

PNRR ED ENTI TERRITORIALI: IN PARTICOLARE, LE SFIDE ALLO SVILUPPO PER LE GRANDI CITTÀ METROPOLITANE*

di Giacomo Palombino**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. Il ruolo di tutti i livelli di governo del territorio nella ripresa economica. – 3. Regioni ed enti territoriali nella fase ascendente della ripresa. – 4. Regioni ed enti territoriali nella fase discendente della ripresa e nella *governance* del PNRR. – 5. Le sfide allo sviluppo per le grandi Città metropolitane. – 5.1. Le funzioni delle Città metropolitane dinanzi agli obiettivi del PNRR: quale spazio per un trasferimento di funzioni ulteriori? – 5.2. Le grandi Città metropolitane come motore della ripresa. – 6. Alcune considerazioni conclusive.

1. Introduzione.

L'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione dell'epidemia da Covid-19 ha portato gli studiosi del diritto pubblico e costituzionale a riflettere su molteplici questioni di carattere, per così dire, *cruciale*. Nessuno dei temi classici attinenti allo studio della Carta del '48, infatti, si è dimostrato estraneo alle criticità giuridiche determinate dall'avvento della pandemia, avendo la gestione dell'emergenza condotto al centro del dibattito costituzionalistico riflessioni attinenti, per esempio, alla forma di Stato, alla forma di Governo, alla tutela dei diritti¹, alle regole che governano il sistema delle fonti².

* Il presente contributo è il frutto di una ricerca condotta nell'ambito di un progetto dedicato a *PNRR ed enti territoriali* promossa dal Centro Studi sul Federalismo. Al link che segue, si rinvia al Report compilato dal medesimo autore all'interno dello stesso progetto di ricerca: <https://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/research-paper/il-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-pnrr-e-gli-enti-territoriali>.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università di Granada.

¹ Cfr. P. Bilancia, *Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali*, in, *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, a cura di G. De Minico e M. Villone, consultabile in *Consulta online*, luglio 2020.

² Per una trattazione generale del tema, cfr. S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020; S. Staiano, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, pp. 531 ss.; A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020; M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, pp. 109 ss. Si consenta un rinvio anche a G. Palombino, *Le stagioni del bilanciamento: (nuove) riflessioni sul tempo nel diritto costituzionale dinanzi all'emergenza sanitaria*, in, *Le risposte del diritto in situazioni di emergenza tra ordinamento italiano e dell'Unione europea*, a cura di C. Schepisi, Torino, Giappichelli, 2021, p. 102.

Nell'ambito di queste riflessioni, uno spazio significativo è stato occupato anche dalle problematiche derivanti dai rapporti tra Stato ed enti territoriali. In questo senso, il ragionamento, anche sulla scorta dell'acceso dibattito politico che l'ha preceduto, si è andato sviluppando sulla base delle criticità segnate, nel corso dei mesi passati, dalla diffusione del virus e, dunque, dal conseguente estendersi della situazione emergenziale³. In ogni caso, al di là delle considerazioni su aspetti contingenti, il dibattito sul ruolo degli enti territoriali nella gestione dell'emergenza ha evidenziato come gli stessi siano destinati a svolgere un ruolo centrale nell'attuazione delle politiche promosse a livello centrale e, nello specifico, nella gestione di situazioni straordinarie. A ben vedere, in realtà, questa considerazione non fa altro che confermare un'esigenza già espressa, come noto, dalla Carta costituzionale, laddove il decentramento amministrativo è chiamato a comporre il contenuto di uno dei suoi principi fondamentali (l'art. 5 Cost.)⁴. Sempre in questa direzione, tra l'altro, non può non ravvisarsi come la Repubblica faccia espresso affidamento alla leale collaborazione tra tutti i livelli territoriali che la compongono. Ciò a dimostrazione, in altri termini, di come il ruolo assunto dagli enti territoriali diversi dallo Stato nella gestione dell'emergenza discenda da un ruolo più ampio rispetto a quello normalmente svolto dagli stessi e a cui la Costituzione, appunto, già riconosce estrema rilevanza⁵.

È proprio sulla base di questa considerazione di carattere generale, in realtà, che ci si vuole domandare se gli enti territoriali siano chiamati a svolgere un ruolo altrettanto centrale

³ In una primissima fase, per esempio, il dibattito è confluito sulle questioni attinenti alla necessità, da un lato, di accentrare la gestione dell'emergenza in capo allo Stato e, dall'altro, di riservare comunque competenze specifiche nelle mani delle Regioni, esigenza, quest'ultima, talvolta espressa anche tramite ordinanze regionali in netto contrasto con le decisioni centrali, vicende che hanno sollecitato, come noto, l'intervento della Corte costituzionale. Anche Comuni e Città metropolitane sono stati oggetto della riflessione giuridica, sia in funzione dei poteri, riservati o comunque esercitati, dei Sindaci e delle amministrazioni locali, sia per l'attività di controllo, più o meno rigorosa, circa il rispetto delle misure adottate a livello centrale. F. TORRE, *Il (carattere bidirezionale del) principio di sussidiarietà alla prova dell'emergenza da coronavirus*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 2020, *passim*; M. Mandato, *Il rapporto stato-regioni nella gestione del COVID-19*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2020, pp. 7-8; G. Di Cosimo e G. Menegus, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *Biola Journal, special issue*, 2020, p. 184; E. Longo, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della pandemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fascicolo speciale/2020, pp. 378-407.

⁴ Cfr. S. Staiano, *Costituzione italiana: Art. 5*, Roma, Carocci, 2017; A. Lucarelli e S. Staiano (a cura di), *Le forme di governo tra Italia e Spagna*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 1, 2020; A. Lucarelli e A. Patroni Griffi (a cura di), *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 1, 2019; M. Galdi (a cura di), *Saggi di diritto pubblico*, ETPbooks, Atene, 2020.

⁵ In generale, cfr. A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2019.

anche nella fase di ripresa post-crisi⁶. Il presente contributo, infatti, ha riguardo alle più recenti evoluzioni della fase emergenziale, ovvero alla programmazione delle politiche destinate a determinare l'uscita dalla crisi economica e sociale causata dalla pandemia. In tal senso, l'articolo si propone di riflettere sul se e come Regioni, Città metropolitane e Comuni siano chiamati a svolgere specifiche funzioni in questa fase o se, al contrario, sia la formulazione delle strategie di ripresa economica, che la concreta attuazione delle stesse, siano demandate esclusivamente all'azione dello Stato, sulla base di una sorta di chiamata in sussidiarietà funzionale alla situazione emergenziale.

A ben vedere, avendo riguardo all'approvazione del Recovery Plan da parte dell'Unione europea ed alla conseguente stesura, da parte dell'Italia, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁷, non può non rilevarsi come gli enti territoriali siano sostanzialmente stati esclusi dai tavoli decisionali, e ciò nonostante le sollecitazioni delle Regioni (sia dinanzi all'UE che allo Stato, anche tramite l'intervento della Commissione Affari europei della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome) a vedersi affidato un ruolo più significativo nella programmazione della ripresa⁸.

Al contrario, situazione differente sembra destinata a delinearsi in merito alla concreta attuazione delle misure previste dal PNRR. E ciò in quanto le missioni individuate all'interno del Piano presentano una natura trasversale a tutte le competenze territoriali, richiamando implicitamente l'intervento sia dello Stato che degli altri enti.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alla transizione ecologica e a quella digitale. Per quanto riguarda l'adozione e la promozione di modelli economico-produttivi sostenibili dal punto di vista ambientale⁹, per esempio, è evidente che gli obiettivi prefissati a livello centrale impegnino sia le Regioni (si pensi allo smaltimento dei rifiuti) che le Città metropolitane e

⁶ Al momento in cui si scrive, è evidente come qualsiasi risposta possa assumere un ruolo solo interlocutorio. La crisi pandemica è ancora in corso, così come è ancora vivace il dibattito politico, che coinvolge tutti i livelli di governo del territorio, in merito alle strategie di ripresa e alla loro attuazione. Ciò non toglie, però, che l'attuazione del PNRR, seppur ancora in una fase iniziale, consente di realizzare alcune prime osservazioni, nel tentativo di seguirne le evoluzioni e provare, almeno, ad intercettarne gli orizzonti.

⁷ Il testo del PNRR può essere consultato al seguente link: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

⁸ Sul punto, v. M. Trapani, *La governance del PNRR e le Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2021, rubrica *Fonti delle Regioni ordinarie*, consultabile al seguente link: <https://www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/fonti-regioni-ordinarie/4113-osf-2-2021-regioni-3>; C. Mainardis, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, 2021, fasc. 1-2, pp. 139-153.

⁹ In generale, v. B. Caravita, L. Casseti e A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016.

i Comuni (per esempio, conversione dei trasporti urbani qualora obsoleti e inquinanti). In questa direzione, proprio a questi ultimi (e, nello specifico, ai Comuni di grandi dimensioni), inoltre, sembra spettare un ruolo decisivo anche in materia di urbanizzazione e rigenerazione urbana, tutti temi strettamente legati alle politiche europee previste nel *Green New Deal*¹⁰, così come ad altre e più specifiche azioni promosse dall'Unione (tra le altre, il *New European Bauhaus*)¹¹.

Avendo riguardo al carattere trasversale degli obiettivi di ripresa, stesso ragionamento sembra riproporsi anche rispetto alle missioni di digitalizzazione¹², talvolta funzionali all'adozione di strumenti ecosostenibili, soprattutto considerato che gli scopi cui le stesse concretamente mirano coinvolgono tutte le pubbliche amministrazioni e, dunque, tutti i livelli di governo del territorio¹³.

Allo stesso modo, anche i settori del turismo e della cultura, tra quelli maggiormente colpiti dalla crisi epidemiologica, sembrano richiedere una significativa collaborazione tra i livelli territoriali. Anzi, tra i documenti diffusi relativi al PNRR, si evidenzia la necessità di affidare ai Comuni il rilancio delle attività culturali tramite la destinazione di fondi a ciò espressamente dedicati¹⁴.

Partendo da queste osservazioni di carattere preliminare, il presente lavoro vuole, da un lato, dimostrare come l'inclusione di tutti gli enti territoriali nella programmazione e nell'attuazione delle politiche di ripresa sia, oltre che un'esigenza espressa sul piano costituzionale, anche la modalità capace di garantire in maniera più efficace l'attuazione delle politiche in oggetto, tenuto conto dell'esigenza di *distribuirne* gli effetti benefici equamente su tutto il territorio nazionale. Sul punto, non è un caso, per esempio, che in

¹⁰ Per maggiori informazioni in materia, si rinvio al sito ufficiale della Commissione europea: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it. Su questi temi, v. anche A. Deffenu, *Le terre civiche in Sardegna. Problematiche giuridiche e valorizzazione*, Torino, Giappichelli, 2021.

¹¹ Per maggiori informazioni in materia, si rinvia al sito ufficiale dell'Unione europea: https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_it.

¹² Cfr. A. Papa, *Intelligenza Artificiale e decisioni pubbliche tra tecnocrazia, politica e tutela dei diritti*, in *federalismi.it*, 22, 2022, 101-114.

¹³ Per una riflessione in questo senso, cfr. *Digitalizzazione e sostenibilità: quali vantaggi per l'ambiente dalle nuove tecnologie*, in www.italiaambiente.it.

¹⁴ Si fa qui riferimento a un settore, quello turistico, non specificamente inquadrato tra le competenze legislative dell'art. 117 Cost., e che hanno sollecitato varie riflessioni perché, pur rientrando tra le competenze residuali da assegnare alle regioni, la Corte costituzionale ha comunque ritagliato uno spazio di intervento dello Stato. Sul punto, si rinvia ad A. Papa, *Il turismo culturale in Italia: multilevel governance e promozione dell'identità culturale locale*, in *federalismi.it*, 4/2007.

sede di stesura del PNRR sia stata da più parti richiesta una necessaria attenzione alle condizioni del Mezzogiorno, in coerenza con il Piano Sud 2030¹⁵.

Dall'altro lato, avendo soprattutto riguardo al riparto delle competenze, l'intenzione è quella di indagare l'effettiva partecipazione degli enti territoriali alle politiche di ripresa e dunque la reale predisposizione, in capo alle amministrazioni locali, di strumenti volti a consentire la programmazione di politiche che possano avere un impatto significativo sui territori, soprattutto su quelli che, proprio in funzione della pandemia, hanno dimostrato di trovarsi in condizioni di minore sviluppo (si pensi, ancora una volta, ai temi della transizione digitale ed ecologica). In questa direzione, un'attenzione specifica verrà dedicata alle Città metropolitane e alle sfide che attendono le stesse nel panorama da tracciare grazie al PNRR.

2. Il ruolo di tutti i livelli di governo del territorio nella ripresa economica.

Quanto accaduto a partire dai primi mesi del 2020 ha evidenziato come un'emergenza della portata di quella generata dallo scoppio della pandemia non possa affidarsi al solo intervento statale, ma richieda una necessaria cooperazione tra tutti i livelli di governo del territorio¹⁶.

Tale osservazione discende da più fattori, anche di carattere, per così dire, generale. Partendo dal dato normativo, non può non ricordarsi, in questa sede, come la tutela della salute sia inclusa tra le materie di legislazione concorrente e dunque si apra ad una regolamentazione di dettaglio regionale¹⁷. In questa medesima prospettiva, bisogna anche evidenziare come il contrasto al Covid-19 abbia reso necessarie (necessità confermata dal dato per cui, seppur in misura diversa, la maggior parte dei paesi europei e non solo ha agito secondo modalità simili) misure che, se da un lato richiedevano la rispettiva adozione

¹⁵ Questo costituisce forse uno degli aspetti più critici del Piano, di cui, anche se in parte è ancora prematuro giungere a conclusioni, iniziano ad intravedersi le conseguenze di una strategia a tratti lacunosa. Ci si riferisce, nello specifico, alla difficoltà delle Regioni del Sud di accedere ai fondi, ovvero presentare progetti in linea con i criteri stabiliti dal Governo. Su questi temi, cfr. A. Patroni Griffi, *Federalismo, Mezzogiorno e sviluppo solidale*, in *Quale sviluppo solidale? Un contributo dalla facoltà di teologia*, a cura di G. Di Palma e P. Giustiniani, Napoli, Verbum Ferens, 2010, p. 131.

¹⁶ In generale, cfr. P. BILANCIA (a cura di), *Modelli innovativi di Governance territoriale: Profili teorici e applicativi*, Centro Studi per il Federalismo, Milano, Giuffrè, 2011.

¹⁷ A. Papa, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in *federalismi.it*, 4, 2018.

a livello statale, dall'altro necessitavano di un'attuazione, almeno per alcuni profili, regionale se non addirittura locale¹⁸.

Solo per fare degli esempi, si ragioni sul rispetto delle misure di prevenzione e distanziamento sociale, dal divieto di assembramenti all'utilizzo della mascherina, fino ad arrivare, nelle fasi successive, al possesso del *Green pass* per accedere a determinati luoghi o eventi. Ebbene, risulta evidente come, anche corrispondendo a scelte adottate a livello centrale, tutte le misure menzionate sarebbero risultate vane senza la partecipazione di Regioni ed enti locali alla loro concreta attuazione. Infatti, da un lato, l'effettivo rispetto di queste regole ha richiesto un controllo sul territorio che poteva essere demandato solamente alle autorità locali; dall'altro lato, alla luce delle concrete esigenze o criticità che hanno caratterizzato specifiche aree del paese, è ricaduta comunque sugli enti locali una porzione importante di autonomia nell'adeguamento delle regole alla realtà sociale di riferimento.

Sul punto, si ricordi come le misure adottate a livello nazionale abbiano sempre riconosciuto a Presidenti di Regione e Sindaci la possibilità di adottare decisioni più severe in funzione di specifiche situazioni il cui controllo, naturalmente, non poteva che sfuggire all'attenzione del Governo centrale. Si pensi, ad esempio, alla possibilità dei Sindaci di impedire l'accesso a luoghi idonei a generare assembramenti o dei Presidenti di Regione di conservare l'uso obbligatorio della mascherina anche negli spazi aperti, nonostante a livello centrale si ammettesse di proseguire in questo senso solo in quelli al chiuso¹⁹.

Come evidenziato anche dalla Corte costituzionale, allora, la cabina di regia è rimasta unica, quella centrale²⁰, ma senza rinunciare a una leale collaborazione tra tutti i livelli di

¹⁸ A. Poggi, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in *federalismi.it*, 25, 2020. In generale, si rinvia anche a M. Galdi, *Buon andamento, imparzialità e discrezionalità amministrativa*, Napoli, Liguori Editore, 1996; L. Di Majo, *Il Comitato per la legislazione e la pandemia*, in *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, a cura di L. Bartolucci e L. Di Majo, Napoli, Editoriale scientifica, 2022.

¹⁹ Questi profili rendono bene, a parere di chi scrive, l'idea di quanto le amministrazioni regionali e locali giochino un ruolo centrale nella gestione delle situazioni emergenziali, aspetto che non si discosta, tra l'altro, dalle intenzioni che muovono il disposto costituzionale. Se il decentramento si traduce nella necessità di garantire anche un governo del territorio più vicino alle esigenze dei cittadini, è forse proprio in un contesto emergenziale, e dunque di grande rischio per la vita e la salute dei cittadini, che le amministrazioni regionali e locali sono chiamate a svolgere la più ampia funzione di garanzia, anche nell'ottica di una più ampia realizzazione del principio di sussidiarietà e dunque di massima collaborazione con gli organi dello Stato.

²⁰ D'altronde, l'unico "indizio" che il Costituente ha lasciato all'interno della Carta circa la gestione dell'emergenza corrisponde proprio allo strumento che, per ragioni tecniche e soprattutto per la celerità della sua adozione e relativa produzione di effetti, è stato ritenuto idoneo ad affrontare eventuali situazioni emergenziali. Ebbene, è significativo sottolineare che l'adozione di tale strumento spettò al Governo centrale, a dimostrazione, cioè, di come la gestione di vicende che impattano in modo rilevante sulla vita (in termini generali) della società non possa non essere affidata al livello più alto di esercizio delle funzioni. In questa prospettiva, seppur non facendo esplicito riferimento alla gestione dell'emergenza, sembra essere comunque

governo, cui è stata concessa una certa autonomia tramite la possibilità di adottare, dove necessario, misure più restrittive²¹. Ciò, d'altronde, non ha costituito altro che l'espressione di un principio generale cui si accennava prima e che trova nell'art. 5 Cost. la sua massima espressione. Soprattutto dinanzi ad un'emergenza come quella dovuta alla pandemia da Covid-19, una risposta efficace non poteva che discendere da una stretta collaborazione tra tutti i livelli di governo del territorio, a maggior ragione in un paese storicamente caratterizzato da forti differenze interne.

Quanto appena osservato vale, in modo speculare, anche per la fase di ripresa, soprattutto economica, che ha avuto inizio nello stato più avanzato della pandemia. Anzi, è soprattutto nella fase di attuazione delle politiche di ripresa che emerge ancor di più la necessità di promuovere un modello di intervento economico decentrato, capace di favorire una solida armonia tra tutti i livelli di governo e tra le singole realtà territoriali che compongono la Repubblica.

Infatti, se è vero che quest'ultima si è storicamente caratterizzata per significative differenze, di varia natura, al suo interno, specialmente per quanto riguarda il nord e il sud del paese, è anche vero che una risposta economica, in senso lato, all'emergenza potrà risultare efficiente solo tramite una gestione differenziata e quindi declinata sulla base delle specifiche realtà, nonché esigenze, territoriali. Anche in questo senso, probabilmente, è da considerarsi auspicabile un'attuazione armonica delle politiche di ripresa, tale da appiattire queste differenze e rilanciare determinate aree di sviluppo, considerato che si sono dimostrate tradizionalmente deficitarie rispetto ad altri contesti del paese. Tra gli effetti della pandemia, infatti, vi è stato anche quello di accelerare alcuni processi già in corso (quello di digitalizzazione, in particolare) e, di conseguenza, rendere evidente lo stato di arretratezza in cui versano alcune Regioni italiane²².

rilevante come l'art. 117 Cost. includa tra le competenze esclusive dello Stato materie che lasciano intendere come spetti agli organi di governo centrali disporre delle misure e degli strumenti che hanno riguardo alla sicurezza dei cittadini. In particolare, si legga la lettera d), dove si fa riferimento a difesa, forze armate e sicurezza dello Stato; o ancora, si legga la lettera h), dove si richiamano i concetti di ordine pubblico e sicurezza. In generale, cfr. Sul punto, tra gli altri, cfr. S. CASSESE, *Autarchia*, Enc. del diritto, IV, Milano, 1959; M. Nigro, *Il Governo locale*, Roma, Bulzoni, 1980; G. De Minico, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Napoli, Jovene, 2016; G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unità per la Costituzione*, 2020.

²¹ Ci si riferisce ancora alla sentenza n. 37 del 2021.

²² Sul punto, si tornerà in seguito e si avrà modo di evidenziare come non è certo che la ripresa, e le strategie adottate, siano adatte ad annullare i contrasti territoriali che caratterizzano la penisola. Lo storico divario nord-sud, infatti, potrebbe essere la principale causa del fallimento della ripresa del mezzogiorno, che già sta dimostrando di possedere meno strumenti per accedere efficacemente ai fondi del PNRR.

Riflettendo su temi di carattere più specifico, almeno in termini generali, risulta anche come settori strategici, profondamente colpiti dalla pandemia, rientrino nel campo delle materie affidate alla legislazione concorrente o talvolta residuale.

Oltre quello sanitario, che acquisisce per ovvi motivi una sua inevitabile centralità, si pensi all'istruzione, intorno alla quale sono sorte le più forti criticità dovute allo svolgimento della didattica a distanza (c.d. dad), con tutte le conseguenze relative alle aree meno sviluppate del paese e (talvolta conseguente) all'evasione scolastica; si pensi alla ricerca scientifica e tecnologica, soprattutto quando a sostegno, come sottolinea il testo della Costituzione, dell'innovazione per i settori produttivi; ancora, si ricordi la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e l'organizzazione di attività culturali, altro settore calato in una profonda crisi a causa della prolungata sospensione delle attività pertinenti alla macchina di arte e spettacolo; e, strettamente connesso a quest'ultimo aspetto, il turismo, forse il principale motore dell'economia italiana²³.

E allora, già solo richiamando questi specifici settori ed evidenziandone, allo stesso tempo, la centralità e la complessa crisi dovuta all'emergenza sanitaria, è inevitabile giungere alla conclusione che una vera ripartenza non possa non passare attraverso le scelte e le iniziative di tutti i livelli di governo del territorio. In maniera ancora più significativa rispetto alle misure di contrasto al contagio, è in fase di ripresa che le autonomie meritano di essere valorizzate, certo in una visione *paese* che consenta di promuovere in maniera omogenea una ripartenza di tutto il territorio nazionale ma anche dando ascolto alle più specifiche realtà che caratterizzano la Repubblica.

3. Regioni ed enti territoriali nella fase ascendente della ripresa.

È alla luce di quanto appena affermato che risulta interessante verificare se, al momento di formulare a livello europeo il NGEU e poi, a livello nazionale, il PNRR, vi sia stato un coinvolgimento attivo degli enti territoriali.

In linea del tutto generica, la Comunità europea, prima, e l'Unione europea, dopo, hanno sempre tenuto conto della realtà politica, culturale e dunque territoriale, in senso lato, dei

²³ Su questi temi, cfr. A. PAPA, *Il turismo culturale in Italia: multilevel governance e promozione dell'identità culturale locale*, in *federalismi.it*, 4, 2007.

paesi membri²⁴. Il processo di integrazione, d'altronde, non potrebbe non passare anche da lì, dinanzi ad un panorama così variegato e articolato²⁵. Risale al 1994 l'istituzione del Comitato europeo delle regioni (CdR), organo consultivo dell'Unione che rappresenta gli enti locali e regionali d'Europa²⁶. Funzione di questo organo è quella di permettere alle Città e alle Regioni di partecipare attivamente alle politiche europee, intervenendo nel processo legislativo dell'Unione e facendo così valere la posizione degli enti regionali e locali²⁷.

Più in particolare, la Commissione europea, il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo, al momento di adottare decisioni su tematiche che riguardano direttamente l'amministrazione locale e regionale (quali, tra gli altri, sanità, istruzione, trasporti o energia), devono consultare il CdR. Qualora ciò non avvenga, quest'ultimo può adire la Corte di giustizia. Il Comitato, una volta ricevute le proposte legislative da parte degli organi dell'UE, è invitato a formulare un parere (che comunque può decidere di formulare e trasmettere anche su propria iniziativa)²⁸.

Queste funzioni, tra l'altro, sono state potenziate nel corso degli anni, anche alla luce di una sempre maggiore consapevolezza dell'Unione dinanzi alle potenzialità di un dialogo ampio e costante con tutte le realtà territoriali europee. Si legga, per esempio, la Comunicazione della Commissione 2003/0811, in cui il legame con i Comuni e le regioni d'Europa viene intessuto sulla base di due principali binari, e cioè i principi di apertura (art. 1.1) e di partecipazione (art. 1.2).

Ebbene, ricorrendo agli strumenti che gli sono affidati, il CdR ha offerto proprie osservazioni in merito all'adozione delle politiche di ripresa dell'Unione. In particolare,

²⁴ Cfr. A. Patroni Griffi, *Il ruolo delle regioni nella vita democratica dell'Unione*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2004, pp. 945 ss.; ID., *La "questione" regionale ed il futuro dell'Europa*, in *Il processo di integrazione europea tra crisi di identità e prospettive di ripresa*, a cura di L. Chieffi, Torino, Giappichelli, 2009, p. 33.

²⁵ Cfr. P. Bilancia, *The Dynamics of the European Integration and the Impact on the National Constitutional Law*, Milano, Giuffrè, 2012; G. Cavaggion, *Riflessioni su principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *federalismi.it*, 4, 2022, pp. 226 ss.

²⁶ Al seguente link possono consultarsi le attività realizzate dal Comitato: <https://cor.europa.eu/it>.

²⁷ Su questi temi, cfr. M.C. Girardi, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, 2, 2021, pp. 337-357.

²⁸ Per una ricostruzione sul punto, e più in generale in materia di partecipazione delle Regioni al processo di integrazione europea, si rinvia a C. Perathoner, *Le "Regioni nel diritto dell'Unione europea: limiti, potenzialità e visioni"*, in *federalismi.it*, 7, 2020. Seppur più risalente, si veda anche G. Allegri, *Il ruolo del Comitato delle Regioni d'Europa nelle istituzioni comunitarie in trasformazione*, in *federalismi.it*, 4 dicembre 2002. Cfr. anche D. Messina, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, a cura di A. Papa, Torino, Giappichelli, 2016.

dinanzi alle sfide che attendono il vecchio continente, il Comitato ha adottato e resa nota, il 4 dicembre del 2020, una dichiarazione politica in cui evidenzia come la ripresa economica potrà essere conseguita soltanto se gli enti locali e regionali svolgeranno un ruolo centrale nel progettarla e realizzarla. Inoltre, il Comitato ha ricordato come la coesione sia un valore fondamentale e debba diventare la bussola di tutte le politiche dell'UE. Anche per questo motivo, il CdR ha domandato un accesso diretto ai fondi di ripresa per poter realizzare progetti locali verdi e sostenere l'obiettivo europeo di dar vita ad un continente a zero emissioni di carbonio. Infine, si legge che «la Conferenza dovrebbe condurre a una revisione della *governance* dell'UE che consenta di progredire verso un'Europa *a tre dimensioni*, in cui tutti i livelli di *governance* – europeo, nazionale, regionale e locale – collaborino su un piano di parità».

Tuttavia, osservando le modalità tramite cui si è giunti alla formulazione del PNRR italiano, non può che rilevarsi come le Regioni e gli enti locali non abbiano giocato un ruolo rilevante. Per quanto l'instaurazione di un dialogo tra i livelli interni di governo del territorio sia in un certo senso inevitabile, alla luce della conformazione dell'ordinamento italiano e degli strumenti (in particolare la Conferenza delle Regioni) che lo consentono, è stato evidenziato come il Piano sia stato il frutto di una regia prevalentemente statale, traducendosi in “un impianto di tipo *top-down*, nel quale i soggetti titolari sono esclusivamente le amministrazioni ministeriali, mentre alle regioni, alle province e soprattutto ai comuni compete, per molti interventi, la delicata ed essenziale funzione di soggetti attuatori”²⁹.

In questa prospettiva, bisogna necessariamente sottolineare come, restando ferma la centralità delle Regioni e degli enti locali nella gestione dell'emergenza e della successiva ripresa, la regolamentazione delle misure volte in tal senso abbia trovato traduzione soprattutto a livello centrale. Ciò sembra confermare l'impostazione per cui, dinanzi ad un evento della portata di una pandemia come quella da Covid-19, la cabina di regia, come

²⁹ Cit. N. Lupo, *Il Piano nazionale*, cit., p. 11, dove si afferma ancora come «sia chiaro peraltro che la territorializzazione degli investimenti rappresenta una partita decisiva, in cui è costituzionalmente necessario un effettivo coinvolgimento delle autonomie interessate, in forme aggregate o individuali a seconda dei casi. Non va dimenticato che una delle finalità del Piano consiste appunto nella riduzione di quegli squilibri territoriali che invece sono andati accrescendosi negli ultimi decenni: per fronteggiare questi ultimi, com'è noto, si è stabilito che una quota di almeno il 40% delle risorse che possono essere ripartite sul territorio, anche attraverso bandi, sia destinata alle Regioni del Mezzogiorno».

evidenziato anche dalla giurisprudenza costituzionale, non possa che ricadere in capo allo Stato.

La medesima impostazione sembra aver trovato un chiaro riscontro anche con riguardo all'adozione delle misure dirette a contrastare gli effetti dell'emergenza e, nello specifico, alla formulazione del PNRR. In altri termini, l'interesse nazionale che si pone alla base del perseguimento delle strategie individuate dal Piano ne ha caratterizzato anche le modalità di adozione, nel senso che la strategia complessiva che risulta dal suo testo è frutto di una visione d'insieme che solo il governo centrale poteva imprimere all'interno di un *pacchetto* di investimenti di questa portata. Regioni ed enti territoriali, in altre parole, sembrerebbero essere rimaste estranee alla formulazione delle politiche di ripresa e, dunque, dai tavoli decisionali che ne hanno accompagnato l'adozione.

D'altronde, da un'analisi di carattere generale sui principali ambiti investiti dalla crisi economica, da un lato, e quelli concretamente richiamati nel PNRR, dall'altro, è stato già evidenziato come la ripresa economica del paese non possa che passare per tutti i livelli di governo del territorio. Pertanto, a fronte di queste osservazioni, è necessario evidenziare come il reale coinvolgimento degli enti territoriali nelle strategie di ripresa possa verificarsi sulla base di due distinti binari. Uno di carattere, per così dire, testuale, ovvero vedere in che modo tali soggetti possano effettivamente accedere ai fondi predisposti dal *Next Generation EU* e dal PNRR; l'altro di carattere, in un certo senso, pratico, da poter verificare solo nel corso del periodo coperto dal Piano (fino al 2026), e cioè osservare come gli enti territoriali agiranno concretamente sulla base delle azioni che sono state loro concesse.

4. Regioni ed enti territoriali nella fase discendente della ripresa e nella *governance* del PNRR.

Discorso distinto può condursi relativamente alla fase discendente della ripresa. Infatti, anche, e forse soprattutto, a fronte di una organizzazione centrale dei fondi disposti dal NGEU attraverso il PNRR, Regioni ed enti locali sembrano chiamati a svolgere un ruolo significativo. In tal senso, come si legge nella Relazione sullo stato di attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza, del 23 dicembre 2021, «gli enti territoriali ricoprono un ruolo

centrale per il successo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in qualità di soggetti attuatori di gran parte dei progetti. Si stima che circa il 36 per cento delle risorse del PNRR saranno affidate a Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane o altre amministrazioni locali (66 miliardi di euro nel caso del PNRR in senso stretto, che si estendono a 80 miliardi di euro se si considera anche il Piano nazionale per gli investimenti complementari). Il coinvolgimento degli enti territoriali attraversa le sei missioni del Piano, con una particolare concentrazione nell'area della Missione 5, Inclusione e coesione, destinata prevalentemente ai Comuni, e nell'area della Missione 6, Salute, destinata quasi esclusivamente alle Regioni»³⁰.

Non potrebbe, d'altronde, essere altrimenti. Le caratteristiche morfologiche della Penisola italiana e la grande varietà, anche di carattere culturale, che ne caratterizza la popolazione, infatti, non possono che evidenziare come si dimostrerebbe di scarso successo una politica di investimenti (dalla portata eccezionale, sicuramente unica nella storia italiana, ma non solo) che non tenga conto di tale realtà. E ciò anche in considerazione dei forti divari territoriali che, tradizionalmente, ne hanno segnato l'economia, dando vita a un paese diviso sotto vari punti di vista³¹.

Quest'ultima considerazione, tra l'altro, sembra semplificare le problematiche *territoriali* della penisola e ridurle, sostanzialmente, ad una "questione meridionale"³². In realtà, ferma restando la certezza che il Sud del paese necessiti di un rilancio effettivo (strategia difatti inclusa nel PNRR), deve evidenziarsi come i divari tra i territori italiani varino a seconda di varie componenti, anche a prescindere, talvolta, dalla effettiva latitudine a cui gli stessi si collocano.

Non vi è dubbio, per esempio, che il Meridione e le isole siano protagonisti dei traffici turistici, anche internazionali, settore che rappresenta notoriamente uno dei principali motori dell'economia nazionale. Allo stesso tempo, il modello di turismo affermatosi negli anni non si dimostra sostenibile, anche dal punto di vista ambientale, a fronte di un

³⁰ Su questi temi, v. A. Papa, *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti di Convegno, Centro studi sul federalismo, 2019, pp. 63 ss.; A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato e coesione territoriale*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti di Convegno, Centro studi sul federalismo, 2019, p. 17 ss.; A. Patroni Griffi (a cura di), *Il governo delle regioni tra politica e amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2007; A. Napolitano, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni*, in *federalismi.it*, 21, 2018.

³¹ In generale, cfr. C. Capolupo e R. Manfredi, *Emergenza pandemica, disciplina dell'emergenza e sospensione delle garanzie costituzionali. Un primo bilancio*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022.

³² Su questi temi, cfr. T.E. Frosini (a cura di), *Meridionalismo come costituzionalismo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2022.

abbandono dei borghi storici e di una gentrificazione che investe i centri più noti. Stesso ragionamento vale per le regioni settentrionali (si pensi alle località sciistiche), dove però si assiste anche ad una maggiore proliferazione dell'industria e ad un più elevato grado di digitalizzazione, a fronte di aree del paese che vivono una sostanziale arretratezza in questi ambiti.

Ebbene, la centralità delle Regioni e degli enti locali nella ripresa economica del paese discende proprio dall'esigenza di valorizzare tutte le ricchezze del territorio italiano, che, sulla base delle differenze che lo caratterizzano, richiede anche interventi declinati in funzione delle specifiche esigenze espresse da ciascuna delle sue realtà, comprese quelle più piccole o meno conosciute. Nessuna delle missioni previste dal PNRR, infatti, potrà considerarsi raggiunta se non dimostrerà una sua trasversalità anche a livello territoriale³³. In base a quanto appena osservato, emerge in maniera chiara come Regioni ed enti locali siano chiamati a svolgere una funzione centrale relativamente all'attuazione del PNRR, soprattutto alla luce dei fondi che sono loro concessi, dato che va analizzato in maniera congiunta alle attività loro riconosciute di monitoraggio e, in termini generali, confronto istituzionale sul corretto funzionamento del Piano di ripresa e resilienza.

Ebbene, se per quanto concerne la formulazione del PNRR è stato evidenziato come l'individuazione delle strategie di ripresa (e dunque le relative missioni e obiettivi) si sia concentrata al livello nazionale e sovranazionale, differente panorama sembra delinearsi con riguardo alla fase di attuazione.

In primo luogo, deve ravvisarsi come elementi interessanti in questa prospettiva emergano dalla composizione della cabina di regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presieduta dal Presidente del Consiglio, la quale altro non è che l'organo politico posto al centro della *governance* del Piano, in quanto detiene poteri di indirizzo, impulso e coordinamento della sua attuazione³⁴. All'interno della cabina, accanto ai Ministri e ai

³³ Cfr. A. Galera Victoria, *Las desigualdades territoriales en España*, in *Meridionalismo come costituzionalismo*, op. cit., p. 93.

³⁴ «Le funzioni della Cabina di regia PNRR riflettono l'esigenza di garantire, al massimo livello di responsabilità politica, il controllo sull'attuazione del Piano, perché questa sia tempestiva e coerente con gli obiettivi e i traguardi individuati. La Cabina riceve informative regolari sull'attuazione degli interventi; esamina ostacoli e criticità; promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo; propone, ove ne ricorrano le condizioni, l'attivazione dei poteri sostitutivi; formula indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal Servizio centrale per il PNRR costituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze; si avvale dell'Ufficio per il programma di governo della Presidenza del Consiglio per il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi; segnala eventuali interventi legislativi

Sottosegretari di Stato, convocati, naturalmente, in funzione delle specifiche materie di volta in volta affrontate, siedono anche i Presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, il Presidente dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani e quello dell'Unione delle province d'Italia, sempre sulla base delle materie di competenza.

Funzione di coordinamento tra i diversi livelli di governo del territorio è poi affidata al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, che ha «l'obiettivo di individuare procedure e sedi istituzionali volte a garantire un confronto strutturato e continuativo con gli enti territoriali e le parti sociali» e assicura «il loro coinvolgimento lungo l'intero percorso di sviluppo e realizzazione degli interventi». In altre parole, il Tavolo ha funzioni consultive finalizzate ad assicurare una più celere attuazione degli interventi. Si noti, tra l'altro, come un organismo di questo tipo rappresenti, almeno per ora, un unicum nel panorama europeo, non essendo previsto da nessuno degli altri Stati membri.

Oltre al Tavolo permanente, in sede di esame parlamentare del PNRR, è stata prevista un'ulteriore misura in materia di *governance*, e cioè la possibilità delle amministrazioni centrali di svolgere periodicamente tavoli di settore e territoriali sui progetti di investimento e sulle riforme territoriali. In questa direzione, un vero ruolo di raccordo è svolto dal Ministero per gli affari regionali e le autonomie, il quale è chiamato a coordinare i vari organismi della *governance* del Piano sulla base delle competenze costituzionalmente attribuite a Regioni, province autonome ed enti locali. Come si legge nella *Relazione sullo stato di attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza*, «nell'esercizio di questa funzione, presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie sono stati costituiti tavoli tecnici di confronto permanente tra i Ministeri, le Regioni e le autonomie locali, finalizzati ad assicurare una condivisione dei contenuti degli interventi previsti nel PNRR e a definirne le modalità di attuazione con il coinvolgimento degli enti territoriali. Tale attività ha trovato recentemente una sistematizzazione, con l'istituzione presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri del Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le Regioni e le Province

all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione», cfr. *Relazione sullo stato di attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza*, del 23 dicembre 2021, p. 9.

autonome di Trento e di Bolzano, con lo scopo di garantire il raccordo tra le Amministrazioni statali titolari di interventi del Piano e gli enti territoriali»³⁵.

5. Le sfide allo sviluppo per le grandi Città metropolitane.

All'interno del panorama tracciato, sembra interessante riflettere su come le Città metropolitane possano essere chiamate a svolgere uno specifico ruolo nella fase di ripresa, e ciò partendo proprio dal dato per cui le stesse detengono un loro peso specifico nel perseguimento di obiettivi di interesse nazionale³⁶.

In tal senso, infatti, si ricordi come sia grazie alla riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, che le Città metropolitane compongono, insieme a Comuni, Province e Regioni, il territorio della Repubblica, come si evince dall'art. 114 Cost.³⁷. A ben vedere, in realtà, l'istituzione dell'ente è ancora più risalente, dovendosi attribuire la nascita delle Città metropolitane alla legge dell'8 giugno 1990, n. 142, la quale, agli artt. 17 e 18, stabiliva il rispettivo procedimento istitutivo e le regole organizzative, lasciando all'iniziativa di Regioni ed enti locali interessati il compito di delimitare i territori da includere nelle aree metropolitane.

Questa normativa, riprodotta senza reali modificazioni dal TUEL nel 2000, è però rimasta inattuata, anche per criticità non direttamente legate alla sua formulazione. Se da un lato, infatti, non può non ravvisarsi come il concetto di *area metropolitana* non fosse stato sufficientemente circoscritto, dall'altro bisogna segnalare come gli enti territoriali coinvolti non si siano dimostrati celeri nel recepire la nuova regolamentazione, senza considerare la difficoltà, da più parti segnalata, di coordinare aree territoriali eterogenee sotto molteplici punti di vista.

³⁵ Il Nucleo, come le altre strutture operative fino al 31 dicembre 2026, è chiamato a curare l'istruttoria dei tavoli tecnici di confronto settoriali con gli enti territoriali; a prestare supporto alle Regioni e alle province autonome nell'elaborazione di un "progetto bandiera" coerente con le linee di intervento previste dal PNRR, cioè di un'iniziativa che presenti particolare rilevanza strategica per le medesime regioni e province autonome; a prestare attività di assistenza agli enti territoriali con particolare riferimento ai piccoli comuni, ai comuni insulari e ai comuni delle zone montane.

³⁶ A. Patroni Griffi e M. Ricca (a cura di), *Gli enti locali nello scenario federalista*, Roma, Formez, 2006.

³⁷ In generale, cfr. A. Lucarelli, *La città metropolitana: un modello a piramide rovesciata*, in *federalismi.it*, 1, 2014.

La disciplina del TUEL è stata abrogata solo nel 2012, dal d.l. n. 95 (modificato in sede di conversione dalla l. 135 dello stesso anno), il quale, all'art. 18, ha previsto l'istituzione delle Città metropolitane e la soppressione delle province nei territori di pertinenza delle stesse (province che, tra l'altro, avevano già subito un riordino per mano del d.l. n. 201 del 2011).

Anche la disciplina contenuta in questi decreti, tuttavia, non ha mai trovato una reale attuazione. Con una sentenza del 2013, infatti, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di tutte le norme approvate in materia di riordino delle province e istituzione delle Città metropolitane. Più nello specifico, i giudici della Consulta hanno ravvisato come si fosse verificata una sostanziale deformazione della funzione del decreto legge, come configurato dall'art. 77 Cost., il quale è un «atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza», e non è dunque «utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate»³⁸.

In questo panorama, la legge 7 aprile 2014, nota come riforma *Delrio*, segna un momento di svolta, avendo effettivamente dato inizio all'attuazione delle Città metropolitane e dunque sostanzialmente ridisegnato la *governance* territoriale della penisola³⁹. Elemento essenziale, in questo senso, è già la definizione contenuta nell'articolo 1, come 2, dove si legge che le Città metropolitane sono «enti territoriali di area vasta [...] con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee». In questa sede, a ben vedere, risulta come questa disposizione contenga importanti indicazioni utili ad inquadrare il ruolo delle Città metropolitane nelle dinamiche politiche del paese e, più nello specifico, nelle strategie di ripresa economica. La riforma *Delrio*, infatti, oltre ad avere ridisegnato il piano della rappresentanza territoriale e della forma di governo degli enti in questione, spinge il ruolo delle aree metropolitane molto al di là del

³⁸ Sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013.

³⁹ Cfr. F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali, Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Milano, Giuffrè, 2015. Fra i diversi commenti e raccolte di saggi dedicati a questa legge, si segnala L. Vandelli, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Rimini, Maggioli Editore, 2014; A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014 n. 56*, Napoli, Jovene, 2014; F. Fabrizi. E G.M. Salerno (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014.

solo interesse dei territori di competenza. Le finalità delle Città metropolitane, infatti, «in quanto incentrate tutte intorno allo sviluppo strategico del territorio, sono di interesse anche nazionale e il cui raggiungimento ha effetto anche sullo sviluppo di tutto il Paese»⁴⁰. E si badi bene, il ruolo delle Città metropolitane, che finisce per ricoprire “una posizione del tutto nuova nel panorama italiano”, finisce per svolgere funzioni essenziali, almeno nelle intenzioni della riforma, anche a livello sovranazionale⁴¹.

5.1. Le funzioni delle Città metropolitane dinanzi agli obiettivi del PNRR: quale spazio per un trasferimento di funzioni ulteriori?

La lettura della riforma Delrio offre degli spunti di riflessione particolarmente interessanti al momento di conservare, come sfondo principale del presente lavoro, il contenuto del PNRR. È infatti evidente come tutti i principali interventi previsti dal Piano siano speculari rispetto all’attribuzione di funzioni che leggiamo nella legge del 2014. In altre parole, il Piano sembra riflettere una composizione della *governance* territoriale del paese che tiene fortemente conto del ruolo che le Città metropolitane sono chiamate a svolgere. E, considerato che gli enti locali sono i soggetti su cui sostanzialmente grava l’attuazione del PNRR, questa dinamica non può certo ritenersi frutto della mera casualità, ma sembra rispondere, al contrario, a delle specifiche esigenze⁴².

Per riflettere in questa direzione, basti fare riferimento alle funzioni delle Città metropolitane già come individuate, in termini generici, nell’art. 1, co. 2, della Legge Delrio. E ciò vale a partire dalla «cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano». È evidente, infatti, come in quest’ambito possano rientrare (almeno potenzialmente, ma i bandi già pubblicati sembrerebbero confermarlo) praticamente tutti gli obiettivi della ripresa. Senza alcun dubbio, per esempio, quelli legati alla rigenerazione urbana, che già di per sé, tra l’altro, ha una chiara natura trasversale. Ma neanche

⁴⁰ Cit. F. Pizzetti, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l’opposto destino delle Città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, p. 6; F. Pizzetti, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, 206, 2014.

⁴¹ Cfr. A. Patroni Griffi, *Le città metropolitane nel guado costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 14, 2016.

⁴² In generale, cfr. A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, Giappichelli, 2016.

potrebbero escludersi dalle strategie di sviluppo cittadino gli interventi in materia di transizione verde e, soprattutto, digitale.

La costruzione delle c.d. *smart city*, infatti, è forse uno dei progetti più avanguardistici del XXI secolo, ma al tempo stesso anche maggiormente connesso all'esercizio e alla tutela dei diritti nella società digitale. Se è vero, in tal senso, che la genesi di una vera cittadinanza digitale sia un tramite necessario per consentire il pieno sviluppo dell'individuo nella società contemporanea, il processo di digitalizzazione delle città, che sono l'habitat quotidiano dell'individuo⁴³, non può che costituire un elemento fondamentale della transizione digitale promossa dal NGEU e dal PNRR.

Anche in questa prospettiva, si ragiona sulla «promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana». Nella descrizione di queste funzioni, infatti, si ripropongono con forza sia i temi della transizione verde che quelli della transizione digitale. Rispetto ai primi, soprattutto con riguardo ai trasporti, si pensi all'implementazione di mezzi pubblici sostenibili, così come allo sviluppo delle piste ciclabili cittadine (non solo quelle a fini turistici, ma soprattutto destinate ai residenti) e anche alla promozione di servizi di *sharing*. Rispetto ai secondi, che evidentemente si intersecano in più punti con gli obiettivi della transizione verde (si pensi proprio alla fruibilità delle applicazioni di *sharing* appena menzionate), torna il tema dell'accesso ai servizi, sempre più destinato a essere tarato su un cittadino digitale, che domanda, cioè, nuove modalità di dialogo con la pubblica amministrazione⁴⁴.

Infine, sempre nella Legge Delrio si coglie il riferimento alla «cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee», funzione che, in un certo senso, ricalca la competenza legislativa concorrente affidata alle Regioni in punto di rapporti con l'Unione europea. Una funzione di questo tipo non potrebbe non catturare l'attenzione nell'ambito di una ricerca di questo tipo, che ha riguardo, sostanzialmente, a quella che potrebbe dimostrarsi una nuova fase del processo di integrazione⁴⁵.

⁴³ Su questi temi, in generale, cfr. S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Bari-Roma, Laterza, 2012; ID., *Tecnologie e diritti*, Bologna, Il Mulino, 2021.

⁴⁴ Cfr. A. Papa, *Intelligenza artificiale e decisioni pubbliche tra tecnica, politica e tutela dei diritti*, in *federalismi.it*, 22, 2022, pp. 101-114.

⁴⁵ Su questi temi, cfr. G. Cavaggion, *Crisi sanitaria "Covid-19", solidarietà fiscale e integrazione europea*, in *Centro Studi sul Federalismo Research Papers*, 2020.

Fermo restando che molte di queste osservazioni sono inevitabilmente aperte all'esigenza di attendere la effettiva attuazione del Piano, e quindi dovendo attendere gli sviluppi futuri delle politiche di ripresa, non ci si può che domandare se altre funzioni siano destinate ad essere trasferite alle Città metropolitane da parte delle Regioni. Questa, infatti, è una finestra lasciata aperta dalla Legge Delrio, ma che in realtà non ha trovato attuazione sino ad ora. Il trasferimento di funzioni, tuttavia, non ha visto una reale concretizzazione per una mancanza di fondi da investire in tal senso, dovendo ricordare, infatti, come la legge in oggetto giungeva alla sua entrata in vigore in una fase storica ancora fortemente legata alla crisi finanziaria, che solo due anni prima aveva condotto alla revisione degli artt. 81 e 97 Cost., dove anche le Regioni e gli enti locali venivano limitati nelle loro decisioni di spesa dai nuovi principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito⁴⁶. Ci si chiede, allora, se i fondi del PNRR possano divenire il tramite grazie al quale procedere a un trasferimento di funzioni dalle Regioni alle Città metropolitane e, in questa direzione, ridisegnare ancora la *governance* del territorio italiano.

5.2. Le grandi Città metropolitane come motore della ripresa.

Anche alla luce di quanto appena affermato, il PNRR non poteva non riservare uno specifico spazio di intervento alle Città metropolitane. Ciò, in realtà, dipende da più fattori e quindi da molteplici ragioni che pongono tali centri urbanizzati in una posizione particolare relativamente ai piani di sviluppo, e che si riassumono sia in elementi di criticità, sia in elementi di grande potenzialità. In tal senso, bisogna segnalare che il 17 gennaio 2022 «è stato avviato un confronto con i rappresentanti del MIMS, dell'Anci e con i sindaci delle 14 Città metropolitane per identificare le priorità a livello locale in tema di infrastrutture, mobilità e rigenerazione urbana e per far sì che le risorse del PNRR, del Fondo Complementare e dei fondi ordinari di bilancio si traducano in investimenti in linea con le sfide delle grandi aree urbane nel processo di transizione digitale ed ecologica»⁴⁷.

⁴⁶ Cfr. A. Saitta, *Fiscal Compact tra Costituzione, trattati e politica*, in *Rivista AIC*, 4, 2017, pp. 1-10; P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996; F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo: intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo*, Torino, Giappichelli, 2022.

⁴⁷ Per maggiori informazioni, si rinvia al seguente link: <https://www.osservatoriorecovery.it/partito-il-confronto-tra-mims-anci-e-le-citta-metropolitane-sulle-politiche-urbane-del-pnrr/>.

Per quanto riguarda le criticità, le Città metropolitane si caratterizzano, spesso, per la difficoltà di favorire amministrazioni efficienti, ovvero in grado di agire equamente su tutto il territorio di riferimento. Tali enti, infatti, anche in virtù della loro grande estensione, sono chiamati a tener conto di un sostrato sociale complesso, caratterizzato da istanze e condizioni di vita particolarmente eterogenee. È noto, d'altronde, come questa difficoltà si traduca, spesso, nella marginalizzazione delle periferie, dove si registra sia una qualità più scarsa dei servizi offerti, e dunque della vita in generale, e, anche come conseguenza di ciò, un proliferare di attività illecite.

A fronte di questi elementi critici, però, è anche vero che le Città metropolitane rappresentano un campo nevralgico dove si giocano tutte le principali sfide individuate dal PNRR. In generale, migliorare le condizioni di vita di questi centri, soprattutto tramite i processi di transizione verde e digitale, è un'azione che non solo trae beneficio alle singole comunità, ma anche al più generale sviluppo del paese⁴⁸. In tal senso, si rifletta sulla possibilità delle grandi Città metropolitane di attrarre ingenti capitali e la correlata chance di offrire occupazione.

Inoltre, sempre in questa prospettiva, si consideri che il vantaggio sociale ed economico che deriva dalla crescita delle aree metropolitane interessa territori, e dunque comunità, particolarmente vasti. Anche per queste ragioni, la condizione delle grandi Città metropolitane è stata assunta quale prisma attraverso il quale ragionare sulla più generale situazione del paese (sulla distinzione, in particolare, tra nord e sud) o comunque registrare il sentimento, anche politico, dei cittadini tramite le loro scelte a livello amministrativo.

Ragionando in questi termini, un ambito di grande rilievo è quello della rigenerazione urbana, obiettivo evidentemente trasversale a tutto il PNRR. Si nota già dall'indice, infatti, come il riferimento a questo obiettivo coinvolga tutte le missioni del Piano, inclusa la transizione verde. Le Città metropolitane, nello specifico, sono state spesso oggetto di rapidi processi di urbanizzazione che hanno marginalizzato o determinato la scomparsa di

⁴⁸ Le finalità delle Città metropolitane, infatti, «sono di interesse anche nazionale e il cui raggiungimento ha effetto anche sullo sviluppo di tutto il Paese. Le Città metropolitane non sono dunque enti orientati a assicurare i servizi e a soddisfare i bisogni essenziali dei cittadini: compito questo che resta incentrato soprattutto sui comuni. Le Città metropolitane sono invece enti finalizzate invece a promuovere lo sviluppo del loro territorio e tutte le condizioni, anche infrastrutturali, necessarie a questo scopo. Dunque, le Città metropolitane hanno il potere e il dovere di assicurare anche la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, ma solo in quanto queste siano di interesse della città metropolitana e essenziali dunque allo sviluppo del territorio. In questo quadro la città metropolitana si vede riconosciuta una posizione del tutto nuova nel panorama italiano», cfr. F. Pizzetti, op. cit., p. 6.

aree verdi nei centri abitati, o, allo stesso tempo, dato luogo a uno sfruttamento del suolo urbano irrazionale e poco attento alla qualità della vita. In tal senso, leggendo la riforma Delrio, è evidente come siano molteplici gli interventi che spettano alle Città metropolitane in virtù della funzione loro assegnata di sviluppo strategico del territorio urbano.

In realtà, il Piano illustra come l'attuazione di programmi di rigenerazione nelle Città metropolitane miri al soddisfacimento di più interessi. Ciò vale a partire, naturalmente, dalla generale qualità della vita. In particolare, rendere i grandi centri abitati più sostenibili ha chiaramente un impatto positivo non solo su chi li vive oggi ma anche nella prospettiva di garantire alle future generazioni la possibilità di vivere in un ambiente sano⁴⁹.

Non meno importante è l'aspetto occupazionale, laddove il finanziamento di tutti i progetti rientranti nella missione in oggetto ha come effetto quello di rilanciare l'economia e in particolare l'edilizia. Si pensi, nello specifico, ai bonus riconosciuti ai fabbricati, che mira, a ben vedere, al raggiungimento di molteplici obiettivi. Quello più evidente è il miglioramento del decoro urbano, considerato che gran parte del finanziamento ha riguardo proprio alle facciate degli edifici e dunque alle porzioni degli stessi visibili dall'esterno. Altro obiettivo corrisponde con la riqualificazione energetica, volto sia a migliorare l'efficienza energetica degli edifici, che a implementare modelli di sviluppo urbano sostenibili.

In questa prospettiva opera il PINQuA (*Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare*), la cui attuazione può considerarsi già in uno stato avanzato. In particolare, il 4 novembre 2021 è stato pubblicato il decreto ministeriale di approvazione degli elenchi dei beneficiari e delle proposte, incluse quelle delle Città metropolitane⁵⁰.

Nell'ambito delle missioni in materia di coesione sociale, infrastrutture e famiglia, il PNRR dedica uno spazio al tema che può riassumersi sotto la denominazione di emergenza

⁴⁹ Cfr. R. Bifulco e A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008; D. Porena, *Il principio di sostenibilità: contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, Giappichelli, 2017; si consenta un rinvio anche a G. Palombino, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 24, 2020, p. 249.

⁵⁰ «Gli interventi previsti dal decreto, che sono finalizzati a ridurre il disagio abitativo aumentando il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, a rigenerare il tessuto socioeconomico dei centri urbani, a migliorare l'accessibilità, la funzionalità e la sicurezza di spazi e luoghi degradati, spesso localizzati nelle periferie, ammontano complessivamente a 2,82 miliardi di euro. Gli elenchi sono redatti tenendo conto della riserva del 40% delle risorse per le Regioni del Mezzogiorno e dell'obbligo di finanziamento di almeno una proposta per ciascuna Regione», cit. <https://www.osservatoriorecovery.it/il-decreto-mims-sul-programma-innovativo-nazionale-per-la-qualita-dellabitare-pinqu/>.

abitativa, ovvero la condizione di coloro, individui, gruppi di individui o famiglie, che non posseggono, e dunque non possono far affidamento su, una fissa dimora. Una condizione di questo tipo, naturalmente, influisce su tutta una serie di aspetti di cui la generale condizione di vita è solo una faccia, seppure, probabilmente, la più drammatica. Si rifletta, per esempio, sulle scarse possibilità di integrazione, la marginalizzazione culturale, soprattutto per le fasce di età più giovani, sulle prospettive di occupazione e sulla generale fragilità.

Sul punto, fermo restando che l'intervento si riferisce a tutti i centri urbani, già nel PNRR si individua una maggior attenzione, sul tema, alle Città metropolitane, probabilmente perché, statisticamente e comunque per ragioni di estensione territoriale, si dimostrano maggiormente esposte a rischi di questo tipo. In particolare, l'idea è quella di ridurre situazioni di emarginazione, degrado sociale e, così, migliorare il decoro urbano, obiettivi da perseguirsi tramite *Piani Urbani Integrati*, la cui realizzazione è dedicata «alle periferie delle Città metropolitane e prevede una pianificazione urbanistica partecipata, con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile. Nelle aree metropolitane si potranno realizzare sinergie di pianificazione tra il Comune *principale* ed i Comuni limitrofi più piccoli con l'obiettivo di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità».

Le linee di intervento, in tal senso, sono di due tipi, entrambe strettamente connesse con gli investimenti in materia di rigenerazione urbana. L'intenzione, infatti, è quella di sfruttare strutture già esistenti, non diversamente utilizzate e destinarle allo scopo sociale qui indagato. In particolare, l'investimento riguarda: l'*Housing* temporaneo, ovvero la messa a disposizione, per 24 mesi, di appartamenti a favore di individui o famiglie, attivando, contestualmente, programmi di sviluppo della crescita personale⁵¹; stazioni di posta, e quindi alloggi notturni, a cui però possa collegarsi tutta una serie di altri servizi che vanno dalla ristorazione alla accessibilità dei centri per l'impiego.

⁵¹ In materia di *social housing*, si veda F. Gaspari, *Il social housing nel nuovo diritto delle città*, in *federalismi.it*, 21, 2018, il quale evidenzia la rilevanza giuridica del “diritto della città” affermando come «tale diritto è preordinato a tutelare beni di rilevanza costituzionale e l'edilizia residenziale pubblica e l'Housing sociale assumono carattere essenziale per l'integrazione e la coesione sociale. Assicurare la soddisfazione di tali esigenze è, in primo luogo, compito delle politiche urbane e un ruolo di assoluto rilievo viene svolto dalle comunità territoriali più vicine ai cittadini: i Comuni, o meglio le città, che stanno diventando sempre più “intelligenti” (smart city) ed hanno suscitato un crescente interesse scientifico fino a configurare un vero e proprio “diritto della città”, una nuova frontiera del diritto amministrativo».

Sempre avendo riguardo alle grandi Città metropolitane, un ambito di intervento di particolare interesse è rappresentato dalla conversione del trasporto urbano a vantaggio di modelli sostenibili. È evidente, in realtà, come la conversione del trasporto (in generale, non solo cittadino) non riguardi solo le aree metropolitane, ma è proprio con riferimento a queste ultime che l'azione sembra coniugare la soluzione a tutta una serie di criticità. Ferma restando, ovviamente, la comune direzione a favore della transizione verde, è infatti inevitabile che sia proprio nelle Città metropolitane che un trasporto più sostenibile sia destinato a generare i maggiori vantaggi, tenuto conto della mole di traffico urbano dovuta sia alle attività commerciali e lavorative, sia ai flussi turistici (talvolta anche solo *transitori*, in funzione delle mete aeroportuali).

In questa medesima prospettiva, emerge come gli obiettivi della transizione verde coincidano anche con la promozione di un servizio più efficiente nel momento in cui si registra un ricorso sempre più significativo allo strumento digitale. In tal senso, si rifletta sull'utilizzo sempre più frequente (già presente in alcuni capoluoghi ma in via di installazione e potenziamento in tutti i centri metropolitani) dei biglietti elettronici, ovvero la possibilità di accedere al trasporto pubblico direttamente tramite la propria carta di credito o acquistando il titolo di viaggio attraverso un'apposita applicazione. Una scelta di questo tipo, invero, non solo riduce il consumo di determinati beni, ma rende più rapido e talvolta più accessibile il servizio. Proprio in questa prospettiva, sono stati già registrati e pubblicati sul sito del MIMS i decreti ministeriali relativi alla mobilità sostenibile che, oltre a prevedere un importante ruolo degli enti locali come soggetti proponenti, destinano la maggior parte dei fondi proprio a grandi città e Città metropolitane⁵².

Infine, si ricordi che, sempre con riguardo alla mobilità urbana, la riflessione non possa che condursi tenendo conto dei mezzi alternativi che, anche sulla scorta del

⁵² Si rinvia al seguente link per conoscere il riparto delle risorse afferenti alla misura M2C2 – 4.4 del PNRR: <https://www.mit.gov.it/normativa/decreto-ministreiale-n-448-del-16112021>. Sempre in materia di riparto di risorse nello stesso ambito, qui per quanto riguarda autobus a combustibili puliti: https://www.anci.it/wp-content/uploads/M_INFR.GABINETTO.REG_DECRETI_R_0000530.23-12-2021.pdf; e qui per la creazione di ciclovie urbane: https://www.anci.it/wp-content/uploads/M_DIP.TPL_REGISTRO-UFFICIALEU.0000309.18-01-2022.pdf.

Piano, caratterizzano il traffico dei principali centri metropolitani italiani. Ci si riferisce ai servizi di sharing dedicati, soprattutto, a biciclette e monopattini elettrici che, oltre ad avere un notevole impatto nel settore turistico, hanno la funzione di snellire il traffico cittadino, nonché alleggerire il ricorso al trasporto pubblico tradizionale.

6. Alcune considerazioni conclusive.

Nella fase dedicata alla individuazione delle strategie e dei programmi da finanziare per favorire il rilancio dell'economia si rileva, come sottolineato, uno scarso coinvolgimento degli enti territoriali, sebbene, analizzando il PNRR, emerga come questa scarsa partecipazione non sia di certo dovuta ad una sottovalutazione dell'importanza degli stessi ai fini della piena attuazione del Piano. Anzi, in più momenti si fa riferimento alla necessità di agire d'accordo con le Regioni e previa intesa con le stesse, così come si trasferisce in capo ai Comuni e alle Città metropolitane una significativa responsabilità in vista del conseguimento degli obiettivi individuati⁵³.

Pertanto, ferma restando l'esigenza di rintracciare una cabina di regia statale⁵⁴, e dunque conferire all'anima del PNRR una visione d'insieme di cui può essere portatore solo il Governo centrale, è innegabile che Regioni ed enti territoriali siano chiamati a svolgere un ruolo centrale nel perseguimento degli obiettivi stabiliti.

E ciò vale, tra l'altro, nonostante questi ultimi trovino origine in sedi decisionali ad oggi sostanzialmente loro precluse e che coincidono con la dimensione sovranazionale. Se è vero, infatti, che il NGEU e i singoli piani nazionali di ripresa potrebbero dar luogo a una nuova stagione del processo di integrazione, tutte le realtà territoriali europee, e dunque tutti i livelli di governo del territorio, sono chiamati a prendervi parte. E ciò sembra potersi dimostrare sulla base del ruolo che questi ultimi sono chiamati a svolgere nella fase

⁵³ Tra l'altro, e forse paradossalmente, il ruolo più complesso spetta in un certo senso proprio a Regioni ed Enti locali che, alla luce di quanto formulato a livello centrali, sono chiamati a dare concreta attuazione alle strategie di ripresa. In questo senso, cfr. N. Lupo, op. cit. In generale, cfr. R. Manfrellotti, *L'amministrazione europea: l'evolversi di un modello*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2005, pp. 1179 – 1186.

⁵⁴ Cfr. N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *federalismi.it*, 7 settembre 2022.

discendente della ripresa: talvolta, ciò vale in maniera, per così dire, diretta, spettando proprio ai governi del territorio più vicini ai cittadini il compito di investire i fondi messi a disposizione; altre volte, invece, in maniera indiretta, ma comunque fondamentale, imponendo la propria presenza in sede di sorveglianza o comunque verifica del rispetto dei criteri stabiliti dal Piano.

Queste considerazioni sembrerebbero confermate dalla terza e ultima parte del PNRR, dedicata all'attuazione e al monitoraggio dello stesso. In più punti, infatti, si richiama espressamente la necessità di un coordinamento costante tra Amministrazione centrale e amministrazioni territoriali. E non potrebbe essere altrimenti, considerato che le sfide accolte dal NGEU e dal Piano nazionale rappresentano ambiti in cui è intrinsecamente richiesta la necessaria partecipazione di tutti i livelli di governo del territorio⁵⁵.

Ecco allora che, sulla base delle criticità innescate dalla pandemia da Covid-19, ci si domanda se il sistema delle Conferenze, come attualmente previsto all'interno dell'ordinamento italiano, sia uno strumento idoneo a fronte della necessità di dar vita ad una sempre più solida convergenza territoriale a livello decisionale, sia nel governo dei tempi ordinari che caratterizzano la vita dell'ordinamento, sia, e forse soprattutto, in quello dei tempi straordinari e dunque di eventuali situazioni emergenziali, di qualsiasi natura essi siano⁵⁶.

In questa prospettiva, il PNRR sembra gettare le basi per un potenziamento di tale sistema o, più in generale, per l'individuazione di nuovi strumenti utili ad un maggior raccordo di intesa e strategia politica tra tutti i livelli di governo del territorio⁵⁷. Ci si riferisce, ancora una volta, ai punti in cui si richiede l'intesa tra Stato, Regioni e Comuni, così come all'attività di monitoraggio sull'attuazione del Piano.

Quanto previsto, però, trova un limite nel fatto che questi strumenti vedano la propria vigenza e il loro utilizzo circoscritti al raggiungimento degli obiettivi individuati dal PNRR, i quali sono dunque destinati, alla scadenza dell'azionabilità delle missioni di

⁵⁵ Sul punto, si consulti AA.VV., *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *federalismi.it*, 4, 2022. Cfr. P. Bilancia, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit.; F. Scuto, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *federalismi.it*, 4, 2022, p. 916.

⁵⁶ In generale, cfr. P. Mazzina, *L'autonomia politica regionale. Modelli costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2020.

⁵⁷ Cfr. P. Bilancia, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014.

ripresa e al termine del ricorso ai fondi, a venire meno. L'auspicio, al contrario, è che l'esperienza del Piano determini il consolidamento di meccanismi e sedi di confronto in cui Stato, Regioni ed enti territoriali possano formulare strategie comuni. E ciò vale sia rispetto all'approvazione di piani di investimento di interesse nazionale che, in quanto tali, rivolgono lo sguardo allo sviluppo economico del Paese nel suo complesso, sia al monitoraggio, da effettuare a livello politico, prima ancora che giurisdizionale, sul corretto svolgimento di programmi dalla rilevanza economica, sociale e politica del PNRR, come sull'utilizzo dei fondi messi di volta in volta a disposizione⁵⁸.

Stesso discorso vuole condursi con riguardo ai rapporti tra Regioni ed enti territoriali, non solo di un singolo Stato membro, ma dell'Unione europea nel suo complesso. Negli ultimi anni, in più occasioni, si è assistito a dibattiti riguardanti specifici territori dell'Unione, e d'altronde anche in questo la pandemia ha generato un momento di riflessione, considerato che la gravità della situazione sanitaria è stata misurata anche sulla percentuale di contagi presa in considerazione all'interno di singole regioni europee. In questo senso, si pensi al fatto, per esempio, che nella gestione degli spostamenti tra Paesi membri è stata preparata, a livello europeo, una mappatura delle zone a rischio, spesso corrispondenti a singole porzioni di Stati membri, e non al territorio nazionale nel suo complesso.

Ragionando in questo senso, è allora evidente come sia sempre più necessario concedere alle Regioni e ai Centri urbani europei un maggiore spazio predisposto al dialogo e alla cooperazione, sia tra di loro che tra questi e le Istituzioni dell'Unione⁵⁹. Sul punto, infatti, emerge come gli strumenti ad oggi esistenti (si pensi al Comitato delle Regioni) non consentano ai livelli di governo del territorio più vicini alle esigenze dei cittadini di incidere in maniera significativa sull'attività decisionale sovranazionale. E questo, invero, sembra corrispondere a un *vulnus*, se si pensa che proprio Regioni, Comuni e Città metropolitane sono chiamate a disporre circa l'attuazione dei Piani nazionali di ripresa e dunque, (più o meno) indirettamente, del NGEU.

Un maggiore raccordo a livello nazionale ed europeo, in realtà, potrebbe avere come obiettivo anche quello di facilitare la condivisione di *best practice*, ribadendo come questo

⁵⁸ Cfr. L. Ferraro, *Il ruolo del sistema delle Autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, in *Passaggi Costituzionali*, 2/2021, p. 113.

⁵⁹ Cfr. G. Marchetti, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNHS) davanti alle sfide territoriali*, in *federalismi.it*, 6, 2022. In generale, cfr. anche A. Apostoli, *Diritti sociali senza diritti politici nel costituzionalismo multilevel*, in *federalismi.it*, 4, 2022, pp. 25-42.

sia suscettibile di sortire effetti favorevoli sia sulla dimensione nazionale, che su quella sovranazionale. D'altronde, se è vero che Regioni e Comuni partecipano agli obiettivi di interesse nazionale, nella prospettiva della *multilevel governance* ciò vale anche a vantaggio dell'interesse europeo, sempre tenendo conto che i fondi del PNRR provengono principalmente dall'Unione.

Un ragionamento di questo tipo sembra potersi condurre soprattutto avendo riguardo alle Città metropolitane. È stato evidenziato come queste ultime, infatti, svolgano una particolare funzione relativamente alla posizione che occupano nei piani di ripresa e sviluppo economico. Ciò sembra emergere dal testo del PNRR, laddove risulta chiaro che molte delle missioni e degli investimenti da questo previsti si rivolgano proprio al tessuto sociale e urbano delle grandi Città metropolitane.

Si pensi, come già ricordato, alla conversione del trasporto urbano e alla implementazione di modelli sostenibili dello stesso; o ancora, all'intervento a favore delle periferie e in particolare al degrado socio-culturale di quelle zone poste ai margini delle aree metropolitane e che spesso sono luogo di proliferazione di attività criminali e traffici illeciti; infine, ma non da ultimo, all'urbanizzazione e al recupero delle aree verdi di cui si è assistito alla scomparsa soprattutto nei centri di più grandi dimensioni, anche sulla scorta di un modello di sviluppo urbano talvolta irrazionale e poco rispettoso dell'ambiente.

Ecco allora, che le Città metropolitane rappresentano un campo importante dove, oltre a percorrere la strada della ripresa, favorire il raggiungimento di quegli obiettivi, transizione verde e digitale su tutti, che sono destinati a disegnare la società del futuro. Ciò dipende dal fatto che tali centri, anche sulla base delle notevoli estensioni dei territori di riferimento, riflettono la condizione più generale del paese, sia delle potenzialità che delle criticità che lo contraddistinguono. Un *network* di Città metropolitane, per esempio, che operi a livello nazionale ma anche di raccordo con gli altri grandi centri europei, non potrebbe che giovare sia agli Stati membri che all'Unione nel suo complesso. Un *network*, in altre parole, finalizzato a condividere le modalità tramite cui si sia giunti alla realizzazione di esperienze virtuose, ma soprattutto destinato a trovare soluzioni a quelle che sono ormai sfide comuni a tutte le aree metropolitane d'Europa.

Abstract: Il presente lavoro si propone di indagare il ruolo che Regioni ed enti territoriali sono chiamati a svolgere dinanzi alle sfide del *Next Generation EU* e del PNRR. Infatti,

nonostante questi soggetti sembrano essere stati esclusi dai tavoli decisionali che hanno portato alla formulazione delle politiche di ripresa, emerge come gli stessi siano chiamati a svolgere la decisiva funzione di attuatori degli obiettivi individuati, sia a livello europeo che nazionale. In questa prospettiva, un ruolo di grande interesse sembra spettare alle grandi Città metropolitane, in funzione del perseguimento di obiettivi di interesse nazionale che l'ordinamento affida loro.

Abstract: The scope of this paper is to explore the role that Regions and local authorities are called upon to play in the face of the challenges of the *Next Generation EU* and the PNRR. Indeed, even though these administrative bodies have apparently been excluded from any decision-making process leading to the formulation of recovery policies, they are vested with the fundamental task of implementing the established purposes, at both European and national level. In this perspective, a role of significant relevance seems to belong to the metropolitan cities, with the view of pursuing those objectives of national interest that the legal system entrusts to them.

Parole chiave: Next Generation EU – PNRR – Regioni – Città metropolitane – politiche di ripresa.

Keywords: Next Generation EU – PNRR – Regions – Metropolitan cities – recovery policies.