

I battelli del Reno

Rivista on-line di diritto ed economia dell'impresa

(www.ibattellidelreno.uniba.it – www.ibattellidelreno.it)

direzione

Gianvito Giannelli Ugo Patroni Griffi Antonio Felice Uricchio

Comitato scientifico

**Sabino Fortunato (coordinatore) - Lorenzo De Angelis - Pietro Masi - Cinzia Motti
- Antonio Nuzzo - Luigi Filippo Paolucci - Salvatore Patti - Michele Sandulli -
Gustavo Visentini**

Redazione di Bari

**Emma Sabatelli, Giuseppina Pellegrino, Eustachio Cardinale, Francesco
Belviso, Rosella Calderazzi, Barbara Francone, Anna De Simone, Valentino
Lenoci, Enrico Scoditti, Emma Chicco, Claudio D'Alonzo, Giuditta Lagonigro,
Manuela Magistro, Francesco Salerno, Concetta Simone, Rocco Lombardi**

Redazione di Foggia

**Michele Bertani, Andrea Tucci, Giuseppe Di Sabato, Corrado Aquilino,
Pierluigi Pellegrino, Grazia Pennella, Annalisa Postiglione**

Redazione di Lecce

**Maria Cecilia Cardarelli, Alessandro Silvestrini, Giuseppe Positano, Andrea
Sticchi Damiani**

Redazione di Napoli

**Andrea Patroni Griffi, Alfonso M. Cecere, Nicola De Luca, Carlo Iannello,
Sergio Marotta, Francesco Sbordone, Pasquale Serrao d'Aquino**

Redazione di Roma

**Giustino Enzo Di Cecco, Paolo Valensise, Vincenzo Vitalone, Valeria
Panzironi, Ermanno La Marca, Valentina Depau, Davide De Filippis**

Redazione di Taranto

**Daniela Caterino, Giuseppe Labanca, Cira Grippa, Gabriele Dell'Atti,
Giuseppe Sanseverino, Pietro Genoviva, Francesco Sporta Caputi, Barbara Mele**

Direzione
Piazza Luigi di Savoia n. 41/a
70100 – BARI - (Italy)
tel. (+39) 080 5246122 • fax (+39) 080 5247329
direzione.ibattellidelreno@uniba.it

Coordinatore della pubblicazione on-line: Giuseppe Sanseverino
Redazione: presso il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del
Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture - Sezione di Economia -
Via Lago Maggiore angolo Via Ancona
74121 - TARANTO - (Italy)
tel (+39) 099 7720616 • fax (+39) 099 7723011
redazione.ibattellidelreno@uniba.it
giuseppe.sanseverino@uniba.it

ISSN 2282-2461 I Battelli del Reno [on line]

I Battelli del Reno, rivista on line di diritto ed economia dell'impresa, è registrata
presso il Tribunale di Bari (decreto n. 16/2012)

La rivista è licenziata con Creative Commons Attribuzione – Non commerciale - Non
opere derivate 3.0 Italia (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Luigi Ferraro

IL RUOLO DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI E IL PIANO NAZIONALE DI
RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)*

SOMMARIO: 1. Le Regioni e la preparazione del PNRR. 2. La governance del PNRR e il sistema delle autonomie territoriali. 3. L'indirizzo 'centralizzato' nella gestione del PNRR e i poteri sostitutivi. 4. Il dPCM 12 novembre 2021 e i rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo nell'attuazione del PNRR. 5. I profili problematici della cooperazione territoriale: spunti di riflessione (non conclusivi).

1. *Le Regioni e la preparazione del PNRR.* - L'esperienza della pandemia, che ha colpito il mondo intero da ormai quasi due anni mietendo un numero di vittime drammaticamente elevato, ha prodotto effetti altrettanto devastanti all'intera economia mondiale. Rispetto a tale difficile contesto, l'Unione europea ha provato a rispondere ricorrendo, prevalentemente, a quell'indirizzo solidaristico alla base del progetto di un'Europa unita immaginato dai Padri fondatori. Le istituzioni di Bruxelles hanno approvato, infatti, il *Next Generation EU* (NGEU), cioè "il più ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato in Europa"¹, teso a compulsare – insieme al bilancio a

* Il presente contributo sarà pubblicato anche sulla rivista *Passaggi Costituzionali*, n. 2/2021.

¹ Cfr. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it, laddove si precisa che il NGEU "è uno **strumento temporaneo per la ripresa da oltre 800 miliardi di euro**, che contribuirà a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia di coronavirus per creare un'Europa post COVID-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future". Per la dottrina sul tema, cfr., ad esempio, L. CIPRIANI, *Covid-19 e finanza UE. Il "Recovery Fund" e le altre misure a confronto come piano di rinascita per l'Europa*, e L. BARTOLUCCI, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte*, entrambi in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n. 1, 2021, rispettivamente 5 ss. e 154 ss.; S. GIUBBONI, *Crisi pandemica e solidarietà europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2021, 218 ss.; E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel "discorso" della Commissione europea e "condizionalità utile"*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 6, 2020, 151 ss.

lungo termine dell'UE – l'economia degli Stati membri, così fortemente compromessa dagli effetti della pandemia virale, e in particolare dell'Italia che è stato il Paese ad aver beneficiato, in valore assoluto, della maggiore quantità di aiuti previsti nel NGEU².

Come conseguenza del programma europeo di aiuti, il Governo ha predisposto il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (da ora in poi anche PNRR) con cui l'Italia ha programmato le riforme e gli investimenti da effettuare per ridare slancio all'economia nazionale. Si tratta di un Piano che punta su sei settori di intervento (le c.d. Missioni): la digitalizzazione del Paese, la rivoluzione verde e la transizione ecologica, le infrastrutture per una mobilità sostenibile, l'istruzione e la ricerca, l'inclusione, la coesione e, infine, la salute³.

L'ampiezza tematica del PNRR e la necessità che la sua attuazione si completi entro l'anno 2026 richiedono (e richiederanno) un notevole impegno da parte di tutto il c.d. sistema Paese, affinché gli obiettivi possano essere positivamente raggiunti. In particolare, ogni sfera territoriale di governo, *ex art.* 114 Cost., dovrà svolgere sino in fondo le sue funzioni secondo quanto previsto dallo stesso Piano, in uno spirito di leale cooperazione territoriale, dal momento che si dovranno coniugare efficacia e tempestività nel perseguimento dei risultati auspicati. Come si vedrà nel corso del presente contributo, l'intero sistema delle autonomie territoriali è direttamente coinvolto dal PNRR, per cui le Regioni e gli enti locali, ciascuno secondo i propri ruoli, dovranno esercitare le competenze territoriali in vista del perseguimento del bene comune, rappresentato in questo caso da tutti quei diritti alla cui implementazione punta il PNRR.

Tuttavia, è altrettanto vero che la partecipazione delle Regioni – unitamente a quella degli enti locali – è stata quasi inesistente nella fase di elaborazione del Piano, cioè in quella che si potrebbe definire, in senso lato, la c.d. fase ascendente del PNRR. L'assenza delle Regioni in questa fase del Piano è chiaramente dimostrata dall'esame dei lavori della Conferenza delle Regioni. Infatti, dal termine dell'anno 2020, quando cioè i lavori per la preparazione del PNRR sono entrati nel vivo, sino alla sua definitiva approvazione, solo in poche occasioni il contenuto del Piano è stato oggetto dell'ordine del giorno dei lavori della Conferenza delle Regioni, le quali si sono lamentate nei confronti del Governo centrale proprio per il loro mancato coinvolgimento⁴.

Da queste poche riunioni emergono comunque talune interessanti indicazioni. Le Regioni evidenziano, innanzitutto, che a loro giudizio “l'impianto complessivo del PNRR pare fondato su una visione fortemente centralizzata [...] [per cui] difficilmente potrà

² Cfr. <https://www.openpolis.it/il-pnrr-italiano-e-il-confronto-con-gli-altri-paesi-europei/>

³ In riferimento alle istituzioni europee, i tempi del PNRR sono stati i seguenti: il 30 aprile 2021 il nostro Esecutivo ha trasmesso il Piano alla Commissione europea; il 13 luglio 2021 questo è stato approvato dal Consiglio ECOFIN, mentre il 13 agosto di questo stesso anno la Commissione europea ha erogato la prima parte del finanziamento (<https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>).

⁴ Per gli ordini del giorno della Conferenza delle Regioni v. <http://www.regioni.it/conferenze/odg-conferenza-regioni/>. Sino al 13 luglio 2021, data in cui il PNRR è stato approvato dal Consiglio ECOFIN, la Conferenza delle Regioni si è occupata del Piano in sole quattro riunioni: 25 gennaio 2021; 8 aprile 2021; 28 aprile 2021; 28 maggio 2021.

corrispondere positivamente alla necessità di implementare nei tempi dati e nei volumi prospettati gli obiettivi di transizione digitale del Paese”⁵. Tale indirizzo è stato ulteriormente confermato allorquando si è sostenuto – sempre da parte degli enti sub-statali – che “il Piano è stato elaborato senza procedere ad un opportuno confronto di merito con le stesse [cioè, le Regioni] che avrebbe assicurato [...] il rispetto effettivo del partenariato istituzionale”⁶. La Conferenza, poi, propone che nella Cabina di regia per il Piano vi sia “una [loro] rappresentanza diretta [...], con almeno 2 rappresentanti, oltretutto [...] [la possibilità di] partecipare in modo permanente al Comitato interministeriale per la transizione ecologica”⁷. Infine, sulla base della bozza di decreto legge relativo alla *Governance* del PNRR, sempre per l’organo di collaborazione orizzontale delle Regioni deve “ritenersi che *lo sviluppo economico e sociale dei territori* sia in maniera indiscutibile attribuito alla competenza delle Regioni e delle Province autonome [...], [mentre] 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”⁸.

Da queste dichiarazioni ufficiali dell’organo rappresentativo delle Regioni appare, dunque, emergere un duplice indirizzo, da un lato la loro esplicita richiesta di partecipare all’individuazione dei contenuti del PNRR, dall’altro la critica verso un Piano che le Regioni ritengono caratterizzato da “una visione fortemente centralizzata”, tant’è vero che hanno subito rivendicato la loro competenza in tema di “sviluppo economico e sociale dei territori”, soprattutto – giunti a questo punto – nella prospettiva della fase attuativa del Piano.

2. *La governance del PNRR e il sistema delle autonomie territoriali.* - Passando ora al momento esecutivo, merita di essere subito richiamato il decreto legge n. 77/2021, con

⁵ Documento “Posizionamento in relazione alla documentazione disponibile del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”, approvato dalla Conferenza delle Regioni in data 8 aprile 2021, in <http://www.regioni.it/conferenze/data-20210408/>. Sul punto, cfr. G. IORATTI, *Oscillazioni del rapporto tra Stato e sistema delle autonomie dalla pandemia al PNRR*, in *Fondazione Giandomenico Romagnosi*, n. 8, 2021, 11.

⁶ Documento delle Regioni di informativa sul PNRR adottato nella riunione del 28 aprile 2021, in <http://www.regioni.it/conferenze/data-20210428/>

⁷ Ancora seduta del 28 aprile 2021 della Conferenza delle Regioni, per la quale cfr. ult. cit.

⁸ Documento relativo alle “prime valutazioni e proposte emendative sulla bozza di provvedimento Governance PNRR e semplificazioni”, approvato dalla Conferenza delle Regioni il 28 maggio 2021, in <http://www.regioni.it/conferenze/data-20210528/>. Le doglianze relative al mancato coinvolgimento delle Regioni nelle sedi decisionali più rilevanti ai fini del PNRR sono in sintonia – come evidenziano gli enti sub-statali – con le indicazioni offerte dall’Unione europea e tese a rafforzare la partecipazione regionale alla “governance multilivello dei Piani nazionali”. È il caso del Comitato europeo delle Regioni che ha chiesto un maggiore coinvolgimento degli enti territoriali in relazione al PNRR, cfr. ANSA, *Gli enti locali UE insistono per il coinvolgimento nel PNRR*, 29 settembre 2021, https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/europa_delle_regioni/2021/09/29/gli-enti-locali-ne-insistono-per-il-coinvolgimento-nel-pnrr-19b3252d-e7af-442f-843a-2ec36ffb59c9.html. Anche M. TRAPANI, *La governance del PNRR e le Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2021, prendendo spunto dai verbali della Conferenza delle Regioni evidenzia la richiesta, espressa attraverso il Presidente della Conferenza, di un maggiore protagonismo delle Regioni in relazione al Piano.

cui il Governo si è occupato della *governance* del PNRR⁹. Si tratta di un *corpus* normativo complesso teso a disciplinare l'intera fase attuativa – ‘discendente’ se si vuole – del Piano, anche se in questa sede, com'è ovvio, ci si soffermerà solo sui profili più direttamente inerenti al sistema delle autonomie territoriali.

Innanzitutto, rileva la “Cabina di regia”, di cui all'art. 2, con sede a Palazzo Chigi e presieduta dal Presidente del Consiglio, alla quale partecipano i Ministri competenti in funzione delle materie trattate in ciascuna seduta. Tale Cabina “esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR” (comma 2), con l'obbligo di inviare, tra l'altro, alla Conferenza unificata la relazione periodica sullo stato di avanzamento degli interventi previsti nel Piano (lett. g). Secondo il dettato normativo, “alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza di una singola Regione o provincia autonoma, ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, quando sono esaminate questioni che riguardano più Regioni o province autonome, ovvero il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia quando sono esaminate questioni di interesse locale”, cui infine si aggiunge, per la sua competenza, il Ministro per gli affari regionali (comma 3).

Già dalla semplice lettura di questo disposto normativo appare evidente come la Cabina di regia, in ragione delle funzioni e dei suoi componenti, rappresenti il fulcro della gestione governativa del PNRR. Al contrario, sono svolte unicamente funzioni consultive dal Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, ai cui lavori è prevista anche la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali (art. 3)¹⁰.

Altro passaggio normativo decisivo ai fini del ruolo delle autonomie territoriali nella gestione del Piano è quello riguardante l'attuazione degli interventi previsti nel PNRR, *ex* art. 9. Difatti, vi devono provvedere “le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni”.

Tale statuizione si sofferma, da quanto emerge, oltre che sull'amministrazione statale, anche su quelle delle autonomie territoriali¹¹ ai fini dell'attuazione degli interventi

⁹ Si tratta del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, rubricato “*Governance* del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, coordinato con la legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108.

¹⁰ È stata prevista anche una Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 4) con funzioni di “supporto alle attività della Cabina di regia e del Tavolo permanente” e soprattutto con il compito di segnalare “al Presidente del Consiglio dei ministri i casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12”.

¹¹ Per C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, 150, “è sul piano dell'attuazione amministrativa che le autonomie territoriali saranno chiamate in causa”; allo stesso modo, secondo G. IORATTI, *Oscillazioni del rapporto tra Stato e sistema delle autonomie dalla pandemia al PNRR*, cit., 10, “per le Autonomie territoriali è urgente maturare la consapevolezza che il

stabiliti nel Piano, il che significa assegnare a tutti i livelli territoriali di governo un ruolo decisivo per la felice riuscita del PNRR¹². La Pubblica Amministrazione locale è un tema, peraltro, molto delicato, in quanto le limitazioni al turnover che si sono susseguite in questi ultimi anni per favorire i risparmi di spesa hanno procurato una forte contrazione del personale amministrativo, con un particolare danno per le Regioni meridionali, sia per la presenza al Sud di molti comuni in dissesto finanziario che ha aggravato la situazione, sia per la concentrazione in questa parte del territorio italiano di dipendenti pubblici tendenzialmente più anziani¹³.

Anche alla luce di ciò, proprio la centralità delle autonomie territoriali nell'esecuzione del Piano giustifica l'importante adozione dei poteri sostitutivi nel successivo art. 12, 1° co., d.l. n. 77/2021. Secondo questa norma, in caso di mancato rispetto da parte delle Regioni e degli enti locali degli obblighi previsti nel PNRR, che può tradursi “nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti, il Presidente del Consiglio dei ministri, [...] su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o i provvedimenti necessari”¹⁴.

La soluzione adottata dal Governo – e poi confermata dal Parlamento con la legge di conversione – di ricorrere all'esercizio dei poteri sostitutivi è un'ulteriore conferma del valore strategico del PNRR per la ripresa dell'economia nazionale. Non a caso, lo stesso decreto legge avverte sin da subito l'esigenza di individuare l'interesse nazionale a fondamento dell'intero impianto normativo, al punto da qualificarlo come interesse “alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1 [tra cui il PNRR], nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e di ambiente” (art. 1, 2° co.). In breve, proprio per il valore di questa disciplina, il legislatore non si è accontentato di effettuare un semplice rinvio

processo attuativo del PNRR sarà il vero banco di prova delle loro capacità e dove si giocherà il futuro del loro ruolo”.

¹² Non a caso, A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, 209, auspica una *governance* del PNRR pienamente inclusiva dei diversi livelli politici territoriali.

¹³ Per questi rilievi, cfr. M. BUCCI, E. GENNARI, G. IVALDI, G. MESSINA, L. MOLLER, *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, in Banca d'Italia (a cura di), *Questioni di economia e finanza*, n. 635, luglio 2021, 22 (nota 41), cui si rinvia anche per i richiami bibliografici.

¹⁴ Al riguardo, cfr. M. TRAPANI, *La governance del PNRR e le Regioni*, cit. Sul potere sostitutivo, v. A. PAPA, *Potere sostitutivo* (voce), in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, 2006, 4401 ss.

alla clausola dell'interesse nazionale, bensì ha preferito perimetrarla con precisione all'interno dello specifico contesto normativo di cui ci si sta occupando¹⁵.

Sia per l'importanza della materia trattata, sia per la pervasività dei poteri sostitutivi previsti, ancora, all'art. 1, 3° co., si statuisce 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 Costituzione, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”¹⁶. Pertanto, attraverso l'esplicito richiamo delle disposizioni costituzionali che il decreto legge andrebbe ad attuare, il legislatore ha preferito garantire una chiara copertura costituzionale allo stesso atto avente forza di legge. In tal modo, l'art. 1, 3° co., risponde indirettamente alla contestazione della Conferenza delle Regioni – prima richiamata – secondo cui “lo sviluppo economico e sociale dei territori”, cui farebbe riferimento il decreto legge *de quo*, sarebbe da attribuire alla competenza delle Regioni, esprimendo, quindi, in quella sede un indirizzo in contraddizione con il dettato normativo ora richiamato.

3. *L'indirizzo 'centralizzato' nella gestione del PNRR e i poteri sostitutivi.* - Dal d.l. n. 77/2021 emerge chiaramente una convergenza al centro della catena di comando, come dimostrano le funzioni e la composizione della Cabina di regia, la presenza del Presidente della Conferenza delle Regioni solo limitatamente alla trattazione di questioni di carattere regionale, oltre che la previsione dei poteri sostitutivi nel caso di mancato adempimento degli obblighi previsti nel PNRR. Pur in una prospettiva problematica che tenga opportunamente conto delle ragioni dell'autonomia territoriale, tuttavia, la soluzione dell'accentramento delle funzioni nella gestione del Piano sembra sostanzialmente condivisibile, poiché dalla corretta esecuzione di tutte le misure previste nel PNRR dipende la futura implementazione di quei diritti fondamentali che lo stesso PNRR

¹⁵ Sull'interesse nazionale la dottrina è molto vasta, per cui, *ex multis*, cfr. A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, 99 ss.; A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2001, 345 s.; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, 1213 ss.; R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2001; A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973; T. MARTINES, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in *Aa. Vv., Problemi della Regione e del governo locale*, III, Milano, 1965, 195 ss.; C. MORTATI, *L'interesse nazionale come limite alla legislazione regionale esclusiva*, in *Studi in onore di F. Crasà*, II, Milano, 1960, 1268 ss.

¹⁶ A giudizio di A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia in Europa*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2021, 30, le politiche relative alla trasformazione digitale, allo sviluppo sostenibile, alla resilienza e alla salute, “che possiamo dire pienamente europee, tagliano trasversalmente tutte le materie di competenza delle Regioni e delle autonomie locali e, quindi, incideranno sull'attività in concreto delle rispettive amministrazioni”.

intende rafforzare (es.: diritto alla salute)¹⁷. È evidente che il tema dello sviluppo dei diritti fondamentali debba essere governato dal centro per evitare, tra l'altro, ogni forma di sperequazione legata all'appartenenza territoriale.

Dopo la nota accelerazione in senso autonomista voluta dalla revisione del Titolo V della Costituzione, si è registrata – a breve distanza di tempo da quella riforma – una rinnovata e continua convergenza al centro del potere. Com'è stato giustamente osservato, si è assistito, “a partire dai primi anni del nuovo secolo, [...] [ad] un imponente (ri)accentramento decisionale legittimato dall'emergenza di turno: finanza pubblica, crisi del 2008, immigrazioni e crisi internazionali, calamità (sisma del 2016)”¹⁸, etc. A tutto ciò si è aggiunta ora la crisi pandemica del Covid-19, che ha inciso fortemente su tutta una serie di diritti fondamentali, come la libertà di circolazione, il diritto al lavoro, la libertà di impresa, quella di riunione e, non da ultimo, il diritto alla salute, il cui contenuto è “strumentale alla tutela dello stesso diritto alla vita, diritto non espresso in Costituzione, ma più che fondamentale, vera preconditione per l'esercizio di qualsiasi altro diritto e libertà”¹⁹. Tale ampio coinvolgimento di diritti, non poche volte tra loro contrapposti, non poteva non coinvolgere la competenza del potere centrale, in vista di soluzioni ben bilanciate, tanto sotto il profilo della risoluzione dei conflitti tra diritti, quanto sotto quello del pericolo delle discriminazioni territoriali in ragione di un virus che ha dispiegato i suoi effetti deleteri in modo differente nelle diverse Regioni italiane.

In questo contesto, ormai acclarato da tempo, di accentramento delle funzioni è da inquadrare la soluzione del legislatore per l'attivazione dei poteri sostitutivi nel caso di inadempimento regionale o degli enti locali a fronte degli impegni previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Ad ulteriore considerazione va sottolineato che la scelta a favore del potere sostitutivo deve essere pure collegata al contesto emergenziale – sotto il profilo economico – rappresentato dalla pandemia del coronavirus, per cui l'assoluta indifferibilità e necessità delle misure predisposte nel PNRR sembrano ulteriormente giustificare l'adottata soluzione del potere di sostituzione²⁰.

Del resto, la formula dell'art. 12, d.l. n. 77/2021, per cui i poteri sostitutivi saranno attivati nell'ipotesi di “mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero [...] [di] ritardo, inerzia o difformità

¹⁷ Cfr. A. RIZZO, *La crisi pandemica e la nuova centralità delle politiche sanitarie europee alla luce della disciplina 'EU4Health'*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1, 2021, 107 ss.

¹⁸ In tal senso, cfr. M. CAMMELLI, *Centro e periferia*, in *il Mulino*, n. 3, 2020, 398, il quale vede queste “dinamiche di centralizzazione decisionale e amministrativa” come contrapposte al c.d. ‘federalismo temperato’ proposto dal legislatore di revisione costituzionale del 2001.

¹⁹ Così si esprime A. PATRONI GRIFFI, *Scienza e diritto ai tempi dell'emergenza da Covid-19: qualche annotazione*, in G. De Minico, M. Villone (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, in *Consulta online*, 2020, 45, nell'ambito del tema del bilanciamento tra il diritto alla salute, i diritti di natura socio-economica, come il diritto al lavoro, e le altre libertà costituzionali.

²⁰ Sul carattere emergenziale dell'attuale pandemia, anche in una prospettiva comparata, sia consentito rinviare a L. FERRARO, L. DI MAJO, *La gestione dell'emergenza sanitaria in Italia e profili di comparazione*, in M. Borgato, D. Trabucco (a cura di), *Covid-19 vs. Democrazia*, Napoli, 2020, 103 ss.

nell'esecuzione dei progetti" integra i presupposti propri della sostituzione, cioè, da un lato, la "inadempienza di un soggetto al quale è stato affidato il compito di porre in essere un atto o un comportamento dovuto e necessario"²¹, dall'altro l'inerzia e l'"insufficiente o scorretto esercizio, da parte delle Regioni e degli enti locali, di funzioni amministrative"²². Il fatto, poi, che nel decreto legge il potere sostitutivo sia stato inquadrato nell'ambito di misure il cui obiettivo è innanzitutto quello di rispondere ad una crisi emergenziale soddisfa l'ulteriore carattere di eccezionalità evidenziato dalla nostra Corte costituzionale in riferimento al potere di sostituzione²³.

Nel nostro specifico caso, però, il presupposto tipico del potere sostitutivo che più di ogni altro sembra giustificare il ricorso è quello della tempestività nell'attuazione dei progetti, dal momento che l'erogazione dei fondi da parte dell'Unione europea dipende anche dallo stato di avanzamento dei lavori. Di conseguenza, la necessità di essere puntuali nell'adempimento dei compiti previsti nel PNRR legittima l'attivazione del potere sostitutivo, così da soddisfare non solo il principio di buona amministrazione, ma soprattutto la condizione di attuazione dei diversi progetti previsti all'interno del PNRR, cioè la loro tempestività, da cui dipende ulteriormente l'implementazione di quei diritti fondamentali presi in esame dal Piano²⁴.

L'ancoraggio costituzionale in questa fattispecie dei poteri sostitutivi, esercitati nei riguardi delle autonomie territoriali, è rappresentato dall'art. 120, 2° co., Cost., in quanto – come precisato pure dalla Consulta – il potere sostitutivo straordinario del Governo ivi riconosciuto presenta un carattere amministrativo²⁵. Per di più, i poteri sostitutivi disciplinati nell'art. 12 del d.l. n. 77/2021 rispettano, oltre alla natura di quelli previsti dall'art. 120, 2° co., Cost., anche i relativi presupposti, in particolare la necessità di tutelare l'unità giuridica e l'unità economica. Difatti, dal momento che l'unità giuridica promuove un "ordinamento nazionale giuridicamente armonico e necessariamente conforme alla Costituzione ed al diritto europeo e internazionale", ciò trova piena

²¹ Cfr. A. PAPA, *Potere sostitutivo* (voce), cit., 4401.

²² Cfr. G. MARCHETTI, *Le garanzie dell'unità negli Stati unitari composti, in federalismi.it*, n. 12, 2018, 26.

²³ Corte cost., sent. n. 43/2004, punto 3.2 del *Considerato in diritto*, laddove sono qualificate come "eccezionali" le "sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall'ente competente".

²⁴ Significativamente, secondo M.R. SPASIANO, *Emergenza e poteri sostitutivi tra storia, attualità e prospettive*, in *Diritto e Società*, n. 3, 2017, 373, "la tempestività è sì fattore decisivo di amministrazione, di concorrenzialità e di sviluppo, ma ancor più si qualifica quale condizione di attuazione degli stessi diritti fondamentali, costituzionalmente garantiti, considerazione che colloca l'esercizio del potere pubblico in una prospettiva di necessitata utilità, pena la sua stessa legittimazione". L'A. richiama anche il parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato n. 929/2016 circa la rilevanza del "fattore tempo nell'ambito del diritto amministrativo contemporaneo".

²⁵ Corte cost., sent. n. 227/2015, punto 3 del *Considerato in diritto*. R. DICKMANN, *I poteri sostitutivi statali tra Costituzione vigente e Costituzione "possibile"*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3, 2016, 600, ribadisce che "l'art. 120, secondo comma, Cost., prevede poteri sostitutivi di natura amministrativa". Per un commento su tale disposto costituzionale, cfr. C. MAINARDIS, *Art. 120 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, 2379 ss.

realizzazione nella fattispecie *de qua*, in quanto la sostituzione è attivata proprio per adempiere ad obblighi contratti nei riguardi dell'Unione europea; dall'altro canto, anche l'unità economica – richiedendo la “coerenza delle finanze pubbliche con [...] i principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico”²⁶ – sarebbe pienamente soddisfatta, giacché il PNRR ha l'obiettivo di stimolare la crescita della nostra economia pure in funzione di un alleggerimento del gravoso debito pubblico italiano.

È opportuno comunque precisare che i poteri sostitutivi previsti per l'adempimento degli obblighi presenti all'interno del Piano devono osservare non solo quanto si è ora illustrato in relazione all'art. 120, 2° co., Cost., ma anche il principio autonomistico *ex art. 5 Cost.*, per cui la Repubblica, pur nella sua unità e indivisibilità, tutela e promuove le autonomie territoriali, adeguando i principi “della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”²⁷. Ne consegue, allora, la necessità di individuare un punto ragionevole di equilibrio tra le ragioni dell'unità della Repubblica²⁸ e quelle dell'autonomia territoriale e tale bilanciamento non può che essere dinamico, in quanto mutevole in relazione alle diverse circostanze politiche, sociali e storiche che ne determinano l'esito di volta in volta.

4. *Il dPCM 12 novembre 2021 e i rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo nell'attuazione del PNRR.* - La necessità di ricercare questo punto di ponderazione è ancora più avvertita in ragione della continua relazione tra i diversi livelli territoriali di governo richiesta dai progetti e dalle misure previste dal PNRR. Tale equilibrio tra i principi dell'unità e dell'autonomia, che possono entrare in reciproca tensione, deve essere risolto tenendo conto che il primo, cioè il principio dell'unità, deve considerarsi comunque l'obiettivo finale da perseguire, poiché l'unità della Repubblica implica un'omogenea tutela dei diritti fondamentali, senza che le differenze territoriali – si pensi a quelle endemiche in Italia tra il Nord e il Sud del Paese²⁹ – possano giustificare una qualunque differenziazione tra i territori nel godimento degli stessi diritti, soprattutto di quelli sociali, cui presta attenzione anche il Piano. In questo scenario il principio utile ad individuare il giusto bilanciamento tra unità ed autonomia pare essere necessariamente

²⁶ Sull'unità giuridica ed economica di cui all'art. 120, 2° co., Cost., cfr. R. DICKMANN, *I poteri sostitutivi statali tra Costituzione vigente e Costituzione “possibile”*, cit., 615.

²⁷ Per una lettura dei poteri sostitutivi quale istituto di garanzia nell'ambito di un ordinamento che favorisce la combinazione tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia in vista degli obiettivi comuni a tutta la Repubblica, cfr. M.P. IADICICCO, *La disciplina costituzionale sulla sostituzione statale*, in F. Pinto (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, 2004, 265.

²⁸ In tema di unità e indivisibilità quali caratteri fondamentali della Repubblica, v. R. BIFULCO, *Art. 5 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, cit., 140 ss.

²⁹ Al riguardo, cfr. gli interessanti contributi di A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, cit., 199 ss., e di G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, 146 ss.

quello cooperativo, che non a caso è posto a fondamento dell'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 120, 2° co., Cost.³⁰

Questo indirizzo è confermato dall'impostazione cooperativa del dPCM 12 novembre 2021 relativo al riparto delle risorse per il conferimento di incarichi di collaborazione per l'attuazione del PNRR (il c.d. reclutamento dei 1000 esperti per il PNRR). Ad esempio, è statuito che le Regioni, sentiti gli enti locali, definiscano i fabbisogni circa le figure professionali da impegnare (art. 3), così come è sancito che ogni Regione, sempre in collaborazione con gli enti del territorio in vista della definizione dei Piani territoriali, evidenzi le criticità circa le diverse procedure che potranno essere seguite per l'attuazione dei progetti del PNRR (Allegato B)³¹; ancora, sono istituite le Cabine di regia regionale, incaricate della pianificazione, gestione e verifica delle attività dei professionisti ed esperti utili all'attuazione del Piano e composte dai rappresentanti della Regione, dall'ANCI e dall'UPI. Si è stabilito, infine, che le Cabine di regia regionale possono “anche coincidere con organi o strutture già costituite e operative sul territorio (quali, ad esempio, il Consiglio delle autonomie locali)” (Allegato B). Proprio quest'ultimo richiamo al Consiglio delle autonomie locali (anche CAL) evoca nuovamente il principio di cooperazione territoriale, giacché il CAL, com'è noto, è l'unico organo di raccordo, seppure di natura endoregionale e con funzioni consultive, previsto in Costituzione (art. 123, 4° co.) e coerente con il principio di sussidiarietà³².

Ebbene, calibrando ogni ragionamento in funzione del PNRR, si potrebbe sostenere che ciascuna Regione – attraverso la Cabina di regia regionale strutturata secondo il modello del CAL (Allegato B, dPCM 12 novembre 2021) – possa essere in grado di raccogliere le istanze delle autonomie locali e unirle alle proprie, portandole poi

³⁰ Il principio di cooperazione è stato attentamente studiato in dottrina e, da ultimo, cfr. C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *La Rivista “Gruppo di Pisa”*, n. 1, 2021, 283 ss.; è necessario, altresì, ricordare l'ormai classico P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, n. 2, 1989. In ogni caso, per un'analisi di questo principio, anche in una prospettiva comparata, e per un'ampia ricognizione della dottrina sull'argomento, cfr., se si vuole, L. FERRARO, *La cooperazione ‘anomala’ nello Stato composto spagnolo*, Napoli, 2010, *passim*.

³¹ In base a quanto stabilito dall'Allegato B “ciascuna Regione e Provincia autonoma definisce, sentite ANCI e UPI, un «Piano territoriale» che individua gli obiettivi da realizzare, le risorse da impiegare, le modalità di attuazione, i tempi di intervento e i risultati attesi. Sugli obiettivi di semplificazione sono sentite anche le associazioni di rappresentanza del mondo economico e sociale” (2.2 I Piani territoriali: contenuti).

³² In tal senso, cfr. D. CODUTI, *L'incerto futuro dei Consigli delle autonomie locali*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 2, 2020, 449 ss., il quale precisa “che la previsione di un organo necessario di raccordo endoregionale (per le sole Regioni a statuto ordinario) è coerente con la valorizzazione del principio di sussidiarietà che permea l'intero Titolo V, novellato, in particolare, nel 2001”; sul fatto che il CAL sia l'unico organo di cooperazione disciplinato nella nostra Carta fondamentale, cfr. M. COSULICH, *Il Consiglio delle autonomie locali come strumento di raccordo fra Regione ed enti locali: un possibile modello?*, relazione al Convegno di Alessandria dell'8 maggio 2009 su “Comuni e Province in Italia e in Francia”, in *Amministrazione in cammino* (<https://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/cosulich.pdf>). Per ulteriori commenti sul CAL, cfr. R. TARCHI, D. BESSI, *Art. 123 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, cit., 2451 ss., nonché Q. CAMERLENGO, *Il nuovo Consiglio delle autonomie locali in Lombardia in attesa della prova dei fatti*, in *Le Regioni*, n. 1, 2020, 209, secondo cui, in particolare, la leale cooperazione trova “la sua consacrazione” nel CAL.

in modo organico all'interno della Conferenza delle Regioni. La natura orizzontale di quest'ulteriore sede di cooperazione potrebbe agevolare il tentativo di 'fare sistema' tra gli interessi regionali e quelli degli enti locali, così da favorire la nascita di un complesso e strutturato corpo di istanze proprie delle autonomie territoriali³³.

In una fase successiva, poi, potrà essere compito del Presidente della Conferenza delle Regioni farsi portavoce degli interessi dell'intero sistema delle autonomie all'interno della Cabina di regia (nazionale), che in riferimento al PNRR andrebbe ad assumere il carattere di una sede di cooperazione verticale per la presenza anche del potere centrale. In breve, nell'ambito della *governance* del Piano la Cabina di regia regionale, la Conferenza delle Regioni e, infine, la Cabina di regia (nazionale), di cui all'art. 2, d.l. n. 77/2021, rappresenterebbero le sedi istituzionali appropriate per lo sviluppo delle dinamiche cooperative, tanto nella dimensione orizzontale, quanto in quella verticale³⁴. In tal modo, si potrebbe assistere ad una virtuosa dinamica cooperativa tra tutte le sfere territoriali di governo, capace di trovare quel problematico e mutevole bilanciamento, prima evocato, tra le ragioni dell'unità e le ragioni dell'autonomia. Tale obiettivo sembra indispensabile per una corretta attuazione del PNRR, in quanto quest'ultimo, si ribadisce, vuole implementare una serie importante di diritti, come quello alla salute (Missione 6), all'istruzione (Missione 4), al lavoro (Missione 5) e alla tutela dell'ambiente (Missione 2).

5. *I profili problematici della cooperazione territoriale: spunti di riflessione (non conclusivi).* - Ciò nonostante, proprio per il richiamo effettuato dal suddetto dPCM al Consiglio delle autonomie locali, non possono omettersi i diversi profili problematici legati alla leale cooperazione che emergono per l'appunto in relazione al mancato decollo del CAL³⁵. Le ragioni sono note. Innanzitutto, lo stato di incertezza circa il futuro delle province a seguito della legge n. 56/2014, che le ha interessate direttamente nel passaggio ad enti territoriali di area vasta, anche se poi la riforma non ha avuto alcuna conseguenza sulla Carta fondamentale dopo la bocciatura referendaria del progetto di revisione

³³ Sulla Conferenza delle Regioni, cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, Bologna, 2006, 47 ss.; R. BIFULCO, *Leale collaborazione (principio di)*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, cit., 3358. In particolare, sulla natura orizzontale della Conferenza delle Regioni, sia consentito rinviare ancora a L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2007, 733 ss.

³⁴ Con riferimento alla cooperazione come "principio derivante dal nuovo ordine policentrico della Repubblica", cfr. R. BIFULCO, *Art. 5 Cost.*, cit., 139; v., altresì, IDEM, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006, 233 ss.

³⁵ Emergono elementi di fiducia per il futuro da E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, in *federalismi.it*, n. 5, 2018, 16, quando evidenzia come "il trend di funzionamento dell'organo sia un po' dovunque crescente: quasi tutte le Regioni che hanno un CAL operativo, pur con molti ritardi e difficoltà, sembrano aver sviluppato la prassi di sedute frequenti, in molti casi mensili, in cui si realizza un buon tasso di partecipazione e vengono affrontati ordini del giorno articolati nell'esame e nell'approvazione di numerosi atti". Tale positiva tendenza è stata evidenziata anche da M.G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali tra previsioni normative, prassi e prospettive di riforma*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3, 2016, 495 ss.

costituzionale (c.d. riforma Renzi-Boschi)³⁶. Ciò ha prodotto evidenti ripercussioni sulla funzionalità del CAL, il quale evidentemente necessita di chiarezza sul ruolo e sulle funzioni di ogni ente locale.

Non di meno, si è registrato un atteggiamento non propositivo da parte dei Consigli regionali che, invece di valorizzare in termini collaborativi il parere del CAL, lo hanno considerato “quasi alla stregua di un superfluo passaggio burocratico”, con l'intento di preservare la loro sfera di autonomia da ogni forma di influenza sulle proprie decisioni. In verità, va detto che l'atteggiamento di ogni livello territoriale di governo è, tendenzialmente, quello di preservare – se non addirittura implementare – il proprio tasso di autonomia, con l'obiettivo di relazionarsi, se possibile, direttamente con il potere statale e assurgere così a “interlocutore privilegiato del livello centrale di governo e [...] [a] principale espressione degli interessi delle collettività locali”³⁷.

È palese, però, come questo tipo di dinamiche sia in contraddizione con un autentico *animus* cooperativo, che non richiede comportamenti di isolata primazia per garantirsi un rapporto privilegiato con lo Stato, quanto piuttosto atteggiamenti di condivisione delle scelte e dei comportamenti con gli altri enti territoriali. Del resto, le dinamiche di uno Stato composto dimostrano che solo un compatto e coeso fronte delle autonomie territoriali è in grado di essere un credibile interlocutore con il potere centrale, che, in caso contrario, dispone degli strumenti giuridici necessari per decidere autonomamente.

La stessa pandemia, poi, ha palesato – oltre alla convergenza al centro delle funzioni quale naturale conseguenza di uno stato d'emergenza che tende a limitare i diritti fondamentali – un confuso intreccio di competenze tra lo Stato e le Regioni, unitamente ad un atteggiamento di protagonismo politico dei c.d. ‘Governatori’ – così impropriamente ma significativamente definiti dagli organi di stampa – preoccupati nell'identificarsi, anche in vista delle successive elezioni regionali, quali difensori di ultima istanza dei diritti degli abitanti del proprio territorio. Com'è stato efficacemente osservato, si è determinato “una vera e propria babele di divieti e permessi in cui i cittadini hanno fatto fatica ad orientarsi e intorno alla quale si sono sviluppati conflitti stato-regioni, rendendo evidenti le difficoltà di relazione e coordinamento fra i due livelli di governo”³⁸.

³⁶ Si rammenta come la legge n. 56/2014 (c.d. legge Delrio) abbia anche istituito direttamente l'ente della città metropolitana, dopo la previsione del novellato art. 114 Cost., su cui, per tutti, cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Le città metropolitane nel guado costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 14, 2016.

³⁷ Sul punto, ma anche sulle altre ragioni esposte nel testo relativamente al mancato decollo del CAL, v. D. CODUTI, *L'incerto futuro dei Consigli delle autonomie locali*, cit., 456 ss. (in particolare, p. 460 s.). Relativamente alla natura del CAL, v. E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle Autonomie locali nel sistema regionale integrato*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2, 2016, 685 ss.; cfr., altresì, G. SCARAFIOCCA, *L'organizzazione dei CAL negli ordinamenti regionali. Qualche tentativo di sintesi (e proposta)*, in *ult. op. cit.*, 599 ss.

³⁸ Così B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2020, 288 s., le quali ricordano, a testimonianza della conflittualità dei rapporti tra Stato e Regioni, il caso delle Marche, “il cui presidente il 26 febbraio emana un'ordinanza con la quale adotta tutte le misure restrittive previste dal governo per le zone rosse pur non

In questo scenario – seppur noto di difficoltà nell’articolare virtuose dinamiche di cooperazione territoriale – è reale il rischio che quanto prima prospettato, relativamente al PNRR, circa una costruttiva cooperazione tra Cabina di regia regionale, Conferenza delle Regioni e Cabina di regia nazionale possa effettivamente rimanere solo sulla carta, senza che vi sia uno spazio reale in cui coltivare lo spirito cooperativo, essenziale per ‘fare sistema’ tra tutti i livelli territoriali di governo. Tuttavia, nonostante tale critica situazione, permane l’esigenza di un virtuoso equilibrio tra il pluralismo delle autonomie territoriali e l’unità della Repubblica, nella consapevolezza comunque che quest’ultima – nei termini del bilanciamento – si configura quale fattore indispensabile, dal momento che essa implica la garanzia dei diritti fondamentali come contenuto essenziale di una comune cittadinanza politica. Non ci può essere, cioè, legittimo spazio per differenti condizioni di vita sull’intero territorio nazionale sotto il profilo del godimento dei diritti fondamentali, pena la disarticolazione dell’unità nazionale quale principio costituzionale³⁹.

Ciò nonostante, il problema in Italia del ritardo nello sviluppo del Mezzogiorno rispetto alle altre parti del Paese è ben conosciuto, come dimostra, in tema di PNRR, il problema delle infrastrutture. Se ci si richiama, ad esempio, ai trasporti, è agevole verificare che i collegamenti stradali e ferroviari più veloci si trovano nella zona centro-settentrionale del Paese, così altrettanto per gli scali portuali e aeroportuali più facilmente accessibili. Allo stesso tempo, con riferimento alla distribuzione dell’elettricità, è significativo che “nelle regioni meridionali e insulari la frequenza delle interruzioni senza preavviso del servizio elettrico per gli utenti a bassa tensione è più che doppia rispetto al resto del Paese”, a ulteriore dimostrazione delle importanti differenze tra i diversi territori italiani⁴⁰.

avendo (ancora) contagi in Regione. L’ordinanza, riconosciuta come non proporzionata [...], viene impugnata dal governo nazionale e sospesa dal TAR”; ancora, il caso della Lombardia, relativamente alle difficoltà nel trovare un accordo circa la delimitazione della c.d. zona rossa. Sulla crisi del principio di cooperazione durante l’emergenza pandemica, 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*, fasc. speciale, 2020, 511 ss. Secondo A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia in Europa*, cit., 47, “la gestione della crisi pandemica [...] ha rappresentato l’ultimo gravissimo episodio di un pluralismo divisivo ai limiti dell’eversione e di un’unità necessaria imposta con la forza. Lo spettacolo cui abbiamo assistito, nei mesi dell’emergenza, è stato quello di una continua lotta muscolare tra «diversi», come se non fossimo tutti su una stessa barca, che stava affondando, e che avrebbe richiesto un nocchiero deciso e sicuro, una direzione unitaria (dal centro) e concorde (nelle periferie) verso la giusta direzione di marcia”. Cfr., infine, F. CORTESE, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni*, n. 1, 2020, 4.

³⁹ Non a caso, V. TONDI DELLA MURA, *L’«eccezionale provvisorietà» della regionalizzazione italiana*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, 241, sottolinea in modo problematico “la cronica permanenza di quell’oscillazione del pendolo fra unità e pluralismo, che storicamente ha contrassegnato la successione delle stagioni della regionalizzazione italiana”, a conferma di come il bilanciamento tra le ragioni dell’unità e quelle del pluralismo debba essere costantemente perseguito, senza mai considerarlo raggiunto definitivamente.

⁴⁰ Cfr. M. BUCCI, E. GENNARI, G. IVALDI, G. MESSINA, L. MOLLER, *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, cit., 22 s., anche per ciò che concerne quanto richiamato nel testo sul tema dei collegamenti stradali e ferroviari.

Ne consegue, allora, che la leale cooperazione tra le sfere territoriali di governo debba essere comunque perseguita, seppure a fatica, proprio come percorso che, agevolato dal dialogo territoriale, può consentire di individuare questo giusto punto di equilibrio tra il pluralismo e l'unità, indispensabile poi per una corretta ed omogenea implementazione, come vuole il PNRR, di quei diritti fondamentali emersi come più vulnerabili a seguito dell'evento pandemico. Dalla stessa cooperazione, quindi, dipende la felice riuscita del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che, come si è visto, rinvia in più punti ad un costante rapporto tra il livello territoriale statale, quello regionale e quello degli enti locali.

A fronte di tale stato di cose, l'*animus* cooperativo deve allora essere sollecitato, da un lato perché si tratta di un dovere costituzionale ai sensi degli artt. 5 e 120, 2° co., Cost.⁴¹, dall'altro perché sussistono specifici interessi che lo compulsano. È stato sottolineato in dottrina, infatti, che “proprio i contesti dove c'è divisione, debolezza e instabilità sul piano dei processi di governo [sono] quelli i più esposti alla crescita esponenziale della spesa pubblica e, conseguentemente, dell'indebitamento”⁴². In modo stringato, ma efficace, si potrebbe dire che la mancata cooperazione produce debito a danno dell'intera comunità nazionale!

Allo stesso tempo, va rilevato come l'obiettivo ultimo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è, com'è ovvio, quello di stimolare il processo economico, fortemente depresso dai reiterati periodi di *lockdown* conseguenti alla pandemia virale. Risponde, pertanto, ad un interesse generale che con il PNRR si porti a compimento ciascun progetto ad esso collegato, sicché ne potrà conseguire (auspicabilmente) un migliore contesto economico, più favorevole ai diritti delle persone, ma soprattutto più favorevole alle nuove generazioni.

Gli interessi ora evidenziati, dunque, unitamente all'obbligo costituzionale di cooperazione, dovrebbero suggerire a tutti i soggetti territoriali di mantenere uno spirito cooperativo, così da creare, nella prospettiva dell'unità nazionale, il presupposto più importante per conseguire l'esito positivo dell'esecuzione di tutti i progetti previsti nel PNRR. Solo in questo modo si potranno favorire le condizioni tese non solo a risarcire coloro che sono stati danneggiati, soprattutto nei propri diritti di natura economica, dal Covid-19, ma anche a stimolare quella crescita produttiva che dovrebbe maggiormente garantire per il futuro le nuove generazioni, cui tanto dobbiamo in termini di responsabilità giuridica e morale.

⁴¹ Per R. BIFULCO, *Art. 5 Cost.*, cit., 139, “può farsi derivare dall'art. 5 l'ulteriore funzione del principio di leale collaborazione consistente nel dovere, posto in capo a tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica e che dispongono di poteri diretti alla promozione dell'autonomia, di esercitare lealmente le proprie competenze”.

⁴² A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia in Europa*, cit., 67, prendendo spunto dalla dottrina economica, evidenzia la relazione tra la divisione territoriale e l'aumento incontrollato della spesa pubblica, il che già da solo questo fattore sembrerebbe essere un 'propellente' sufficiente a stimolare la cooperazione territoriale nell'interesse generale.