 si affermava che «Gli aspetti decisionali, di valutazione e definizione dei diversi progetti di investimento e di riforma inseriti nel Recovery Plan italiano restano unicamente in mano alle pubbliche amministrazioni coinvolte e competenti per materia. L'amministrazione si avvale di supporto esterno nei casi in cui siano necessarie competenze tecniche specialistiche, o quando il carico di lavoro è anomalo e i tempi di chiusura sono ristretti, come nel caso del Pnrr [...] l'attività di supporto richiesta a McKinsey riguarda l'elaborazione di uno studio sui piani nazionali "Next Generation" già predisposti dagli altri paesi dell'Unione Europea e un supporto tecnico-operativo di project-management per il monitoraggio dei diversi filoni di lavoro per la finalizzazione del piano». In relazione all'utilizzo di tecnici o società di consulenza si veda da ultimo il contributo di E. CATELANI, *Evoluzione del rapporto fra tecnica e politica. quali saranno gli effetti in uno Stato tecnologico?*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2 del 2021.

<sup>6</sup> Gli aspetti di particolare interesse sono molteplici e risulta essere varia e nutrita la dottrina in merito. Per quanto riguarda il ruolo dello Stato nella tutela dei diritti in relazione agli obblighi derivanti dalla politica economica, con una particolare attenzione alla giurisprudenza costituzionale, si vedano i contributi contenuti in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Pizzorusso. Il pendolo della Corte*, ed. Giappichelli, Torino, 2017 e in particolare i contributi di G. AZZARITI, C. SALAZAR, R. TARCHI, M. TRAPANI, 387 ss. In particolare sulla crisi economica e il ruolo dello Stato si vedano A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, 1, 84; F. MARCONI, *L'intervento pubblico nell'economia e il mutevole ruolo dello Stato*, in *Federalismi.it*, n. 20 del 2021, 39 ss.

<sup>7</sup> Per l'approfondimento sull'evoluzione del ruolo dello Stato si vedano A. PISANESCHI, *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore e ritorno?*, ed. Giappichelli, Torino, 2009; S. CASSESE (a cura di) *La nuova costituzione economica*, ed. Laterza, Roma-Bari, 2021.

l'approccio delle politiche eurounitarie<sup>8</sup>, ha rappresentato un elemento di discussione non primario. Nel *“Commission staff working document guidance to member states recovery and resilience plans”* si prevede infatti che *“Member States should detail the processes and structures set up at national, regional and local levels to ensure complementarity and coordination of the management of various Union sources of funding in line with Article 22 of the Regulation and avoidance of double funding in line with Article 8 of the Regulation”*, ossia la necessità che gli Stati Membri consultino le Regioni e gli enti territoriali nella fase di predisposizione del Piano, anche al fine di verificare l'integrazione tra i vari fondi indirizzati ai differenti livelli di governo. Tale disposizione ha trovato una sua previsione, seppur con un'impostazione differente, nel Regolamento<sup>9</sup> che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza dove si afferma che *“le autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale”*.

Lo stesso documento di lavoro richiama così la necessità di prevedere una consultazione approfondita non differenziando, tuttavia, l'intervento delle Regioni e degli enti territoriali da quello degli *stakeholders* economici. Così, richiamando l'art. 5 comma 3 del 2020/0104 (COD), si afferma che *“Member States should in particular provide a summary of the consultation process conducted in accordance with the national legal framework when preparing the recovery and resilience plan, and describe how stakeholder inputs have been taken into account and are reflected in the plan. The summary should describe the scope (list of consulted social partners, civil society organisations, stakeholders etc.), the type (conference, bilateral, tripartite etc.), and timing of the outreach efforts and whether stakeholders have been consulted selectively on specific components or whether a general consultation has taken place on a comprehensive draft plan”*<sup>10</sup>.

Se è pur vero che il testo sottoposto alla Commissione non rappresenta certamente un contributo del tutto completo e definitivo in ogni sua parte, risulta altresì chiaro che in quella proposta sia racchiusa l'intera portata organizzativa e trasversale del Piano<sup>11</sup>.

Per ripercorrere il contributo delle Regioni e il loro coinvolgimento è necessario approfondire gli atti e gli stessi comunicati che la Conferenza delle Regioni ha reso pubblici (di recente) e che denotano senza dubbio una nuova centralità del sistema delle conferenze<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Sul tema si vedano D'ATENA, *“L'Europa delle autonomie” Le Regioni e l'Unione Europea*, ed. Giuffrè, 2003.

<sup>9</sup> Così il considerato n. 34 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>10</sup> Così il *“Commission staff working document guidance to member states recovery and resilience plans”*, 22.01.2021, 46 ss.

<sup>11</sup> Sul punto si vedano gli approfondimenti condotti in modo particolarmente pregevole da L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in *Astrid Rassegna*, n. 17 del 2020.

<sup>12</sup> Il tema del ruolo delle Conferenze è ampio e ricco di risvolti dottrinali e istituzionali. Negli ultimi anni questo dibattito si era radicalmente sopito in quanto più volte il legislatore si era posto l'obiettivo di superare tale sistema tramite riforme istituzionali. Per un approfondimento si vedano S. CASSESE - D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e regioni e tra regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1980, 398 ss.; M. CARLI, *La Conferenza Stato-Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1 del 1984, 173 ss.; P. A. CAPOTOSTI, *La conferenza Stato-regioni fra garantismo e cogestione*, in *Le Regioni*, n. 3 del 1987, 351 ss.; Id., *Regione. IV) Conferenza Stato-Regioni (voce)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXVI, Roma, 1990; L. TORCHIA, *Una Conferenza pleno iure: prime osser-*

nel nostro ordinamento (anche in mancanza di un luogo rappresentativo delle Regioni) e un rafforzamento del ruolo del Governo su quello del Parlamento<sup>13</sup>.

Nei rapporti tra Stato e Regione, intrattenuti mediante il sistema delle Conferenze, spicca la centralità della figura del Presidente di Regione. Tutto ciò, tuttavia, fa sorgere dubbi circa la effettiva idoneità di tale sistema a poter garantire una concreta possibilità di interazione e coprogrammazione tra livello centrale e livelli periferici, soprattutto nel caso in cui da queste interlocuzioni sia necessario far derivare linee di azione prodromiche allo sviluppo e alla ripresa dell'intera nazione. Non sfugge infatti che la stessa capacità decisionale della Conferenza risulta essere assai ridotta e gli spazi formali che essa può ricoprire non sempre rappresentano una effettiva attuazione del cooperativismo interno<sup>14</sup>. Rapporti che, come più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, si basano sui principi costituzionali di cooperazione e di leale collaborazione<sup>15</sup>, sulla complicata convivenza tra il principio pluralista e la sua attuazione tenue nel titolo V, e su una forza centripeta, in particolar modo verso il go-

---

vazioni sul decreto legislativo 418/1989, in *Le Regioni*, n. 4 del 1990, 1037 ss.; G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *Le Regioni*, n. 5 del 1994, 1261 ss.; A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, n.5 del 1995, 837 ss.; W. ANELLO – G. CAPRIO, *I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città-autonomie locali e Conferenza unificata*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1 del 1998, 47 ss.; G. DI COSIMO, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato-Città)*, in *Le istituzioni del federalismo*, n.1 del 1998, 11 ss.; A. AZZENA, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento-volume III, 1999, 415 ss.; P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4 del 2000, 547 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, nn. 3-4 del 2000, 473 ss.; id., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, 1153 ss.; F. RESCIGNO, *La prospettiva federalista italiana: ruolo ed esperienza della Conferenza Stato-Regioni*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2000, 43 ss.; F. S. MARINI, *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, 671 ss.; E. CATELANI, *Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell'attuazione del titolo V: la Conferenza Stato-regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, P. CARETTI (a cura di), ed. Giappichelli, Torino, 2003, 27 ss.; S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *federalismi.it*, 2004; R. BIFULCO, *Il sistema italiano delle Conferenze*, relazione al convegno Il mondo delle seconde camere, Torino, 31 marzo - 1 aprile 2005; R. BIN, *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 7 del 2006, 689 ss.; G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, in *federalismi.it*, ottobre 2009; *Sulle riforme costituzionali si vedano* C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella Riforma Costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 9 del 2005; T. E. FROSINI, *Il Senato Federale e i procedimenti legislativi: un "puzzle" costituzionale*, in T. GROPPI - P. L. PETRILLO, (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, ed. Giuffrè, Milano, 2005.

<sup>13</sup> Sul rafforzamento del ruolo del Governo si veda quanto approfonditamente affrontato da P. CARETTI, *Il sistema delle conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, nn. 3-4 del 2000, 547 ss.

<sup>14</sup> La stessa giurisprudenza costituzionale ha affrontato tardivamente la questione relativa ai nuovi rapporti tra Stato e Regioni in sede istituzionali. Tra le principali pronunce è possibile richiamare la sent. n. 6 del 2004 ove si richiama la necessità che eventuali modifiche del sistema delle competenze possa avvenire solamente con una collaborazione tra Stato e Regione nel sistema della conferenza. Sul punto si veda S. MANGIAMELI, *Letture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, ed. Giappichelli, Torino, 2011, 187 ss.

<sup>15</sup> P. A. CAPOTOSTI, *La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, 896 ss. In realtà nel periodo dell'emergenza sanitaria la leale cooperazione è stata in parte accantonata o comunque al ruolo centrale della Conferenza Stato regioni si è sostituito la funzione, come vedremo, di mediatore esclusivamente in capo al Presidente della Conferenza delle regioni. Sul tema cfr. E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, 506 ss.

verno, e in modo particolare verso il Presidente del Consiglio, delle decisioni normative e politiche.

Spinta che ha in verità rappresentato la base delle recenti iniziative di regionalismo differenziato<sup>16</sup>, ad oggi sospese, e che caratterizza ormai da molti anni gli equilibri del nostro sistema istituzionale. Tale modello cooperativo, tuttavia, trova la sua unica modalità di attuazione (formale) nella convocazione del sistema delle Conferenze e nell'acquisizione di contributi e pareri che possono (in alcuni casi devono) essere posti alla base delle scelte legislative.

L'evoluzione di tali organismi ha coinciso con l'affermarsi del regionalismo che oggi, anche in virtù di una ricentralizzazione di fatto delle fonti normative e delle politiche di attuazione, trova sempre di più una difficoltà ad emergere. Senza dubbio il sistema delle conferenze è differente sia nell'impostazione che nel ruolo che svolgeva nei primi anni '80 quando fu istituita la Conferenza Stato-Regioni con DPCM del 12 ottobre 1983 e la partecipazione era facoltativa e non obbligatoria. Con il d. lgs. n. 281 del 1997 la Conferenza ha trovato poi una sua ulteriore centralità in quanto si è previsto come obbligatorio di coinvolgimento sugli schemi di disegni di legge, di decreti legislativi o regolamenti del Governo nelle materie di competenza delle Regioni o delle province autonome. Tale riforma, oltre ad aver inciso sulla modalità di coinvolgimento, ha altresì attribuito ulteriori competenze al fine di addivenire a una concreta attuazione del principio di leale collaborazione<sup>17</sup>.

Le difficoltà tuttavia di coordinamento tra i vari livelli di governo si sono rese sempre di più evidenti con il crescere degli stessi conflitti tra Stato e Regioni e dalle nuove spinte verso un regionalismo differenziato.

Tuttavia, questo sistema di "accordo", difficilmente può non trovare un equilibrio diseguale ove le Regioni sono chiamate a impegnarsi per la ricerca di un termine di caduta negoziale con lo Stato che, di fatto, è colui che in ultima istanza ha il potere di decidere. Potere che gli appartiene sia per la modalità con le quali vengono prese le decisioni che per la necessità che Piani nazionali siano in definitiva approvati dal CdM che di fatto ne determina le scelte.

Così l'estrema informalità tipica di questo meccanismo è evidente dalla lettura dei comunicati relativi alle Conferenze unificate avvenute nel mese di aprile ove si richiama la necessità che, preso atto delle linee di indirizzo nazionale, vengano costituiti da subito tavoli tematici al fine di affrontare le singole questioni in sinergia tra Stato e Regioni<sup>18</sup>.

Le Regioni hanno altresì redatto un documento quale contributo al PNR (Piano Nazionale delle Riforme) che definiscono quale contributo annuale al monitoraggio ed alla programmazione strategica, premettendo che le varie raccomandazioni e linee di azione sono

---

<sup>16</sup> Sul punto mi sia permesso rimandare a quanto già scritto in M. TRAPANI, *Il regionalismo differenziato italiano e le recenti iniziative (referendarie e non)*, in ANTONIO PÉREZ MIRAS - GERMÁN M. TERUEL LOZANO - EDOARDO C. RAFFIOTTA - MARÍA PIA IADICCO (a cura di) vol. 4 del 2020, *Sistema de fuentes, Justicia constitucional y Organización territorial*, 411- 426.

<sup>17</sup> Sul tema si veda la ricostruzione di E. CATELANI, *Poteri ed organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia editoriale pisana, 2017, 258 ss.

<sup>18</sup> Si veda il sito ufficiale della Conferenza delle Regioni.

parametrate al PNRR e agli interventi ivi previsti. Nel testo si richiama da subito infatti la stretta correlazione tra PNRR e PNR e la suddivisione tra riforme orizzontali, abilitanti, settoriali o di accompagnamento, sulle quali le Regioni intendono dare il proprio contributo.

Recentemente, con la pubblicazione del testo definitivo del PNRR, la stessa Conferenza delle Regioni ha reso noto un comunicato e una serie di emendamenti che vanno ad incidere fortemente sul testo e sulla *governance*, lamentando una sostanziale mancanza di coordinamento con le Regioni e un insufficiente coinvolgimento. Nel comunicato si legge addirittura che “Il testo di decreto-legge, acquisito informalmente, presenta criticità in ordine alla compatibilità costituzionale delle norme introdotte. 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 e, in questo testo, esse sono di fatto escluse da tutti i meccanismi decisionali e dalle sedi più rilevanti, peraltro in assoluto contrasto con quanto precisato dall’Unione Europea che ha rilevato la necessità di una *governance* multilivello dei Piani nazionali”<sup>19</sup>.

Senza dubbio è necessario distinguere la competenza normativa da quella in termini di attuazione e monitoraggio ma è evidente che in un Piano di tale portata le materie sono talmente trasversali che difficilmente sarà possibile accettare una suddivisione netta. Così il punto centrale torna ad essere doppio: da una parte la capacità delle Regioni e degli enti locali di trovare una voce comune e un tavolo unitario dove far valere le proprie richieste e, dall’altro, la possibilità che da questi sforzi si riesca a ridisegnare un equilibrio istituzionale e costituzionale che integri il ruolo degli enti periferici sin nella fase di progettazione che di indirizzo.

### **3. La fase della progettazione del PNRR e i decreti legge**

Ma la domanda da porsi è la seguente: dalla lettura del Piano e delle stesse modalità con le quali era stata condotta la dialettica tra le varie istituzioni, quale impostazione traspariva e quali spazi sono lasciati alle Regioni?

Primariamente è bene distinguere le quattro fasi principali: quella di predisposizione del Piano, quella di proposta dei progetti, quella di attuazione e la successiva di monitoraggio. In ognuna di queste quattro fasi le Regioni svolgono senza dubbio un ruolo centrale, sia per quanto riguarda la fase dell’individuazione degli obiettivi, che per quella della esecuzione dei progetti selezionati.

Il PNRR, tuttavia, pur richiamando numerose azioni che interessano principalmente gli enti locali e le regioni, non contempla una particolare modalità di coordinamento che viene lasciata al decreto successivamente approvato. Le Regioni vengono così richiamate per quanto riguarda l’impegno verso la “questione Sud” e il superamento, quindi, del notevole divario mediante una particolare attenzione alla progettazione delle Regioni meridionali. Ulteriore elemento che rappresenta un punto cruciale per l’attuazione del Piano e dei progetti è

---

<sup>19</sup> Così il documento della Conferenza delle Regioni del 28 maggio “PNRR, Decreto Legge Semplificazione e Governance: proposte ed emendamenti” pubblicato sul sito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

quello della semplificazione e della sostanziale modifica delle procedure amministrative. Così il Piano richiama la necessità di affermare una “buona amministrazione” mediante una serie di riforme che vadano ad incidere sulla velocità dell’espletamento delle procedure collegate al PNRR e che sono “già state individuate con le associazioni imprenditoriali e condivise con le Regioni, l’UPI e l’ANCI, nell’ambito dell’agenda per la semplificazione”<sup>20</sup>. Si noti che le procedure vengono discusse in modo differente con i soggetti economico-sociali e con quelli istituzionali; mentre con i primi si coprogettano, con i secondi si condivide solamente il risultato.

Superata la fase di costruzione del Piano è necessario quindi verificare nelle altre fasi quale potrà essere il coinvolgimento regionale.

Alcune di queste semplificazioni erano già state inserite nel D.L. n. 76 del 2020 e rappresentano quindi mera evoluzione e attuazione di tali previsioni. Nel PNRR si prevedono numerosi soggetti che rappresentano i luoghi di discussione e decisione delle azioni. Questi sono ravvisabili nella cabina di regia, nella segreteria tecnica della cabina di regia, nel tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, nell’unità per la realizzazione e il miglioramento dell’efficacia e della regolazione. Tali organi sono tuttavia sottoposti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che detiene la responsabilità di indirizzo del piano e si avvalgono delle strutture di coordinamento degli uffici dirigenziali presso la Ragioneria di Stato.

Gli interventi vengono così effettuati dalle singole amministrazioni competenti, nel quadro di un forte coordinamento comunque nazionale. La stessa fase della progettazione, ad esempio, lasciata principalmente alla non scontata iniziativa di Regioni ed enti locali, potrà risentire molto dal grado di avanzamento delle varie fasi progettuali, essendo evidente che gli interventi potranno riguardare progetti in fase definitiva o esecutiva.

Così il PNRR prevede la realizzazione e attuazione dei vari interventi in capo a Amministrazioni centrali, Regioni ed enti locali, tenuto conto del settore di riferimento e della natura dell’intervento. Gli stessi controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese sono svolti dalle amministrazioni competenti anche se viene individuata una struttura di coordinamento presso ogni Amministrazione Centrale responsabile di ogni missione e il coordinamento centrale viene lasciato in capo al MEF e alla “cabina di regia”.

*Governance* che è stata definitivamente chiarita nel D.L. n. 77 del 2021<sup>21</sup>, convertito con legge 29 luglio 2021, n. 108, mediante il quale è possibile ripercorrere, o quantomeno ricostruire, sia il confronto istituzionale che le valutazioni giuridiche adottate.

Il primo punto qualificante la discussione circa l’equilibrio decisionale e organizzativo tra Stato e Regioni riguarda l’istituzione di una cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri alla quale parteciperebbero, oltre al Presidente del Consiglio, i Ministri e i Sottosegretari competenti in ragione delle materie.

---

<sup>20</sup> Così il Piano nazionale di ripresa e resilienza, 46 ss.

<sup>21</sup> Il decreto prevede per la sua attuazione che vengano emanati 18 decreti alcuni di questi finalizzati a istituire le strutture di *governance*.

L'art. 2 che istituisce tale cabina di regia prevede una serie di compiti particolari in capo al livello nazionale, in particolar modo, come visto, al governo nella sua interezza, lasciando altresì poco spazio alla possibilità delle Regioni di inserirsi nel processo di indirizzo. Tale organo dovrebbe infatti compiere tutte le azioni di indirizzo e linee guida sul Piano, la verifica dell'attuazione e delle eventuali criticità, effettua il monitoraggio e lo stato di avanzamento. Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome viene così relegato ad enti che possono essere invitati ai lavori della cabina di regia nei casi in cui si affrontino questioni di stretta competenza regionale e, nei casi in cui la competenza interessi più regioni, potrà intervenire il Presidente della conferenza. La norma prevede inoltre una composizione differente nel caso in cui partecipino le Regioni, ossia nel caso si tratti di argomenti trasversali, in quanto si disciplina la necessaria presenza del Ministero per gli affari regionali e le autonomie che, su delega del presidente del Consiglio, ha la possibilità altresì di presiedere le sedute.

Una tale composizione non lascia quindi molti dubbi circa l'impostazione che è stata data all'organizzazione della gestione del Piano. Una gestione che interessa principalmente il livello nazionale inteso quale esecutivo e che permette una partecipazione delle Regioni, quantomeno nella fase del coordinamento e dell'indirizzo e in quello della verifica, solamente quali soggetti che intervengono al pari di coloro che possono essere invitati e che fanno parte delle categorie economiche e sociali senza però definire il ruolo che tali enti svolgono. In altre parole, sembra che questa partecipazione si esaurisca in un parere che può essere disatteso senza motivazione da parte del governo. Probabilmente sarebbe stato necessario, anche al fine di prevedere una reale costruzione delle politiche pubbliche a più velocità coordinate tra loro, prevedere una cabina di regia paritaria e un meccanismo decisionale interno che legittimasse maggiormente la spinta delle Regioni o quantomeno ne evidenziasse le capacità che esse hanno (o dovrebbero avere proprio per loro natura) di connettori e soggetti aggregatori. Fissare invece la partecipazione nelle sole questioni di competenza anche regionale, non solamente potrebbe creare non pochi problemi interpretativi visto che, come già analizzato, proprio la natura generale del Piano rischia di interessare su ogni azione e missione una competenza regionale, ma altresì che, interessando in linea generale più di una regione, il confronto sia portato avanti solamente mediante l'intermediazione del Presidente<sup>22</sup>.

Un tale approccio non risulta contraddetto dall'istituzione di un tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (art. 3) nel quale partecipano sia le Regioni che le parti economico-sociali, dal ruolo centrale affidato alla segreteria tecnica della Presidenza del Consiglio (art. 4) e dalla previsione di un Ufficio per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e semplificazione presso la Presidenza del Consiglio (art. 5) che ha tra i compiti anche quello di promuovere interventi normativi, organizzativi e tecnologici da compiere anche attraverso una Agenda di semplificazione condivisa con le Regioni.

---

<sup>22</sup> Sul punto si veda E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19?*, op. cit., 511 ss. dove si affronta il tema della crisi della leale collaborazione e la difficoltà che oggi sconta il sistema delle conferenze.

Così il monitoraggio dell'attuazione e il controllo rimangono in capo al livello statale con una particolare centralità del MEF e il coordinamento dell'attuazione viene attribuito alle varie amministrazioni centrali secondo le proprie competenze (art. 8).

L'attuazione in senso stretto, invece, viene lasciata in capo a Regioni ed enti locali che devono tuttavia rispettare quanto previsto dal PNRR e dalle normative nazionali. Secondo l'art 9 del Decreto, infatti, il ruolo delle Regioni deve essere portato avanti a partire da quanto già previsto nel PNRR e si inserisce in particolar modo in una fase esecutiva e successiva a quella di coordinamento e progettazione in quanto si chiede alle Regioni di voler portare a termine degli interventi che sono il frutto delle linee guida inserite nel Piano e delle progettualità portate avanti da un sistema di rapporti istituzionali e para istituzionali spostati sempre di più verso le Amministrazioni centrali.

La legge di conversione n. 108 del 2021, articolata in 121 articoli, ossia 54 in più rispetto a quelli che compongono il decreto convertito, non introduce novità rilevanti in tema di *governance* del PNRR e ruolo delle regioni e, anche in relazione al ruolo delle altre istituzioni, le novità risultano essere fortemente limitate.

La responsabilità principale rimane infatti in capo alla Presidenza del Consiglio e si mantiene tutto lo schema di *governance* prima descritto, introducendo sia un obbligo di comunicazione da parte della Corte dei Conti al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR (art.7) che uno di trasmissione da parte della Cabina di regia alle Commissioni parlamentari di documentazione utile al monitoraggio dell'attuazione del Piano ogni sei mesi (art. 1). L'art. 11 *bis* prevede inoltre un rafforzamento della capacità delle P.A. di poter mettere a disposizione i propri dati, anche quale conseguenza dell'emergenza epidemiologica e al costante crescere della necessità di politiche pubbliche che si basino sulla grande quantità di informazioni in possesso delle amministrazioni, affidando all'ISTAT la funzione di aggregare e utilizzare le informazioni provenienti da archivi amministrativi e dati di indagine, al fine di disporre anche di statistiche ufficiali tempestive, nel rispetto delle previsioni del GDPR. Tali previsioni, seppur rafforzino il ruolo del Parlamento, ed in particolar modo delle Commissioni, non sembrano alterare in modo significativo lo sbilanciamento della responsabilità dell'indirizzo verso il Governo, potendo il Parlamento svolgere meramente un ruolo di verifica ulteriore e monitoraggio indiretto. Il ruolo delle Regioni non viene inoltre in alcun modo rafforzato prevedendo unicamente alcune novità, come visto, solamente riferibili al legislatore nazionale e non anche agli enti territoriali.

#### **4. Il potere sostitutivo**

La previsione che desta maggiori perplessità riguardo la sua effettiva compatibilità con l'ordinamento istituzionale e normativo è quella relativa ai poteri sostitutivi da parte dello Stato. L'articolo 12 prevede infatti che, nel caso in cui vi sia una inadempienza da parte di Regioni o enti locali nell'attuazione di un progetto o un intervento previsto nel PNRR, lo Stato può attivare da subito un procedimento *ad hoc* mediante un intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente. Con tale

procedimento possono essere diffidati i soggetti attuatori a eseguire gli atti di propria competenza entro 30 giorni, decorsi i quali, possono essere nominati commissari *ad acta* al fine di rispettare gli obblighi e gli impegni finalizzati all'attuazione del PNRR.

Questo potere sostitutivo pone non poche questioni di carattere costituzionale in quanto, data la sua ampiezza, rischia fortemente di minare quella suddivisione di competenze sia in ambito legislativo che amministrativo. Tutto ciò comporta quindi delle criticità sia interpretative che attuative che potrebbero portare ad eventuali conflitti, a ragion d'uopo se non affrontate anche mediante una serrata interlocuzione istituzionale. Tale previsione legislativa rischia infatti di essere eccessivamente generica in quando fa dipendere un eventuale potere sostitutivo (in ambito sostanzialmente amministrativo) al venir meno del rispetto degli "obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti"<sup>23</sup>.

Nell'attuazione del PNRR risultano essere numerosi gli interventi che i vari enti territoriali dovranno mettere in atto. Interventi che presuppongono, ad esempio, una certezza delle procedure di gara, una velocità nella progettazione, una capacità di avere a disposizione progetti in fase esecutiva che possano essere pronti per essere finanziati. Procedimenti che interessano numerose articolazioni territoriali e che potrebbero rendere difficoltosa la stessa capacità del Governo di incidere in modo uniforme.

Un potere sostitutivo che quindi si riferisce a tutta l'azione amministrativa delle Regioni e degli Enti locali ed in particolar modo alla fase esecutiva in quanto, come visto, è proprio questa fase quella che interesserà maggiormente l'azione delle Pubbliche Amministrazioni locali.

L'ampio tema dei poteri sostitutivi e della loro previsione in Costituzione è stato diffusamente approfondito e dibattuto in dottrina<sup>24</sup> attraverso numerosi studi ai quali si rimanda per una analisi degli istituti. L'introduzione in Costituzione del potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, e 117, comma quinto, e la sua attuazione alla luce della disciplina eurounitaria<sup>25</sup>, rappresenta il sintomo sia di un progressivo accentramento dei poteri, sia una partico-

---

<sup>23</sup> Così il d.l. n. 77 del 2021, art. 12 co.1.

<sup>24</sup> Per un approfondimento sul potere sostitutivo e la sua evoluzione nel tempo, considerata la sterminata produzione scientifica e dottrinale, si vedano, E. ESPOSITO, *Il potere sostitutivo. Amministrazione centrale ed enti locali*, Napoli, 1968; G. GRECO, *Il potere di sostituzione dello Stato alle Regioni*, ed. Maggioli, Rimini, 1990; C. BARBATI, *La tipizzazione giurisprudenziale dei poteri sostitutivi statali*, in *Regioni*, n. 1 del 1990, 109 ss.; R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi statali dopo la legge cost. n. 3 del 2001*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 485 ss.; P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2002; V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, ed. Giuffrè, Milano, 2012; M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, ed. Cedam, Padova, 2004; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, ed. Giuffrè, Milano, 2007; S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, ed. Giuffrè, Milano, 2008.

<sup>25</sup> M. P. IADICICCO, *Il potere sostitutivo dello Stato nel sistema di attuazione degli obblighi comunitari*, in L. CHIEFFO (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, ed. Giappichelli, Torino, 2003, 100 ss.; F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione Europea*, in *giurcost.org*, 2002.

lare attenzione ai principi di collaborazione e cooperazione tra Stato e Regioni<sup>26</sup> a seguito del decentramento disegnato dalle leggi Bassanini<sup>27</sup>. Il potere sostitutivo previsto dal DL n. 77 del 2021 è da inquadrare in quei poteri ulteriori che possono essere introdotti in via ordinaria nel rispetto dei presupposti e dei limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Tali previsioni si basano, secondo costante giurisprudenza costituzionale, sul combinato disposto degli artt. 117 e 118 Cost.

Se analizziamo quindi la disciplina del potere sostitutivo in ambito di attuazione del PNRR possiamo subito verificare come ritorni in qualche modo, anche quale risposta al sistema emergenziale, un'attenzione a un concetto che la dottrina aveva affrontato nel suo complesso, anche quale conseguenza dell'evoluzione giurisprudenziale<sup>28</sup>, a seguito della sua eliminazione dal testo costituzionale: l'interesse nazionale<sup>29</sup>.

Infatti, lo Stato è chiamato ad intervenire con una formula molto generica, come visto, per garantire che gli effetti del Piano siano effettivi in tutto il Paese che si è impegnato nella sua unitarietà nazionale con l'UE per il perseguimento di tali obiettivi. La sostituzione, senza dubbio in ambito amministrativo, risulta tuttavia essere maggiormente pervasiva delle competenze delle Amministrazioni locali in quanto sono numerose le esigenze che vengono tutelate con tale istituto. Tutte esigenze, a partire da quella del rispetto degli accordi siglati con l'UE, l'unità economica e i livelli essenziali delle prestazioni derivanti da un Piano europeo che ha visto una sua nascita, come visto, a livello Statale.

Ad affermare una centralità dell'interesse nazionale è lo stesso decreto legge che, all'art. 1, comma 2, afferma che «ai fini del presente decreto e della sua attuazione assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1, nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e di ambiente». Tutto ciò viene riconfermato non solamente dall'impostazione della *governance* che, come abbiamo visto, riflette un sostanziale "monopolio" della Presidenza del Consiglio e del livello statale in generale sull'attuazione e predisposizione del Piano, ma altresì su quanto affermato nel comma 3 dell'art. 1, ove si conferma che «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

---

<sup>26</sup> S. BARTOLE, *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 3 del 1988, 565 ss.

<sup>27</sup> Sul punto si veda A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5 del 2008, 624 ss.

<sup>28</sup> A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, 345 ss.

<sup>29</sup> R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Quad. cost.*, 2002, 86 ss.; F. CINTOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, *ivi*, 89 ss.; P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 2-3 del 2004, 381 ss.; F. GIUFFRÈ, *Principio unitario ed interesse nazionale nel progetto di revisione della seconda parte della Costituzione*, in *forumcostituzionale.it*, 2006; C. PADULA, *Principio di sussidiarietà, verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in *federalismi.it*, 2006, 14 ss.

Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Lo stesso rapporto Parlamento/governo, da osservare nella fase emergenziale e nel rinnovato spirito di “interesse nazionale”, ha trovato una sua forte limitazione nel dibattito e nella elaborazione del piano che si rende ancor più evidente in una sostanziale esclusione delle Camere dal confronto con le Amministrazioni locali.

Il sistema delle Conferenze rischia così sempre di più, soprattutto se indirizzato dall'emergenza, di portare avanti due differenti impostazioni che spingono verso una gestione accentrata e un superamento dei livelli differenziati di governo. Da una parte, infatti, il Parlamento si vede escluso dal dibattito nazionale ed incapace a riportare le questioni regionali al suo interno. Dall'altra le stesse Regioni, seppur coinvolte, non possono incidere nelle fasi dell'ideazione delle linee di indirizzo, nella programmazione e nella progettazione in quanto viene affidato loro un mero ruolo di attuatore e, non in tutti i casi, di soggetto chiamato ad esprimere un proprio parere.

## 5. Cenni conclusivi

Un sistema che tende quindi ad ampliare fortemente il potere sostitutivo perchè gli stessi limiti costituzionali rischiano di non essere sufficienti o sufficientemente applicati e la fase della attuazione, quindi della mera messa in campo delle azioni, predominante su quella della progettazione, evidenziando non solamente una mancanza di tempo, data dall'urgenza, ma anche di un luogo idoneo dove le istanze delle regioni possono trovare una propria espressione e rappresentanza.

Una impostazione fortemente centralista che con difficoltà può cogliere le differenti velocità con le quali si muove il Paese, che rischia di rendere inefficace il Piano, proprio per la mancanza della necessaria collaborazione e sinergia con le programmazioni delle Regioni e degli enti locali e l'estrema incertezza che ad oggi è percepita da parte delle istituzioni territoriali. Occorrerebbe, al contrario, ripristinare la corretta filiera istituzionale al fine di rendere i progetti del PNRR utili, efficaci e realmente resilienti per i nostri territori e, più in generale, per il Paese e utilizzare l'occasione per una nuova e profonda riforma istituzionale<sup>30</sup>. In tema di coordinamento tra livello regionale e statale è necessario che il coinvolgimento della conferenza non si limiti a una mera presa d'atto ma ad una stipula di una intesa *ad hoc* che possa disciplinare nello specifico il ruolo di ogni livello territoriale e le linee di intervento strategiche da portare avanti, trattandosi in larga parte di concorrenza di competenze, statali e regionali, relative a materie strettamente collegate tra loro<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> In modo forte e in parte provocatorio L. TORCHIA, *Il vero valore del Recovery Plan (spoiler: non sono le risorse)*, in *AIPDA, Forum next generation*, aprile 2021; ID., *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, in *AIPDA, Forum next generation*, aprile 2021.

<sup>31</sup> Sul tema si veda quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 251 del 2016 e l'ampio commento dottrinale sviluppatosi.

In definitiva, l'impostazione scelta, non risulta essere quella di una riforma strutturale delle istituzioni e del loro funzionamento, superando una logica del mero dialogo per intraprendere un percorso di vera coprogrammazione e coprogettazione anche mediante una ridefinizione dei procedimenti istituzionali e amministrativi. Le modifiche introdotte hanno il limitato fine di sopperire ad eventuali mancanze o difficoltà di coordinamento tra Stato ed enti territoriali mediante la mera sostituzione o l'attrazione di tutte le competenze solamente verso il livello centrale.

Una carenza, quindi, sia di un procedimento collegiale e legittimato a far coesistere le istanze multilivello che di un organo idoneo a far confrontare le varie istanze mediante un sistema di pesi e contrappesi. Come visto, il sistema delle Conferenze non pare - a chi scrive - poter rappresentare una modalità efficace per determinare l'effettiva compartecipazione in ogni fase, dalla predisposizione delle linee guida fino alla fase della verifica, rischiando così di far venire meno la rappresentanza di molte istanze regionali, non potendo certo il Presidente, seppur talvolta accompagnato in delegazione, rappresentare la grande varietà nazionale, e determinando altresì la mancanza di un dibattito e un confronto tra gli organi elettivi e rappresentativi e volontà multilivello. Un'impostazione quindi che non percorre la strada tracciata dal legislatore e dalla stessa Corte per quanto riguarda il rapporto, ad esempio, tra Stato ed enti del terzo settore, ove si è iniziato a perseguire l'obiettivo di far coesistere istanze di differente livello, provando ad attuare una effettiva sussidiarietà<sup>32</sup>, in questo caso orizzontale. In definitiva, seppur sia necessario verificare l'evoluzione nei prossimi mesi, risulta chiaro come il nostro sistema difetti di sedi in cui, non solamente in casi di emergenza, sia possibile svolgere un confronto tra Stato e Regioni, promuovendo quella *governance multilivello* spesso posta alla base del diritto eurounitario, mediante le quali è possibile bilanciare in modo accettabile le istanze provenienti da un nuovo concetto di "interesse nazionale" senza che quest'ultimo diventi un mero effetto interposto della centralizzazione dei poteri decisionali in capo agli esecutivi.

---

<sup>32</sup> Il riferimento è alla sentenza della Corte Cost. n. 131 del 2020 che ripercorre magistralmente i concetti che il legislatore e la dottrina negli anni hanno sviluppato sul tema.