

## IL SISTEMA DELLE CONFERENZE NELLE VICENDE DEL PNRR\*

di Giuliano Costa\*\*

**Sommario.** 1. Delimitazione del contributo. – 2. Coordinate teoriche: le modalità del raccordo interistituzionale. – 3. Le Conferenze nelle fasi del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. – 3.1. La fase ascendente. – 3.2. La *governance*. – 3.3. La modifica. – 4. Sulla necessità di attuare il principio di leale collaborazione. Osservazioni conclusive.

675

**1. Delimitazione del contributo.** Il presente lavoro considera la relazione dinamica tra Stato e Regioni in Italia, con particolare riguardo al sistema delle conferenze nel *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*<sup>1</sup>.

Il tema è segnato da interrogativi considerevoli intorno alle sorti dell'autonomia nel quadro europeo in trasformazione<sup>2</sup>, alle tendenze in atto nel regionalismo italiano e alla tensione tra istanze di unità e differenziazione che si realizza nelle sedi di coordinamento. Interrogativi e tendenze che si collocano nel quadro degli assetti di un «tipo di Stato composto», *sub-specie* regionale, segnato da una oscillante (e non di rado conflittuale) dinamica dei rapporti tra Stato e Autonomie. Un tipo di Stato, com'è noto, caratterizzato da un paradigma collaborativo, inteso alla leale collaborazione tra enti e alla previsione di sedi di raccordo che realizzano un modello finalizzato all'inclusione delle istanze territoriali nell'indirizzo politico dello Stato. Si tratta di un modello, come si vedrà, composto da formanti diversi, che è «condizione dell'autonomia»<sup>3</sup> e che, già in tempi ordinari, è risultato affidato al circuito degli Esecutivi regionale e statale, proprio nell'ambito del «sistema delle conferenze», nel quale il Governo è assunto a «*dominus*»<sup>4</sup> e, se possibile, a «garante» della leale collaborazione<sup>5</sup>.

Questi assetti, nell'esperienza più recente, hanno conosciuto dinamiche e modalità di svolgimento ulteriori (e, in qualche caso, anche inedite) che, venute in rilievo già nella fase antecedente alla pandemia, in essa si sono accentuate<sup>6</sup>, consolidandosi poi nella vicenda del

\* Sottoposto a referaggio.

\*\* Dottore di ricerca in *Neuroscience and Education* – Università di Foggia.

<sup>1</sup> In tal senso, il lavoro si colloca in continuità di metodo con gli studi di: U. Ronga, *Indirizzo politico e negoziazione interistituzionale nel PNRR*, in L. Cassetti, F. Fabrizzi, A. Morrone, F. Savastano, A. Sterpa (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, 2024; U. Ronga, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian papers on federalism*, 2, 2022, 57 ss.

<sup>2</sup> Aspetti, tra gli altri, dei quali dà conto A. Lucarelli, *Introduzione. Dall'Europa delle Regioni alle piccole patrie*, in questo fascicolo monografico.

<sup>3</sup> Così: S. Pajno, *I raccordi fra gli enti territoriali come "condizione" dell'autonomia*, in *Diritti regionali*, 3, 2022, 820.

<sup>4</sup> Così: U. Ronga, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli, 2018, 107 ss.

<sup>5</sup> Cfr. F. Savastano, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *federalismi.it*, 28, 2020, 24 ss. che ne considera le tendenze.

<sup>6</sup> Al riguardo, si v. A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 577 ss.; C. Caruso, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista*, 1, 2021, 299 ss. Inoltre, per un'analisi ampia sul rendimento delle «infrastrutture di dialogo» tra centro e periferia nella pandemia, si v. S. Lieto, *L'impatto dell'emergenza sanitaria ed economica da Covid-19 sul sistema delle fonti tra livello statale, regionale e locale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 735 ss.

PNRR<sup>7</sup>. Esso, com'è noto, è il prodotto «straordinario» dell'esercizio «multilivello» di un indirizzo politico definito «normativo» «(a priori, o 'forte')»<sup>8</sup>, attesa la natura vincolante del Piano (politica e, secondo alcuni, giuridica)<sup>9</sup> e l'impiego delle condizionalità che subordina l'erogazione delle risorse al raggiungimento degli obiettivi<sup>10</sup>. Più specificamente, si tratta di un indirizzo politico che si definisce e perfeziona con il concorso di enti diversi e con un complesso procedimento euro-nazionale: in parte sovranazionale, con la predisposizione del *Next Generation EU* e, in quest'ambito, del *Dispositivo di Ripresa e resilienza*<sup>11</sup>; e in altra parte nazionale, con l'adozione di un Piano che ne declina obiettivi, *governance* e procedure, delineando un percorso che condiziona priorità e programmi dell'Esecutivo in carica – e di quelli che eventualmente si avvicenderanno sino al suo compimento<sup>12</sup> – e richiede un coordinamento stringente tra tutti i livelli di governo, perché la fase esecutiva si svolga in ossequio al cronoprogramma<sup>13</sup>. Tali caratteri fanno di questo un osservatorio privilegiato per lo studio delle dinamiche in atto nelle sedi di coordinamento e, più in generale, nel rapporto tra Stato e Autonomie (e in particolare, le Regioni): per comprenderne il ruolo, misurarne la capacità programmatica e negoziale rispetto alle scelte di indirizzo nell'elaborazione e attuazione del Piano. Certo, il PNRR si ascrive a un contesto straordinario, riconducibile a modalità per alcuni aspetti emergenziali; ciò nonostante, è anche per questo un osservatorio in grado di (e forse il più idoneo a) mettere in evidenza virtù e criticità del sistema giacché, specie in questa congiuntura, ne richiede la sua massima efficienza.

In questo quadro, dunque, la ricerca si articola in tre assi tematici: il primo ricostruisce, per linee essenziali, le coordinate teoriche e ordinamentali di riferimento, analizzando formanti e modalità del raccordo interistituzionale in Italia (§ 2). Il secondo riflette sulle vicende del PNRR (§ 3), dal punto di vista del ruolo assunto dalle Conferenze nelle fasi di elaborazione (§3.1), attuazione (§ 3.2) e modifica (§ 3.3), guardando alle diverse modalità impiegate nell'avvicendamento tra i Governi Conte II, Draghi e Meloni<sup>14</sup>. Il terzo, infine, sulla base dell'analisi condotta, trae alcune osservazioni conclusive sul rendimento e sul ruolo che l'attuazione del principio di leale collaborazione può assumere, soprattutto in prospettiva, per rilanciare le sorti delle autonomie e garantire il perseguimento degli obiettivi del Piano (§ 4).

**2. Coordinate teoriche: le modalità del raccordo interistituzionale.** In premessa si è fatto riferimento alla complessità del regionalismo italiano e alle oscillazioni che hanno riguardato le dinamiche dei rapporti Stato-Autonomie. Tali problematicità intrinseche, per

<sup>7</sup> Cfr. S. Pajno, *I raccordi fra gli enti territoriali come "condizione" dell'autonomia*, cit., 820 ss. Più in generale, con riferimento alle implicazioni nel Mezzogiorno, si v. S. Staiano, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *federalismi.it*, 14, 2021, IV ss.; L. Chieffi, *Salute, Regioni e questione meridionale*, Torino, 2022, *passim*.

<sup>8</sup> Così: N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *federalismi.it*, 2022, 15.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Il cui perseguimento è assistito da un sistema di controllo nazionale e sovranazionale: cfr. F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022, 35; G. Cavasino, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 259 ss.

<sup>11</sup> Sul punto, ricostruisce la vicenda istituzionale M.C. Girardi, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, 2, 2021, 337 ss.

<sup>12</sup> Il termine è previsto per il 31 dicembre 2026.

<sup>13</sup> Su questi aspetti, si v. A. Manzella, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *federalismi.it*, 19, 2022, 151; G. De Minico, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, 122 ss.

<sup>14</sup> Considera le dinamiche prodottesi nell'esperienza Conte e Draghi, anche allo scopo di riflettere sulle prospettive della revisione della forma di governo in corso (A.S. 935, *Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*), A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, 4, 2023, 301 ss.

certi versi proprie del caso italiano, sono riconducibili a specifiche scelte ordinamentali e, per conseguenza, a dinamiche interistituzionali che ne hanno contrassegnato la vicenda attuativa e, con essa, quella del principio autonomistico<sup>15</sup>. L'opzione regionalista, infatti, nel disegno costituzionale, è stata declinata secondo un «paradigma duale»; vale a dire, mediante una rigida separazione di competenze per limitare interferenze o sovrapposizioni tra i diversi livelli di governo<sup>16</sup>; la prevalenza gerarchica delle istanze unitarie su quelle territoriali<sup>17</sup>; l'assenza di modalità di collaborazione interistituzionale, rinviate alla prassi<sup>18</sup>. Tuttavia, sin dai suoi albori<sup>19</sup>, l'attuazione di questo modello è stata segnata dalla tensione tra moti speculari: di andamento «centripeto», per la conservazione delle funzioni amministrative di cui erano titolari i ministeri; ovvero «centrifugo», per il decentramento, in ossequio al principio di autonomia<sup>20</sup>. Dinamiche di segno contrario alla configurazione costituzionale che, anche in ragione dell'indeterminatezza del perimetro delle competenze legislative, hanno contribuito a incrementare il contenzioso costituzionale. Sicché, a Costituzione invariata, l'equilibrio del sistema è risultato affidato alla prassi che – certo, anche in questo caso con un andamento non sempre lineare – ha determinato una torsione cooperativa<sup>21</sup> del paradigma duale attraverso il concorso di formanti diversi: giurisprudenziale; legislativo-amministrativo; legislativo-costituzionale.

Il primo (anche cronologicamente) è il principio di leale collaborazione: parametro, di matrice giurisprudenziale, dell'equo bilanciamento tra le istanze unitarie e quelle autonomistiche e criterio che ne informa i rapporti<sup>22</sup>.

Il secondo, legislativo-amministrativo, si svolge nelle sedi dell'Esecutivo (e, in particolare, della Presidenza del Consiglio dei ministri) attraverso l'istituzione di sedi *ad hoc* – il c.d. sistema delle conferenze<sup>23</sup>; e la previsione di soluzioni procedimentali e strumenti di concertazione (accordi, intese e pareri).

Il terzo, legislativo-costituzionale si svolge nella sede parlamentare attraverso l'ipotesi della

<sup>15</sup> Esso costituisce uno dei principali strumenti dell'«autogoverno dei governati», come scrive C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 67 ss.; al riguardo, si v. altresì: L. Paladini, *Diritto regionale*, Padova, 1979, 3 ss.

<sup>16</sup> Cfr. art. 117 Cost. nella sua originaria formulazione.

<sup>17</sup> Attraverso istituti riconducibili alla clausola dell'interesse nazionale, come limite di merito e parametro di legittimità: cfr. previgenti artt. 117, c. 1 e 127, c. 3, Cost. Per ulteriori apprendimenti (prima della riforma del Titolo V), si vv. M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, 1311 ss.; A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973, *passim*; S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 84 ss.

<sup>18</sup> Come osserva M. Mancini, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 5-6, 2013, 948.

<sup>19</sup> E, segnatamente, dal 1948 al 1970: quando a quel modello si è dato attuazione con l'elezione dei primi Consigli regionali. Per un approfondimento specifico sulla preminenza dello Stato in questa prima fase, a partire da Corte cost. sent. n. 177/1988, si v. C. Mezzanotte, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur. cost.*, 1988, 631 ss.

<sup>20</sup> Cfr. S. Staiano, *Art. 5*, Torino, 2018, 45 ss.

<sup>21</sup> Ricostruisce queste vicende U. Ronga, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, cit., 57 ss. Sul punto, per ulteriori analisi, si v. anche M. Mancini, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, cit., 949 ss.

<sup>22</sup> Per una ricostruzione dei principali orientamenti, si v. *Ibidem*.

<sup>23</sup> Composto, come si vedrà *infra*, da tre sedi di raccordo intergovernativo (di tipo verticale); e da sedi ulteriori (di tipo orizzontale), per il coordinamento tra i territori: la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; nonché – per gli enti locali – associazioni private: l'ANCI, l'UPI, l'UNCCEM. Per approfondire, si vv. 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*, 20, 2019, 8 ss.; A. Azzena, *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enc. dir.*, Milano, 1999, 425 ss.

integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali (art. 126 Cost.)<sup>24</sup>, che potrà oggi operare – integrando la rappresentanza dei territori in Parlamento – a seguito dell’ultima modifica del Regolamento del Senato che, all’art. 138-*bis*, ne indica le modalità realizzative<sup>25</sup>.

Tra questi, ad oggi – in ragione dell’incertezza della dimensione parlamentare (ma fermo restando il principio di leale collaborazione) – è prevalso il secondo; sicché tale modello collaborativo si è svolto prevalentemente attraverso il sistema delle conferenze che, com’è noto, si articola in sedi diverse, dotate di funzioni (anche rappresentative) differenti: la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano<sup>26</sup>; la Conferenza Stato-città ed autonomie locali<sup>27</sup>; la Conferenza unificata<sup>28</sup>. Sono sedi riconducibili alla Presidenza del Consiglio dei ministri che, in tempi ordinari e ciascuna secondo proprie modalità, assumono funzioni di raccordo, consultazione e informazione con riferimento all’attività normativa (anche sovranazionale, attraverso specifiche modalità di inclusione nell’ambito del procedimento di formazione degli atti dell’Unione europea)<sup>29</sup>, alla determinazione e all’attuazione dell’indirizzo politico dello Stato relativamente a quelle materie di interesse territoriale, nonché delle politiche finanziarie. Sedi che, tuttavia, nell’esperienza più recente – come si intende dimostrare – hanno manifestato

<sup>24</sup> È una sede dotata di funzioni consultive in casi di scioglimento dei Consigli regionali e, più in generale, in materia di ordinamento regionale; circa le ipotesi di integrazione, si v. R. Bifulco, *L’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, in A. Manzella, F. Bassanini (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, 2007, 88 ss.

<sup>25</sup> Si tratta della modifica approvata il 27 luglio 2022. In questo senso, l’art. 138-*bis* r.S., *Partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali ai lavori della Commissione parlamentare per le questioni regionali* dispone: «La Commissione parlamentare per le questioni regionali, nel rispetto di quanto stabilito dai Regolamenti di ciascuna Camera, può invitare i rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali a partecipare alle sedute della Commissione stessa, in relazione a specifici provvedimenti. Tali rappresentanti possono altresì formulare osservazioni e proposte con riguardo ai lavori della Commissione. La disposizione di cui al comma 1 è sempre applicabile quando il Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali è un Senatore». Pertanto, il coinvolgimento dei rappresentanti territoriali si qualifica oggi come mera facoltà e con possibilità di intervento *soft* (pareri, osservazioni e proposte).

<sup>26</sup> È istituita, con d.P.C.M. 12 ottobre 1983, in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 12, c. 1, l.n. 400/1988), che la convoca e presiede. Viene consultata sull’attività normativa che interessa le Regioni, sulla determinazione delle politiche economico-finanziarie; sugli indirizzi relativi agli atti comunitari che riguardano le competenze regionali; e su tutti gli altri temi su cui il Presidente del Consiglio ritenga di acquisirne il parere (anche su richiesta della Conferenza delle Regioni, c. 4). Attività che si realizzano promuovendo e sancendo intese e accordi, per il coordinamento tra enti: cfr. art. 2, d.lgs. n. 281/1997. Più nello specifico, si prevede una consultazione obbligatoria – e preventiva, ancorché non vincolante negli esiti – per gli schemi di disegni di legge, decreti legislativi o regolamenti dell’Esecutivo nelle materie di competenza regionale e delle Province autonome (art. 2, c. 3); mentre si prevede una consultazione successiva – altrettanto non vincolante – laddove il Presidente del Consiglio rilevi ragioni di urgenza (è, ad esempio, il caso dei decreti-legge, per i quali si tiene conto dei pareri in sede di conversione; ovvero in sede di esame parlamentare di disegni di legge o di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari: c. 5); se il parere riguarda provvedimenti adottati in via definitiva, può chiedere una valutazione sulla revoca o la riforma dei provvedimenti. Per approfondire il dibattito sul ruolo che avrebbe dovuto assumere, si v. P.A. Capotosti, *Regione. IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. giur.*, Milano, XXVI, 1990, § 1 ss.

<sup>27</sup> Anch’essa, istituita con d.P.C.M. 2 luglio 1996, è presieduta e convocata dal Presidente del Consiglio dei ministri (o dal Ministro delegato – dell’Interno o per gli Affari regionali) e svolge funzioni di coordinamento sugli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni di province e comuni (cfr. art. 9, c. 6).

<sup>28</sup> La Conferenza Stato-città è unificata (d.lgs. n. 281/1997) con quella Stato-Regioni per le materie di preminente interesse delle Autonomie: art. 8, c. 1 (e tutte quelle che il Presidente del Consiglio ritenga di sottoporvi: art. 9, c. 3). In sede di deliberazione si distinguono le posizioni dei soggetti rappresentati (art. 9, c. 4). Su tali materie (e comunque in tutti i casi debbano esprimersi su un medesimo oggetto: art. 9, c. 2) essa delibera, promuove e sancisce intese e accordi, esprime pareri (art. 9, c. 1).

<sup>29</sup> Cfr. art. 117, c. 5, Cost., cui si è dato attuazione con la l.n. 131/2003, artt. 5 e 6.

una certa prevalenza delle istanze unitarie, in continuità con il disegno costituzionale originario, attraverso la preminenza dell'Esecutivo, e l'impiego di modalità anche inedite, venute in rilievo – come si intende osservare negli sviluppi ulteriori del lavoro – nelle fasi (e, più in generale, nelle vicende) del PNRR.

**3. Le Conferenze nelle fasi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.** Nel quadro ordinamentale e istituzionale considerato – e al netto dei riflessi istituzionali della pandemia – le sedi di raccordo hanno mostrato dinamiche e peculiarità ulteriori soprattutto nelle vicende della elaborazione, attuazione e, da ultimo, modifica del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Come si è in parte anticipato, infatti, il Piano è il risultato di un processo multilivello, espressione di un indirizzo politico dotato di proprie specificità<sup>30</sup> e attraverso il quale dimensione sovranazionale e nazionale si intersecano. Questa circostanza, dal punto di vista assunto in questo lavoro, offre almeno una triplice opportunità di studio: una prima riguarda l'esame del ruolo assunto dalle autonomie nelle sedi di raccordo (soprattutto attraverso le Conferenze); una seconda riguarda l'analisi di impatto della attività negoziale dei territori nella definizione del Piano; una terza, in prospettiva, riguarda il rendimento complessivo in sede di esecuzione del Piano.

Pertanto, nel tentativo di perseguire tali obiettivi di ricerca e secondo l'articolazione proposta, negli immediati sviluppi del lavoro si analizzano procedimenti, modalità e impatto dell'attività negoziale e consultiva svolta dalle Conferenze all'interno di ciascuna fase del Piano: quella della sua elaborazione (a partire dalla fase ascendente); quella strumentale (muovendo dalla predisposizione e modifica della relativa *governance*); quella esecutiva (che ha condotto alla revisione del Piano).

**3.1. La fase ascendente.** Com'è noto, l'inclusione dei territori nella produzione normativa sovranazionale viene definita nella l.n. 234/2012<sup>31</sup>, che individua nella sessione europea della Conferenza Stato-Regioni (art. 22), la sede privilegiata per trattare le politiche europee di interesse territoriale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale con le esigenze di Regioni e Province autonome. E per farlo, al fine di favorirne la partecipazione, si prevedono: «obblighi informativi» in merito ai progetti in corso, da parte del Governo<sup>32</sup>, rispetto ai quali gli enti territoriali possono presentare proprie osservazioni<sup>33</sup>; «obblighi di convocazione periodica» della Conferenza Stato-Regioni e di quella Unificata per la trattazione delle politiche dell'Unione di interesse degli enti locali<sup>34</sup>; e si riconosce, infine, alla Conferenza Stato-Regioni la facoltà di richiedere una «riserva di esame» quando un progetto di atto normativo dell'Unione europea riguardi materie di interesse territoriale<sup>35</sup>. Questi riferimenti, con qualche elemento di novità, trovano ulteriori integrazioni nel reg. UE n. 2021/241 che definisce il ruolo che (almeno formalmente) le Conferenze (e, con esse, le autonomie) hanno

<sup>30</sup> Tra queste: l'intersezione tra diversi livelli di governo; e la natura «normativa», nell'interpretazione prevalente. Al riguardo, in una prospettiva critica, con riferimento agli effetti del PNRR su metodi e tecniche della legislazione, si v. L. Bartolucci, *Sull'inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di Next generation EU*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, 2, 2021, spec. 141 ss.

<sup>31</sup> Specificamente, al Capo IV; questa è stata modificata, nella XVIII Legislatura, con l.n. 238/2021.

<sup>32</sup> Il Governo ha il compito di assicurare alla Conferenza delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali una informazione qualificata e tempestiva: cfr. art. 24, c. 2, l.n. 234/2012.

<sup>33</sup> Rivolte al Governo e comunicandole contestualmente alle Camere, alla Conferenza delle regioni e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative: cfr. art. 24, c. 3.

<sup>34</sup> Cfr. art. 23, c. 1.

<sup>35</sup> Vale a dire che il Governo, apponendo la riserva in sede di Consiglio, procederà alle attività della fase ascendente solo al termine dell'esame della Conferenza Stato-Regioni: *Ibidem*.

(o, comunque, avrebbero) assunto nella fase ascendente della predisposizione del Piano<sup>36</sup>. In esso, il coinvolgimento delle autonomie – del quale dovrà darsi conto nella predisposizione del Piano, secondo le modalità previste in ciascun ordinamento<sup>37</sup> – si configura in misura potenziale<sup>38</sup> – e, dunque, facoltativa<sup>39</sup> – alla stregua del confronto con portatori di interessi e attori non istituzionali.

Sicché, la fase di programmazione, che ha attraversato l'esperienza di due Esecutivi (il Governo Conte II e il Governo Draghi), si è prodotta con modalità diverse ma esiti analoghi quanto al coinvolgimento dei territori secondo una (tendenzialmente) debole capacità negoziale e di condizionamento, prevalendo modalità alternativamente «informali» (specie in un caso) ovvero «unilaterali-informative»<sup>40</sup>.

Nell'esperienza del Governo Conte II, infatti, l'inclusione degli enti territoriali si è prodotta prevalentemente mediante modalità informali<sup>41</sup>, nel dialogo tra Presidente del Consiglio dei ministri e ministri con la Conferenza delle Regioni e, soprattutto – in continuità con una prassi ormai consolidata – con il suo Presidente, con un impatto piuttosto debole sulla prima bozza del Piano<sup>42</sup>.

Nell'esperienza del Governo Draghi, viceversa, in luogo dell'impiego di modalità informali, è stata prescelta la Conferenza unificata<sup>43</sup> come principale sede di interlocuzione, al fine di realizzare una comunicazione trasversale tra Regioni ed enti locali (ma anche rivelandone una certa equiparazione funzionale)<sup>44</sup>; e tuttavia, essa ha operato come mera destinataria delle comunicazioni dell'Esecutivo circa il contenuto del Piano *in fieri*, con interventi soltanto informativi dei ministri competenti e soltanto in prossimità della presentazione del Piano<sup>45</sup>.

Dunque, pur nel complessivo rispetto degli obblighi di informazione (ancorché secondo pratiche informali), si è trattato di modalità di coinvolgimento deboli che, sin dalla predisposizione delle linee guida (com'è noto, affidate al CIAE), sono state stigmatizzate dalla Conferenza delle Regioni: quanto all'assenza di comunicazione circa i progetti in discussione; all'assenza, nel Piano approvato, delle proposte di merito condivise (complessivamente non recepite); alla *governance* e al difetto di coordinamento tra enti<sup>46</sup>. Esigenze, queste, che avrebbero anche trovato ragioni costituzionali, attesa la giurisprudenza<sup>47</sup> che, proprio su questi profili, si è consolidata quanto all'impiego di modalità

<sup>36</sup> Presentato dalla Commissione europea il 30 aprile 2021.

<sup>37</sup> Cfr. art. 18, c. 4, lett. *g*), reg. UE n. 2021/241.

<sup>38</sup> Al riguardo, una restituzione è presente al Considerando n. 34, reg. UE n. 2021/241: «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».

<sup>39</sup> Non si configura, dunque, obbligo di «partenariato verticale», come osserva M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 289.

<sup>40</sup> Su questo profilo, *ex multis*, si vv. in N. Antonetti, A. Pajno (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, 2022, i contributi di: B.G. Mattarella, *I problemi del raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, 251 ss., e S. Profeti, *Il rapporto Stato Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano*, 269 ss.

<sup>41</sup> Il Piano non è all'o.d.g. delle riunioni della Conferenza Stato-Regioni e di quella Unificata: cfr. M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., 290.

<sup>42</sup> Vale a dire che si è tenuto solo parzialmente conto degli indirizzi della Conferenza delle Regioni sulla bozza trasmessa alle Camere il 15 gennaio 2021.

<sup>43</sup> Si tratta di almeno sei incontri nel mese di aprile 2021, a ridosso della presentazione del Piano.

<sup>44</sup> Cfr. M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., 291.

<sup>45</sup> Cfr. S. Profeti, B. Baldi, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista italiana di Politiche pubbliche*, 3, 2021, 436.

<sup>46</sup> Sul punto, si v. Conferenza delle Regioni, PNRR, *Decreto Legge Semplificazione e Governance: proposte ed emendamenti*, 28 maggio 2021.

<sup>47</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 142/2016.

di coordinamento adeguate – come quelle dell'intesa – per fare sintesi tra la garanzia di un intervento tempestivo dello Stato (e del suo ruolo «pivotal»<sup>48</sup>), le esigenze di differenziazione e il rispetto del quadro competenziale (che investe anche la potestà concorrente) che viene in rilievo negli ambiti di azione del PNRR, sia nella fase di programmazione che in quella esecutiva<sup>49</sup>.

**3.2. La governance.** Il risultato di questo processo riguarda profili di merito (gli obiettivi del Piano); ma contempla altresì chiare scelte di metodo che informano i modi di esecuzione dell'indirizzo politico che con esso si esprime, definendo un modello di *governance* marcatamente centralizzata (a prevalenza della Presidenza del Consiglio)<sup>50</sup>, nel quale le Autonomie si configurano come meri soggetti attuatori, tanto nello schema delineato nel d.l. n. 77/2021, che nel successivo d.l. n. 13/2023 che ne consolida – e, per certi versi, ne accentua – l'impostazione centralista<sup>51</sup>. Scelte, tuttavia, sulle quali la Conferenza unificata, ha espresso alcuni rilievi (attraverso pareri in sede di conversione dei relativi decreti-legge), sulla base delle prerogative previste all'articolo 9, c. 3, d.lgs. n. 281/1997. E si è trattato, in entrambi i casi, di pareri positivi, condizionati all'approvazione di alcuni emendamenti orientati a rafforzare i meccanismi di raccordo tra enti nella fase esecutiva. Tuttavia, nel confrontarne le proposte (normative e di indirizzo) e il dispositivo approvato a esito della conversione, emerge una generale assenza di recepimento.

Sicché, sin dal suo impianto originario, il governo del Piano riduce il ruolo delle sedi di raccordo, a favore della istituzione di organi e apparati amministrativi *ad hoc* che, pur coinvolgendo molteplici livelli di governo, si concentra nelle sedi dell'Esecutivo e, segnatamente, negli uffici della Presidenza del Consiglio<sup>52</sup>.

Nello specifico, dal punto di vista dei raccordi interistituzionali, il d.l. n. 77/2021<sup>53</sup> istituisce una Cabina di regia dalla composizione variabile (cui possono partecipare, *ratione materiae*, anche i Presidenti delle Giunte regionali). Com'è noto, essa è dotata di «funzioni di indirizzo» per l'attuazione del Piano; «di controllo e monitoraggio» sul suo stato di avanzamento<sup>54</sup> e sulle eventuali criticità, per garantire il rispetto del cronoprogramma<sup>55</sup>; «informativa», nel rapporto con gli organi costituzionali<sup>56</sup>; e assume «funzioni di raccordo» tra enti<sup>57</sup>, promuovendone il coordinamento<sup>58</sup> e monitorando l'operato dei soggetti attuatori

<sup>48</sup> L'espressione è di S. Pajno, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. Antonetti, A. Pajno (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., 243.

<sup>49</sup> Al riguardo: cfr. A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, 18, 2021, 260; M. Trapani, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra Pnrr e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 4, 2021, 182.*

<sup>50</sup> L'espressione è mutuata da U. Ronga, *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, Napoli, 2022, 125 ss.

<sup>51</sup> Ne ricostruisce gli assetti: G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2023, 206 ss.

<sup>52</sup> In continuità con l'accentramento consolidatosi durante l'emergenza sanitaria: cfr. U. Ronga, *L'emergenza in Parlamento*, cit., 125 ss.

<sup>53</sup> Convertito nella l.n. 108/2021.

<sup>54</sup> Cfr. art. 2, c. 2, lett. b), d.l. n. 77/2021.

<sup>55</sup> Criticità attuative che, quando riguardano questioni di competenza regionale, possono essere rilevate dal Ministro per gli Affari regionali e dalla Conferenza delle Regioni: art. 2, c. 2, lett. c).

<sup>56</sup> In tal senso, la Cabina di regia ha il compito di aggiornare periodicamente il Consiglio dei ministri e il Parlamento sull'avanzamento del Piano.

<sup>57</sup> Cfr. art. 2, c. 2, lett. a).

<sup>58</sup> Avvalendosi anche di sedi ulteriori, come il Nucleo PNRR Stato-Regioni, istituito con il d.l. n. 152/2021 presso il Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie, con funzioni di supporto tecnico e coordinamento operativo con le amministrazioni titolari di interventi.

territoriali, affinché possa proporre la eventuale attivazione dei poteri sostitutivi<sup>59</sup>.

Tale impostazione, lo si è anticipato, sebbene nell'ambito di un parere favorevole ha incontrato rilievi critici opposti dalla Conferenza unificata quanto all'assenza di «idonee forme di raccordo con le competenze legislative delle Regioni e delle Province autonome», al «mancato coinvolgimento nella definizione degli interventi» e all'assenza di una «sede ufficiale di consultazione nella fase di individuazione degli interventi da finanziare nonostante le molteplici richieste [...] di definire con urgenza la *governance* nazionale del Piano e un modello di confronto bilaterale a livello regionale e interregionale»<sup>60</sup>. Fattori che, secondo la ricostruzione svolta, si pongono in contrasto con il diritto sovranazionale (a partire dalle indicazioni degli organi europei per l'elaborazione dei *Piani* nazionali) e con l'esigenza di coordinamento amministrativo – secondo un approccio multilivello organizzativo e procedurale – che viene in rilievo in materie non ascrivibili (o comunque non solo) alla competenza esclusiva dello Stato<sup>61</sup>.

Il successivo d.l. n. 13/2023<sup>62</sup>, che di questo modello propone alcuni correttivi (conservandone l'impostazione), ne semplifica le procedure e ne razionalizza la struttura in alcuni settori cruciali<sup>63</sup>. Tra questi, i principali interventi riguardano: il ruolo dell'Esecutivo nella gestione complessiva del Piano, il ruolo delle autonomie e il coordinamento tra gli enti. Quanto alla centralità dell'Esecutivo, viene istituita la Struttura di missione – che affianca, senza sostituire, la Cabina di regia nelle funzioni di indirizzo e coordinamento anche interistituzionale<sup>64</sup> – in seno alla Presidenza del Consiglio<sup>65</sup>. Inoltre, viene soppresso il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale<sup>66</sup>, del quale funzioni e componenti sono stati integrati nella Cabina di regia<sup>67</sup>.

Quanto alle autonomie, in qualità di soggetti attuatori, i principali elementi di novità riguardano il rafforzamento delle risorse umane degli enti locali: si prevedono misure per stabilizzare il personale assunto a tempo determinato nei progetti del Piano<sup>68</sup>; e per assumere dirigenti per rafforzare l'efficienza gestionale e operativa dei progetti<sup>69</sup>.

Dal punto di vista della relazione dinamica Stato-enti territoriali – ancora in chiave di rafforzamento della dimensione statale: si prevede una riduzione dei termini (dai 30 a 15 giorni) di messa in mora del soggetto attuatore<sup>70</sup>, nella procedura prevista per l'attivazione dei poteri sostitutivi, nei casi in cui le inadempienze degli enti territoriali mettano a rischio la realizzazione degli obiettivi PNRR; e si prevedono modifiche ulteriori relativamente alle

<sup>59</sup> Una modalità prevista per gestire ritardi o disfunzioni che possano compromettere il raggiungimento degli obiettivi del Piano. Sul punto, si v. G. Provisiero, *Le Regioni nella governance del PNRR*, in *Italian papers on federalism*, 2, 2022, 182 ss.

<sup>60</sup> Così: Conferenza unificata, *Posizione sul decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77*, 17 giugno 2021, 2, da cui sono tratte le citazioni del periodo.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Convertito nella l. n. 41/2023.

<sup>63</sup> Cfr. C.B. Ceffa, *La semplificazione normativa nel PNRR*, in *Federalismi.it*, 11, 2023, 23 ss.

<sup>64</sup> Cfr. art. 2, c. 1, lett. b).

<sup>65</sup> Essa avoca i compiti della dismessa Segreteria tecnica, coadiuva il Ministro delegato per le funzioni di coordinamento per l'attuazione del Piano e diviene il principale interlocutore con la Commissione europea.

<sup>66</sup> Attraverso l'abrogazione dell'art. 1, c. 4, lett. g) e p), d.l. n. 77/2021.

<sup>67</sup> Nel parere (complessivamente positivo, ancorché condizionato all'approvazione di alcuni emendamenti) della Conferenza unificata – espresso ai sensi dell'articolo 9, c. 3, d.lgs. n. 281/1997 – sulla conversione del d.l. n. 13/2023 si rilevano, su questo specifico punto, elementi di criticità a favore della conservazione della natura di raccordo (solo) interistituzionale della Cabina di regia: cfr. Conferenza unificata, *Verbale di seduta n. 4*, 8 marzo 2023, 2 ss.

<sup>68</sup> Cfr. art. 4, d.l. n. 13/2023.

<sup>69</sup> Cfr. art. 8, cc. 1-6.

<sup>70</sup> Termine assegnato dal Presidente del Consiglio, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente.

procedure per il superamento di ipotesi di dissenso, diniego, opposizione che ostacolano la realizzazione dei progetti PNRR<sup>71</sup>.

Anche questo impianto è oggetto di rilievi critici della Conferenza unificata – concordi, tendenzialmente, in ciascuna delle sezioni in cui si articolano le posizioni della rappresentanza dei territori – nell’ambito di un parere (ancora) positivo ma condizionato all’approvazione degli emendamenti proposti. Tra questi, pur condividendo l’esigenza di semplificazione e miglioramento della *governance* per le politiche di coesione e per accelerare l’erogazione delle risorse, si registrano in particolare: l’esigenza di assicurare che la Struttura di missione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri svolga funzioni di raccordo con le amministrazioni regionali e con gli enti titolari degli interventi, specie per questioni tecniche e operative (di attuazione e monitoraggio, ovvero per il superamento di criticità anche in vista della modifica del *Piano*)<sup>72</sup>; e l’inopportunità della soppressione del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, in quanto sede ulteriore per rafforzare il coordinamento interistituzionale e con gli *stakeholders*<sup>73</sup>.

E tuttavia, come si è anticipato, anche in questo caso, l’attività di consulenza svolta in sede di conversione non ha prodotto esiti sostanziali, in assenza di corrispondenza tra questi rilievi e il disegno di conversione.

**3.3. La modifica.** Le tendenze considerate seguono le esigenze del contesto in cui si sono prodotte: ascrivibili al fattore tempo, per il cronoprogramma del Piano; e a tutela dello Stato, onde evitare la responsabilità del Governo. E sono tendenze riconducibili a scelte misurabili nel rendimento, attraverso i dati sull’andamento del PNRR. In tal senso, con una valutazione complessivamente positiva della Commissione dell’Unione europea, dal 2021 ad oggi sono stati conseguiti 178 obiettivi e sono state erogate le prime quattro rate del finanziamento<sup>74</sup>. Ciò nonostante, in questo tempo si sono accumulati ritardi e criticità: per lo più ascrivibili proprio al difetto di coordinamento tra enti e tra questi e i soggetti attuatori. A questo novero si riconducono cifre non trascurabili: 59 investimenti e 15 riforme, su un totale – più ampio – di 118 misure problematiche (che corrispondono al 41,4% del *Piano*)<sup>75</sup>. Ritardi e criticità che, anche cogliendo l’occasione della integrazione del piano energetico *RePowerEU*, sono tra i principali fattori alla base del percorso che, avviatosi con l’impulso della Cabina di regia da marzo 2023, ha condotto verso la modifica del *Piano*<sup>76</sup> nonché, in connessione, verso lo stanziamento di ulteriori risorse per garantirne l’esecuzione e l’introduzione di alcuni

<sup>71</sup> Il ricorso ai poteri sostitutivi consente, al soggetto incaricato, l’adozione di ogni atto necessario con ordinanze motivate, immediatamente efficaci e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale, in deroga alla legge (tranne quella penale e garantendo il rispetto dei principi generali dell’ordinamento, del codice delle leggi antimafia e degli obblighi europei). Quando tale deroga riguarda disposizioni della legislazione regionale, l’ordinanza deve essere adottata previa intesa nella Conferenza Stato-Regioni. Approfondisce questi profili: A. Tabacchi, *Le procedure per l’esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell’attuazione del PNRR*, in *Federalismi.it*, 9, 2023, 122 ss.

<sup>72</sup> Cfr. Conferenza unificata, *Verbale di seduta n. 4*, 8 marzo 2023, 62.

<sup>73</sup> *Ivi*, 2.

<sup>74</sup> La quarta rata è stata erogata il 28 dicembre 2023 ed è stata richiesta la quinta il 29 dicembre 2023. Per approfondire i dati su obiettivi e quote del finanziamento, si v. Camera dei deputati, *PNRR. Traguardi e obiettivi*, consultabile al link: <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/obiettivitraguardi.html>.

<sup>75</sup> Dati riferiti al primo semestre del 2023, come emerge nella *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Terza relazione*, Sezione I, 31 maggio 2023, 120; nonché nel dossier Camera dei deputati, Servizio Studi, *La terza relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, 20 giugno 2023, 10, in cui si rileva che la maggior parte di queste riguardano la Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) nell’ambito di 30 elementi di criticità. Al riguardo, per approfondire, si v. P.L. Petrillo, A. Zagarella, *La transizione ecologica nel PNRR tra climate tagging e do not harm*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, 2, 2022, 73 ss.

<sup>76</sup> Secondo la procedura prevista ex art. 21, reg. UE n. 2021/241: cfr. U. Ronga, *La sostenibilità ambientale nella transizione ecologica e digitale del PNRR. Un primo bilancio*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2023, 16 ss.

correttivi a livello di *governance*<sup>77</sup>.

Questo processo, nell'esperienza del Governo Meloni (in corso), avrebbe potuto costituire l'opportunità per recuperare un maggiore ruolo dei territori nella fase programmatica, come stava già in parte avvenendo con la raccolta di proposte per il piano energetico<sup>78</sup>. Tuttavia, dal punto di vista delle autonomie, esso si è svolto in continuità con i suoi omologhi precedenti; vale a dire: nel segno della prevalenza dell'Esecutivo (a trazione della Cabina di regia e, con essa, della Presidenza del Consiglio), della debolezza delle forme di coordinamento interistituzionale connotate prevalentemente da informative ministeriali unilaterali<sup>79</sup>.

Secondo tali modalità, a esito di questo processo<sup>80</sup> – che solo in pochi casi ha visto una partecipazione sostanziale dei territori dal punto di vista programmatico – la Conferenza delle Regioni ha elaborato alcune *Valutazioni in ordine alla proposta di revisione del PNRR*<sup>81</sup>. Si tratta di un documento (dotato di una valenza meramente politica, non giuridica) recante proposte dettagliate, integrative e modificative del Piano, che esprime un tentativo di recupero degli spazi di proposta dei territori, al fine di contribuire (in misura sostanziale) alla sua revisione. Allo stesso tempo, il documento rinnova quei rilievi critici sul metodo impiegato: tempi ristretti di esame, assenza di coinvolgimento degli enti territoriali nella fase di elaborazione della proposta di modifica, nonostante l'importanza assunta da Regioni e Province autonome nell'attuazione del Piano; l'urgenza di un confronto di merito per garantire il rispetto dei tempi.

In questo quadro, con specifico riferimento agli assetti della *governance*, dunque, le principali richieste delle Regioni riguardano il rafforzamento dei meccanismi di raccordo, la richiesta di sostegno alle amministrazioni territoriali, nonché l'istituzione di una Cabina di regia permanente tra Ministero e Regioni, volta ad esaminare, monitorare e assicurare una maggiore condivisione sia sugli aspetti della riprogrammazione, sia quelli della attuazione del Piano. E tuttavia, di tali proposte, forse anche in ragione delle esigenze di celerità<sup>82</sup>, non vi è traccia all'interno della modifica definitivamente presentata dal Governo (a seguito di approvazione del Parlamento, 1° agosto 2023) alla Commissione (comprensiva del capitolo sul *RePowerEU*) e che, avendo ricevuto parere positivo, è stata successivamente approvata dal Consiglio dell'Unione europea l'8 dicembre 2023<sup>83</sup>.

Ciò nonostante, sono state redatte alcune *Proposte normative prioritarie delle Regioni e delle Province autonome in ordine all'attuazione del PNRR e delle politiche di coesione, per il conseguimento degli obiettivi, la semplificazione e accelerazione delle procedure*<sup>84</sup>. Proposte normative e richieste di intervento piuttosto diffuse, che coinvolgono diverse aree del Piano<sup>85</sup>; e che chiamano in causa – ancora

<sup>77</sup> Cfr. d.l. n. 19/2024, *Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, convertito nella l. n. 56/2024.

<sup>78</sup> Nella riunione della Cabina di regia del 7 marzo 2023 sono stati riuniti i rappresentanti dei territori per presentare proposte che, a seguire, sono state valutate da un Gruppo tecnico appositamente istituito.

<sup>79</sup> Cfr. *Informativa del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione*, 18 maggio 2023.

<sup>80</sup> I risultati sono stati presentati nella riunione della Cabina di regia del 27 luglio 2023.

<sup>81</sup> Pubblicate il 2 agosto 2023.

<sup>82</sup> Esigenze anche connesse al termine di consegna entro (e non oltre) il 31 agosto 2023 del capitolo del *RePowerEU*.

<sup>83</sup> A questa si è pervenuti dopo un lungo negoziato avviato il 4 settembre 2023, in concomitanza del quale la Cabina di regia si è riunita 20 volte, coinvolgendo parti sociali e rappresentanti territoriali: cfr. Comunicato stampa, *Il Ministro Fitto presenta la revisione del Piano italiano approvata dalla Commissione UE*, in *Affarieuropei.gov*, 24 novembre 2023.

<sup>84</sup> Documento approvato dalla Conferenza delle Regioni il 20 dicembre 2023.

<sup>85</sup> Tra questi: transizione verde, ambiente, telemedicina, settori agricolo e alimentare, assistenza tecnica a livello centrale e locale; ma anche, in senso più ampio con interventi normativi: semplificazione procedure amministrative, assunzione personale dirigenziale, la modifica dei termini dell'art. 8, c. 5, d.l. n. 77/2021.

una volta – questioni note rispetto a difficoltà di sistema, ascrivibili prevalentemente all'assenza di coordinamento, alla richiesta del riconoscimento di un ruolo di coordinamento delle Regioni e all'accesso a informazioni sullo stato di avanzamento delle misure e al relativo monitoraggio sul territorio, specie per quegli interventi dove le Regioni non operano in qualità di soggetti attuatori. Ed è proprio con riguardo a questi profili che viene in rilievo la (rinnovata, anche se in forma diversa) proposta di istituzione della Unità di Missione PNRR territoriale: una sede di raccordo e coordinamento dalla composizione variabile in funzione dei soggetti interessati dalla misura, che valorizza il ruolo delle Regioni e delle Province autonome nel monitoraggio degli interventi sul territorio e l'interlocuzione con *stakeholder* e attori sociali ed economici; e tuttavia, anche in questo caso, tale proposta non sembra aver trovato accoglimento.

Questa tendenza si conferma anche con riferimento all'attività consultiva-negoziata svolta in merito alle modifiche della *governance* connesse alla revisione del Piano intervenute, da ultimo, con l'adozione del d.l. n. 19/2024<sup>86</sup>. In questo ambito, tuttavia, attraverso l'esperienza di un parere favorevole-condizionato all'approvazione delle proposte della Conferenza unificata sullo schema di conversione in legge del decreto, si è ricercata una prova di forza (politica) con lo Stato, destinatario di un monito rispetto alla mancanza di coinvolgimento della Conferenza delle Regioni in materie di interesse regionale (perché ciò non si ripeta); e di una richiesta di «impegno formale» quanto allo stanziamento delle risorse per gli anni successivi: «in caso negativo le Regioni valuteranno iniziative anche giurisdizionali a tutela delle programmazioni già avviate»<sup>87</sup>.

**4. Sulla necessità di attuare il principio di leale collaborazione. Osservazioni conclusive.** L'analisi condotta induce ad alcune osservazioni conclusive. I processi istituzionali considerati nelle diverse fasi del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* – quale «concentrato» di indirizzo politico<sup>88</sup> – si sono rivelati un osservatorio utile per ricostruire le tendenze in atto nel sistema dei raccordi interistituzionali e nei processi di formazione dell'indirizzo politico e le sue trasformazioni. Questo, com'è noto, si configura oggi come il prodotto di determinazioni non solo nazionali, ma altresì negoziazioni euro-nazionali nell'ambito delle quali viene in rilievo anche il ruolo delle Autonomie. Un ruolo, tuttavia, che non sempre si declina – così come avverrebbe in un paradigma collaborativo come quello che caratterizza il «tipo» di Stato italiano – secondo forme di partecipazione sostanziale, che integrano prospettive di differenziazione ed esigenze dei territori nel quadro dell'indirizzo politico nazionale. Al riguardo, infatti, la prassi (e non solo la più recente) ha mostrato un ruolo preminente dell'Esecutivo statale (e, in particolare, della Presidenza del Consiglio)

---

<sup>86</sup> Tra le principali misure del decreto-legge: l'integrazione di risorse umane e la modifica delle funzioni di alcuni organi, a partire dalla Struttura di missione (art. 4); la nomina di Commissari (come quello previsto per gli obiettivi legati al superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura) per il conseguimento di obiettivi specifici (Missione 5, Componente 2, Investimento 2.2 del PNRR); il rafforzamento della capacità amministrativa dei soggetti titolari degli interventi e degli enti locali (quanto all'attività di esecuzione e monitoraggio degli interventi: art. 8); la semplificazione delle procedure, per la riduzione dei tempi di esecuzione del PNRR e del PNC; l'implementazione dell'attività di controllo e monitoraggio a livello provinciale, attraverso l'istituzione di una Cabina di coordinamento (presieduta dal Prefetto o da un suo delegato) con il compito di definire piani di azione per l'attuazione dei programmi a livello provinciale (art. 9).

<sup>87</sup> Così Conferenza unificata, *Posizione sul decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19*, 4 aprile 2024, 2, da cui sono tratti entrambi i virgolettati.

<sup>88</sup> Così: A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., 260.

anche all'interno delle Conferenze<sup>89</sup>. E tale preminenza si è riproposta anche nel PNRR, in ciascuna delle fasi considerate, mostrando forme di raccordo a debole capacità di condizionamento: quella ascendente, infatti, è stata prevalentemente connotata da modalità di raccordo informali e per lo più risoltesi attraverso informative unilaterali da parte del Governo, ovvero nella ratifica – benché spesso con riserva – delle relative determinazioni; in quella, per così dire, strumentale – rispetto alla predisposizione del Piano e della sua *governance* – le Conferenze hanno assunto un ruolo di mera consulenza a debole capacità negoziale, attraverso pareri esperiti in sede di conversione dei dd.ll. n. 77/2021, n. 13/2023 e, da ultimo, n. 19/2024; e infine, anche in quella di modifica del *Piano* gli esiti non sono stati diversi: si sono replicate modalità informali per la raccolta delle proposte degli enti territoriali per il piano energetico nella Cabina di regia (almeno in una prima fase); e si è registrato il tentativo di recuperare uno spazio partecipativo della Conferenza delle Regioni attraverso l'elaborazione di documenti recanti proposte e valutazioni che, tuttavia, anche alla luce della relativa natura (solo) politica, non hanno incontrato recepimento.

Così, nel quadro di una gestione centralizzata<sup>90</sup>, gli enti territoriali hanno assunto un ruolo prevalentemente esecutivo, in qualità di soggetti attuatori. Le ragioni sono molteplici e dipendono da fattori diversi; tra questi: la natura *soft* dello strumentario di concertazione delle autonomie; l'efficacia esclusivamente politica (e non vincolante) delle determinazioni assunte nelle sedi di coordinamento; l'irrilevanza dello svolgimento delle procedure collaborative come parametro di legittimità di un atto normativo<sup>91</sup>. Fattori che confermano che la questione, dunque, è ben più profonda e che le vicende del PNRR siano capaci di metterla in rimarchevole evidenza<sup>92</sup>; tali esiti, infatti, sembrano corrispondere – certo, anche alla luce delle esigenze contingenti, come dimostra altresì la previsione (e il rafforzamento) dell'intervento sostitutivo – a una logica gerarchica di fondo che informa la relazione Stato-Autonomie, che trae fondamento da una sorta di residuo della clausola di interesse nazionale che coincide, in questo caso, con gli obiettivi del *Piano*. In questo ambito, la capacità negoziale (e di proposta) delle autonomie sembra dipendere dalla volontà del Governo a sostenerle; e quando ciò non avvenga, il contributo delle autonomie si produce soltanto nella sola fase esecutiva, secondo forme riconducibili a una sorta di federalismo di mera esecuzione che si realizza a Costituzione invariata<sup>93</sup>.

La questione di fondo, dunque, è attuare il principio di leale collaborazione<sup>94</sup>, nonostante il contesto attuale; e farlo, non equivale a praticare modalità formali che si risolvono nella (sola) acquisizione di pareri, in comunicazioni unilaterali, ovvero nell'uso strumentale delle Conferenze per la ricerca del consenso (ora preventivo, ora successivo, come avviene per i decreti-legge) rispetto all'attività normativa del Governo per ridurre il contenzioso

<sup>89</sup> Ma anche, nelle Regioni, a vantaggio dell'esecutivo sul legislativo regionale: cfr. A. Conzutti, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2022.

<sup>90</sup> Cfr. F. Polacchini, *Nuove emergenze e (possibili?) modifiche del PNRR: profili sostanziali e procedurali*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2022, 910 ss.

<sup>91</sup> Su questo profilo, si v. la ricostruzione di D. Mone, *L'istruttoria legislativa e il sindacato del giudice costituzionale a tutela del principio autonomistico: a proposito della clausola di unità*, in *Rivista AIC*, 4, 2016, 1 ss.

<sup>92</sup> E riguarda il rafforzamento delle autonomie (non solo per il PNRR) «mediante un irrobustimento delle loro strutture amministrative e l'attribuzione di risorse ulteriori [per] sviluppare la loro autonomia, anche a fini di coesione territoriale»: cfr. N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, XI ss.

<sup>93</sup> Cfr. E. Catelani, *Profili costituzionali del PNRR*, *Lettera AIC*, 5, 2022; nonché, da ultimo: A. Dirri, *La leale cooperazione nell'assetamento del PNRR: un regionalismo "esecutivo" per il superamento dei divari territoriali*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2024, 166 ss.

<sup>94</sup> Come già rilevato in Corte dei conti, *Relazione sullo stato di avanzamento del Piano*, marzo 2022.

costituzionale<sup>95</sup>. Al contrario, questo principio si fonda sulla sintesi e il bilanciamento armonico tra esigenze di unità e istanze di differenziazione, e richiede, per inverarsi, la previsione – e il rafforzamento – procedure negoziali, strumenti e sedi (forse, come pure si è prospettato nel tempo e in alcune proposte della XVIII Legislatura, anche di rango costituzionale)<sup>96</sup> che consentano l'inclusione dei territori nei processi di decisione politica. Questo – anche in virtù delle prospettive in atto di differenziazione regionale<sup>97</sup> – affinché le sedi di raccordo possano assolvere, in misura sostanziale, a quella funzione «unificante»<sup>98</sup> che le è propria; e possano farlo, ancorché nella fase esecutiva, valorizzando il ruolo dei territori (soprattutto, delle Regioni) nell'attuazione del *Piano*, perché le opportunità – senza precedenti – cui questo può condurre, incontrano come punto di caduta la realizzazione di politiche perequative, per la garanzia dei diritti e la composizione dei divari territoriali<sup>99</sup>, che dipendono anche dallo svolgimento di processi di effettiva cooperazione tra tutte le Istituzioni coinvolte<sup>100</sup>.

**Abstract.** La ricerca considera la relazione dinamica tra Stato e Regioni in Italia, assumendo il punto di vista del sistema delle conferenze nelle vicende del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Essa si svolge lungo tre assi tematici principali: il primo ricostruisce, per linee essenziali, le coordinate teoriche e ordinamentali di riferimento, analizzando formanti e modalità del raccordo interistituzionale in Italia. Il secondo riflette sulle vicende del PNRR, dal punto di vista del ruolo dell'attività delle Conferenze nelle fasi di elaborazione, attuazione e modifica, osservando le diverse modalità impiegate nell'avvicendamento tra i Governi Conte II, Draghi e Meloni. Il terzo, infine, sulla base dell'analisi condotta, svolge alcune considerazioni conclusive sul rendimento e sul ruolo che l'attuazione del principio di leale collaborazione può assumere per rilanciare le sorti del Autonomie e garantire il perseguimento degli obiettivi del *Piano*.

**Abstract.** The research considers the dynamic relationship between State and Regions in Italy, taking the point of view of the conference system in the events of the *National Recovery and Resilience Plan*. It unfolds along three main thematic axes: the first reconstructs, by essential

<sup>95</sup> 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*, 2, 2020, 505; da ultimo, su questo aspetto, si v. altresì: *Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri*, 23 ottobre 2023.

<sup>96</sup> Si tratta del A.S. 1825 del 2020, sul quale si v. G. Sobrino, *I raccordi Stato-Regioni e le possibili modifiche del bicameralismo conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in *federalismi.it*, 20, 2022, 233 ss. Sulla ipotesi di costituzionalizzazione, in generale, da ultimo, si v. L. Castelli, *Il sistema delle conferenze. Terza Camera o sede di ratifica?*, Bologna, 160 ss.; con riferimento alle ipotesi pregresse, invece, si v. A. Piraino, *La costituzionalizzazione (diretta ed indiretta) del sistema delle conferenze (art. 118.3)*, in *Federalismi.it*, 2, 2006, 1 ss.

<sup>97</sup> Sul punto, si vv. S. Staiano, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *federalismi.it*, 7, 2023, V ss.; A. Patroni Griffi, *Considerazioni sull'autonomia regionale differenziata e sui presupposti costituzionali della sua attuazione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, Napoli, III, 2022; A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in Id., A. Patroni Griffi (a cura di), *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, 1, 2019, 2 ss. Da ultimo, si v. L. Chieffi, *I persistenti dubbi di conformità a costituzione del d.d.l. recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, 1, 2024, 310 ss.; inoltre, con riferimento al rapporto tra differenziazione e principio di solidarietà, si v. F. Zammartino, *Alcune note sul valore della solidarietà quale principio costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, 1, 2024, 446 ss.

<sup>98</sup> Così: C. Caruso, *Cooperare per unire*, cit., 308.

<sup>99</sup> Cfr. B. Caravita, *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in L. Bianchi, B. Caravita (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli, 2021, 14 ss.

<sup>100</sup> Cfr. U. Ronga, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, cit., 57 ss.

lines, the theoretical and ordinal coordinates of reference, analysing formants and modalities of inter-institutional connection in Italy. The second reflects on the events of the *NRRP*, from the point of view of the role of the activity of the Conferences in the phases of drafting, implementation and review, observing the different methods employed in the alternation between the Conte II, Draghi and Meloni Governments. Finally, the third, on the basis of the analysis conducted, makes some concluding considerations on the performance and role that the implementation of the principle of loyal cooperation can play in relaunching the fortunes of the Autonomies and ensuring the pursuit of the *Plan's* objectives.

**Parole chiave.** Raccordi interistituzionali – sistema delle Conferenze – indirizzo politico multilivello – *PNRR* – principio di leale collaborazione.

**Key words.** Interinstitutional links – Conference system – multi-level policy-making – *NRRP* – principle of loyal cooperation.