

## Attuazione del PNRR mediante decreti-legge e materie di competenza regionale: riflessi sul sistema delle fonti e sul regionalismo italiano

*Duccio Sarmati\**

### 1. *Premessa: Il PNRR, le sue missioni e la loro incidenza sulle materie di competenza regionale*

Il PNRR interseca profondamente le materie di competenza legislativa delle Regioni, tuttavia, la loro partecipazione alla scrittura e all'attuazione legislativa del Piano è stata limitata, come si vedrà *infra*. In questo quadro, assume particolare rilevanza la decretazione *ex art. 77 Cost.* come strumento di attuazione del PNRR, dato che costituisce un incisivo strumento di invasione di ambiti di competenza regionale e di compressione degli spazi di partecipazione delle autonomie. Si vedrà *infra* se questo fenomeno possa essere considerato una novità oppure si collochi all'interno di coordinate consolidate del nostro regionalismo, alla luce della giurisprudenza costituzionale. Al fine di inquadrare la questione, occorre una sintetica premessa.

Il PNRR costituisce una fonte di rango europeo, più precisamente un allegato alla decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021 (fasc. 2021/168) e attualmente, nella sua ultima versione emendata, un allegato alla decisione di esecuzione dell'8 dicembre 2023 (fasc. 2023/442). Come è noto, sia la versione originaria che la sua riscrittura arrivano all'esito di una complessa procedura di elaborazione (e di contrattazione) che ha visto coinvolto il Governo (previo parere del Parlamento in tre passaggi fra il 25 aprile e il 4 maggio 2021, sentiti precedentemente gli enti territoriali e la società civile)<sup>1</sup> e la Commissione (difatti, sia l'approvazione originaria che le modifiche effettuate sono subordinate al suo parere positivo)<sup>2</sup>.

\* Dottorando di ricerca presso l'Università "La Sapienza" di Roma.

<sup>1</sup> V. considerando n. 52 della decisione esecutiva del Consiglio del 13 luglio 2023.

<sup>2</sup> *Ex artt. 19 e 21 reg. UE 2021/241*. La menzionata decisione del 13 luglio 2023 è stata approvata in virtù dell'articolo 20 del reg. UE 2021/241, che istituisce il meccanismo per la ripre-

Come è stato ampiamente osservato, il procedimento di scrittura del Piano ha visto come attore principale il Governo, che ha costituito il catalizzatore delle richieste e delle istanze provenienti dagli enti territoriali e dalla società civile. Per quel che rileva ai fini della presente analisi, occorre osservare che le Regioni e gli enti locali sono stati solo marginalmente coinvolti nell'elaborazione del Piano, in un contesto che li vedeva affiancati a «parti sociali», «organizzazioni della società civile» «organizzazioni giovanili» e «altri portatori di interessi» nel ruolo di meri «consulenti»<sup>3</sup>. Ciò, nonostante fra i «pilastri» del R.R.F. (*Recovery and resilience facility*) vi sia la coesione «sociale e territoriale»<sup>4</sup> e, come è stato osservato, lo stesso assetto dei rapporti fra Stato e Regioni ne avrebbe suggerito un coinvolgimento differente sotto i profili quantitativo e qualitativo<sup>5</sup>.

sa e la resilienza (R.R.F.), sulla base dei vincoli di contenuto e di obiettivo posti, nello specifico, dagli artt. 3,4, 18 paragrafo 4 del regolamento, e dalle linee guida allegate al medesimo e a esito della procedura descritta agli artt. 17 e ss. del regolamento. Le due modifiche del 12 settembre (fasc. 2023/0442) e dell'8 dicembre 2023 (fasc. 2023/0295) sono adottate in base all'art. 21 del regolamento. Alla decisione hanno fatto seguito l'accordo attuativo e l'accordo di prestito ex artt. 15 par. 2 e 23, par. 1, da cui discendono gli obblighi ex art. 22, par. 2 reg. 2021/241. Cfr. F. SARACENO, *La novità Next Generation EU nel panorama europeo*, in N. ANTONETTI e A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 217 ss. spec. pp. 218 ss.). In generale, v. M. CERASE, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in Parlamento: genesi, vicende e contenuti*, in F.S. MARINI, D. DE LUNGO, *Scritti costituzionali sul piano di ripresa e di resilienza*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 43 ss.; L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo fra Italia e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 169 ss., p. 207 ss.; G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, pp. 113 ss.; G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 4, 2021.

<sup>3</sup> In applicazione dell'art. 18, paragrafo 4, lett. q) del reg. UE 241/2021, che prevede «per la preparazione e, ove disponibile, l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi e il modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza tiene conto dei contributi dei portatori di interessi»

<sup>4</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, p. 290; 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, pp. 180 ss., spec. p. 182.

<sup>5</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo*, cit., pp. 289 – 290; S. PROFETI, *Il rapporto Stato-Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano*, in N. ANTONETTI e A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie*, cit., p. 273 ss.;

In sintesi, come è stato notato, le Regioni sono state totalmente marginalizzate nella predisposizione del PNRR<sup>6</sup>.

Risultato di detto procedimento è stata una proposta e poi (in seguito al parere positivo della Commissione e all'approvazione della decisione da parte del Consiglio) un piano, che constava nella versione originaria di 6 missioni (ora affiancate da una settima, «REPowerEU») e 16 componenti, accanto a due riforme orizzontali (P.A. e giustizia), due riforme abilitanti (semplificazione e concorrenza) e ulteriori «riforme di accompagnamento al piano» (riforma fiscale, riforma degli strumenti di sostegno alla famiglia e alla natalità, riforma degli strumenti di sostegno al reddito e delle politiche attive del lavoro, nonché approvazione di una legge sul consumo di suolo). L'analisi dell'oggetto delle missioni ne fa emergere la profonda sovrapposizione con le materie di competenza concorrente e residuale *ex art.* 117, commi 3 e 4 Cost., anche in base ai sentieri tracciati dalla giurisprudenza costituzionale *post* legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3<sup>7</sup>.

Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alle competenze concorrenti *ex art.* 117, comma 3, «istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale» (incisa dalla Missione 4, Componente 1); «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi» (incisa dalla Missione 4, Componente 1, ma anche, volendo, dalla Missione 1, Componente 2); «governo del territorio» (competenza amplissima, nella quale sembrano rientrare i numerosi interventi di semplificazione amministrativa in

<sup>6</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo*, cit., p. 290; in senso conforme, anche C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, 5, 2022, pp. 889 ss., spec. p. 897, la scansione dei tentativi delle Regioni di incidere sulla formazione del PNRR è riassunta da S. PARISI, *PNRR e meccanismi di raccordo: c'è vita oltre gli esecutivi?*, in N. ANTONETTI e A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie*, cit., p. 258 ss.; C.B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *federalismi.it*, 24, 2022, pp. 50 ss.

<sup>7</sup> Cfr. G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA, *Le materie di competenza regionale*, *Commentario*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015; C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR, il coinvolgimento dei legislatori regionali fra «progetti bandiera» e «poteri sostitutivi»* in Consulta online, 3, 2021; sul punto specifico, Cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo*, cit., p. 286; S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI e A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie*, cit., pp. 237 ss.

materia urbanistica adottati in attuazione del PNRR); «porti e aeroporti civili» (incisa dalla Missione 3, Componente 2), «grandi reti di trasporto e navigazione» (incisa dalla Missione 3); «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia elettrica» (incisa sia dalla Missione 2, Componente 2 del PNRR originario che, ora, dall'intera Missione 7); «tutela della salute» (incisa dalla Missione 6) o, infine, alla competenza residuale sul turismo (che potrebbe essere incisa dalla Missione 1, Componente 3 insieme alla competenza concorrente «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», rendendosi necessaria, per ritenere fondato un intervento statale, l'attrazione in sussidiarietà e l'applicazione del criterio della prevalenza)<sup>8</sup>. Queste considerazioni ne involgono altre sotto il piano del rapporto fra fonti. La letteratura in materia si è divisa circa il valore vincolante del PNRR per lo Stato (fra chi ne sostiene il mero valore politico e chi gli assegna una cogenza maggiore)<sup>9</sup>. Sul punto parrebbe opportuno notare che il Piano costituisce, in ogni caso, un allegato a una fonte europea vincolante, quale la decisione esecutiva *ex art.* 288 TFUE<sup>10</sup> (seppure, come noto, oggetto di approvazione da parte del Consiglio sia la valutazione della Commissione sul piano e non il piano in sé). In disparte il menzionato dibattito, appare, in ogni caso, decisivo che l'erogazione dei contributi finanziari e dei prestiti sia condizionata alla «valutazione positiva» resa dalla Commissione circa il «conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi» «indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio di cui all'articolo 20, paragrafo 1», *ex art.* 24 reg. UE 2021/241<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni*, cit., p. 902; M. CECCHETTI, *I riflessi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul sistema delle autonomie territoriali: il rapporto fra Stato e Regioni*, in F.S. MARINI, D. DE LUNGO, *Scritti costituzionali*, cit., p. 137 ss., p. 139.

<sup>9</sup> Posizioni riassunte da C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni*, cit., pp. 894 ss. Cfr. A. CAROSI, P. ZITOLI, *Disciplina e gestione del Recovery Fund con particolare riguardo alle problematiche nazionali*, in *Rivista AIC*, 4, 2023, p. 74 ss.; M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo*, cit., p. 282 ss.; M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid - Rassegna*, 12, 2021, pp. 4 ss. e 11 ss.

<sup>10</sup> V., in questo senso, E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, p. 251;

<sup>11</sup> Il mancato raggiungimento determina la sospensione dell'erogazione di finanziamenti e prestiti. Pur potendo lo Stato membro «presentare osservazioni» (art. 24, par. 6), inoltre, la sospensione viene meno solamente «quando lo Stato membro interessato ha adottato le misure necessarie per garantire un conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi che figurano nella decisione di esecuzione del Consiglio di cui all'articolo 20, paragrafo 1». Infine, «Se,

Da ciò deriva la necessaria attuazione del Piano nei modi, nelle forme e con i contenuti lì previsti. L'esigenza di rispettare le scadenze che lo Stato stesso si è dato (in un procedimento, in sostanza, appannaggio del Governo e della sua maggioranza), comporta, quindi, il serrato susseguirsi di interventi legislativi e non, con la scure (politica prima che giuridica) della sospensione dei pagamenti e, in ultimo della perdita dei finanziamenti europei, pendente sul capo del legislatore<sup>12</sup>.

Dunque, l'effettività e l'efficienza assumono la massima capacità conformativa di ogni processo decisionale coinvolto, anche e soprattutto quello legislativo, indirizzandolo verso le soluzioni che più permettono la compressione dei passaggi parlamentari e di coinvolgimento delle autonomie territoriali<sup>13</sup>.

Difatti, l'ampio uso del decreto-legge per dare seguito al Piano non ha comportato solamente la compressione della funzione legislativa del Parlamento, ma anche (e soprattutto) la marginalizzazione delle Regioni, a fronte di un *corpus* normativo riguardante per più aspetti materie regionali. D'altronde, secondo quanto afferma la Consulta, è la stessa natura

entro il termine di 18 mesi dalla data di adozione della decisione di esecuzione del Consiglio di cui all'articolo 20, paragrafo 1, non sono stati compiuti progressi concreti da parte dello Stato membro interessato per quanto riguarda il conseguimento dei pertinenti traguardi e obiettivi», la Commissione risolve gli accordi e recupera i prefinanziamenti (par. 9). Per la vincolatività «sul piano giuridico» del Piano, discendente dal descritto «meccanismo incentivante», depone E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR*, cit., p. 250.

<sup>12</sup> V. A. CAROSI, P. ZITOLI, *Disciplina e gestione del Recovery Fund*, cit., p. 82. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale*, cit., p. 14.; D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in F.S. MARINI, D. DE LUNGO, *Scritti costituzionali*, cit., p. 21 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in F.S. MARINI, D. DE LUNGO, *Scritti costituzionali*, cit., p. 77 ss.; G. CENTURELLI, *Pnrr: l'evoluzione della governance e dei sistemi di gestione e controllo e analisi comparativa con le politiche di coesione*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2023, p. 753 ss.

<sup>13</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo*, cit., p. 284.; M. DI BENEDETTO, *Pandemia, diseguaglianze, perequazione: riforme e/o ri-forma?*, in N. ANTONETTI e A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., p. 96; 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, p. 37; A. CAROSI, P. ZITOLI, *Disciplina e gestione del Recovery Fund*, cit., p. 75 ss. gli ultimi due A. parlano di «forma di sperimentazione di un modello proto-federale unionale di governance economica» (p. 77).

del d.l. a non permettere alcun coinvolgimento delle Regioni<sup>14</sup>. Si vedrà che, comunque, una forma di coinvolgimento in sede di conversione vi è stata, ma dal carattere del tutto insufficiente.

## 2. I decreti legge di attuazione del PNRR: un'analisi

I decreti legge funzionalmente dedicati all'attuazione del PNRR (lasciando in disparte quelli il cui contenuto non è dedicato principalmente a questo scopo) sono stati molteplici<sup>15</sup>.

### 2.1. Il d.l. n. 77/2021, con modif. dalla l. 108/2021: autoqualificazione e governance

Sin dall'art. 1 del d.l. n. 77/2021, conv. con modif. dalla l. n. 108/2021, il legislatore nazionale ha reputato opportuno chiarire il rapporto del medesimo con le fonti primarie di rango regionale<sup>16</sup>.

Difatti, dopo aver premesso al comma 1 che il decreto stesso «definisce il quadro normativo nazionale finalizzato a semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza», prosegue «Ai fini del presente decreto e della sua attuazione assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1, nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e di ambiente» (comma 2)<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Corte cost., 20 novembre 2009, n. 298 e 24 luglio 2019, n. 194. Ciò, anche a voler ammettere l'attrazione in sussidiarietà delle materie coinvolte, dal momento che pare difficile applicare per ogni disposizione attuativa del PNRR declinata per d.l. il criterio della prevalenza o ricondurla a una materia trasversale. Cfr. M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato*, cit., p. 186 ss.

<sup>15</sup> Si tratta, almeno, dei decreti legge 31 maggio 2021, n.77, conv. con modif dalla l. 29 luglio 2021, n. 108; 6 novembre 2021, n. 152, conv. con modif. dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233; 6 maggio 2021, n. 59, conv. con modif. dalla l. 1° luglio 2021, n. 101; 9 giugno 2021, n. 80 conv. con modif. dalla l. 6 agosto 2021, n. 113; 30 aprile 2022, n. 36, conv. con modif. dalla l. 29 giugno 2022, n. 79; 24 febbraio 2023, n. 13, conv. con modif. dalla l. 21 aprile 2023, n. 41; 2 marzo 2024, n.19, conv. con modif. dalla l. 29 aprile 2024, n. 56. Sulla decretazione d'urgenza PNRR, v. E. CAVASINO, *Il piano nazionale*, cit. p. 100 ss.; L. BARTOLUCCI, *Il piano*, cit., pp. 330 ss.; A. CONZUTTI, *Il Pnrr al crocevia fra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quad. cost.*, 4,2022, 725 ss., spec. pp. 735 ss.

<sup>16</sup> Cfr. A. CONZUTTI, *Il Pnrr al crocevia*, cit., pp. 740 – 741.

<sup>17</sup> Come osserva M. CECCHETTI, «Si tratta, però, a tutto concedere, di un tentativo che, dal punto di vista del diritto costituzionale, non pare poter risultare di una qualche efficacia, poi-

Non solo, il comma 3 sancisce che «Le disposizioni contenute nel presente decreto, in quanto direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione e definiscono, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»<sup>18</sup>.

Come si vede, quindi, si fa ricorso a tre presupposti per giustificare l'intervento legislativo nazionale su materie (come quelle incise dal decreto medesimo), oggetto di competenza residuale o concorrente.

In primo luogo, si assiste all'esplicito richiamo all'interesse nazionale, qualificato, in sostanza, come il presupposto per ogni invasione di competenza.

In dottrina, si è avuto modo di affermare come l'interesse nazionale fosse un principio ormai espunto dal nostro ordinamento, in seguito alla riforma del Titolo V<sup>19</sup> ma, come è stato osservato, immediatamente risorto sotto le spoglie, di volta in volta, dell'attrazione in sussidiarietà o della prevalenza di determinate materie di competenza del legislatore statale<sup>20</sup>. Con il d.l. n. 77, invece, il legislatore lo qualifica come principio idoneo a sorreggere tutta la struttura di *governance* del PNRR (e non solo). Si

ché fa riferimento a un paradigma che in quanto tale – nonostante il suo ciclico ritorno sotto mentite spoglie, nelle pieghe della prassi e della giurisprudenza costituzionale – com'è noto, non fa più parte del nostro diritto costituzionale ormai da più di un ventennio» (*Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato*, cit., p. 287). Cfr. C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni*, cit., p. 913 – 914; S. PAJINO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale*, cit., p. 242; E. CAVASINO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti, Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, ES, Napoli, 2022, p. 72 ss.

<sup>18</sup> Per una lettura critica raffrontata alla giurisprudenza costituzionale in tema di art. 117, comma 2, lett. m), Cost. si veda: A. CAROSI, P. ZITOLI, *Disciplina e gestione del Recovery Fund*, cit., p. 65; cfr. L. FERRARO, *Il potere sostitutivo nei casi di inadempienza*, in P. BILANCIA, *L'impatto del PNRR*, cit., p. 291 ss., pp. 292-293.

<sup>19</sup> Cfr. M. CAMMELLI, *Iraccordi tra i livelli istituzionali*, in questa *Rivista*, 6, 2001 pp. 1079 – 1102, spec. 108 ss.

<sup>20</sup> Un principio sostituito, nella sua valenza unitaria, da quelli di sussidiarietà e adeguatezza, come afferma M. LUCIANI, *L'autonomia*, cit., p. 377. Specificamente sul PNRR, cfr. L. FERRARO, *Il potere sostitutivo nei casi di inadempienza*, in P. BILANCIA, *L'impatto del PNRR*, cit., p. 291 ss., pp. 302 ss.

potrebbe argomentare che questo sia l'esito coerente di un percorso che ha visto il giudice delle leggi, i legislatori nazionale (mediante l'invasione delle competenze regionali) e regionale (mediante l'acquiescenza prestata all'operato di quello statale) disegnare una ripartizione delle competenze sostanzialmente sovrapponibile a quella preesistente alla legge cost. n. 3/2001. Cioè, progressivo riaccentramento del loro esercizio, segnato dall'esigenza di assicurare la normazione unitaria di settori a vario titolo coinvolti (anche e soprattutto) da importanti interrelazioni con il diritto sovranazionale (specialmente con riguardo ai vincoli di spesa posti dal c.d. *fiscal compact* e dalle sue declinazioni costituzionali).

Potrebbe apparire, quindi, una mera sanzione formale di un processo oramai in atto da almeno 10 anni, ma, a ben vedere, così non è. Se, da una parte, nella giurisprudenza costituzionale *post* riforma, a giustificazione del ritaglio delle competenze erano state richiamate l'idoneità intrinseca di talune competenze esclusive statali a incidere anche su ambiti apparentemente estranei e, soprattutto, a comprimere materie regionali; l'esigenza di assicurare l'esercizio unitario dell'amministrazione (e quindi della legislazione) in determinati settori, in questo caso si assiste a un salto definitorio importante.

Giacché, ben diverso è parlare di esercizio unitario di determinate competenze in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, necessitanti una qualche forma di partecipazione delle Regioni (in via preventiva, legislativa, o, come più spesso accade, successiva, specialmente mediante intesa o parere in fase di predisposizione dei decreti ministeriali di attuazione), altra cosa è porre un presupposto generale e complessivo come – in questo caso – l'interesse nazionale. Eliminata ogni valutazione circa l'opportunità della produzione normativa a livello nazionale piuttosto che a quello locale, la normazione statale viene coperta di un velo di impenetrabilità che fa risorgere l'equazione interesse nazionale = competenza statale che Corte cost. 303/2003 ha giudicato «priva di valore deontico». Lo stesso presupposto (al contrario dell'attrazione in sussidiarietà) parrebbe idoneo a escludere alla base ogni partecipazione regionale al procedimento legislativo e attuativo, senza, però, basarsi sulla prevalenza di materie di competenza statale che, per giurisprudenza costante della Consulta, sola giustifica l'esercizio accentrato di poteri normativi in settori (apparentemente) di competenza



delle Regioni senza il loro coinvolgimento preventivo o successivo (ma, vedi *infra*).

Non solo, si tratta evidentemente di un criterio che si muove del tutto al di fuori della sistematica delle competenze, logicamente anteriore alla stessa. Non l'individuazione materiale di un settore che, per le sue caratteristiche, deve essere disciplinato da un livello di governo piuttosto che da un altro, bensì l'auto-attribuzione (sicuramente meno pregnata dal punto di vista dei presupposti valutativi) di un insieme (anche eterogeneo) di disposizioni da parte del livello superiore, mettendo da parte ogni logica collaborativa.

Si tratta, quindi, di un salto logico (prima che giuridico) importante, che appare una forzatura, invero, difficilmente ammissibile dell'impalcatura disegnata dagli artt. 117 e ss.

Premesso l'ovvio dato per il quale non pare che una tale petizione di principio possa esprimere alcun «valore deontico», dal momento che è espressa da una fonte di pari grado a quelle di cui invade l'ambito di competenza, dall'altra non sembra che possa svolgere un ruolo interpretativo di rilevante significato, attesa l'interpretazione che la giurisprudenza costituzionale dà del riparto di competenze.

Successivamente, si fa riferimento a due ambiti che hanno avuto notevole fortuna nella giurisprudenza che ha permesso l'attrazione alla competenza statale di campi che apparirebbero apparentemente alla competenza regionale:

- «i rapporti dello Stato con l'Unione Europea» *ex* art. 117, secondo comma lett. a) (anche se, nella giurisprudenza costituzionale, più che la competenza in sé, il diritto dell'UE rileva come presupposto per l'attrazione di materie in quanto conformante determinati ambiti di competenza statali, che, anche e soprattutto in virtù del necessario rispetto dei «vincoli europei», prevalgono su o attraggono materie di competenza regionale);
- «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» *ex* art. 117, secondo comma, lett. m)<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo*, cit., p. 285.

Il dato immediatamente rilevante è costituito dalla (implicita) auto qualificazione della fonte come abilitata a incidere nelle materie di competenza concorrente mediante il richiamo a due competenze legislative esclusive dello Stato. Su questo punto, occorre chiedersi se le dette previsioni possano costituire in qualche modo un canone ermeneutico al fine di ritenere legittima l'invasione della sfera riservata al legislatore regionale. Deve ritenersi di no, in base a due ordini di motivi. In primo luogo, appare difficile eliminare ogni dubbio circa la presenza di interventi incidenti su materie di competenza regionale con la semplice applicazione del criterio della prevalenza di due materie trasversali (pure ammessa dalla Corte costituzionale), tale da sanare a monte ogni possibile sovrapposizione con ambiti di competenza regionale. Ma, soprattutto, in secondo luogo, difficilmente può ammettersi che una fonte possa invadere l'ambito materiale riservato dalla Carta a un'altra di pari grado rinvenendone i presupposti in sé stessa, auto qualificando le disposizioni in sé contenute come «direttamente attuative» degli obblighi assunti in sede europea e, quindi, rientranti nella competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lett. a), Cost., e definenti i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», ex art. 117, comma 2, lett. m)<sup>22</sup>.

Sotto il profilo della *governance*, il d.l. n. 77/2021, conv. con modif. dalla l. n. 108/2021, ha istituito una complessa struttura amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (modificata dal d.l. n. 13/2023, conv. con modif. dalla l. n. 41/2023, e che in questa sede non è possibile trattare approfonditamente<sup>23</sup>), articolata in Cabina di regia (disciplinata dall'art. 2), Segrete-

<sup>22</sup> Cfr. S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale*, cit., pp. 239 ss.

<sup>23</sup> Si rinvia, perciò, a: F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia*, cit., pp. 22 ss.; M. CECCHETTI, *I riflessi del Piano*, cit., p. 144 ss.; S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, 3,2022, pp. 222 ss.; M. MIDIRI, *Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano nazionale di ripresa e resilienza)*, in *Federalismi.it*, 18, 2022, p. 141 ss.; A. VERNATA, *Moti e inerzie nella produzione normativa, dopo e tra le emergenze*, in *Politica del diritto*, 3,2023, p. 420 ss., spec. 433 ss.; N. LUPO, *L'aggiornamento e l'integrazione del PNRR, tra crisi energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico*, in *Quad. cost.*, 2,2023, p. 435 ss., spec. 437. L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale*, cit., p. 303 ss.; S. SILEONI, *Il governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi. Bilanci e prospettive del ruolo della Presidenza del Consiglio*, in F.S. MARINI, D. DE LUNGO, *Scritti costituzionali*, cit., pp. 101 ss.; G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, 3,2023, p. 205 ss.; E. CAVASINO, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*,

ria tecnica (art. 4), Servizio Centrale per il PNRR (art. 6), Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione (art. 5). Come è stato osservato, nello specifico la Cabina di regia e il Servizio Centrale per il PNRR (ora sostituito dall'Ispettorato Generale per il PNRR), sono individuati quali destinatari di competenze fondamentali<sup>24</sup>.

Si accentua, quindi, il ruolo delle strutture burocratiche nazionali nel rapporto con la sede europea, a discapito delle sedi politiche interne, che dovrebbero, in teoria, essere depositarie del detto legame. Ciò assume ancora maggiore rilevanza, contando che «l'indirizzo politico è essenzialmente assorbito e conformato dagli impegni assunti nell'attuazione del programma NGEU»<sup>25</sup>.

Per quanto riguarda il coinvolgimento delle Regioni nella struttura disegnata dagli artt. 2 e ss<sup>26</sup>, occorre, in primo luogo, notare che queste ultime, *ex art.* 2, comma 3, partecipano alle sedute della Cabina di Regia o mediante il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome «quando sono esaminate questioni che riguardano più regioni o province autonome» oppure, «quando sono esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma» mediante il Presidente della stessa.

Originariamente, erano – inoltre – parte del «Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale», con «funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR», disciplinato dall'art. 3 (ora abrogato dall'art. 1, comma 4, lett. c), d.l. n. 24 febbraio 2023, n. 13). Quest'organo – come noto – era caratterizzato dalla singolare commistione di rappresentanti delle parti sociali ed economiche con rappresentanti istituzionali di Regioni e Province autonome. Una

in *Rivista AIC*, 3,2022, pp. 210 ss.; A. CONZUTTI, *Il Pnrr al crocevia*, cit., pp. 739 ss.; C.B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR*, cit., p. 58 ss.; 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, pp. 57 ss., spec. p. 68.

<sup>24</sup> F. BILANCIA, *ibidem*.

<sup>25</sup> F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia*, cit., p. 25; cfr. E. CAVASINO, *Il piano nazionale*, cit. pp. 83-84.

<sup>26</sup> Sulla quale v. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia*, cit., pp. 23 ss.; sul coinvolgimento delle regioni: M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo*, cit., p. 290; E. CAVASINO, *Il piano nazionale*, cit., p. 83 ss.

volta abolito, le sue funzioni sono state assorbite dalla composizione allargata della cabina di regia *ex art. 2, comma 3 – bis* d.l. n. 77/2021 conv. con modif. dalla l. n. 108/2021, inserito dall'art. 1, comma 4, lett. c), d.l. n. 13/2023, conv. con modif. dalla l. n. 41/2023.

Con riguardo ai casi «in cui le funzioni statali di programmazione e attuazione degli investimenti previsti nel PNRR e nel Piano nazionale complementare al PNRR richiedano il coordinamento con l'esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano e agli enti locali» (art. 2, comma 5) e ai fini previsti nel medesimo comma 5, è prevista la partecipazione del Ministro per gli Affari Regionali alla Cabina di regia e ai Comitati interministeriali per la transizione ecologica e per la transizione digitale (con il compito di promuovere «le conseguenti iniziative anche in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano nonché di Conferenza unificata»). Solamente quando vi sia uno «specifico interesse, ai predetti Comitati partecipano anche il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome nonché i Presidenti delle regioni e delle province autonome per le questioni di loro competenza che riguardano la loro regione o provincia autonoma»<sup>27</sup>.

Da queste previsioni emerge plasticamente la retrocessione delle Regioni a una partecipazione di tipo consultivo e sub-istituzionale, che le pone come interlocutori di secondo livello nei confronti dello Stato (e del Governo), nell'ambito di una dialettica che si svolge essenzialmente fra il Governo, gli apparati ministeriali e la Commissione e che ha informato la vicenda del PNRR sin dalla sua stesura<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Art. 2, comma 5, come modificato dall'art. 36-ter, d.l. n. 152/2021, conv. con modif. dalla l. n. 233/2021.

<sup>28</sup> Si v. F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia*, cit., p. 22; S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale*, cit., pp. 245 – 246, che nota anche come per i decreti ministeriali e i decreti del presidente del Consiglio dei ministri volti all'attuazione dell'art. 1, comma 1037, l. n. 178/2020 (previsti dai commi. 1042 e 1044) «si prevede alcuna forma di collaborazione con il sistema delle autonomie regionali»; (con uno sguardo rivolto anche al ruolo delle Regioni come enti attuatori) M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato*, cit., p. 188. Come nota l'A., le Regioni, quindi, si ritrovano a dare attuazione *ex art. 9* d.l. n. 77/2021, conv. con modif. dalla l. n. 108/2021, a interventi decisi in sedi nelle quali hanno ben poca voce (*ibidem*, p. 189). P. BILANCIA, *La solidarietà nell'Unione Europea e la delimitazione dell'indirizzo politico nazionale*, in P. BILANCIA (a cura di) *L'impatto del PNRR sul si-*

Come è stato correttamente notato in dottrina, si tratta di un coinvolgimento del tutto insufficiente, dato che l'intesa con le Regioni è necessaria ove difetti la competenza esclusiva statale e, dall'altra parte, «il raccordo che con gli strumenti sopra richiamati riguarda per lo più una generale attività di coordinamento e di indirizzo»<sup>29</sup>, a tacere del penetrante potere sostitutivo previsto *ex art.* 12 d.l. n. 77/2021, conv. con modif. dalla l. n. 108/2021<sup>30</sup>. Per quanto riguarda l'attuazione delle singole missioni, si può facilmente constatare come le materie di competenza concorrente siano incise anche con disposizioni di grande dettaglio<sup>31</sup>.

Pertanto, numerose sono state le modifiche intervenute in sede di conversione, con specifico riferimento sia alla *governance*, sia alle disposizioni recanti interventi settoriali (*infra*).

## 2.2. *Gli ulteriori decreti legge c.d. «PNRR»*

Una volta individuata la struttura amministrativa preposta all'attuazione del PNRR (oggetto, peraltro, di una ristrutturazione in corso d'opera, come si vedrà *infra*), il legislatore nazionale si è dedicato alla normazione attuativa delle singole missioni e componenti.

*stema di governo* multilivello, p. 7 ss., pp. 20-21; G. CAVAGGION, cit., pp. 110 ss.; criticamente sulla disciplina in esame, E. CAVASINO, *Il piano nazionale*, cit., pp. 74 ss.; M. CECCHETTI, *I riflessi del Piano*, cit., p. 146-147 e p. 149 ss.; C.B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR*, cit., pp. 60-61; U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento*, cit., p. 68.

<sup>29</sup> S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale*, cit., p. 246.

<sup>30</sup> Cfr. A. LERRO, *Governance del PNRR e rapporti fra centro e autonomie territoriali. Art. 12 d.l. 77/2021 in materia di poteri sostitutivi, quale impatto sul regionalismo italiano?*, in *Italian papers on federalism*, 2, 2022, pp. 143 ss.; M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato*, cit., p. 189 ss.; L. FERRARO, *Il potere sostitutivo nei casi di inadempienza*, in P. BILANCIA, *L'impatto del PNRR*, cit., p. 291 ss., spec. pp. 294 ss.; C.B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR*, cit., pp. 67-68.

<sup>31</sup> Pur non potendo, per brevità, svolgerne un'analisi individuale, difatti, è comunque possibile notare che, a esempio, l'art. 24 incide pienamente nel «governo del territorio», andando a modificare la disciplina del provvedimento autorizzatorio unico regionale o, ancora, l'art. 24-bis incide anch'esso sulla menzionata materia, ma va a coprire anche interventi rientranti nella disciplina del settore turistico, dal momento che disciplina l'autorizzazione unica a interventi edilizi in strutture ricettive e turistiche. Ancora, gli artt. 30 e ss. incidono variamente nella «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia elettrica». Difatti, pur ammettendo un intreccio con la materia ambientale, sembra difficile riscontrare una prevalenza di quest'ultima nelle disposizioni in parola, che prevedono una serie di novelle legislative e di interventi anche molto specifici, come l'art. 31, che reca una serie di norme di semplificazione nella normazione sugli impianti di accumulo di energia e fotovoltaici.

Rimanendo – per quel che qui interessa – sulla decretazione *ex art.* 77 Cost., vengono in rilievo il d.l. n. 59/2021, conv. con modif. dalla l. n. 101/2021, recante lo stanziamento delle risorse del Piano Nazionale Complementare, e il d.l. n. 80/2021, conv. con modif. dalla l. n. 108/2021, recante disposizioni in materia di organizzazione degli uffici pubblici funzionali all’attuazione del PNRR (segnatamente relative al reclutamento del personale a tempo determinato e non e il conferimento di incarichi di collaborazione da parte delle amministrazioni titolari di progetti PNRR; nonché, più in generale, alle procedure selettive e all’organizzazione, all’efficientamento degli uffici, alla stabilizzazione del personale precario). Il d.l. n. 152/2021, conv. con modif. dalla l. n. 233/2021, al contrario, si caratterizza per una normazione ampia e multisettoriale. Quest’ultimo reca norme profondamente incisive sulla materia turistica, di sicura competenza residuale regionale, come chiarito da Corte cost. n. 197/2003, pur con tutti i limiti successivamente individuati dalla Consulta<sup>32</sup>. Facendo una rapida rassegna, salta all’occhio come – in una delle materie più «arate» dalle Regioni–, si preveda che, «per il periodo di riferimento del PNRR», l’importo delle borse di studio e dei requisiti per fruirne sia fissato con d.m. senza il previo parere della Conferenza Stato – Regioni, al contrario di quanto previsto dalla normativa ordinaria in tema<sup>33</sup>.

Ciò a tacere di altri rilevanti interventi normativi<sup>34</sup>.

Un *focus* specifico lo merita l’art. 33, recante l’istituzione e la disciplina del «Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano».

<sup>32</sup> Agli artt. 1 ss. Nello specifico, l’art. 1 prevede agevolazioni come contributi a fondo perduto e crediti di imposta a favore dei soggetti individuati al comma 4 e per ammortizzare le spese sostenute ai fini della realizzazione degli interventi di efficientamento energetico e miglioramento strutturale di cui al comma 5.

<sup>33</sup> Difatti, l’art. 12 (come emendato dall’art. 19, comma 6-bis, d.l. n. 27 gennaio 2022, n.4) prevede, «per il periodo di riferimento del PNRR», la definizione degli importi delle borse di studio e dei requisiti per fruirne con decreto ministeriale in deroga all’articolo 7, comma 7 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, che richiede il previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

<sup>34</sup> Con riferimento alla materia della produzione, trasporto e distribuzione dell’energia elettrica, appare chiara l’incisione da parte delle previsioni *ex artt.* 19 e 19-bis, come anche della materia «governo del territorio» da parte della disciplina dei «piani integrati» recata dall’art. 21 o ancora delle materie «istruzione» e «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione dei settori produttivi» da parte degli artt. 24 ss.

Istituito «presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri», gli viene assegnato il compito di assicurare «al predetto Dipartimento il supporto tecnico per la realizzazione delle attività di competenza volte ad attuare le riforme e gli investimenti previsti dal PNRR in raccordo con le altre amministrazioni dello Stato titolari di interventi PNRR», nonché, fra gli altri, di «curare l'istruttoria di tavoli tecnici di confronto settoriali con le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali», di coadiuvare le Regioni nella predisposizione dei c.d. «Progetti bandiera»<sup>35</sup>.

Nello stesso solco si colloca anche il d.l. n. 36/2022, conv. con modif. dalla l. n. 79/2022, in cui abbondano le disposizioni profondamente incisive delle materie di competenza concorrente. Dall'amministrazione sanitaria<sup>36</sup>, passando per la produzione di energia elettrica<sup>37</sup>, sino alla disciplina dei porti<sup>38</sup>.

Come è noto, il d.l. n. 13/2023, conv. con modif. dalla l. n. 41/2023, ha profondamente ristrutturato la c.d. governance del PNRR. Con specifico riguardo al ruolo delle Regioni, si rimanda a quanto indicato *supra* in commento al d.l. n. 77/2021, conv. con modif. dalla l. n. 108/2021. Giova anche in questa sede segnalare come si sia previsto (in sostituzione del precedente «Servizio centrale per il PNRR», istituito dall'art. 6 del d.l. n. 77/2021, conv. con modif. dalla l. n. 108/2021) un nuovo ufficio, l'Ispettorato Generale per il PNRR, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con «compiti di coordinamento operativo sull'attuazione, sulla gestione finanziaria e sul monitoraggio del PNRR, nonché di controllo e rendicontazione all'Unione europea ai sensi degli articoli 22 e 24 del regolamento (UE) 2021/241, conformandosi ai relativi obblighi di informazione, di comunicazione e di pubblicità»<sup>39</sup>. Non solo, lo stesso è «responsabile della gestione del Fondo di rotazione del Next Generation EU-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del siste-

<sup>35</sup> Cfr. C.B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR*, p. 71.

<sup>36</sup> Art. 7, comma 1, lett. a).

<sup>37</sup> Art. 23, il quale innova, fra l'altro, la disciplina dei piani di bacino prevedendo un meccanismo di superamento del dissenso regionale.

<sup>38</sup> Art. 33.

<sup>39</sup> Art. 1, comma 4, lett. e),

ma di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR di cui all'articolo 8, nonché alle amministrazioni territoriali responsabili dell'attuazione degli interventi del PNRR di cui all'articolo 9»<sup>40</sup>.

Inoltre, l'art. 2 ha istituito la «Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei ministri», in parte in sostituzione della precedente «Segreteria tecnica»<sup>41</sup>, in parte al fine di assicurare lo svolgimento di una serie di attività, fra le quali quella di svolgere da «punto di contatto» con la Commissione europea<sup>42</sup>.

Con riferimento all'attuazione delle missioni del piano, anche in questo caso saltano all'occhio una serie di previsioni di sicuro incidenti sulle materie di competenza regionale, sempre in materia di residenzialità studentesca<sup>43</sup>, tutela della salute<sup>44</sup>, governo del territorio<sup>45</sup>, istruzione<sup>46</sup> e ricerca<sup>47</sup>. Non rimane esente da una certa interrelazione con le materie di competenza regionale anche il recente d.l. n. 19/2024, che, come è stato sottolineato dalla Conferenza delle Regioni, prevede, fra le altre cose, il defianziamento rilevante di alcuni investimenti del PNRR in tema di edilizia sanitaria<sup>48</sup>. Peraltro, il decreto reca disposizioni tutt'altro che marginali in tema di istruzione<sup>49</sup> e sempre di tutela alla salute<sup>50</sup>, e, fra

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Prevista dall'articolo 4 del decreto-legge n. 77/2021, conv. con modif. dalla l. n. 108/2021, previgente.

<sup>42</sup> Tiene «le interlocuzioni con la Commissione europea quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR, nonché per la verifica della coerenza dei risultati derivanti dall'attuazione del Piano rispetto agli obiettivi e ai traguardi concordati a livello europeo, fermo quanto previsto dall'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108» (art.2).

<sup>43</sup> Art. 15.

<sup>44</sup> Art. 17.

<sup>45</sup> Art. 18.

<sup>46</sup> Art. 23.

<sup>47</sup> Art. 26 e ss.

<sup>48</sup> Art. 1, comma 13.

<sup>49</sup> Artt. 13 e ss.

<sup>50</sup> Artt. 43 e ss.



l'altro, la nomina di un Commissario straordinario al fine di centrare gli obiettivi del PNRR in merito alla realizzazione dei posti letto destinati agli studenti universitari<sup>51</sup>.

### **2.3. Iter di conversione, un'analisi generale...**

L'iter di conversione dei decreti legge costituisce la sede dell'integrazione delle istanze più eterogenee. È, difatti, lo spazio in cui il Parlamento (pur nel monocameralismo di fatto) recupera quel poco della sua funzione di soggetto catalizzatore delle diverse domande sorgenti dalla società (e non solo) e, quindi, di soggetto integratore delle stesse, che l'abuso della decretazione d'urgenza comprime<sup>52</sup>.

Da questo fenomeno non è stata esente neanche la decretazione d'urgenza attuativa del PNRR. Difatti, tutti i decreti qui analizzati sono stati oggetto di non trascurabili modifiche in sede di conversione, fra le quali, oltre alle classiche istanze di carattere sociale e politico, si possono distinguere una serie di previsioni dal carattere particolarmente rilevante ai fini dell'analisi del sistema di governo multilivello.

Da una parte, è possibile notare come le modifiche riguardanti la *governance* (pur non avendone inciso più di tanto la struttura complessiva) hanno introdotto un minimo di controllo parlamentare (a es. l'art. 9-bis d.l. n. 152/2021, conv. con modif. dalla l. n. 233/2021, recante obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento con riferimento all'attuazione e alla variazione del PNRR) oppure di partecipazione sociale (a es. l'art. 9, comma 1, d.l. n. 19/2024, conv. con modif. dalla l. n. 56/2024, recante la partecipazione delle forze sindacali e datoriali più rappresentative alla Cabina di regia territoriale).

Dall'altra, vi sono emendamenti inseriti al fine di rispondere a interlocuzioni con la Commissione europea, a esempio l'art. 43-ter d.l. n. 152/2021, conv. con modif. dalla l. n. 233/2021 (disciplinante il credito d'imposta per gli investimenti nelle regioni colpite dagli eventi sismici

<sup>51</sup> Art. 5, comma 1.

<sup>52</sup> Cfr. G. CAVAGGION, cit., p.105; M.G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione*, in *Nomos*, 3,2021, p. 8 ss.; E. CAVASINO, *Il piano nazionale*, cit. p. 125 ss.; L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale*, cit., p. 246 ss., spec. 249 ss., nel solco di A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975.

del 2016 e del 2017, inserito a seguito del dialogo con la Commissione europea); l'art. 8, comma 17-*bis*, d.l. n. 19/2024, conv. con modif. dalla l. n. 56/2024 (recante modifiche della disciplina della professione di guida turistica, inserito in seguito su impulso della Commissione europea in merito alla Riforma 4.1 della Missione 1, Componente 3, del PNRR) o procedure d'infrazione (v. *infra*). Dall'altra ancora, si trova il risultato dell'interlocuzione con il sistema delle autonomie, svolta, sì, prevalentemente a livello governativo, ma che trova il suo precipitato nell'*iter* parlamentare di conversione.

### 2.3.1. ... e con particolare riguardo al coinvolgimento delle Regioni

Come si è anticipato *supra*, il decreto legge non permette un adeguato coinvolgimento delle Regioni in fase di predisposizione. D'altronde, è lo stesso d. lgs. n. 281/1997 a prevederlo. Difatti, mentre *ex art.* 2, comma 3, il parere della Conferenza «in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano» assume carattere preventivo, con riguardo al decreto legge viene reso successivamente all'emanazione dello stesso e se ne tiene conto in sede di conversione (comma 5), evidentemente in virtù del requisito di straordinaria necessità e urgenza che impone la diversa modulazione (anche) della partecipazione regionale.

Tuttavia, come si vedrà *infra*, nella prassi il parere è richiesto direttamente dal Governo in sede di Conferenza Unificata in base all'art. 9, comma 3, d. lgs. n. 281/1997, che prevede la possibilità residuale di sottoporre all'esame della stessa «ogni altro oggetto di interesse» delle autonomie<sup>53</sup>. Con riferimento specifico al procedimento di conversione dei decreti legge inerenti l'attuazione del PNRR, il coinvolgimento regionale si è articolato in maniera variabile, attorno alla costante del passaggio in Conferenza Unificata.

Partendo dal d.l. n. 77/2021, conv. con modif. dalla l. n. 108/2021, il coinvolgimento delle Regioni si è risolto, essenzialmente, negli incontri

<sup>53</sup> Eccezion fatta per quello reso in occasione della conversione del d.l. n. 36/2022, espresso ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera a). Tutti i pareri citati sono reperibili, come anche le audizioni, all'indirizzo <https://www.regioni.it/>.

fra il Presidente del Consiglio e il Presidente della Conferenza delle Regioni al di fuori dalla cornice delle conferenze, seguiti dall'audizione informale rese di fronte alla Commissione bilancio della Camera in sede referente da una delegazione della Conferenza delle Regioni, e nell'approvazione di parere favorevole al d.l. (recante alcuni emendamenti) ai sensi dell'art. 9, comma 3, da parte della Conferenza Unificata. In occasione della stesura del d.l. medesimo, le Regioni avevano redatto una serie di proposte emendative, in particolar modo sulla *governance*<sup>54</sup>, di cui diverse sono state inserite o direttamente nel d.l. emanato o nella legge di conversione<sup>55</sup>. Fra le più rilevanti, l'inserimento all'art. 2, comma 2, lett. c) della possibilità per la Conferenza delle Regioni di segnalare tematiche da affrontare in Cabina di Regia; la previsione della partecipazione necessaria e non eventuale dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome o del Presidente della Conferenza per questioni di loro competenza all'art. 2, comma 3 (anche se la più significativa, cioè la partecipazione permanente del Presidente della Conferenza delle Regioni alla Cabina di Regia, non è stata accolta). Lo stesso non può dirsi per le proposte emendative presentate con il parere del 17 giugno 2021. Passando per il procedimento di conversione del d.l. n. 59/2021 (sul quale le Regioni hanno presentato proposte emendative molto ridotte) si può osservare come le successive modalità di coinvolgimento delle Regioni siano rimaste molto simili a quanto accaduto in occasione della conversione del d.l. n. 77, articolate in audizione informale e parere in Conferenza Unificata.

Anche con riferimento al d.l. n. 80/2021, una delegazione della Conferenza delle Regioni è stata udita dalle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia del Senato in sede referente. All'audizione è seguita l'espressione del parere favorevole da parte della Conferenza delle Regioni, nella Conferenza Unificata del 24 giugno 2021, con raccomandazioni e proposte emendative. Entrambe sono rimaste prevalentemente inaccolte, se non per gli emendamenti all'art. 3 in tema di progressioni

<sup>54</sup> Cfr. *Prime valutazioni e proposte emendative sulla bozza di provvedimento Governance pnrr e semplificazioni*, documento approvato in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome del 28 maggio 2021.

<sup>55</sup> Cfr. le «prime valutazioni» della Conferenza delle Regioni del 28 maggio 2021.

fra aree funzionali dei dipendenti pubblici, la proposta di differimento del Piano integrato di attività e organizzazione (*ex art. 6, comma 6*) e altri emendamenti all'art. 6, comma 2, lett. b) e all'art. 9, comma 1<sup>56</sup>, oltreché la consueta clausola di salvaguardia<sup>57</sup>.

Anche con riferimento al d.l. n. 152/2021, conv. con modif. dalla l. n. 233/2021, il procedimento è stato sostanzialmente identico. In primo luogo, si è avuta l'audizione informale (dai tratti critici) di una delegazione della Conferenza delle Regioni in data 12 novembre 2021. È seguito, poi, il parere favorevole con richieste di emendamenti, chiarimenti e osservazioni, allegato all'intesa sancita sul disegno di legge di conversione dalla Conferenza Unificata del 2 dicembre 2021.

La Conferenza ha così proposto (e ottenuto) la partecipazione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome «per le questioni di loro competenza che riguardano la loro Regione o Provincia autonoma» ai comitati interministeriali per la transizione ecologica e per la transizione digitale<sup>58</sup>. Al contrario, altre proposte di riforma della *governance* del PNRR, di revisione delle procedure finanziarie e contabili, nonché inerenti le ZES e il DSU<sup>59</sup> non sono state accolte. Allo stesso destino sono andate incontro anche le altre proposte emendative, di varia natura, eccezion fatta per la riduzione dell'aumento del cofinanziamento regionale dovuto per i progetti comunitari della programmazione 2021-2027 per effetto dell'utilizzo dei fondi FSC. Anziché una percentuale massima del 25%, difatti, ora dette risorse possono essere utilizzate «al fine di ridurre nella misura massima di 15 punti la percentuale di tale cofinanziamento regionale»<sup>60</sup>. Allo stesso modo, è stata proposta e inserita la consueta clausola di salvaguardia<sup>61</sup>.

<sup>56</sup> Cfr. C.B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR*, cit., p. 72.

<sup>57</sup> Art. 18-*bis*.

<sup>58</sup> Art. 36-*ter* d.l. n. 152/2021, conv. con modif. dalla l. 233/2021. C.B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR*, cit., p. 73.

<sup>59</sup> Emendamento mirante, nello specifico, a recuperare il coinvolgimento delle Regioni nella definizione di importi e requisiti di eleggibilità delle borse di studio, tutt'ora escluso dall'art. 12, d.l. n. 152/2021, conv. con modif. dalla l. 233/2021.

<sup>60</sup> Art. 23, comma 1-*ter*.

<sup>61</sup> Art. 51-*bis*.

Con riferimento al d.l. n. 36/2022, conv. con modif. dalla l. n. 79/2022, la Conferenza delle Regioni è stata udita in sede di commissione referente al Senato e ha espresso parere nell'ambito della Conferenza Unificata *ex art. 9, comma 2, lett. a)*. Le modifiche accolte in sede di conversione hanno avuto, anche in questo caso, carattere molto limitato. Tuttavia, sono stati inseriti alcuni emendamenti in tema di assunzioni in deroga da parte delle Regioni attuatrici di progetti PNRR<sup>62</sup>; di funzionamento delle ZES<sup>63</sup>, e l'usuale clausola di salvaguardia<sup>64</sup>. Inoltre, ha trovato accoglimento una previsione già proposta dalle Regioni come emendamento al d.l. n. 152, che qualifica le risorse PNRR per le borse di studio come *extra FIS* e irrilevanti nel computo della quota del 40% del fondo medesimo, a cui deve corrispondere l'importo delle risorse proprie delle Regioni per il finanziamento delle borse<sup>65</sup>.

Con riferimento al d.l. n. 13/2023, conv. con modif. dalla l. n. 41/2023, l'*iter* è stato il medesimo, articolatosi dapprima nell'audizione informale di fronte alla Commissione Bilancio del Senato in sede referente e, successivamente, nell'espressione di parere in Conferenza Unificata. Nonostante il d.l. n. 13 abbia profondamente innovato la *governance* del PNRR, le Regioni non hanno presentato particolari proposte emendative su questo aspetto specifico, se non esprimendo una serie di preoccupazioni generali, in special modo con riferimento alla Cabina di Regia, che si auspicava rimanesse «la sede interistituzionale di confronto» e chiedendo che la riorganizzazione si traducesse in garanzia di «raccordo e supporto con le Amministrazioni regionali». Le proposte emendative specifiche sono, anche in questo caso, in maggioranza non recepite. Fra quelle accolte, possono menzionarsi la stabilizzazione del personale a tempo determinato di Regioni e Province autonome<sup>66</sup>, nonché la trasferibilità in proprietà a titolo gratuito a Regioni ed enti locali di immobili appartenenti allo Stato, a fini di riqualificazione o di realizzazione di interventi da

<sup>62</sup> Art. 11, comma 1.

<sup>63</sup> Art. 37, comma 1.

<sup>64</sup> Art. 48-*bis*.

<sup>65</sup> Art. 12, comma 1-*bis*, d.l. n. 152/2021, conv. con modif. dalla l. 233/2021, inserito dall'art. 14, comma 5, d.l. n. 30 aprile 2022, n. 36, conv. con modif. dalla l. n. 79/2022.

<sup>66</sup> Art. 50, comma 17-*bis*.

finanziarsi mediante PNRR o PNC e la relativa procedura<sup>67</sup>. Ugualmente, sono frutto delle proposte emendative delle Regioni l'aggiornamento del termine per utilizzare i contributi per gli investimenti *ex* comma 135 l. n. 145/2018<sup>68</sup> e lo stanziamento aggiuntivo di € 30 milioni per ciascuno degli anni 2023, 2024, 2025, nel Fondo per l'attuazione del piano per il contrasto all'inquinamento atmosferico. Quest'ultimo è un emendamento rilevante perché le Regioni stesse ne hanno sostenuto la doverosità basandosi anche sulla necessità del rispetto del diritto europeo (come noto sull'Italia, in relazione all'inquinamento atmosferico del bacino del Po, pesa una procedura di infrazione con conseguente condanna della Corte di giustizia dell'UE)<sup>69</sup>.

Infine, con riferimento al d.l. n. 19/2024, conv. con modif. dalla l. n. 56/2024, l'interlocuzione fra Regioni e Governo (nonostante la Conferenza sia in maggioranza affine a quest'ultimo) si è fatta particolarmente tesa<sup>70</sup>, stante il sostanziale definanziamento di voci del PNRR di prioritario interesse regionale e l'ulteriore accentramento della *governance* del medesimo. Prima dell'emanazione si è avuto il coinvolgimento della Conferenza delle Regioni mediante la Cabina di Regia, ma senza esito. Si è – poi – aggiunto l'usuale percorso composto di audizione in Commissione permanente della Camera e parere *ex* art. 9, comma 3, con una variazione di rilievo. Difatti, alla Conferenza Unificata del 18 aprile 2024 (sul presupposto che l'*iter* di conversione fosse oramai troppo avanzato) le Regioni (come l'UPI) non hanno reso parere sul disegno di legge di conversione, al contrario dell'ANCI. Ci si è limitati solamente a effettuare osservazioni e proposte emendative, delle quali sostanzialmente nessuna è stata recepita nel testo emendato dalla legge di conversione. Nello specifico, fra le disposizioni più criticate, la «Cabina di regia territoriale» *ex* art. 9 è rimasto un organismo di carattere prefettizio, mentre le Regioni avevano proposto di dargli un profilo autonomistico, affidandolo al Presidente della Regione o della Provincia autonoma. Allo stesso modo,

<sup>67</sup> Art. 15-*bis*.

<sup>68</sup> Art. 30, comma 1.

<sup>69</sup> Art. 45, comma 2-*ter*.

<sup>70</sup> Tanto che le Regioni hanno minacciato di adire la Consulta. Cfr. documenti della Conferenza delle Regioni del 4 aprile 2024 e del 18 aprile 2024.

non sono state accolte (fra le altre) le proposte di eliminazione della clausola di responsabilità *ex art. 2*, e, soprattutto, di abrogazione dell'*art. 1*, comma 13, che prevede il finanziamento dei progetti di edilizia sanitaria, non più realizzabili con risorse PNRR, con risorse proprie delle Regioni *ex art. 20* della l. n. 67/1988. Proprio questa previsione è stata al centro delle forti frizioni con il Governo, affrontate da quest'ultimo avviando un dialogo diretto (ancora *in fieri*) con le singole Regioni, al fine di selezionare progetti di edilizia sanitaria<sup>71</sup>. Hanno trovato accoglimento, invece, alcune proposte emendative riguardanti il rinnovo o la proroga dei contratti di collaborazione stipulati con professionisti ed esperti<sup>72</sup> e la consueta clausola di salvaguardia<sup>73</sup>.

Sulla base di quanto riassunto, è possibile trarre le seguenti considerazioni. La partecipazione delle Regioni all'attuazione del PNRR mediante d.l. viaggia su due binari che tendono a convergere in sede di conversione. Da una parte il dialogo con il legislatore, dall'altra l'interlocuzione con il Governo. Essenzialmente, si tratta di un percorso così scandito: coinvolgimento eventuale in sede di predisposizione del d.l. da parte del Presidente del Consiglio mediante interlocuzione diretta oppure in Cabina di Regia; audizione informale della Conferenza delle Regioni da parte delle Commissioni parlamentari in sede referente (nella Camera che svolge effettivamente compiti di istruttoria del d.l., e con la sponda del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali); parere reso nell'ambito della Conferenza Unificata.

Il confronto fra le proposte emendative formulate dalle Regioni e la legge di conversione mette in luce un dato, coerente con la più generale impostazione dell'attuazione del PNRR. Gli strumenti di coinvolgimento delle autonomie regionali nella decretazione *ex art. 77* Cost. attuativa del PNRR non sono stati sufficienti. Difatti, il parere reso in Conferenza Unificata non è veramente incisivo (spesso le proposte più rilevanti non trovano accoglimento) e gli emendamenti effettivamente inseriti in sede

<sup>71</sup> Cfr. l'intervento del Ministro Fitto al Senato in data 23 aprile 2024, consultabile al link [https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/19/Resaula/0/1414079/index.html?part=doc\\_dc-res-sten\\_rs-ddtit\\_deaddd1110uduap](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/19/Resaula/0/1414079/index.html?part=doc_dc-res-sten_rs-ddtit_deaddd1110uduap).

<sup>72</sup> Art. 8, comma 2, lett. a.

<sup>73</sup> Art. 44-*sexies*.

di conversione più rilevanti sono stati quelli affidati all'interlocazione bilaterale e informale fra Presidente del Consiglio e Presidente della Conferenza. Non solo, su temi estremamente rilevanti come il DSU e, in ultimo l'edilizia sanitaria o la cabina di regia territoriale, le Regioni hanno trovato – in verità – una porta chiusa da parte del Governo. Le vicende del d.l. n. 19/2024, conv. con modif. dalla l. 56/2024, in ultimo, dimostrano pienamente che, in caso di contrasti su temi particolarmente rilevanti, manca un reale strumento di composizione, cioè un luogo terzo in cui possa realizzarsi un'effettiva partecipazione regionale al procedimento legislativo. Difatti, il Governo è signore assoluto sia della Conferenza Unificata, sia del procedimento di conversione. Dunque, l'esito positivo di questa interlocazione dipende totalmente dalla volontà politica del Governo.

### *3. La giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni...*

#### *3.1. ... fra esigenze unitarie e leale collaborazione*

Come è stato descritto da unanime dottrina sin dagli albori dell'applicazione della l. cost. n. 3/2001<sup>74</sup>, il riparto delle materie previsto da quest'ultima presentava più di un'aporìa: le materie troppo ampie e dai confini incerti, la contraddizione fra la rigidità del riparto stesso e la flessibilità della clausola di sussidiarietà in campo amministrativo *ex art. 118* novellato<sup>75</sup>, la mancata menzione di alcuni importanti ambiti materiali e, quindi, il rischio che fossero ricompresi nella competenza residuale delle Regioni, solo per citarne alcuni. Come noto, è stata, quindi, la giurisprudenza della Consulta a disegnare il sistema dei rapporti fra legislatore statale e legislatore regionale, ben più che il legislatore costituzionale<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> *Ex multis*, M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in *Le Regioni*, 2-3, 2004, pp. 355 – 380; M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, 5, 2006, pp. 903 – 931; S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, pp. 341–376; A.A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, 557–564.

<sup>75</sup> In questo senso M. LUCIANI, *L'autonomia*, cit., p. 369.

<sup>76</sup> Oltre ai precedenti citati *infra*, v. Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43; 28 gennaio 2005, n. 50 (con riferimento al rapporto fra principi fondamentali della materia e principi e criteri direttivi *ex art. 76 Cost.*); 8 giugno 2005, n. 50; 27 marzo 2009, n. 88; 24 luglio 2009, n. 250; 10 aprile 2014,



Sin dalle sentenze 1° ottobre 2003, n. 303 e 13 gennaio 2004, n. 6, la Corte costituzionale ha interpretato il riparto delle competenze *ex art. 117 Cost.* tendendo a flessibilizzarlo mediante una serie di canoni ermeneutici, individuando in primo luogo, quale criterio privilegiato, quello della prevalenza (il quale esclude in radice ogni meccanismo collaborativo)<sup>77</sup>, e, a seguire, l'attrazione in sussidiarietà (principio applicato di pari passo a quelli di differenziazione e di adeguatezza) delle competenze regionali delle quali sia richiesto l'esercizio a livello statale. Con riferimento a quest'ultimo tema, occorre sottolineare che, secondo la Consulta, a giustificare la deroga al riparto *ex art. 117 Cost.*, è una valutazione «dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione delle funzioni regionali da parte dello Stato» proporzionata e non irragionevole<sup>78</sup>. E, proprio all'attrazione in sussidiarietà il giudice delle leggi, sulla scorta della ricognizione del mutato rapporto Stato – Regioni nel senso di parità e non più di gerarchia, ha ricollegato l'esercizio di una serie di procedure collaborative. Difatti, in Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303, si legge come, al fine di superare il vaglio di costituzionalità, la legge statale debba o essere preceduta (in sede di redazione) o essere seguita (in sede di attuazione, tipicamente mediante d.m.) da procedure collaborative. Nel disegno della Corte, luogo di concretizzazione del principio di leale collaborazione risulta essere (in mancanza di un organo più compiutamente deputato alla partecipazione territoriale alla forma di governo e al procedimento legislativo) il sistema delle Conferenze, con particolare riguardo alla Conferenza Stato – Regioni, le cui intese e i cui pareri sono individuati come atti tipicamente concretizzanti il principio medesimo<sup>79</sup>.

n. 88; 12 maggio 2016, n. 107 (con riguardo all'armonizzazione dei bilanci pubblici e alla finanza regionale). Cfr. A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie*, in questa *Rivista*, 1, 2021, p. 42 ss.

<sup>77</sup> Cfr. F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, 6, 2009, pp. 1185 – 1211.

<sup>78</sup> Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303 e 13 gennaio 2004, n. 6. L'elemento teleologico nella declinazione del riparto di competenze è analizzato da R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, *Le Regioni*, 5, 2006, pp. 889 – 901; cfr. A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1, 2003, pp. 15 – 23; M. CECCHETTI, *I riflessi del Piano*, cit., p. 141 ss.

<sup>79</sup> Sulla leale collaborazione, v. Corte cost., 27 luglio 2010, n. 278; 2 febbraio 2011, 33. In dottrina, v. M. CAMELLI, *I raccordi tra i livelli istituzionali*, cit., pp. 1079 – 1022; R. BIN, *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in questa *Rivista*, 6, 2007, pp. 689 – 706.

Ora, come è noto, la Corte costituzionale ha, in molti casi, effettuato uno scrutinio più severo nei confronti di norme di legge che hanno mancato di prevedere forme di collaborazione successiva (tipicamente, come anticipato, in via di approvazione dei dd. mm.) piuttosto che nei confronti di norme che ne difettavano in sede di redazione delle stesse (seppur con il rilevante acuto della sentenza 25 novembre 2016, n. 251<sup>80</sup>), sino a giungere ad affermare esplicitamente l'assenza di necessità di un coinvolgimento delle autonomie regionali nel procedimento legislativo<sup>81</sup>, specialmente con riguardo al decreto legge.

Con specifico riferimento a questa fonte, rilevano due precedenti del giudice delle leggi, Corte cost., 24 luglio 2019, n. 194 e 9 maggio 2018, n. 137. Nella prima, ha avuto modo di affermare che «la natura e le caratteristiche» del decreto legge «come risultano dall'art. 77 Cost., escludono in radice la possibilità di prevedere forme di consultazione delle Regioni nell'ambito della decretazione d'urgenza», mentre nella seconda sembra valorizzare, con riferimento alla necessità del principio di leale collaborazione, il fatto che la Corte cost., 25 novembre 2016, n. 251 riguardasse una legge delegata e non un decreto legge<sup>82</sup>.

Un orientamento, quindi, di valorizzazione degli spazi di azione del legislatore statale, ma che non può certo dirsi univoco, anche se il coinvolgimento regionale è avvenuto, forse, in maniera meno ampia rispetto a quanto la sent. 303 prefigurava.

In parziale controtendenza con quanto *supra* riassunto – per quanto qui di interesse – è la giurisprudenza che reputa inammissibili interventi finanziari statali vincolati in materie di competenza regionale e al di fuori degli stretti confini disegnati dall'art. 119 Cost<sup>83</sup>. La Corte, difatti, ha

<sup>80</sup> Cfr. S. PARISI, *PNRR e meccanismi di raccordo*, cit., pp. 262 -263; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, *Federalismi.it*, 3, 2017.

<sup>81</sup> Corte cost., 20 maggio 2008, n. 159; 14 novembre 2008, n. 371; 26 gennaio 2023, n. 6.

<sup>82</sup> Peraltro, nella sent. n. 13 gennaio 2004, n. 6, la Corte ha fissato una serie di concetti: 1) le Regioni possono impugnare un d.l. anche per motivi attinenti la violazione dell'art. 77 Cost., ove ne derivi una violazione delle competenze assegnategli dalla Carta fondamentale; 2) «la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.» può essere recata anche dal decreto legge.

<sup>83</sup> In quanto, ex art. 117 Cost., non è ammesso che «in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali [...], poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema co-

talvolta dichiarato – conseguentemente – incostituzionali norme di legge istituenti fondi statali a destinazione vincolata in materie di competenza regionale, per contrasto con l'articolo 119, quinto comma, Cost., sotto un profilo eminentemente di autonomia finanziaria, più che di violazione delle competenze legislative regionali, a partire da Corte cost., 23 dicembre 2003, n. 370<sup>84</sup> e, in senso conforme, fra le altre, 8 giugno 2005, n. 222; 6 luglio 2012, n. 172 14 aprile 2023, n. 71<sup>85</sup>.

Con questo orientamento, la Consulta ha tenuto fermi due principi e un'eccezione. Da una parte, non è possibile allo Stato prevedere propri finanziamenti in ambiti di competenza regionale (aggirando, così, il riparto *ex art.* 117 Cost.) e fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali; dall'altra, invece, ciò è possibile in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza *ex art.* 118, 1° comma Cost., nonché nel raggiungimento delle finalità di cui all'art. 119, quinto comma Cost. (cioè «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi

stituzionale di riparto delle rispettive competenze» (Corte cost., 5 novembre 2004, n. 320, 29 dicembre 2004, n. 423).

<sup>84</sup> Con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la normativa che istituiva un Fondo statale di finanziamento degli asili nido in quanto incidente nelle materie «istruzione» e «tutela del lavoro» *ex art.* 117 Cost. e violativa dell'art. 119 Cost., il quale «prevede espressamente, al quarto comma, che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere «integralmente» finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, di cui al secondo comma, nonché con quote del «fondo perequativo senza vincoli di destinazione», di cui al terzo comma. Gli altri possibili finanziamenti da parte dello Stato, previsti dal quinto comma, sono costituiti solo da risorse eventuali ed aggiuntive «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio» delle funzioni, ed erogati in favore «di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» (Corte cost., 23 dicembre 2003, n. 370). Sul punto si v., anche la Corte cost. n. 423/2004, nella quale, tuttavia, si è affermato che, nell'assenza dell'attuazione dell'art. 11, l. cost. 3/2001 e della declinazione di altri strumenti di codeterminazione legislativa, non è configurabile l'obbligo di diretto coinvolgimento delle Regioni, in sede di determinazione legislativa delle risorse da collocare, da assicurarsi, invece, nel momento della concreta ripartizione delle risorse finanziarie alle Regioni. In dottrina v. G. PISAURO, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, in *Diritto pubblico*, 2, 2023, pp. 565 ss.

<sup>85</sup> Si vedano anche, Corte cost., 16 gennaio 2004, n. 16; 29 gennaio 2004, n. 49; 320/2004; 423/2004; 18 febbraio 2005, n. 77, 21 aprile 2005, n. 160.

diversi dal normale esercizio delle loro funzioni») e, infine, nell'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e)<sup>86</sup>. Il tema dell'autonomia finanziaria si intreccia in maniera rilevante con l'art. 117, comma 2, lett. m), materia trasversale che, secondo la Consulta, consiste nella «determinazione degli *standard* strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di genericità, a tutti gli aventi diritto» e non costituisce «esclusiva fonte di legittimazione statale al di fuori dei meccanismi della sussidiarietà», determinando l'incostituzionalità della norma in pretesa applicazione della lettera m) che preveda un finanziamento vincolato in una materia di spettanza residuale delle Regioni<sup>87</sup>. Allora, dovendosi leggere il richiamo effettuato dal d.l. n. 77/2021, conv. con modif. dalla l. n. 108/2021, alla lettera m) alla luce di questa giurisprudenza costituzionale, appare chiaro che le disposizioni lì contenute non possono ritrovare titolo legittimante dell'invasione della competenza regionale in questa materia di competenza esclusiva.

### 3.2. ...nel segno del diritto europeo

La giurisprudenza della Consulta ha richiamato in plurime occasioni, in tempi risalenti come più recenti, l'attuazione della normativa europea come presupposto per l'invasione delle competenze regionali da parte del legislatore statale.

Fra le ultime, in Corte cost., 10 maggio 2022, n. 117, ha ritenuto che, in tema di concessioni di derivazione di acqua per la produzione di energia idroelettrica, «le ragioni in favore di una regolazione uniforme degli aspetti più rilevanti della materia [...] riguardano [...] il rispetto dei vincoli

<sup>86</sup> Cioè, «moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;», che, quindi, abilita lo Stato a porre in essere «provvedimenti idonei "ad incidere sull'equilibrio economico generale"» (Corte cost. 320/2004). Cfr. M. LUCIANI, *L'autonomia*, cit., pp. 374 – 375.

<sup>87</sup> Corte cost., 7 marzo 2008, n. 50. V. anche Corte cost., 27 aprile 2007, n. 141; 21 dicembre 2007, n. 453. In quest'ultima, peraltro, si afferma che la lesione alle competenze regionali non deriva dalla mera «enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo [...] ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle quali quel proposito si concretizza, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi».

europei quanto all'affidamento di beni e servizi pubblici, perché la tutela effettiva della concorrenza e della trasparenza rappresenta un interesse primario dell'Unione europea», da qui, dunque, la riconduzione della disciplina dei procedimenti di selezione del concessionario alla «tutela della concorrenza», in via di prevalenza su «produzione, distribuzione e trasporto dell'energia elettrica».

L'esigenza di assicurare un'uniforme disciplina di determinati settori al fine di garantire l'operatività della concorrenza secondo la nozione europea e in attuazione dei vincoli che vengono da quell'ordinamento è una costante della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze<sup>88</sup>. Non solo, con riguardo all'autonomia finanziaria delle Regioni, anche i principi di «coordinamento della finanza pubblica» *ex art.* 117, terzo comma, sono posti dal legislatore statale funzionalmente alla realizzazione di una serie di obiettivi fondamentali, quali «prevenire disavanzi di bilancio, (...) preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e (...) garantire l'unità economica della Repubblica» secondo quanto richiesto dai «principi costituzionali e dai vincoli» europei<sup>89</sup>. E l'esplicazione delle relazioni fra Stato e Regioni in questo particolare ambito mediante il «principio dell'accordo» è reputata funzionale al «raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei»<sup>90</sup>, evitando che il concorso delle Regioni ne comprima l'autonomia finanziaria<sup>91</sup>.

### ***3.3. ...nella giurisprudenza più recente, anche con riguardo al PNRR***

Anche la più recente giurisprudenza in tema di riparto di competenze fra Stato e Regioni pare confermare la preferenza per forme di collaborazione in sede inter-governativa successiva alla produzione della fonte di rango primario e il rilievo assegnato all'interpretazione sistematica della normazione statale nell'ambito del diritto europeo, qualora la pri-

<sup>88</sup> V. sentt. nn. 27 luglio 2005, n. 336; 14 gennaio 2022, n. 4;

<sup>89</sup> Corte cost., 23 maggio 2018, n. 103. Cfr. Corte cost., 26 febbraio 2015, n. 19; 23 maggio 2018, n. 103; 28 gennaio 2020, n. 4; 23 giugno 2020, n. 115.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> Cfr. E. CAVASINO, *Il piano nazionale*, cit. pp. 91 ss.

ma si configuri come attuativa del secondo o, comunque, si inserisca in un ambito materiale «arato» da fonti eurounitarie (es. la tutela della concorrenza).

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2024 rileva, in particolare, in quanto ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5 – *ter*, lett. b) del d.l. n. n. 13 del 2023 nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali relative ai Giochi del Mediterraneo da tenersi a Taranto nel 2026. La previsione (contenuta in uno dei d.l. di attuazione del PNRR, pur non costituendo in sé attuazione del piano) è stata ricondotta dal giudice delle leggi alla categoria dell'attrazione in sussidiarietà, ritenendo necessitata, quindi, una forma di collaborazione in sede di adozione di decreti ministeriali, come da consolidata giurisprudenza della Corte. Allo stesso modo, la Corte, con la sentenza 14 aprile 2023, n. 70, è intervenuta con una sentenza additiva sul comma 537 dell'art. 1 della l. n. 234/2021. La disposizione prevedeva che l'assegnazione delle risorse per la rigenerazione urbana (previste dai precedenti commi 534 e 535) ai Comuni interessati fosse effettuata con decreto del ministro dell'Interno, senza intesa preventiva. La previsione è inquadrata dalla Corte come attrazione in sussidiarietà, nella materia «governo del territorio», operata dal legislatore nazionale nell'implementazione del «programma di rigenerazione urbana» previsto dalla l. n. 160/2019 e, poi, recepito nella M5C2 del PNRR agli Investimenti 2.1 e 2.2. Afferma lo stesso giudice delle leggi che, anche in questo caso, la «gestione unitaria» si giustifica teleologicamente<sup>92</sup>. Esigenza che trova un contemperamento con l'autonomia regionale (e degli enti locali) mediante l'intesa da adottarsi in sede di Conferenza unificata, come da dispositivo.

In sede di scrutinio di norme di legge rientranti nella «messa a terra» del PNRR, dunque, la Consulta, perfettamente in linea con l'indirizzo precedente, considera come un equo contemperamento della compressione dell'autonomia regionale in sede legislativa la partecipazione successiva, previamente all'adozione del relativo d.m.

<sup>92</sup> Considerato in diritto, punto 4.3.

Inoltre, con la sentenza 21 novembre 2023, n. 223 relativa alla legittimità costituzionale dei commi 558, 560 e 561, della l. 29 dicembre 2022, n. 197 (modificativi della «disciplina per la definizione del contingente organico», per la distribuzione di DS e DSGA fra le Regioni e disciplinanti la destinazione del relativo risparmio di spesa) la Consulta ha ritenuto che, al fine di fondare la competenza esclusiva statale «con riferimento agli obblighi derivanti dall'attuazione degli impegni assunti con il PNRR», non potesse valere il mero richiamo all'art. 117, comma 2, lett.a), in quanto, «Tale assunzione di impegni non vanifica, di per sé, le competenze regionali», esattamente al contrario di quanto affermato dal legislatore nazionale nel d.l. n. 77/2021, conv. con modif. dalla l. n. 108/2021.

Pur dichiarando infondate le altre questioni, ha, di conseguenza, dichiarato incostituzionale il comma 558, nella parte in cui non prevede il parere della Conferenza unificata sulla destinazione delle risorse ottenute mediante la riorganizzazione di cui ai commi precedenti, in quanto destinate a incidere nell'«istruzione»<sup>93</sup>.

Invece, con la sentenza 26 gennaio 2023, n. 6, la Consulta (premettendo l'inapplicabilità del principio di leale collaborazione al procedimento legislativo), pur dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*septies*, lett. a), del d.l. n. 121/2021<sup>94</sup> sotto vari profili, ha qualificato l'intervento legislativo statale come attrazione in sussidiarietà, rinvenen-

<sup>93</sup> Contando, peraltro, che si tratta di una materia profondamente arata dalla legislazione regionale, con specifico riguardo – fra l'altro – al diritto allo studio (un ambito in cui le Regioni esprimono un'ampia normazione), con riferimento alla quale il parametro è stato individuato nel d. lgs. n. 112 del 1998, nonché al dimensionamento scolastico è stato ritenuto «ambito di sicura competenza regionale» (Corte cost. n. 200 del 2009). Cfr. C. PETRILLO, *Istruzione*, in F.S. MARINI, D. MORANA, *Le materie di competenza regionale*, cit. p. 197 ss.; S. MILAZZO, *Il dimensionamento della rete scolastica nelle riforme PNRR*, in *Munus*, 1, 2023, pp. 1–51.

<sup>94</sup> Disciplinante la «programmazione e la pianificazione portuale», ricondotto, quindi, insieme alle altre norme oggetto di scrutinio, alle materie «porti e aeroporti civili» e «governo del territorio». Materia di per sé vastissima, costante in «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» (Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307), con relazione alla quale si è assistito, nel corso degli anni, all'invasione della stessa attraverso materie statali di carattere trasversale. Pertanto, pare potersi affermare che la competenza regionale in materia sia, essenzialmente, ridotta a edilizia e urbanistica, affiancate da altri ambiti risultanti dal ritaglio risultante dall'invasione delle competenze statali (es. l'edilizia residenziale pubblica, Corte cost., 20 gennaio 2012, n. 12), come ritiene M. MENGOSI in *Governo del territorio*, in F.S. MARINI, D. MORANA, *Le materie di competenza regionale*, cit. p. 197 ss.; su questo arresto, cfr. L. BAR-TOLUCCI, *Il piano*, cit. pp. 332 ss.

done i presupposti, da una parte, nell'esigenza di risolvere gli elementi di criticità del sistema portuale italiano, dall'altra, nell'essere «La novella del 2021 (...) assunta a tassello degli interventi di rilancio economico ed infrastrutturale del paese previsti nel PNRR (...) la cui puntuale e sollecita attuazione è normativamente definita di “preminente valore di interesse nazionale” (art. 1, comma 2, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito)». Quest'ultimo passaggio costituisce un dato particolarmente interessante, in quanto valorizza l'art. 1, comma 2, mentre dalle altre pronunce di scrutinio di norme di legge rientranti nella «messa a terra» del PNRR, sembra potersi dedurre che la Consulta ricavi il presupposto dell'attrazione in sussidiarietà non da un astratto «interesse nazionale» legato alla generica attuazione del piano, bensì dalla concreta esigenza che le risorse relative a uno specifico intervento siano gestite in maniera unitaria, derivante dalla natura dell'intervento medesimo.

#### 4. Una soluzione «imposta» dai tempi «europei», il fine giustifica i mezzi?

Come si anticipava *supra*, il regionalismo italiano successivo alla riforma del Titolo V si è caratterizzato per un'importante invasione delle competenze legislative regionali da parte del legislatore statale e per il recupero degli spazi di autonomia così ridotti nella fase successiva all'approvazione della fonte legislativa, in sede di attuazione della medesima.

D'altra parte, anche il raccordo intergovernativo rimane insufficiente, dato che, come è stato correttamente osservato, il principio di leale collaborazione assurge a mero «criterio di azione istituzionale» senza valenza sul piano delle fonti del diritto, rendendo palese l'insufficienza della cooperazione mediante le Conferenze a garantire prestazioni di integrazione<sup>95</sup>.

Come si è avuto modo di sintetizzare, un ruolo di certo non secondario nella costruzione del concreto assetto dei rapporti fra Stato e sistema delle autonomie l'ha avuto il necessario rispetto dei «vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea», categoria che ha assunto una valenza interpretativa di talune materie, su tutte la «tutela

<sup>95</sup> C. CARUSO, *Cooperare per unire, raccordi tra stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, Riv. Gr. di Pisa, 1, 2021, 283–316.



della concorrenza» (decisivo elemento della più ampia materia *ex art.* 117, comma 2, lett. e) forse quella che – insieme alle lett. l), m), s) – maggiormente ha esplicitato il suo potenziale espansivo mediante il criterio della prevalenza.

Tuttavia, pare ci si trovi di fronte a un salto importante rispetto a quanto si è osservato sinora.

Difatti, mentre prima alcune materie di competenza legislativa statale maggiormente segnate dal rapporto con il diritto europeo assumevano sì una forte capacità conformativa ma secondo una logica settoriale, con il Piano si va a effettuare una predeterminazione dell'intero indirizzo politico nazionale per un periodo di sei anni, risultato della contrattazione svolta fra Governo e Commissione europea<sup>96</sup>.

A ben vedere, quindi, il dato significativo non sta tanto nella supposta imposizione dei contenuti del piano da parte della sede sovranazionale nei confronti di quella nazionale (dato che si tratta di un procedimento concertativo)<sup>97</sup>, bensì nell'espressione massima del carattere governativo del processo di partecipazione europea, che, nel momento dell'attuazione del Piano, non trova sufficiente compensazione nei confronti sia del Parlamento sia (specialmente) delle autonomie regionali.

Difatti, con specifico riguardo al decreto legge, se le Camere lavorano in sede di conversione, lo stesso non può dirsi per le autonomie regionali. Il proficuo coinvolgimento di queste ultime è rimesso unicamente alla (buona) volontà politica del Governo, che ha in mano sia il procedimento di conversione, sia il dialogo con le autonomie locali. Nonostante alcune proposte emendative delle Regioni abbiano trovato accoglimento nelle leggi di conversione (a es. le disposizioni inerenti il coinvolgimento delle Regioni nella *governance* del PNRR), il mancato recepimento di molte altre è un dato non trascurabile. È, anzi, significativo della scarsa capacità

<sup>96</sup> Cfr. F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia*, cit., p. 37. V. anche G. CAVAGGION, *PNRR: il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti locali*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR*, cit., p.95 ss., pp. 96 ss. e pp. 115 ss.

<sup>97</sup> Per la qualificazione «impositiva» del R.R.F., F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in Rivista AIC 3, 2022, p. 1-13; *contra*, N. LUPO, *Il nuovo «metodo di governo» delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi sviluppi*, in P. BILANCIA, *L'impatto del PNRR*, cit., p. 27 ss., spec. pp. 34 ss.

di integrazione di un metodo che non assegna alle Regioni un canale di accesso efficace alla produzione di fonti che incidono in maniera definitiva nelle loro competenze. Tale difetto è solamente acuito dal fatto che detta produzione di svolge anche (e soprattutto) per decretazione d'urgenza, proprio per il protagonismo governativo che la caratterizza. Emergono, dunque, una serie di temi di centrale rilevanza.

In primo luogo, non può non sottolinearsi come un procedimento decisionale pubblico innestato unicamente sulla dialettica fra sedi europee e Governo nazionale<sup>98</sup> con una partecipazione ancillare del Parlamento<sup>99</sup> e sostanzialmente marginale delle Regioni<sup>100</sup> sia difficilmente in grado di garantire l'integrazione delle domande di partecipazione e delle istanze di emancipazione che provengono dalla società.

Difatti – con specifico riguardo all'oggetto della trattazione – anche considerando la rappresentanza territoriale come una specificazione della rappresentanza politica (visione che qui si sposa)<sup>101</sup> appare evidente come in quella vi sia una specificazione maggiore delle domande di partecipazione e delle istanze politiche che sorgono da *ciascun singolo* territorio, che, quindi, sono in grado di emergere maggiormente.

In altre parole, al fine di ottenere una legittimazione forte del processo decisionale pubblico pare necessario valorizzare le sedi della rappresentanza parlamentare e territoriale e i procedimenti che innestano quest'ultima nel procedimento legislativo nazionale, più che puntare tutto sull'efficienza e la rapidità delle decisioni. L'inimitata capacità di integrazione del parlamentarismo continua a costituire una risorsa che, forse, dovrebbe essere valorizzata maggiormente, anche con relazione al riparto di competenze fra Stato e Regioni<sup>102</sup>.

<sup>98</sup> Cfr. L. BARTOLUCCI, *Il piano*, cit., pp. 331–332.

<sup>99</sup> Cfr. G. CAVAGGION, *PNRR: il ruolo di Governo e Parlamento*, cit., pp. 103 ss.

<sup>100</sup> Cfr. L.A. MAZZAROLI, *La sfida per Regioni ed enti locali nell'utilizzo delle risorse nelle sei missioni previste dal PNRR*, in P. BILANCIA, *L'impatto del PNRR*, cit., p. 249 ss., pp. 261–263

<sup>101</sup> Secondo la ricostruzione di: I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato, profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2012; M. LUCIANI, *Rappresentanza politica e sistema rappresentativo*, in AA.VV., *Vivere la democrazia, costruire la sfera pubblica*, C. Papa (a cura di), Ediesse, Roma, 2010, p. 108.

<sup>102</sup> Cfr. A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro*, in questa *Rivista*, 1,2021, pp. 77 – 105, spec. pp. 99 ss.; L. FERRARO, *Il potere sostitutivo*, cit., pp. 305–306.

Al netto di un ripensamento di quest'ultimo (probabilmente auspicabile, al fine di correggerne le storture), emerge, in altre parole, la forte necessità di prevedere una sede parlamentare in cui emerga la partecipazione delle Regioni alle scelte legislative che incidono sui loro ambiti di competenza, in maniera da sterilizzare quei conflitti che inevitabilmente sorgono in assenza di condivisione delle scelte con i depositari di quelle competenze (e quindi i rappresentanti dei sottostanti e territorialmente corrispondenti interessi) e il cui scioglimento è ora interamente rimesso al giudice delle leggi, chiamato a svolgere una funzione politica di arbitro del sistema che ne appesantisce il ruolo<sup>103</sup>.

Difatti, il sistema delle Conferenze e il regionalismo governativo di cui questo è espressione, centrato sull'attrazione in sussidiarietà e sulla declinazione della leale collaborazione in sede di attuazione della legge mediante fonti secondarie, mostra tutta la sua disfunzionalità di fronte a una pianificazione a monte delle scelte pubbliche che riguarda ampie fette di autonomia regionale e che, per essere attuata, necessita di scelte legislative che ricadono sempre in quest'ambito<sup>104</sup>.

Non si tratta più dell'attrazione di determinati ambiti (per quanto vasti) di competenza regionale al legislatore statale in base a un criterio di esercizio unitario, ma di una pianificazione tendenzialmente omnicomprensiva e fortemente condizionante le politiche pubbliche territoriali, in settori di decisivo intervento delle stesse (su tutti la sanità)<sup>105</sup>.

Per questo, data la pervasività del Piano, appare inadeguata la modalità di partecipazione delle Regioni alle scelte relative messa in capo finora, anche e soprattutto mediante decreto legge. Per quanto l'esigenza di rispettare gli obblighi contratti in sede europea e centrare gli obiettivi fissati dal Piano rivesta un rilievo fondamentale, non può porre totalmente in disparte quella di integrazione del pluralismo per come rappresentato in Parlamento e nelle autonomie territoriali, se non a prezzo di allargare lo scollamento fra il processo politico, le sue sedi e la società<sup>106</sup>.

<sup>103</sup> Cfr. E. CAVASINO, *Il piano nazionale*, cit. pp. 87-88.

<sup>104</sup> Cfr. M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze*, cit., pp. 184-185.

<sup>105</sup> Cfr. E. CAVASINO, *Il piano nazionale*, cit. pp. 142-143.

<sup>106</sup> Cfr. E. CAVASINO, *Il piano nazionale*, cit. pp. 147-148.

Allo stesso modo, non convincono quelle ricostruzioni che individuano il PNRR come un'occasione per il Parlamento di recuperare centralità<sup>107</sup>, perché, sul piano della politica del diritto, piegare il sistema delle fonti e la loro poiesi alle (continue) necessità dell'emergenza contingente e, quindi, della contingenza politica, attraverso la sua deformalizzazione reca il rischio concreto di slegare – in fatto – la produzione normativa dalle sue sedi. Sedi che sono tali in quanto rappresentative del pluralismo sociale (nazionale o territoriale) attraverso il processo elettorale<sup>108</sup>. In definitiva, il bivio è chiaro: da una parte la «costituzionalizzazione dell'emergenza» e un ulteriore passo verso la centralità del Governo (e di taluni apparati ministeriali) come fulcro nazionale del sistema di *governance* multilivello con la contemporanea relegazione di Parlamento e Regioni a un ruolo meramente esecutivo delle codeterminazioni sovranazionali; dall'altra, un reale ripensamento dei rapporti fra Stato e Regioni, che non passi per la mera devoluzione di competenze o per un'implementazione del sistema delle Conferenze, bensì per una reale integrazione delle rappresentanze territoriali nel processo legislativo statale, se si vuole, sul modello del *Bundesrat*, a oggi il più riuscito esperimento di cooperazione fra livello centrale e locale di governo e di conciliazione della rappresentanza territoriale con le esigenze unitarie nazionali<sup>109</sup>.

<sup>107</sup> C. COLAPIETRO, *La forma di stato e di governo italiana alla «prova» del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, pp. 325–340.

<sup>108</sup> Sul rapporto fra emergenza, forma, eccezione, M. LUCIANI, *Il diritto e l'eccezione*, in *Rivista AIC*, 2, 2022, pp. 31–59. Sul principio democratico, E. CAVASINO, *Il piano nazionale*, cit. p. 86.

<sup>109</sup> Sul quale, *ex multis*, K. HESSE, *Lo Stato federale unitario*, in *L'Unità della Costituzione, Scritti scelti di Konrad Hesse*, A. di Martino e G. Repetto (a cura di), Editoriale Scientifica, 2014; J. WOELK, *La forma segue la funzione: Il Consiglio Federale Tedesco (Bundesrat)* in *Studi Pisani sul parlamento*, VI, Pisa University Press, 2014, pp. 157 ss.; Per una soluzione diversa, A. CONZUTTI, *Il Pnrr al crocevia*, cit., pp. 746–747.

Implementation of the NRP through «decreto legge» and matters of concurrent legislation: reflections on the system of sources and Italian regionalism.

*Duccio Sarmati*

Abstract: Scopo dell'elaborato è individuare l'impatto che l'attuazione del PNRR mediante d.l. ha sulle dinamiche concrete del sistema delle fonti, con specifico riguardo alle materie di legislazione concorrente, in una chiave critica. Ci si propone di leggere queste dinamiche sotto la lente della giurisprudenza costituzionale procedendo, successivamente, a mettere in risalto la compressione degli spazi decisionali assegnati dalla Carta alle Regioni. In conclusione, ci si propone di effettuare alcune rapide riflessioni su un modello alternativo di rapporto Stato – Regioni, di carattere cooperativo.

Abstract: The purpose of the paper is to identify the impact that the implementation of the NRP by «decreto legge» has on the concrete dynamics of the system of sources, with specific regard to matters of regional competence. The aim is to read these dynamics under the lens of constitutional jurisprudence, proceeding, subsequently, to highlight the compression of the decision-making spaces assigned by the Charter to the regions. In conclusion, some quick reflections will be made on an alternative model of the state-region relationship, of a cooperative nature.

Parole chiave: PNRR – Competenza regionale; competenza concorrente; competenza residuale; art. 117 Cost.; regionalismo; decreto legge; regionalismo.

Keywords: NRP – Regional Competence; Concurrent Competence; Residual competence; Art. 117 Constitution; Regionalism; Law Decree; Regionalism.