

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

1

2024 · ANNO XLV
gennaio/marzo

LO STATO DI DIRITTO
ALLA PROVA DELL'EMERGENZA

RUBZETTINO

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini
COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerreda
Jean-Bernard Auby
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Marina Caporale
Enrico Carloni
Tanja Cerruti
Giulio Citroni
Stefano Civitarese Matteucci
Chiara Cudia
Marzia De Donno
Michele Della Morte
Elena D'Orlando
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tommaso Francesco Giupponi
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Giorgia Nesti
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

COMITATO DI REDAZIONE

Stefano Agusto
Edoardo Caruso
Edoardo Nicola Fragale
Fabio Pavanini
Gloria Pettinari
Angelo Schillizzi
Maria Chiara Siclari
Davide Tumminelli



REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275475 – 051 5277658
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron
Gabinetto Presidente della Giunta regionale
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
francesca.paron@regione.emilia-romagna.it

EDITORE

Rubbettino editore
Viale Rosario Rubettino, 10
88049 Soveria Mannelli (CZ)
tel. 0968 6664209
Servizio Abbonamenti: tel. 0968 6664209
Sito web: www.rubbettinoeditore.it
E-mail: commerciale@rubbettino.it

STAMPA

Rubbettino print
nel mese di novembre 2024
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

Condizioni di abbonamento
La quota di abbonamento alla Rivista per tutto il 2024 è di € 136,00 da versare sul c.c. postale 15062888 intestato a Rubbettino editore – Periodici, causale abbonamento IdF 2024. La Rivista è disponibile in libreria. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00. I prezzi indicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.



Indice

EDITORIALE

- 7 PNRR, emergenza, fattore tempo e normalizzazione della crisi del regionalismo
Francesco Bilancia

SAGGI E ARTICOLI

- 17 Il PNRR e l'autonomia regionale "sospesa": tra urgenze del presente e Costituzione del futuro
Monica Bergo, Marcello Cecchetti
- 59 Attuazione del PNRR mediante decreti-legge e materie di competenza regionale: riflessi sul sistema delle fonti e sul regionalismo italiano
Duccio Sarmati
- 97 La fuga dal sistema nazionale di protezione civile e le prospettive della ricostruzione post-calamità: un *focus* sulle modalità di gestione dell'emergenza 'Alluvione' in Emilia-Romagna
Eleonora Rinaldi

NOTE E COMMENTI

- 131 Aproximación preliminar y crítica a la ley española del derecho a la vivienda de 2023
Miguel Beltrán de Felipe

OSSERVATORIO REGIONALE

- 165 Una transizione politica senza fine. Il sistema politico siciliano alla prova del voto
Maurizio Cerruto, Marco La Bella

Quale ruolo per il livello intermedio degli enti locali nelle politiche sociali e socio-sanitarie? Riflessioni sulla governance multilivello della Città metropolitana di Bologna

Alessandra Apollonio, Martina Belluto, Francesco Bertoni, Maria Chiara Patuelli

Editoriale

PNRR, emergenza, fattore tempo e normalizzazione della crisi del regionalismo

*Francesco Bilancia**

Negli ultimi anni la *Rivista* è più volte tornata, nelle sue analisi, a riflettere su temi di attualità relativi agli sviluppi del sistema istituzionale e sulle dinamiche funzionali del regionalismo italiano, con attenzione critica sempre orientata a verificare la compatibilità di tali mutamenti con il quadro normativo costituzionale. Naturalmente nella consapevolezza di un contesto di pressante spinta riformatrice, che ad oggi non consente ancora – dopo venticinque anni dalle importanti modifiche costituzionali del 1999 e del 2001 – di poter riflettere sulla definizione di un modello di regionalismo stabilizzato. Il che vale tanto con riferimento al sistema di governo e degli assetti politici regionali, epidemicamente condizionati dai riflessi dei cicli elettorali nazionali; quanto nella prospettiva dei rapporti istituzionali, che tuttora soffrono dell'assenza di una coerente definizione di moduli di governo dei processi decisionali di raccordo tra istituzioni rappresentative nazionali, a partire dal Governo, e sistemi regionali. Carenze riscontrabili sia sul piano dei processi legislativi, e normativi in genere, che sul piano della organizzazione e dell'azione amministrativa. Salvo prendere intanto atto, su tale ultimo versante, del dominante protagonismo dei Presidenti di Regione sulle assemblee elettive.

Sul tessuto di questo instabile contesto, si sono poi abbattute riforme e mutamenti di processo legati alla pressione, per così dire, esterna. Generando a cascata le complicazioni dovute al complesso assorbimento degli effetti della revisione costituzionali della finanza e dei bilanci pubblici intervenuta nel 2012; e la crisi della resa della capacità amministrativa del sistema regionale di fronte alla sfida della pandemia, prima, che ha fortemente stressato il sistema sanitario; e la crisi economica conseguente. Oggi il sistema del regionalismo italiano affronta una nuova sfida o, per meglio dire, viene investito da nuove criticità, ancora una volta frutto di eventi estersni. La parte monografica del fascicolo che oggi presentiamo

* Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico.

è, infatti, dedicata alle difficili complicazioni generate dalla elaborazione, prima, e dall'implementazione e attuazione, poi, delle misure di esecuzione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che, come noto, contiene le fondamentali misure di indirizzo politico per l'utilizzo delle risorse finanziarie messe a disposizione degli Stati membri dell'Unione europea dal Programma noto come *Next Generation EU*, e più nello specifico dagli strumenti accorpati nel *Recovery and Resilience Facility* (RRF).

La sintesi che ne potremmo dedurre, ma facendo un torto alla articolazione analitica delle riflessioni contenute nei tre saggi dedicati al tema delle interferenze emergenziali sul sistema regionale, è che questo fenomeno abbia prodotto forti spinte verso l'accentuazione dell'assorbimento dei poteri di programmazione e decisionali sul governo statale, in grave danno dell'autonomia regionale. Con conseguenti forti tensioni sull'assetto costituzionale delle competenze, a partire da quelle legislative. Ma gli esiti di queste ricerche rivelano elementi di novità, senz'altro criticamente orientati, ben più profondi e, soprattutto, di più ampio momento temporale. Anzi, potremmo forse dire che sia proprio la dimensione temporale della politica e della portata delle scelte di indirizzo ad avere subito le più forti ripercussioni in seguito ai movimenti istituzionali che hanno accompagnato l'elaborazione e l'attuazione del PNRR. Sappiamo già dalla storia che le fasi istituzionali di forte spinta economico-finanziaria generate dall'espansione della spesa pubblica recano con sé una significativa sovraesposizione delle istituzioni federali o, negli Stati regionali, dell'amministrazione del governo centrale. È notoriamente accaduto negli anni '20 e '30 del secolo scorso con il programma denominato *new deal* promosso negli Stati Uniti dal Governo Roosevelt. Occasione non soltanto di redistribuzione accentratrice di competenze a favore del governo e delle agenzie federali; ma addirittura di incisione profonda delle strutture essenziali della forma di Stato, ridefinendo i rapporti tra regolazione pubblica dell'economia e libertà economiche, con importanti effetti redistributivi, forieri altresì di un'espansione della sfera fiscale. Ed è accaduto nel Secondo Dopoguerra in Europa, come conseguenza della necessità di gestione degli esiti redistributivi e di sostegno dell'economia prodotti dal Piano Marshall, seppur in una fase istituzionale più caratterizzata dall'avvento di una nuova stagione costituzionale e dai processi di ricostruzione che non dalla ridefinizione dei rapporti istituzionali

interni tra centro e periferia. Fu proprio la Costituzione del 1948, per quel che riguarda l'Italia, a generare infatti la ridefinizione territoriale del sistema politico-istituzionale progettando una struttura di governo regionale sostanzialmente nuova. Furono, semmai, i ritardi nell'attuazione delle regioni ordinarie il vero sintomo di questa tendenza accentratrice mossa anche dal momento economico della ricostruzione post bellica. Ma pur nel confronto con tali importanti precedenti, anche di carattere epocale quale la storia costituzionale statunitense riterrà essere stato il *new deal*, questi ultimi non hanno mai raggiunto la soglia di una così forte regressione nelle garanzie costituzionali del regime delle autonomie e, quel che è peggio, generato un contesto istituzionale i cui caratteri fondamentali sembrano oggi condurre ad una prolungata instabilità dell'assetto complessivo.

In primo luogo, e in questo caso ben oltre la dimensione regionale, una vera e propria mutazione genetica della *legge*, della sua funzione essenziale. L'analisi delle prassi più recenti e lo studio delle conseguenze istituzionali delle emergenze e dell'implementazione delle nuove forme di configurazione dell'attività di indirizzo politico, infatti, hanno visto precipitare drammaticamente sia la funzione di programmazione che il conseguente, naturale, arco temporale di prospettiva che caratterizzano nella sua sostanza profonda l'atto di natura legislativa. Una deriva che da diversi anni sta generando una vera e propria abdicazione della legge quale atto di elaborazione di piano, di indirizzo prospettico, di interpretazione del futuro e di gestione delle politiche di respiro temporale adeguato alla dimensione lunga delle questioni e dei problemi che il sistema politico-rappresentativo sembra, invece, ignorare del tutto. Una crisi, quindi, della stessa capacità politica di guardare oltre la congiuntura elettorale, inflazionando il sistema normativo di misure di intervento puntuale e di corto respiro, generando quel fenomeno noto come processo di "amministrativizzazione" della legge. Da atto di analisi, programmazione e visione di prospettiva la legislazione è precipitata nella condizione di strumento di intervento congiunturale, conseguentemente destinata ad una vita breve, se non precaria, che accentua l'instabilità del sistema delle fonti e della vita istituzionale. Di questa malattia del contemporaneo, la rottura del paradigma della struttura della legislazione che dovrebbe essere progettata e costruita secondo le linee disegnate dall'art. 117 della

Costituzione è, quindi, soltanto un aspetto, importante, grave ma che solo in parte riflette la vera crisi della capacità di governo politico della società e, se vogliamo, dell'economia.

In un contesto così complicato e, soprattutto, tenuto in precario equilibrio dalla spinta dei mutamenti e dalla crisi delle capacità progettuali e di lungo respiro del sistema politico nazionale, il PNRR e le varie emergenze non potevano che accentuare difficoltà e criticità. La creazione di strutture di governo *ad hoc* per il Piano; la pressione delle scadenze temporali per la compressione del programma dei finanziamenti nel ristretto arco che sembra possa chiudersi realmente nel 2026; l'incapacità di progettazione e spesa di molte amministrazioni pubbliche italiane e la stessa instabilità del quadro politico nazionale ed europeo hanno così accentuato le ricadute negative sul sistema delle autonomie regionali. Intanto sulla stessa asimmetria istituzionale, che vede sostanzialmente "in fuga", ben oltre la struttura presidenziale di governo delle Regioni, i Presidenti delle Giunte, con un conseguente aggravarsi della sostanziale decadenza del ruolo dei consigli. Una crisi del ruolo delle assemblee elettive, con le dovute ma rare eccezioni, che ha trascinato anche sul livello di governo regionale quella caduta della capacità di programmazione della legislazione già riscontrata nell'ambito della rappresentanza politica nazionale. Se la legge avrebbe bisogno di una capacità di programmazione per disporre di contenuti di disciplina normativa dotati di una prospettiva temporale adeguata, quel che accade all'opposto è l'emersione del "provvedere nell'emergenza" come deriva che da eccezione si è stabilizzata a paradigma. Con una crisi della fonte legislativa come tale, soppiantata quantitativamente da un profluvio di decreti-legge e atti di dubbia e, comunque, varia natura quali sono i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Del resto la struttura istituzionale che emerge dalle trasformazioni delle prassi di governo, accentua moltissimo il ruolo di un negoziato politico gestito dalla personale interlocuzione tra i vertici degli esecutivi che, ponendo in comunicazione diretta i Presidenti di Regione e il governo statale, facilmente riducono il ruolo di progettazione e decisione delle Regioni a quella mera, a volte addirittura simulata, attività di consultazione/informazione denunciata dai saggi. Con profonda incisione del valore costituzionale del principio di leale collaborazione per una concreta, sostanziale partecipazione del sistema di governo regionale alle decisioni

nel merito, almeno nelle materie di propria competenza legislativa. Una prassi, che da tollerata tende ad una vera e propria istituzionalizzazione, che non potrà che accentuare asimmetrie e differenze profonde nella resa dell'elaborazione progettuale e nell'attuazione delle politiche pubbliche tra parti e parti del territorio della Repubblica.

E che questa distorsione nei rapporti istituzionali abbia la tendenza a trovare una propria stabilità è, del resto, dimostrato dalla richiamata caduta quantitativa del contenzioso costituzionale, della ridotta frequenza con la quale le Regioni promuovono oggi giudizi di legittimità in via principale soprattutto avverso il profluvio di decreti-legge, diminuzione accentuata dall'emersione di prassi conciliative e di atteggiamenti politici di acquiescenza nei confronti delle invasioni di competenza statale (si veda la nota direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 ottobre 2023). Un'acquiescenza in parte spinta dalla necessità, vale a dire dalla convenienza a non interrompere comunque i flussi finanziari gestiti dalla Presidenza del Consiglio; in parte dall'emergenza delle scadenze temporali. Di nuovo quella misura dello scorrere del tempo che già Carl Schmitt evocava con la formula della *motorisierte Gesetzgebung* dotata di una essenziale capacità riformatrice delle forme dell'agire democratico. L'emergenza, poi. Una categoria che ha un doppio registro "sfigurativo". Da un lato la spinta alle prassi derogatorie delle forme e delle procedure legali. Dall'altro la propria qualità di fattispecie giuridica indeterminata, che quando evocata in sede interpretativa genera un effetto di flessibilizzazione delle categorie normative della Costituzione, a partire dalla giurisprudenza costituzionale, in ciò risalendo ad una consuetudine di tolleranza già presente in diverse decisioni, per la verità in ben altri contesti, della metà degli anni '70 del novecento.

Quindi una tempesta perfetta, mossa dall'accentuata presenza di un non sempre esplicitato ritorno dell'*interesse nazionale*; dall'accelerazione delle tempistiche decisionali; dalla ossessiva spinta alla semplificazione; dall'aggiornamento della capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche. Una tendenza che, in altra sede e in altro contesto, caratterizza negativamente anche la relazione tra cicli elettorali, cicli di bilancio e vincolo di mandato, di recente spesso richiamata dalla Corte costituzionale nel sanzionare le carenze di diverse Regioni nel rispettare i denotati essenziali della normativa contabile-finanziaria.

Questi problemi e linee di sviluppo analitico, insieme a molto altro, rendono di particolare interesse la lettura dei saggi che qui si introducono, ciascuno dei quali ha un proprio respiro tematico e un'autonoma prospettiva di riflessione. Ad esempio, e scusandomi per l'estrema semplificazione, Monica Bergo e Marcello Cecchetti offrono una importante indagine utile a riflettere sulla tenuta delle forme legali di definizione dei rapporti istituzionali tra lo Stato e le Regioni, a partire dal sistema delle fonti del diritto e dall'attività di indirizzo politico. Un'indagine suffragata da un'attenta analisi della giurisprudenza costituzionale, per la verità presente in tutti e tre i lavori, in un percorso che procede lungo la linea dei processi di elaborazione del PNRR e, poi, della sua recente revisione, per poi «verificare la tenuta o meno della “posizione costituzionale” delle Regioni nei percorsi dell'attuazione concreta del Piano». Con un'interessante *focus* sul fenomeno che si qualifica come dei c.d. “Progetti bandiera”, concessione occasionale ad un asimmetrico protagonismo regionale. Molto utile, inoltre, la riflessione circa la consistenza attuale delle connesse funzioni amministrative regionali.

Duccio Sarmati, conduce un'attenta, analitica ricostruzione del sistema di attuazione del PNRR mediante decreti-legge nelle materie di competenza regionale, per riflettere, come lo stesso titolo del saggio lascia intravedere, sui conseguenti riflessi di tale fenomeno sul sistema delle fonti e sugli assetti del regionalismo italiano. Una rilettura attenta dei contenuti del PNRR, infatti, seguendone l'articolazione in “missioni”, diviene un ottimo espediente analitico per individuare la messe di interferenze della normativa statale di emergenza sulle competenze legislative regionali. Con un duplice effetto: sulla tenuta del riparto costituzionale delle competenze; e per gli elementi distorsivi generati da quella che viene definita “l'invasione dei decreti-legge”. L'analisi critica è davvero di dettaglio, con un'attenta ricostruzione degli episodi normativi più rilevanti, e con un tentativo di sistematizzazione del regime...derogatorio in frode dell'autonomia regionale. Che, appunto, si presenta non soltanto in rapporto di eccezione alla regola, ma altresì spesso incoerente e instabile. A partire dalla declinazione dei presupposti di necessità e urgenza, procedendo lungo le prassi delle forme inedite dei procedimenti di conversione in legge, in un contesto di generale decadenza del carattere procedimentale della funzione

legislativa parlamentare da più parti denunciato, a partire dalle Relazioni del Comitato per la qualità della legislazione degli ultimi anni. Con una presa d'atto di quella che sembra essere una tolleranza della giurisprudenza costituzionale, forse funzionale a non compromettere il tempestivo rispetto dei vincoli europei.

Il lavoro di Eleonora Rinaldi è perfettamente complementare ai primi due saggi, per le riflessioni circa gli squilibri generati dall'utilizzo alternativo di ordinanze di protezione civile e decretazione d'urgenza, tanto distorsivo da poter essere qualificato dall'autrice come vera e propria "fuga dal sistema nazionale di protezione civile", già di per sé essenzialmente foriero, come ovvio, di un regime derogatorio del sistema delle fonti ordinarie. Lo specifico *focus* sulle prassi di gestione dell'alluvione in Emilia Romagna dello scorso anno consente, quindi, di rimettere al centro la pressione di questi eventi sul sistema di governo regionale. Una storia lunga, quella delle deroghe ai regimi di emergenza, di cui qui si denuncia la "perdurante tendenza ad estendere i meccanismi derogatori del sistema di protezione civile oltre l'ambito delineato per affrontare «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari»". Un regime derogatorio di quello che autorevole dottrina aveva già qualificato come "un sistema parallelo" delle fonti di governo (Pinelli), al quale ora si sostituisce un nuovo "sistema parallelo di protezione civile".

Se anche il regime derogatorio delle fonti del diritto dell'amministrazione delle attività di protezione civile finisce con il subire gli effetti della "creazione di un sistema normativo composito in cui...la gestione immediata dell'evento avviene con le modalità previste dal Codice, mentre l'impiego del decreto-legge è finalizzato a rimodulare l'applicabilità degli strumenti emergenziali", si perdono i caratteri di tipicità, regolarità formale e di sistema degli strumenti di produzione giuridica, con incisione profonda del sistema delle competenze e delle autonomie costituzionalmente garantite. È la stessa autrice a richiamare, del resto, le prime esperienze di utilizzo distorsivo di tali strumenti emergenziali per i "grandi eventi", nei primi anni 2000. Qui aggravati dall'intrecciarsi del sistema derogatorio delle fonti, da una parte, e delle istituzioni commissariali composite, tali da generare dinamiche alternative di gestione delle funzioni amministrative condivise tra lo Stato e le Regioni.

Per non trarre una sintesi, che farebbe torto alla intelligente struttura analitica ed alle riflessioni critiche dei lavori che seguono, la ricostruzione puntuale della normativa emergenziale, delle prassi e l'analisi critica delle proposte di riforma e di preteso aggiustamento delle derive di sistema, offrono anch'esse più di uno spunto per la rimessione a tema della necessità di una ricomposizione a sistema delle autonomie regionali in armonia con gli assetti ordinamentali del sistema costituzionale. Una necessità che non soltanto è dovuta per rispetto ai caratteri della normatività della Costituzione, ma che è essenziale per assicurare la stabilità dello stesso sistema politico italiano.

Parole Chiave: Regioni; NGEU; Emergenza; Prospettive temporali della decisione politica; Instabilità istituzionale.

Keywords: Regions; NGEU; Emergencies; Timing Perspectives of Political Decision-making; Institutional Instability.

Saggi e articoli

Il PNRR e l'autonomia regionale “sospesa”: tra urgenze del presente e Costituzione del futuro

*Monica Bergo**, *Marcello Cecchetti***

1. *Introduzione*

Che l'autonomia regionale abbia da tempo imboccato una strada di graduale declino e che i percorsi giurisprudenziali dell'ultimo ventennio ci consegnino le epifanie di una “*living constitution*” dei rapporti tra Stato e Regioni assai diversa non solo da quella originariamente disegnata (*in primis*, proprio nell'*original intent*) dalla revisione costituzionale del 2001, ma anche da quella che si era andata affermando (seppure a fatica) nella stessa giurisprudenza del Giudice delle leggi almeno nei primi anni successivi a quella riforma, non è certo una novità. L'interpretazione spiccatamente “stato-centrica” dei titoli di competenza legislativa statale, la “chiamata in sussidiarietà” o “sussidiarietà legislativa” e le sue progressive configurazioni in termini sempre meno favorevoli per le prerogative degli enti regionali fino agli ultimi approdi della mera collaborazione procedimentale strumentale ad assicurare almeno la garanzia di “reiterate trattative”¹, le generose “acquiescenze” nei confronti dell'operato del legislatore statale in tema di perdurante inattuazione (o solo parziale attuazione) del modello di autonomia finanziaria disegnato nell'art. 119 Cost. – solo per richiamare alcuni dei “capitoli” più rilevanti – rendono ampiamente ragione della progressiva riemersione di un antico “paradigma” che, oggi ancor più di ieri, affonda le proprie radici in una vera e propria convinzione collettiva di senso comune e

* Ricercatrice a tempo determinato in Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università di Modena e Reggio-Emilia.

** Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università di Sassari.

** Il saggio è il frutto dello studio, della riflessione e della elaborazione condivisa dei due Autori. Ai soli fini delle esigenze imposte dalle modalità di valutazione della produttività scientifica nei settori non bibliometrici, tuttavia, si considerino i paragrafi 1 e 3 materialmente redatti da Marcello Cecchetti e i restanti paragrafi 2, 4, 4.1, 4.2, 4.3, 5 e 6 da Monica Bergo.

¹ Cfr., per tutte, Corte cost., 16 giugno 2016, n. 142.

sempre più diffusa (a tutti i livelli: nelle istituzioni, nelle forze politiche, negli operatori, nella società civile e nell'opinione pubblica), ossia la necessità di riconoscere allo Stato quella "preminenza politica" che, in nome dell'*interesse nazionale*, è considerata di per sé in grado di far prevalere l'indirizzo politico espresso dagli apparati istituzionali di livello statale sugli indirizzi politici espressi dalle istituzioni territoriali², con il solo *contrappeso* – nelle più varie modalità formali e sostanziali – dagli strumenti "compensativi", sempre più deboli e sfumati, riconducibili al principio di leale collaborazione³.

Pur in un simile contesto di riferimento, già ampiamente oggetto di riflessione scientifica, le vicende del PNRR e della sua attuazione nel corso del primo triennio sembrano restituire qualcosa di inedito per l'autonomia regionale, ossia una sorta di "sospensione" (o, forse, solo una "moratoria" fino al 2026) delle prerogative costituzionali che – almeno sulla Carta – dovrebbero spettare alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano. Alla richiamata riemersione del paradigma della *preminenza politica* dello Stato centrale, infatti, il PNRR ha aggiunto, combinandolo in modo consustanziale con il primo⁴, il paradigma della *necessità e urgenza* di rispettare puntualmente gli obblighi, i vincoli e il rigidissimo cronoprogramma scaturiti – in termini assai stringenti e con lo spettro di specifiche sanzioni di natura politica, giuridica ed econo-

² In questo senso, cfr. N. LUPO, *Il nuovo «metodo di governo» delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, Il Mulino, 2024, in part. pp. 27-29, secondo il quale sarebbe indubbia la natura di atto di indirizzo politico del PNRR, idoneo a condizionare anche Governi e Parlamenti futuri, con riflessi sul sistema delle fonti e sui processi di produzione normativa che inevitabilmente risentirebbero, nei tempi e nei contenuti, degli indirizzi e impegni assunti con il PNRR.

³ Per un'agile sintesi di tali dinamiche, volendo, cfr. M. CECCHETTI, *L'evoluzione delle dinamiche nei rapporti tra Stato e autonomie regionali alla luce della Costituzione riformata nel 2001 e della giurisprudenza costituzionale*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 24*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 79 ss., nonché Id., *Corte costituzionale e Regioni*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 26*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 159 ss.

⁴ Assolutamente emblematica, al riguardo, la formula normativa esplicita contenuta nell'art. 1, c. 2, del d.l. n. 77/2021, con la quale si stabilisce che «ai fini del presente decreto e della sua attuazione assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1, nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e ambiente».

mica – dall’adesione dell’Italia al *Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)* istituito dal reg. UE 2021/241 del Parlamento e del Consiglio del 12 febbraio 2021⁵, al fine di beneficiare dello straordinario *stock* di risorse finanziarie messe a disposizione. Questo paradigma della *necessità e urgenza* ha conformato fino a oggi, in modo pressoché totalizzante, sia le vicende della prima approvazione del Piano (condizionate al rispetto della scadenza del 30 aprile 2021 per la presentazione alla Commissione europea) e poi della recente revisione intervenuta nel 2023⁶, sia le vicende della normazione *sul* Piano, a partire dal tipo di fonte utilizzata. Non è un caso, infatti, che tale normazione abbia trovato espressione nell’uso esclusivo della decretazione d’urgenza, mediante l’emanazione, rispettivamente, dei decreti-legge nn. 77, 80 e 152/2021, 36/2022, 13/2023 e 19/2024, recando nelle premesse una duplice formula, tralattivamente ribadita almeno a partire dal d.l. n. 152/2021, che così riferisce circa la valutazione dei presupposti operata dal Governo: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di definire misure volte a garantire la tempestiva attuazione degli interventi relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza

⁵ Cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, p. iv ss.

⁶ Si veda la Decisione di esecuzione (CID) da parte del Consiglio UE dell’8 dicembre 2023, adottata in modifica alla Decisione del 13 luglio 2021, che nell’Allegato contiene, in sostanza, il nuovo PNRR italiano. Il Piano ammonta ora a 194,4 miliardi di euro (122,6 miliardi in prestiti e 71,8 miliardi in sovvenzioni), in aumento di 2,9 miliardi rispetto al PNRR originario, e comprende 66 riforme, 7 in più rispetto al piano originario, e 150 investimenti. Mentre il PNRR originario era strutturato su 6 Missioni, a loro volta articolate in 16 Componenti concernenti 43 ambiti di intervento, il nuovo PNRR comprende una nuova Missione 7 dedicata agli obiettivi del RE-PowerEU, volti a rafforzare riforme fondamentali in settori quali la giustizia, gli appalti pubblici e il diritto della concorrenza. Una serie di investimenti nuovi o rafforzati mira a promuovere la competitività e la resilienza dell’Italia, nonché la transizione verde e digitale e abbraccia settori quali le energie rinnovabili, le catene di approvvigionamento verdi e le ferrovie. La rimodulazione del Piano ha comportato un diverso profilo di erogazione delle risorse da parte della Commissione, in quanto la realizzazione della gran parte degli obiettivi complessivi del Piano è stata posticipata temporalmente in avanti. In particolare, nella nuova configurazione del Piano il numero di Milestones e Targets è aumentato a 617, rispetto ai 527 del PNRR originario. Relativamente alla distribuzione temporale degli obiettivi, per il completamento del Piano a partire dal 2024 (vale a dire, dalla sesta alla decima rata) è necessario il conseguimento di 439 obiettivi (rispetto ai 349 del Piano originario). Più specificamente, nella nuova configurazione del Piano la quota più ingente di risorse (16,8% del finanziamento PNRR), corrisponde al conseguimento di 173 Traguardi/Obiettivi, ossia circa il 28% del totale. In definitiva, la revisione del PNRR ha comportato, nel complesso, il finanziamento di investimenti aggiuntivi per circa 25 miliardi di euro, di cui 11,17 miliardi relativi alla Missione 7, e il defianziamento di interventi per circa 22 miliardi.

(PNRR) coerentemente con il relativo cronoprogramma; Considerata la straordinaria necessità e urgenza di un'ulteriore semplificazione e accelerazione delle procedure, incluse quelle di spesa, strumentali all'attuazione del PNRR, nonché di adottare misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari degli interventi».

Di qui una prima conseguenza, per così dire naturale e fisiologica, connessa con l'estremo contingentamento dei tempi: la continua e affannosa rincorsa delle Regioni, soprattutto per il tramite della loro Conferenza, alla ricerca di spazi e sedi adeguate ad assumere un ruolo partecipativo sostanziale alle decisioni del circuito dell'indirizzo politico nazionale, con risultati effettivi, però, tutt'altro che soddisfacenti e poco più che marginali o di facciata. Gli apporti formalmente richiesti o consentiti al (e concretamente forniti dal) sistema delle autonomie regionali tanto nelle fasi ascendenti che hanno condotto all'approvazione del Piano nel 2021⁷ e alla sua revisione nel 2023⁸, quanto nelle fasi dell'adozione dei menzionati decreti-legge e della loro conversione in legge⁹, mostrano in termini evidenti – e senza che occorra una particolare minuziosità di analisi – la tendenza del Governo e del legislatore nazionale a considerare le Regioni come meri interlocutori istituzionali da “informare” o da cui “assumere informazioni”, ossia da “consultare” opportunamente più o meno alla stregua di *stakeholders* (magari solo, in qualche modo, un

⁷ Si v. la mera «Informativa ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera e) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)» di cui ha preso atto la Conferenza Unificata nella seduta del 28 aprile 2021. Sulla “fase ascendente” del Piano, si consenta il rinvio a M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, p. 281 ss., in part. p. 289 ss., e ivi il richiamo a S. PROFETI, *Il rapporto Stato-Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 269 ss.

⁸ Cfr. il documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 2 agosto 2023 (23/134/CR7/C3), contenente le «Valutazioni in ordine alla proposta di revisione del PNRR e REPOWEREU – presentata nell'ambito della Cabina di regia PNRR del 27 luglio 2023».

⁹ Si vedano, ad es., le posizioni formali espresse dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sulla conversione in legge, rispettivamente: del d.l. 77/2021, allegata al parere della Conferenza Unificata n. 61/CU del 17 giugno 2021; del d.l. n. 80/2021, allegata al parere della Conferenza Unificata n. 67/CU del 24 giugno 2021; del d.l. n. 36/2022, allegata al parere della Conferenza Unificata n. 83/CU del 25 maggio 2022; del d.l. n. 13/2023, allegata al parere della Conferenza Unificata n. 31/CU dell'8 marzo 2023; del d.l. n. 19/2024, allegata al parere della Conferenza Unificata n. 42/CU del 18 aprile 2024.

po' più qualificati di altri), ma certo non come (e in quanto) enti dotati di competenze costituzionalmente riconosciute e ad essi riservate nelle materie o in relazione alle funzioni coinvolte dai contenuti e delle linee di intervento del Piano.

Eppure, se si guarda ai contenuti del Piano, limitandosi anche solo a considerare i tre "Assi strategici"¹⁰ e le originarie sei – oggi sette – "Missioni"¹¹, è pressoché impossibile negare – com'è stato fin da subito rilevato – che per realizzare il "vasto programma" del PNRR sia necessario «attingere prepotentemente alle competenze legislative regionali, o comunque incidere sensibilmente sul loro esercizio», tenendo conto, altresì, che «anche la pertinenza statale della funzione legislativa in ragione di una competenza esclusiva, non [sarebbe] di per se stessa sufficiente a fondare la legittimità costituzionale della allocazione all'amministrazione centrale delle funzioni volte a realizzare i concreti interventi prefigurati dal Piano: a tale fine [sarebbe] infatti necessario che l'intervento da realizzare [sfuggisse], per così dire, alle possibilità valutative dell'ambito regionale in considerazione delle sue dimensioni o dei suoi effetti, conformemente alle logiche del principio di sussidiarietà contemplato dall'art. 118, comma 1, Cost.»¹².

A fronte, dunque, dell'innegabile incidenza/interferenza dei contenuti del Piano rispetto alle competenze attribuite dalla "Carta" alle Regioni, il diritto costituzionale vivente (pure già fortemente orientato dal ritorno del paradigma della preminenza politica dello Stato, come si è detto) avrebbe potuto/dovuto fornire alcune coordinate relativamente consolidate e al contempo coerenti, da un lato, con l'esigenza di assicurare comunque alle istituzioni del livello centrale «un ruolo per così dire *pivotal*»¹³, direttamente conseguente, tra l'altro, alla stessa disciplina europea, la quale impone agli Stati membri

¹⁰ Digitalizzazione e innovazione, Transizione ecologica e Inclusione sociale.

¹¹ M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica; M3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile; M4 Istruzione e ricerca; M5 Inclusione e coesione; M6 Salute; M7 REPowerEU.

¹² Così S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, cit., p. 237 ss., in part. pp. 241-242. Nello stesso senso, cfr. anche 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, p. 179 ss.

¹³ L'efficace espressione si deve, ancora, a S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, cit., p. 243.

l'obbligo di coordinare, controllare e assicurare la fedele attuazione del PNRR, al fine di garantire la conformità dei risultati alle sue finalità fondamentali¹⁴, dall'altro, con la massima salvaguardia possibile delle attribuzioni costituzionali delle Regioni. In estrema sintesi, tali coordinate avrebbero potuto/dovuto consistere: a) nella diretta riconducibilità di (almeno) alcuni contenuti del Piano ad (almeno) alcune materie di sicura competenza legislativa esclusiva statale, ancorché nella richiamata situazione di interconnessione e finanche di vera e propria "embricazione" con materie affidate alla legislazione regionale; b) nei due paradigmi della c.d. "forte incidenza" e del c.d. "intreccio" (più o meno "inestricabile") che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ripetutamente evocato per dare risposte – in buona misura pragmatiche – proprio alle esigenze che si manifestano nei casi di interconnessione e/o interferenza tra materie affidate a legislatori diversi non risolvibili con il taglio "gordiano" del criterio della prevalenza e che, per tale ragione, senza impingere sull'esercizio "a monte" della potestà legislativa statale (anche esclusiva), impongono la previsione di adeguati meccanismi di collaborazione "a valle", ossia ai fini dell'esercizio concreto delle funzioni amministrative coinvolte¹⁵; c) nell'istituto della "chiamata in sussidiarietà", notoriamente inaugurato da Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303, con il quale il Giudice costituzionale, in nome delle esigenze unitarie che possano emergere anche in materie diverse da quelle di legislazione esclusiva dello Stato, ha ritenuto legittima l'attrazione e allocazione al centro di funzioni amministrative a condizione che la relativa disciplina sia tale da coinvolgere la Regione direttamente interessata (o il "sistema" delle Regioni nel suo complesso, a seconda dei casi) nel loro esercizio, per mezzo dello strumento dell'intesa o comunque secondo moduli collaborativi di intensità variabile, ma che risultino pur sempre specificamente adeguati rispetto alle competenze legislative regionali di volta in volta incise¹⁶.

¹⁴ Sul punto, si veda la lucida sintesi di G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 4, 2021, p. 715 ss., in part. p. 717.

¹⁵ Sul tema, cfr. S. Pajno, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in S. GRASSI, M.A. SANDULLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, II, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 403 ss., in part. p. 431 ss., ma si veda anche ID., *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, cit., pp. 243-244, con gli essenziali riferimenti alle pertinenti pronunce del Giudice costituzionale.

¹⁶ Cfr., da ultimo, Corte cost. 29 febbraio 2024, n. 31.

Sulla base di simili coordinate, si può ritenere che il diritto costituzionale vivente alla data di esordio del PNRR avrebbe consentito di distinguere nettamente due versanti: da un lato, quello (a monte) della formazione degli atti legislativi statali, per il quale la giurisprudenza costituzionale – con l'isolata e notissima eccezione di Corte cost. 25 novembre 2016, n. 251 – ha sempre escluso (in ragione della perdurante inattuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001) un fondamento di necessità costituzionale per la partecipazione e il coinvolgimento delle Regioni; dall'altro, quello (a valle) dell'esercizio delle funzioni amministrative disciplinate dalla legislazione dello Stato, per il quale, oltre all'applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà in sede di allocazione della funzione al livello territoriale ottimale, dovrebbe ritenersi sempre necessaria (e costituzionalmente imposta) la collaborazione con le autonomie regionali (direttamente interessate o come sistema) tanto nelle ipotesi di "chiamata in sussidiarietà" della funzione al livello centrale, quanto nelle ipotesi di "forte incidenza" o "intreccio inestricabile" con le competenze regionali, secondo forme e modalità che – ancorché in grado di consegnare una decisione ultima e definitiva al livello centrale, evitando le situazioni di stallo – risultino concretamente adeguate alle attribuzioni costituzionali delle Regioni che risultino incise, mediante strumenti in grado di consentire loro una effettiva e sostanziale partecipazione in senso lealmente "co-decisionale" all'esercizio della funzione allocata al centro.

Un modello ipotizzabile, come si vede, con due versanti ben distinguibili e con distinti "regimi" di garanzia delle prerogative costituzionali dell'autonomia regionale: e mentre, quanto al primo, non ci si sarebbe potuti attendere molto di diverso rispetto a quanto poi effettivamente è accaduto in relazione al ruolo complessivamente marginale e "da comprimari" fin qui svolto dalle Regioni nell'approvazione (e revisione) del Piano e nei procedimenti di formazione della legislazione che ha provveduto a stabilirne la disciplina; quanto al secondo, viceversa, ben diverse e assai maggiori avrebbero potuto essere le aspettative e le potenziali rivendicazioni accreditabili agli enti regionali in base a quel modello.

Di qui le ragioni di un'indagine come quella di cui si proverà a dare conto nelle pagine che seguono, come una sorta di "tagliando" all'esito del primo triennio di vita del PNRR, finalizzata a verificare la tenuta o meno della "posizione costituzionale" delle Regioni nei percorsi dell'attuazione

concreta del Piano. Un'indagine che dovrà concentrarsi, inevitabilmente, sui profili della c.d. *governance* del Piano predisposta dalla legislazione nazionale, sul ruolo prevalente (ma decisamente marginale in termini assoluti) attribuito alle Regioni quali soggetti attuatori, su alcune prassi attuative ritenute più significative e, addirittura, paradigmatiche (le forme e gli strumenti della collaborazione Stato-Regioni nella loro resa in concreto, i c.d. "Progetti bandiera" e gli ultimi approdi delle politiche di coesione), nonché, infine, sul contenzioso costituzionale (assai scarso, per la verità) registratosi fino ad oggi.

2. La governance del PNRR e gli spazi di coinvolgimento delle autonomie regionali

È innegabile che il sistema complessivo di *governance* del PNRR delineato dal legislatore statale si sia caratterizzato fin dal principio per una marcata centralizzazione delle competenze¹⁷, con un deciso orientamento dell'architettura organizzativa e dei processi decisionali in senso verticistico e discendente dall'alto verso il basso; ciò tanto dal punto di vista delle norme concernenti l'organizzazione istituzionale appositamente predisposta per guidare, coordinare e controllare la realizzazione del Piano (la c.d. "*governance*" in senso proprio), quanto sotto il profilo della disciplina dei soggetti attuatori, ossia rivolta a regolare l'attuazione degli interventi prefigurati da quest'ultimo, il c.d. "ultimo miglio" del Piano. Con riferimento ai profili di organizzazione e coordinamento generale, inizialmente il d.l. n. 77/2021 ha previsto l'istituzione di strutture e organismi *ad hoc* di livello governativo: la Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e corredata di un'apposita Segreteria tecnica, con poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale del PNRR istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (artt. 2 e 4); il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, con funzioni di tipo consultivo (art. 3); l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, con il compito principale di proporre rimedi per eliminare gli ostacoli alla realizzazione del Piano derivanti

¹⁷ Cfr., ad es., S. STAIANO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 14, 2021, p. iv ss., nonché E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, in part. p. 72 ss.

dalla normativa vigente (art. 5); il Servizio centrale per il PNRR, istituito presso la Ragioneria generale dello Stato, «con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR», al quale si attribuiva, tra l'altro, la funzione di rappresentare «il punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241» (art. 6).

Tale iniziale sistema di *governance* ha subito un profondo riassetto, dapprima (e soprattutto) per opera del d.l. n. 13/2023, e, successivamente, con il recente d.l. n. 19/2024.

La principale novità del d.l. n. 13/2023 è stata rappresentata dalla istituzione della Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, nella quale sono stati concentrati alcuni dei compiti più rilevanti e strategici (art. 2): tra questi, quello di assicurare «il supporto all'Autorità politica delegata in materia di PNRR per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente all'attuazione del Piano»; quello di assicurare e svolgere «le interlocuzioni con la Commissione europea quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR»; quello di verificare «la coerenza della fase di attuazione del PNRR, rispetto agli obiettivi programmati» e provvedere «alla definizione delle eventuali misure correttive ritenute necessarie»; quello di sovrintendere «allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento ovvero di modifica del PNRR ai sensi del regolamento (UE) 2021/241». Alla medesima Struttura di missione PNRR sono stati trasferiti anche i compiti e le funzioni della Segreteria tecnica, nonché il più importante (e sopra menzionato) compito già spettante all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione.

Tra le altre modifiche di maggior rilievo introdotte dal d.l. n. 13/2023 debbono richiamarsi, inoltre, la soppressione del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (e la sua sostituzione con la partecipazione alle sedute della Cabina di regia del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, del Presidente dell'ANCI e del Presidente dell'UPI, del sindaco di Roma capitale, nonché dei rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del settore bancario, finanziario e assicurativo, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadi-

nanza attiva, individuati, sulla base della maggiore rappresentatività, con d.P.C.M.), nonché la sostituzione del Servizio centrale per il PNRR con l'Ispettorato generale per il PNRR – sempre istituito presso la Ragioneria generale dello Stato – «con compiti di coordinamento operativo sull'attuazione, sulla gestione finanziaria e sul monitoraggio del PNRR, nonché di controllo e rendicontazione all'Unione europea», ma senza la qualifica di «punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR» ora attribuita alla Struttura di missione PNRR.

Il ruolo di questa Struttura di missione è stato poi ulteriormente potenziato, da ultimo, con il d.l. n. 19/2024, nell'intento dichiarato «di migliorare e rendere più efficiente il coordinamento delle attività di gestione, nonché di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo degli interventi del PNRR, comprensivo del capitolo RepowerEU, anche mediante il rafforzamento delle attività di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente alla fase attuativa, nonché delle attività di verifica del raggiungimento degli obiettivi del medesimo PNRR» (art. 4). A tali fini, alla Struttura sono stati trasferiti i compiti, le funzioni e le risorse umane già attribuiti all'unità di missione di livello dirigenziale generale appositamente istituita presso il Dipartimento per le politiche di coesione e il Sud della Presidenza del Consiglio dei ministri, la facoltà di effettuare ispezioni e controlli a campione, sia presso le amministrazioni centrali titolari delle misure di attuazione del PNRR sia presso i soggetti attuatori, nonché la prerogativa di ricevere la comunicazione delle ordinanze motivate adottate dagli organi competenti nell'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 12 del d.l. n. 77/2021 (in luogo della precedente previsione che attribuiva tale prerogativa all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della qualità della regolazione). Di qui l'effetto di un conseguente potenziamento organizzativo: la Struttura di missione PNRR, gestita da un coordinatore, è oggi articolata in cinque direzioni generali e ad essa sono assegnate dodici unità dirigenziali di livello non generale e sessantacinque unità di personale non dirigenziale, oltre a un contingente di esperti in un limite di spesa complessiva annuale. La disciplina della *governance* del PNRR predisposta dal legislatore nazionale ha preso in considerazione anche le autonomie regionali, disegnando però, per esse, un ruolo che fin da subito – nella sua stessa astratta

configurazione – non è parso sufficientemente significativo e adeguatamente allineato alle loro competenze costituzionalmente riconosciute¹⁸.

In particolare, il loro coinvolgimento avviene nelle seguenti forme.

Le Regioni, innanzi tutto, partecipano alla Cabina di regia tutte le volte che venga in considerazione una questione che riguardi le competenze costituzionali regionali; la partecipazione avviene tramite il coinvolgimento del Presidente della Conferenza delle Regioni, o tramite il coinvolgimento del Presidente di una singola Regione, nel caso in cui la questione riguardi una sola di esse. È prevista, inoltre, la partecipazione del Presidente dell'ANCI e del Presidente dell'UPI quando vengano esaminate questioni di interesse locale. In tutti questi casi partecipa sempre anche il Ministro per gli affari regionali e le autonomie¹⁹.

In base al testo originario del d.l. n. 77/2021, le Regioni partecipavano, assieme alle (e sullo stesso piano delle) altre autonomie territoriali, al «Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale»²⁰, in un modo che però le assimilava in tutto e per tutto – con funzioni meramente consultive «nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR» – ai rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile, nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva. Tale istituto, come accennato, è stato soppresso dal d.l. n. 13/2023 ed è stato sostituito con una partecipazione alle sedute della Cabina di regia che riproduce in tutto e per tutto quell'anomala assimilazione delle Regioni alle diverse categorie del c.d. «partenariato economico, sociale e territoriale», con l'ulteriore limite della esplicita esclusione di una partecipazione che possa estendersi ai Presidenti delle singole Regioni²¹.

Sono previsti, inoltre, due tipi di strumenti di raccordo specificamente disciplinati dall'art. 2, c. 5, del d.l. n. 77/2021 per le ipotesi in cui,

¹⁸ Si vedano, ad es., le osservazioni critiche di M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, cit., p. 187 ss., nonché di S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, cit., p. 246.

¹⁹ Cfr. l'art. 2, c. 3, del d.l. n. 77/2021.

²⁰ Cfr. l'art. 3.

²¹ Cfr. l'art. 2, c. 3-bis, del d.l. n. 77/2021.

per l'appunto, «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, e al fine di assicurarne l'armonizzazione con gli indirizzi» della Cabina di regia e dei due neoistituiti Comitati interministeriali (il Comitato interministeriale per la transizione ecologica – CITE e il Comitato interministeriale per la transizione digitale – CITD). Tali strumenti, tuttavia, sono limitati alla partecipazione alle sedute dei predetti organismi del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il quale, su impulso di questi, «promuove le conseguenti iniziative» anche in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, nonché alla partecipazione ai due Comitati interministeriali del Presidente della Conferenza delle Regioni e dei Presidenti delle Regioni direttamente interessate «quando si tratta di materie nelle quali le regioni e le province autonome vantano uno specifico interesse».

Con l'art. 33 del d.l. n. 152/2021, infine, è stato istituito, presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, denominato «Nucleo PNRR Stato-Regioni», espressamente rivolto «al fine di assicurare il coordinamento delle relazioni tra Amministrazioni statali titolari di interventi del Piano (...) e gli enti territoriali». Quanto alle funzioni attribuite, in base al c. 3 della citata disposizione, il supporto tecnico del Nucleo al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie «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» dovrebbe avere ad oggetto, in particolare, le attività volte a: a) curare l'istruttoria di tavoli tecnici di confronto settoriali con gli enti territoriali; b) prestare supporto alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano nella elaborazione di un progetto avente particolare rilevanza strategica per ciascuna Regione e Provincia autonoma (c.d. "Progetto bandiera", su cui ci si soffermerà *infra*), favorendo il confronto con le Amministrazioni titolari degli interventi previsti dal PNRR, ma con l'esplicita clausola di salvaguardia, introdotta da ultimo con l'art. 37 del d.l. n. 19/2024, delle

competenze di queste ultime e delle modalità di finanziamento già previste dall'art. 21 del d.l. n. 36/2022; c) prestare attività di assistenza agli enti territoriali, con particolare riferimento ai piccoli comuni e ai comuni insulari e delle zone montane, anche in raccordo con le altre iniziative di supporto tecnico attivate dalle amministrazioni competenti; d) condividere, con le competenti strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri, le informazioni raccolte e comunicare, d'intesa con le medesime strutture, le attività svolte, anche mediante la progettazione e gestione di uno spazio web informativo, dedicato ai tavoli di coordinamento e alle attività di assistenza agli enti territoriali.

La formale istituzione con norma legislativa, com'era agevole prevedere, non ha determinato la pronta e immediata operatività in concreto del Nucleo; solo con molti mesi di ritardo, infatti, il Dipartimento ha provveduto a definirne l'organizzazione, dotandolo formalmente di un Coordinatore e articolandone la struttura in due distinti Servizi. Ciò nondimeno, delle attività effettivamente svolte da questo nuovo organismo non si hanno notizie significative e ufficiali (fatta eccezione per una qualche concreta e stabile funzionalità dei c.d. «tavoli tecnici di confronto settoriali» di cui alla sopra indicata lett. a), a tacere del fatto che l'art. 1, c. 3, del d.l. n. 13/2023 ha comunque espressamente previsto la riorganizzazione del Nucleo, affidandola all'adozione di un d.P.C.M. su proposta del Ministro competente. Com'è agevole comprendere, si tratta nel complesso di strumenti di coinvolgimento decisamente inadeguati ad assicurare alle Regioni un effettivo spazio per l'esercizio di poteri che possano anche solo lontanamente assomigliare a forme di partecipazione in un'ottica (almeno potenzialmente) co-decisoria, come invece si sarebbe potuto/dovuto ritenere in base alla loro natura di enti dotati di competenze costituzionalmente fondate e profondamente incise dai contenuti del PNRR. Come l'esperienza di funzionamento concreto di questo sistema di *governance* ha ampiamente dimostrato nel corso del primo triennio, infatti, si tratta per lo più di strumenti che, per un verso, consentono di partecipare a sedi decisionali la cui convocazione è interamente rimessa alle valutazioni politiche degli organi governativi, per altro verso (e in ogni caso), consentono una partecipazione a tutti gli effetti assimilabile (e di fatto assimilata) a quella di tutti gli altri *stakeholders* (il c.d. «*partenariato economico, sociale e territoriale*», così significativamente identificato dall'art. 2, c. 2, lett. i), c. 3 e c. 3-bis, del d.l.

n. 77/2021), ossia prevalentemente finalizzata ad acquisire dati informativi, contributi istruttori e “punti di vista” per l’assunzione di decisioni comunque riservate in via esclusiva agli apparati centrali. Senza contare – e trattasi di elemento tutt’altro che trascurabile – che le forme di partecipazione delle Regioni sopra menzionate sono affidate prevalentemente, secondo una linea di tendenza già inaugurata nel periodo dell’emergenza pandemica, alla «posizione peculiare della Conferenza delle Regioni e in particolare del suo Presidente, che nella gestione del Piano viene ad assumere una sorta di rappresentanza istituzionale dell’intero sistema regionale»²², con evidente finalità marcatamente (ma, forse, eccessivamente) semplificatoria delle relazioni istituzionali tra enti e obliterando del tutto la circostanza che la titolarità delle attribuzioni costituzionali regionali è posta in capo a ciascuna Regione singolarmente considerata.

In questa prospettiva pare debba leggersi anche la recente istituzione di una Cabina di regia territoriale (art. 9 del d.l. n. 19/2024), coordinata dal Prefetto, a cui partecipa il Presidente della Provincia. Il c. 2 del medesimo art. 9 prevede poi la possibilità di attivare “nuclei specifici” di personale, laddove strettamente necessario ai fini della risoluzione di specifiche criticità attuative rilevate in sede di monitoraggio e suscettibili di compromettere il raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNRR. Si tratta, in altri termini, di una nuova struttura organizzativa a “geometria variabile”, che dovrebbe in tesi favorire le sinergie tra le diverse amministrazioni e i soggetti attuatori operanti in ambito provinciale e rendere più efficace il monitoraggio degli interventi del PNRR, nonché rafforzare l’attività di supporto in favore degli enti territoriali.

Tuttavia, a dispetto della finalità dichiarata, queste norme presentano più di un aspetto problematico.

In proposito, la Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, in sede di audizione alla Commissione Bilancio della Camera dei deputati sul d.l. n. 19/2024, ha evidenziato, su questa specifica norma, diverse criticità, anzitutto relative ai probabili punti di tangenza delle nuove cabine di coordinamento con i già esistenti presidi territoriali provinciali e interprovinciali composti dagli Uffici territoriali del Governo e dalle

²² Così G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, cit., in part. p. 723.

Ragionerie territoriali dello Stato ai sensi dell'art. 12, c. 1-*septies*, del d.l. n. 68/2022, con il compito precipuo di migliorare l'efficacia complessiva dei processi di gestione e attuazione del PNRR sul territorio²³.

L'art. 9 del menzionato d.l., infatti, si limita a precisare che rimangono comunque ferme le attività riferite a tale forma di cooperazione interistituzionale. Altre unità organizzative sono state strutturate in tutte le Regioni sulla base dei piani territoriali per l'assistenza tecnica approvati nel 2021²⁴. La stessa Corte dei conti ha auspicato che l'istituzione delle nuove cabine presso le Prefetture e degli eventuali nuclei specifici di personale sia accompagnata da una «ridefinizione del perimetro di operatività di ciascuno degli strumenti destinati in vario modo al supporto degli enti locali», onde evitare che il miglioramento dell'efficacia ed efficienza della gestione del PNRR a livello territoriale possa essere ostacolato da un «ingorgo di moduli organizzativi differentemente strutturati»²⁵.

²³ L'art. 12, c. 1-*sexies*, e c. 1-*septies*, del d.l. n. 68/2022 così stabilisce:

«1-*sexies*. Anche al fine di garantire il supporto alle amministrazioni locali titolari di interventi del PNRR per gli adempimenti di monitoraggio, controllo e rendicontazione dei finanziamenti destinati all'attuazione degli stessi, con particolare riferimento al controllo sul divieto di doppio finanziamento e sui conflitti d'interesse nonché all'espletamento dei controlli antimafia previsti dalla normativa vigente, il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e delle finanze in relazione alle rispettive competenze sono autorizzati, (per il triennio 2022-2024), a reclutare con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali, nei limiti della vigente dotazione organica, un contingente di 700 unità di personale da inquadrare nell'Area III, posizione economica F1, di cui 400 unità per le esigenze del Ministero dell'interno, e in particolare delle prefetture-uffici territoriali del Governo, e 300 unità per le esigenze del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, e in particolare delle ragionerie territoriali dello Stato, senza il previo svolgimento delle procedure di mobilità, mediante l'indicazione di apposite procedure concorsuali pubbliche o lo scorrimento delle vigenti graduatorie di concorsi pubblici. A tal fine è autorizzata la spesa di euro 2.624.475 per l'anno 2022 e di euro 31.493.700 a decorrere dall'anno 2023.

1-*septies*. Il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato stipulano un apposito protocollo d'intesa per definire l'attività di collaborazione destinata alle finalità di cui al comma 1-*sexies*, anche attraverso la costituzione di presidi territoriali unitari tra le prefetture-uffici territoriali del Governo e le ragionerie territoriali dello Stato» [enfasi aggiunta].

²⁴ Nell'ambito delle stesse, si rammenta, è stato incardinato il personale esperto contrattualizzato in attuazione del progetto 1000 esperti che aveva, tra gli altri, anche il compito di affiancare le amministrazioni territoriali attuatrici nelle procedure complesse connesse ai progetti del PNRR (si v. il d.l. n. 80/2021).

²⁵ Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Memoria per l'esame del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del piano nazio-*

La partecipazione di un rappresentante delle Regioni nelle diverse cabine di regia prefettizie, con una valenza tecnica, rischia di tramutarsi in una diseconomia procedimentale, in quanto le Regioni con molte Province dovranno utilizzare proprio personale per andare nelle singole prefetture. Inoltre, l'incardinamento delle nuove strutture previste dall'art. 9, c. 1, del d.l. n. 19/2024 negli Uffici territoriali del Governo richiederà, da parte di questi ultimi, una intensificazione non indifferente dello sforzo organizzativo già posto in essere in occasione del Protocollo d'intesa siglato nel 2022 dal MEF e dal Ministero dell'interno per il supporto e l'assistenza ai soggetti attuatori territoriali, in un'ottica che continua a privilegiare l'accentramento delle funzioni di coordinamento e di controllo del PNRR. Al momento, infatti, la nuova normativa non sembra affrontare i problemi di coordinamento con gli altri strumenti già attivi nell'accompagnare gli enti locali all'attuazione corretta e tempestiva delle progettualità PNRR e che non sembrano essersi rivelati pienamente idonei a centrare l'obiettivo. L'insieme di queste norme sembra dunque confermare la volontà di gestire il PNRR a livello verticistico, escludendo le Regioni dalla *governance* del Piano e relegandole, come si vedrà subito di seguito, al ruolo di meri soggetti attuatori²⁶.

3. La programmazione e realizzazione degli interventi: il ruolo formale delle Regioni limitato alla figura di "soggetto attuatore" di peso marginale

La titolarità (o responsabilità) degli interventi previsti nel Piano è riservata alle amministrazioni centrali, le quali provvedono «al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo»²⁷.

nale di ripresa e resilienza (PNRR) A.C. 1752, audizione V Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei deputati, marzo 2024, p. 18.

²⁶ Analoghe criticità sono state segnalate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in occasione della conversione in legge del d.l. n. 19/2024, imputate soprattutto alla notevole frammentazione degli interventi in capo a molti soggetti attuatori che spesso non dispongono di risorse umane e strumentali per gestirli, come si evince anche dalla nota dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) del 5 dicembre 2023 e dalla IV Relazione sullo stato attuazione PNRR del febbraio 2024.

²⁷ Cfr. l'art. 8, c. 1, del d.l. n. 77/2021, l'art. 7, c. 1, del d.l. n. 80/2021, nonché il d.P.C.M. 9 luglio 2021.

Alla concreta realizzazione degli interventi, invece, provvedono i *soggetti attuatori*, espressamente definiti, per l'appunto, come «i soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR». L'art. 9, c. 1, del d.l. n. 77/2021 stabilisce, infatti, che «alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente».

Quando all'Amministrazione centrale titolare è affidata anche la realizzazione operativa dell'intervento si parla di «progetti a titolarità»; quando, invece, quest'ultima è affidata a soggetti attuatori diversi dall'Amministrazione titolare si parla di «progetti a regia».

Nella prima Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, approvata nel marzo 2022 dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 7, c. 7, del d.l. n. 77/2021, si evidenziava che la componente nazionale dei soggetti attuatori avrebbe avuto in carico risorse per 121 miliardi (63%) a fronte di 70 miliardi (37%) della componente territoriale. A livello nazionale l'attuazione avrebbe riguardato principalmente le risorse afferenti al MIMS (24,7%), al MITE (24,6%), al MISE (15%) e al MITD (11%), con un ruolo di spicco riconosciuto anche a Ferrovie dello Stato (26 miliardi) e a varie agenzie nazionali come Agenzia del Demanio, Agenas, AgID (22 miliardi), come pure ad alcune società pubbliche (16 miliardi) e agli Istituti e Scuole pubbliche di ogni ordine e grado (8 miliardi). Quanto invece agli enti attuatori di livello territoriale, il ruolo di maggior peso sarebbe risultato affidato ai Comuni (36 miliardi), seguiti dalle Regioni (17 miliardi, pari a circa il 9% del totale delle risorse PNRR), dalle Università (8 miliardi) e, per importi minori, dalle Autorità portuali, dagli Enti parco e dagli Enti di ricerca²⁸. Tale ripartizione dei rispettivi “pesi” attribuiti alle diverse tipologie di soggetti attuatori trova sostanziale conferma – ancorché solo *ratione tem-*

²⁸ Cfr., in part., pp. 58-59.

poris, con riferimento al primo triennio trascorso – anche nei dati forniti dall’ultima relazione approvata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti nel maggio 2024, laddove, a proposito dei flussi finanziari del PNRR, si evidenzia come i soggetti attuatori siano risultati destinatari (a tutto il 2023) di pagamenti per complessivi 10,5 miliardi (pari al 79% dei flussi totali) e come, tra gli stessi soggetti attuatori, la quota maggiore sia andata alle società (4,9 miliardi, ossia il 37% del totale), seguite dagli enti locali (2,4 miliardi, ossia il 18% del totale), dalle Regioni (1,7 miliardi, ossia il 13% del totale) e dalle Scuole, Università ed enti di ricerca (1,5 miliardi, ossia l’11% del totale)²⁹.

Da questi dati emergono almeno due elementi che, all’evidenza, rendono ragione del ruolo assolutamente marginale riconosciuto alle autonomie regionali in relazione alle funzioni amministrative e alle attività finalizzate alla programmazione e alla realizzazione degli interventi:

- le Regioni sono totalmente escluse dai compiti riconducibili alla “titolarità” o “responsabilità” degli interventi, considerato che tali funzioni risultano integralmente attratte al livello delle amministrazioni dello Stato;
- le Regioni sono direttamente (ed espressamente) coinvolte solo assumendo la qualità di soggetti attuatori e soltanto *in parte qua*, accanto a una vastissima pluralità di altri soggetti nazionali e territoriali, ma soprattutto per una quota di risorse decisamente minoritaria se misurata sullo *stock* complessivo di risorse messe a disposizione per l’attuazione del Piano ai livelli sub-statali.

Da ciò scaturiscono le seguenti considerazioni.

In primo luogo, in base al diritto costituzionale vigente, l’allocazione in capo alle amministrazioni centrali di tutte le funzioni amministrative concernenti la “titolarità” e la “responsabilità” degli interventi richiederebbe l’attivazione dei meccanismi collaborativi della “chiamata in sussidiarietà”, almeno in tutti i casi in cui non possa essere invocato un titolo di competenza legislativa esclusiva dello Stato che sia in grado di fornire integrale copertura alla funzione amministrativa considerata.

²⁹ Cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, maggio 2024, p. 84 ss.

In secondo luogo, la figura del soggetto attuatore, con i suoi compiti di realizzazione concreta degli interventi, non potrebbe certo costituire – neppure in ipotesi astratta – un adeguato strumento “compensativo” dell’avenuta incisione (per sottrazione) delle competenze regionali. Come si è visto, infatti, le Regioni assumono il ruolo di soggetti attuatori solo per una percentuale di interventi che si attesta attorno al 10% del totale delle risorse del Piano. Dunque, anche a voler trascurare le profonde opacità di una disciplina normativa che non consente di individuare in termini chiari e univoci le complesse (e, in realtà, variegatissime) relazioni istituzionali tra soggetti titolari e soggetti attuatori³⁰ e, d’altra parte, anche a voler valorizzare alcune (assai rare, per la verità) esperienze sicuramente virtuose che hanno in qualche modo preservato la natura politico-amministrativa degli enti regionali mantenendo a questi ultimi effettivi poteri co-decisionali anche laddove qualificati formalmente come soggetti attuatori³¹, non è certo a questa figura che potrebbero ragionevolmente ritenersi affidate le istanze di salvaguardia delle prerogative costituzionali delle Regioni nell’attuazione del Piano.

Alla luce di quanto fin qui illustrato, emerge una conseguenza che pare, a tutti gli effetti, obbligata. Se è vero, com’è vero, che l’architettura complessiva della *governance* del PNRR e la descritta ripartizione di responsabilità amministrative tra soggetti titolari e soggetti attuatori restituiscono un dato normativo di per sé largamente insoddisfacente per la posizione costituzionale delle autonomie regionali, l’unica strada plausibile per verificare – all’attualità – l’effettivo “grado di resistenza” e lo “stato di salute” di tale posizione costituzionale è quella di prendere in esame i dati della prassi, guardando in concreto ai comportamenti e ai processi decisionali che gli attori istituzionali coinvolti hanno effettivamente posto in essere nel primo triennio di vita del Piano. I paragrafi che seguono hanno per l’appunto l’obiettivo di illustrare alcune di queste

³⁰ Cfr. S. PAJNO, *Il crepuscolo dell’autonomia regionale di fronte al PNRR*, cit., pp. 246-247.

³¹ Si possono richiamare, al riguardo, le vicende attuative concernenti la bonifica dei c.d. “siti orfani” (M2C4, Investimento 3.4), il potenziamento dei centri per l’impiego (M5C1, Investimento 1.1) e le misure per la gestione del rischio di alluvione e la riduzione del rischio idrogeologico (M2C4, Investimento 2.1), nelle quali le Regioni si sono viste riconoscere (e hanno effettivamente esercitato) funzioni amministrative non di mera attuazione-esecuzione di scelte e indirizzi provenienti e/o imposte interamente dalle amministrazioni centrali.

prassi, ritenute più significative e, addirittura, in certo qual modo “paradigmatiche” della stessa concezione ordinamentale delle autonomie regionali sviluppatasi fino a oggi in tempo di (e in relazione al) PNRR.

4. *Alcune prassi paradigmatiche*

4.1. *La collaborazione “debole” o “debolissima” con il sistema delle Conferenze*

Un campo di indubbio rilievo per la verifica del ruolo effettivamente svolto fino a oggi dalle autonomie regionali nelle vicende del PNRR è quello delle prassi della collaborazione interistituzionale sviluppatasi nell’ambito del sistema delle Conferenze, le quali consentono di registrare un’attività di interlocuzione Stato-autonomie, apparentemente assai intensa, dispiegatasi su due distinti versanti: a) quello della collaborazione all’adozione (e conversione in legge) della decretazione d’urgenza sul Piano; b) quello della collaborazione all’adozione degli atti governativi, ossia delle amministrazioni titolari, per l’attuazione delle Missioni del Piano. Tenuto conto che i due menzionati ambiti della collaborazione dovrebbero avere regimi costituzionali diversi, risultando la prima costituzionalmente non necessaria³², a differenza della seconda, che invece dovrebbe ritenersi costituzionalmente imposta in tutti i casi di “forte incidenza” o “intreccio inestricabile” tra competenze legislative statali e regionali ovvero nelle ipotesi di ricorso alla “chiamata in sussidiarietà” di funzioni amministrative da parte dello Stato in materie diverse da quelle di potestà legislativa esclusiva, i dati restituiti dall’esperienza delle Conferenze nel periodo considerato offrono spunti di riflessione di sicuro interesse.

Quanto al primo versante, tutti i decreti-legge che hanno disciplinato la *governance* del PNRR (con l’eccezione, a quanto consta, del solo d.l. n. 152/2021) hanno visto il coinvolgimento della Conferenza Unificata nel corso dell’*iter* della conversione in legge, mediante l’espressione del parere richiesto ai sensi dell’art. 9 del d.lgs. n. 281/1997, che individua le funzioni di questa Conferenza allorquando siano coinvolti dal me-

³² Così, da ultimo, Corte cost. 26 gennaio 2023, n. 6, punto 6.2.4 del *Cons. in dir.*, laddove è stata ribadita la consolidata giurisprudenza costituzionale sul punto, anche con specifico riferimento all’adozione dei decreti-legge e ai «tempi stretti, costituzionalmente stabiliti» per la loro conversione in legge.

desimo oggetto o da questioni di interesse comune tutti i diversi enti dell'autonomia territoriale. Ora, mentre nel solo caso del d.l. n. 77/2021 la richiesta di parere si è limitata al generico riferimento al citato art. 9 e nel solo caso del d.l. n. 36/2022 si è avuto cura di precisare che il parere era richiesto ai sensi dell'art. 9, c. 2, lett. a)³³, in tutti gli altri casi (d.l. n. 80/2021, d.l. n. 13/2023 e d.l. n. 19/2024³⁴) la richiesta del Governo è stata espressamente fondata sull'art. 9, c. 3, il quale riconosce al Presidente del Consiglio dei ministri la mera facoltà di «sottoporre alla Conferenza unificata, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane».

La scelta di richiedere il parere alla Conferenza mediante il riferimento formale al c. 3 dell'art. 9 non è evidentemente senza significato: ferma, infatti, la non necessarietà costituzionale della collaborazione in sede di formazione degli atti legislativi, essa è il segno tangibile della precisa scelta del Governo di inquadrare il coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali (e, comunque, sempre senza una considerazione qualificata delle peculiari prerogative, soprattutto legislative, degli enti regionali) in termini di mera “opportunità” ovvero di semplice “concessione” istituzionale. Con tutto ciò che da una simile “postura” politico-amministrativa discende sia in termini di obiettivi e finalità della “collaborazione concessa”, sia in termini di riscontri e di seguiti della “collaborazione ottenuta”, se solo si considera che tutti i pareri resi dalla Conferenza recavano in allegato ponderosi documenti in cui era espressa la posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con articolate considerazioni di metodo e molteplici proposte emendative rimaste, nella quasi totalità dei casi, senza alcun sostanziale recepimento da parte del legislatore nazionale.

Assai più significativa, però, si rivela l'analisi dell'esperienza delle Conferenze sul secondo versante.

³³ Tale previsione individua testualmente alcuni casi in cui il parere della Conferenza Unificata deve ritenersi obbligatorio, ossia: sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati; sul documento di programmazione economica e finanziaria; sugli schemi di decreto legislativo adottati in base all'art. 1 della l. n. 59/1997.

³⁴ Ma si vedano, inoltre, i casi dei decreti-legge nn. 44 e 57/2023.

In sede di adozione degli atti attuativi del PNRR, infatti, a dispetto della necessarietà costituzionale di forme collaborative “forti” soprattutto con le autonomie regionali e soprattutto nei settori materiali attinti da alcune delle Missioni del Piano più evidentemente incidenti sulle competenze costituzionali delle Regioni (si pensi, in particolare, alla M6 Salute, alla M5 Inclusione e coesione, alla M4 Istruzione o alla M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura), le sedi della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata sono state attivate dal Governo con richieste di intesa o di parere fondate non sulla collaborazione costituzionalmente necessaria³⁵, bensì, nella quasi totalità dei casi, sulla collaborazione meramente facoltativa³⁶, ovvero sulla collaborazione obbligatoria stabilita da specifiche disposizioni di legge o dalle previsioni generali³⁷. Con l'effetto, però, in questa seconda tipologia di casi, di considerare applicabile per le intese non già il principio delle «reiterate trattative» evocato dalla giurisprudenza costituzionale per la collaborazione costituzionalmente necessaria³⁸, bensì il regime generale ordinario stabilito dall'art. 3 dello stesso d.lgs. n. 281/1997, con il meccanismo della c.d. “ghigliottina” di cui al c. 3, ai sensi del quale «Quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata».

Decisamente paradigmatica, al riguardo, si rivela l'esperienza degli strumenti collaborativi attivati nella sede della Conferenza Stato-Regioni per l'adozione degli atti attuativi della M6 Salute: su un totale di 11 decreti

³⁵ Solo in due casi, a quanto consta, il Governo ha acquisito intese espressamente ritenute costituzionalmente necessarie in quanto fondate su altrettante pronunce della Corte costituzionale: si tratta dell'intesa sancita in Conferenza Unificata il 12 ottobre 2022, «ai sensi dell'articolo 1, comma 615, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 e della Sentenza della Corte costituzionale 7 marzo 2018, n. 78», in tema di approvazione del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile, nonché dell'intesa sancita in Conferenza Stato-Regioni il 10 maggio 2023, «ai sensi dell'articolo 2 [recte: 1], comma 271, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 e della Sentenza della Corte costituzionale n. 87 del 2018», in tema di definizione dei fabbisogni finanziari delle Regioni e nuovi criteri di riparto del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio (FIS).

³⁶ Di cui agli artt. 2, c. 4, e 9, c. 3, del d.lgs. n. 281/1997, nonché all'art. 8, c. 6, della l. n. 131/2003.

³⁷ Di cui all'art. 2, c. 3, e 9, c. 2, del d.lgs. n. 281/1997.

³⁸ Cfr., *supra*, nt. 1.

ministeriali o interministeriali censiti fino al novembre 2023, ben 8 hanno registrato l'acquisizione da parte del Governo di intese o pareri formalmente qualificati come "facoltativi", mentre solo in 3 casi la Conferenza ha esitato intese o pareri obbligatoriamente previsti da specifiche norme di legislazione ordinaria.

4.2. I "Progetti bandiera"

A comporre più compiutamente il quadro del ruolo riconosciuto in concreto alle autonomie regionali all'interno del PNRR e, forse, anche a rivelare la stessa "auto-percezione" che le Regioni hanno oggi di se stesse in relazione all'attuazione del Piano³⁹, non può trascurarsi la vicenda dei c.d. "Progetti bandiera", espressamente contemplati – su specifica e insistita richiesta delle Regioni – già a partire dal laconico testo originario dell'art. 33, c. 3, lett. b), del d.l. n. 152/2021, che, come si è visto, intestava *inter alia* al Nucleo PNRR Stato-Regioni il compito di prestare supporto agli enti regionali nella «elaborazione, coerentemente con le linee del PNRR, di un progetto avente particolare rilevanza strategica per ciascuna Regione e Provincia Autonoma, denominato "Progetto bandiera"».

Il processo formale di definizione delle modalità di gestione dei "Progetti bandiera" è stato avviato con la sottoscrizione di uno specifico Protocollo d'intesa tra il Ministro degli Affari Regionali e tutti i Ministri titolari di Missioni, Componenti e Interventi del PNRR⁴⁰. Nel Protocollo "base" il procedimento di individuazione dei "Progetti bandiera" è definito in termini di «collaborazione sistemica e istituzionale», in cui sostanzialmente il Governo si impegna a coinvolgere Regioni e Province autonome nell'attuazione del PNRR, valorizzando l'autonomia progettuale di queste ultime soprattutto nelle materie di loro diretta competenza.

Più precisamente, l'art. 3, c. 1, lett. e), del menzionato Protocollo, prevede che le Parti si impegnino a sottoscrivere specifici protocolli o accordi con la Regione/Provincia autonoma interessata per la realizzazione del

³⁹ In questi termini, si v. già M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., p. 303.

⁴⁰ Stipulato il 20 aprile 2022, cui si è aggiunta l'informativa del Ministro per gli affari regionali e le autonomie nella seduta della Conferenza Stato-Regioni del 28 aprile 2022, prot. n. 6711.

“Progetto bandiera”, definendo anche le modalità con cui tale progetto viene valorizzato nella programmazione dell’Amministrazione titolare. Il sistema, dunque, collega direttamente ai protocolli d’intesa di livello “endo-governativo” la stipulazione di specifici protocolli tra il Dipartimento per gli affari regionali, le Amministrazioni titolari di interventi PNRR e ciascun ente regionale.

L’iniziativa di individuazione dei “Progetti bandiera” spetta, dunque, a ciascuna Regione e Provincia autonoma, su cui incombe l’onere di trasmettere la propria proposta progettuale al Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie. Tale procedimento avrebbe dovuto garantire il confronto costruttivo con il Ministero sulle modalità di attuazione degli interventi, senza però entrare nel merito tecnico delle valutazioni, che invece rimangono di stretta competenza delle Amministrazioni titolari, soprattutto nell’ambito di procedure selettive (es. avvisi). Nelle premesse al Protocollo d’intesa, infatti, è chiarito che le Amministrazioni centrali titolari degli interventi valutano l’ammissibilità al finanziamento dei “Progetti bandiera” sulla base dei criteri specifici stabiliti per l’investimento di riferimento, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili per ciascun intervento.

Un solo progetto per Regione, dunque, al quale dovrebbero ritenersi affidate (e in via pressoché esclusiva) – come evoca significativamente la stessa denominazione – tutte le istanze di indirizzo politico-amministrativo strategico provenienti dai territori⁴¹.

⁴¹ Si vedano, ad es., i primi due protocolli d’intesa stipulati dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie il 25 marzo e il 13 aprile 2022, rispettivamente, con il Ministro della salute e il Ministro della transizione ecologica. A partire dall’8 giugno 2022 sono stati stipulati i primi protocolli d’intesa con sei Regioni che hanno presentato il loro progetto bandiera: la Regione Liguria, per la realizzazione del primo «Centro di Medicina Computazionale e Tecnologica», con l’obiettivo di trasferire i risultati della ricerca proveniente dall’impiego del calcolo computazionale ai modelli biologici e ai programmi di gestione delle tecnologie robotiche d’impiego biomedico; le Regioni Piemonte, Friuli-Venezia-Giulia, Umbria, Basilicata e Puglia, per la realizzazione delle c.d. «*Hydrogen Valleys*», ossia siti di produzione di idrogeno verde in aree industriali dismesse, da finanziare, per un ammontare di 10 milioni di Euro per ciascuna Regione, nell’ambito del PNRR (Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 2 – Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile, Investimento 3.1), la cui titolarità spetta al Ministero per la transizione ecologica. Successivamente, il 16 settembre 2022 è stato sottoscritto il Protocollo d’intesa tra il Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale e la Provincia autonoma di Trento, avente ad oggetto la realizzazione del Progetto Bandiera sulla digitalizza-

Ciò nondimeno, con l'integrale sostituzione della previsione sopra richiamata operata da ultimo con l'art. 37, c. 1, del d.l. n. 19/2024, il legislatore nazionale ha avvertito l'esigenza di chiarire che comunque i "Progetti bandiera" non erodono in alcun modo il ruolo degli apparati centrali, in forza della esplicita salvaguardia delle competenze delle Amministrazioni titolari di interventi PNRR e delle modalità di finanziamento già previste dall'art. 21 del d.l. n. 36/2022⁴².

Neppure i "Progetti bandiera", pertanto, possono essere considerati quali strumenti interamente ascrivibili agli enti regionali: la loro elaborazione e concreta attivazione, infatti, richiede il necessario coordinamento con le diverse Amministrazioni titolari nell'ambito delle loro programmazioni, al fine di consentire che tali progetti possano rientrare nella programmazione degli investimenti e nella gestione finanziaria delle risorse di ciascuna Amministrazione titolare.

Benché dunque i "Progetti bandiera", almeno formalmente, sembrano superare la logica *top-down*, che invece caratterizza gli altri organismi

zione della pubblica amministrazione della Provincia autonoma di Trento. L'11 ottobre 2022 è stato approvato il protocollo d'intesa tra il Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale e la Provincia autonoma di Bolzano, avente ad oggetto la collaborazione per la realizzazione del Progetto Bandiera "Digitalizzazione della pubblica amministrazione della Provincia autonoma di Bolzano". Il 13 ottobre 2022 è stato stipulato il protocollo d'intesa fra il Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale e la Valle d'Aosta per la realizzazione del progetto bandiera "Potenziamento della capacità digitale della pubblica amministrazione regionale". Il 19 ottobre 2022, sono stati stipulati due ulteriori protocolli d'intesa tra il Governo e le Regioni Abruzzo e Calabria, volti alla realizzazione dei progetti bandiera per il potenziamento di infrastrutture idriche regionali; in particolare, si tratta di interventi infrastrutturali proposti dalle due Regioni e individuati per il loro particolare valore strategico, coerentemente con gli obiettivi e con le missioni del PNRR, nello specifico con quelli della linea d'investimento M2C4-I4.1 "Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico". Inoltre, la delibera di Giunta regionale del Veneto n. 634 del 27 maggio 2022 ha approvato il progetto bandiera "Innovation Hub per la salute - La RinaSCIENZA" da presentare al Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie.

⁴² Tale disposizione ha espressamente consentito, da un lato, che le economie di risorse impegnate dalle Amministrazioni titolari in bandi e avvisi e non assegnate in esito alle procedure di selezione dei progetti possano essere destinate al finanziamento dei "Progetti bandiera", dall'altro, che a tale finanziamento possano concorrere anche le risorse afferenti ai Piani di sviluppo e coesione della programmazione 2021-2027.

di *governance* e monitoraggio del PNRR⁴³, nella prassi si deve constatare che anche questi strumenti di fatto relegano le Regioni a mero soggetto interlocutore “*una tantum*”, di certo esponenziale delle collettività ivi residenti, ma al quale non si concedono adeguati margini di autonomia decisionale sulla gestione delle risorse cui è connessa la realizzazione degli obiettivi stabiliti.

4.3. Le politiche di coesione, tra risorse nazionali e PNRR ovvero della riaffermazione dell'interesse nazionale.

Un ulteriore elemento da segnalare nelle prassi del PNRR è la compresenza, in una sorta di “interazione sistemica”, di diversi strumenti e fonti di finanziamento, in termini non solo di complementarità ma al limite anche di fungibilità⁴⁴. Va precisato, infatti, che le risorse connesse al PNRR hanno finanziato anche interventi che già erano previsti all'atto della predisposizione del Piano e finanziati con risorse nazionali (si pensi, a mero titolo esemplificativo, ai fondi per il recupero urbano)⁴⁵. Inoltre, una significativa quota di iniziative volte al superamento dei divari territoriali e alla coesione economica e sociale è finanziariamente riconducibile non solo al PNRR ma anche a risorse europee del Fondo sviluppo e coesione (di seguito FSC)⁴⁶. La riduzione dei divari territoriali costituisce, infatti, uno degli obiettivi trasversali del Piano nella prospet-

⁴³ Cfr. G. CAVAGGION, *PNRR: il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, cit., pp. 112-113.

⁴⁴ Cfr. UPB, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 20 ottobre 2021, p. 24.

⁴⁵ A seguito della revisione del Piano, avvenuta nel dicembre 2023, alcune iniziative di investimento sono state in parte definanziate, in parte escluse dal PNRR. Il complesso delle risorse finanziarie associate ai progetti in essere è sceso di 9,8 miliardi (-19,1 per cento), passando da 51,4 a 41,6 miliardi (cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, maggio 2024, cit., p. 99. Peraltro, gli stessi “Progetti bandiera” possono essere finanziati sia con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, sia con ulteriori risorse che l'Amministrazione titolare individui fra quelle nella sua disponibilità a legislazione vigente (art. 2 del Protocollo d'intesa del 20 aprile 2022).

⁴⁶ Le politiche per la riduzione dei divari territoriali e la coesione economica e sociale possono contare attualmente su cinque diversi canali di finanziamento, di cui tre nuovi e a ciclo unico (il Fondo per la perequazione infrastrutturale, FPI, il PNRR e il Fondo del piano complementare a quest'ultimo, PC); due sono già esistenti da tempo e si basano su cicli settennali che

tiva di garantire adeguati livelli di servizi sull'intero territorio nazionale (per tale ragione è previsto che al Mezzogiorno venga attribuito almeno il 40 per cento delle risorse "territorializzabili"), ma rappresenta anche, da tempo, obiettivo primario delle politiche finanziate con il FSC.

Il d.l. n. 124/2023 è intervenuto a modificare la disciplina del FSC, introducendo alcune significative innovazioni alla programmazione e gestione delle risorse per gli anni 2021-2027, rispetto a quanto previsto dalla legge di bilancio per il 2021⁴⁷. L'art. 1, c. 177, della l. n. 178/2020 qualificava espressamente il Fondo di sviluppo e coesione come uno strumento attuativo dell'art. 119, quinto comma, Cost., ai sensi del quale lo Stato può istituire fondi *ad hoc* destinati non a una generalità di beneficiari, ma a specifici destinatari, per rimuovere divari economico-sociali⁴⁸.

In base alle nuove disposizioni introdotte dal d.l. n. 124/2023 (art. 1), è previsto che tutta la dotazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e la coesione⁴⁹, sempre in attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., sia impiegata per iniziative e misure afferenti alle politiche di coesione, in coerenza con le politiche settoriali, con gli obiettivi e le strategie dei

caratterizzano la programmazione pluriennale del bilancio europeo (il Fondo di sviluppo e coesione - FSC e il Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR).

⁴⁷ L'Accordo di partenariato tra l'UE e l'Italia, approvato il 15 luglio 2022, reca l'impianto strategico e la selezione degli obiettivi di *policy* su cui si concentrano gli interventi finanziati dai Fondi europei per la coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027. Si tratta, nel complesso, di circa 43,1 miliardi di risorse comunitarie assegnate all'Italia, di cui oltre 42,7 miliardi destinati specificamente a promuovere la politica di coesione economica, sociale e territoriale (sui Fondi FESR, FSE+, JTF e FEAMPA), la gran parte dei quali destinata alle regioni meno sviluppate (oltre 30 miliardi). Ai contributi europei si aggiungono le risorse derivanti dal cofinanziamento nazionale (32,4 miliardi), per un totale di risorse finanziarie programmate nell'Accordo di Partenariato 2021-2027 pari a oltre 75 miliardi di euro. Tali risorse sono gestite attraverso 49 Programmi operativi di cui: 11 a titolarità di Amministrazioni centrali (PN); 38 a titolarità delle Regioni e Province Autonome (38 Programmi regionali - PR).

⁴⁸ La giurisprudenza costituzionale in tema di fondi statali "perequativi" ha chiarito che - trattandosi in interventi riconducibili alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «perequazione delle risorse finanziarie» (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.) ma potenzialmente incidenti su ambiti di competenza residuale regionale o concorrente - il riparto di tali risorse debba prevedere il coinvolgimento delle autonomie là dove gli interventi finanziati dallo Stato incidano di fatto sulle sfere di competenza loro riservate. Sul tema, volendo, si v. M. BERGO, *L'autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L'esperienza dei fondi settoriali*, in *Federalismi.it*, 4, 2023, pp. 19 ss.

⁴⁹ Lo si ricorda, il FSC è destinato a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, ripartiti nella proporzione dell'80% nelle aree del Mezzogiorno e del 20% nelle aree del Centro-Nord.

fondi strutturali europei del periodo di programmazione 2021-2027 e con le politiche di investimento e di riforma previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, secondo principi di complementarità e di addizionalità, come definite dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR⁵⁰.

Il medesimo art. 1 del d.l. n. 124/2023 ha previsto poi che gli interventi finanziati con le risorse del Fondo sono attuati attraverso lo strumento dell'«Accordo per la coesione», ossia con uno specifico strumento patrizio, da definirsi d'intesa tra il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e ciascun Ministro interessato (nel caso di risorse destinate alle Amministrazioni centrali)⁵¹, ovvero tra il Ministro e ciascun Presidente di Regione o Provincia autonoma, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze (nel caso di risorse destinate alle Regioni e alle Province autonome)⁵².

Pertanto, le politiche per la riduzione dei divari territoriali e di coesione economia e sociale, indipendentemente dal fatto che siano finanziate con fondi nazionali, con il FSC o con i fondi del PNRR⁵³, considerate come

⁵⁰ Cfr. art. 1, c. 178, lett. a), l. n. 178/2020, come sostituito dal d.l. n. 124/2023.

⁵¹ Cfr. art. 1, c. 178, lett. c), l. n. 178/2020, come sostituito dal d.l. n. 124/2023.

⁵² Cfr. art. 1, c. 178, lett. d), l. n. 178/2020, come sostituito dal d.l. n. 124/2023, ai sensi del quale «sulla base della delibera di cui alla lettera b), numero 2), dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione, il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e ciascun Presidente di regione o di provincia autonoma definiscono d'intesa un accordo, denominato "Accordo per la coesione", con il quale vengono individuati gli obiettivi di sviluppo da perseguire attraverso la realizzazione di specifici interventi, anche con il concorso di più fonti di finanziamento. Sullo schema di Accordo per la coesione è sentito il Ministro dell'economia e delle finanze. L'elaborazione dei suddetti Accordi per la coesione avviene con il coinvolgimento e il ruolo proattivo delle Amministrazioni centrali interessate, con particolare riferimento al tema degli interventi infrastrutturali e alla loro coerenza con gli interventi nazionali, nell'ottica di una collaborazione interistituzionale orientata alla verifica della compatibilità delle scelte allocative delle regioni con le priorità programmatiche nazionali e con quelle individuate dai fondi strutturali europei del periodo di programmazione 2021-2027 (...)».

⁵³ Proprio al riequilibrio territoriale, infatti, sono destinati molti degli interventi del PNRR, rappresentando uno dei pilastri fondamentali su cui poggia la programmazione dell'intero Piano, che per l'appunto persegue l'obiettivo del riequilibrio territoriale e del rilancio del Sud come priorità trasversale a tutte le missioni. L'asse strategico dell'inclusione sociale, in particolare, punta a ridurre il divario di cittadinanza, a superare le disuguaglianze profonde, spesso accentuate dalla pandemia, a superare la debolezza strutturale del sistema produttivo del Sud, accompagnando il processo di convergenza tra Sud e Centro-Nord quale obiettivo di crescita economica, come più volte richiesto nelle Raccomandazioni della Commissione europea.

attuative dell'art. 119, quinto comma, Cost., seguono un unico modello operativo, che vede nell'Accordo di coesione un patto interistituzionale, volto a regolare e disciplinare interventi incidenti su ambiti competenziali condivisi. Una sorta di "amministrazione strategica concertata", che, almeno per la quota di risorse destinata alla programmazione regionale, prefigura significativamente un processo decisionale (*bottom-up*) costruito sulle proposte raccolte e provenienti dai territori e che pare non solo inverte ma addirittura superare l'invito della Corte costituzionale alla leale collaborazione, «evitando l'arroccamento in letture rigide delle competenze e dei relativi raccordi»⁵⁴, così aggirando i tempi inevitabilmente connessi alle ordinarie procedure legislative.

L'impostazione è stata confermata dal recente d.l. n. 60/2024, dichiaratamente volto a realizzare la riforma della politica di coesione nell'ambito della revisione del PNRR, al fine di conferire unitarietà strategica e di accelerare l'attuazione degli interventi finanziati dalla politica di coesione 2021-2027, mirati a ridurre i divari territoriali, in particolare nei settori delle risorse idriche, delle infrastrutture per il rischio idrogeologico e la protezione dell'ambiente, dei rifiuti, dei trasporti e della mobilità sostenibile, dell'energia, del sostegno allo sviluppo e all'attrattività delle imprese, anche per le transizioni digitale e verde.

Si tratta evidentemente di ambiti materiali idonei a incidere su molteplici competenze legislative regionali concorrenti o residuali, che giustificano senz'altro il mantenimento del modello della "amministrazione strategica concertata" che si è sopra richiamato. Eppure, anche in questo caso, lo Stato – *recte*, il Governo, ancora una volta in nome della necessità e dell'urgenza – ha avvocato a sé la competenza legislativa esclusiva a disciplinarne l'attuazione, richiamando significativamente, in termini pressoché identici, la formula già utilizzata nell'art. 1, c. 2, del d.l. n. 77/2021⁵⁵, nella quale si enfatizza in modo esplicito il «preminente valore» che assume «l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi ammissibili a finanziamento a valere sulle risorse della politica di coesione europea [...] anche assicurando l'effettiva attuazio-

⁵⁴ Cfr. Corte cost. 22 dicembre 2023, n. 223, punto 7.2.1.6 del *Cons. in dir.*, su cui, *infra*, par. 5.

⁵⁵ Cfr., *supra*, nt. 4.

ne degli strumenti di pianificazione previsti dalle condizioni abilitanti»; e premurandosi di ribadire, altresì, che le disposizioni del decreto in questione, «in quanto direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.»⁵⁶.

5. *Il contenzioso costituzionale*

L'ultimo elemento della prassi del primo triennio trascorso che non pare affatto trascurabile è la registrazione di un contenzioso costituzionale sulla legislazione relativa o connessa al PNRR quantitativamente assai esiguo; un dato che sembra esprimere, in termini che vanno progressivamente consolidandosi, una tendenza degli enti regionali decisamente innovativa rispetto al passato, ossia quella di rinunciare *in limine* ad attivare rivendicazioni delle proprie prerogative dinnanzi al Giudice delle leggi, rivelando la preferenza, prima di tutto sul piano politico, per il mantenimento di un dialogo e di un'interlocuzione con le istituzioni governative di natura fondamentalmente collaborativa e non oppositiva⁵⁷. Ad oggi il contenzioso costituzionale sul PNRR risulta, infatti, limitato a pochissimi casi, nei quali – occorre rilevarlo – la Corte costituzionale non ha mancato di svolgere un minuzioso intervento di inquadramento degli interventi nel preciso ambito materiale di competenza, alla luce della effettiva portata delle misure oggetto di giudizio.

In questo senso, con la sentenza 26 gennaio 2023, n. 6, la Corte, investita per la prima volta da ricorsi regionali che lamentavano la lesione delle

⁵⁶ Cfr. art. 1, c. 2 e c. 3, del d.l. n. 60/2024.

⁵⁷ Così, ancora, M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., p. 302. La significatività di tale dato ai fini che qui vengono in rilievo pare apprezzabile anche nel contesto della drastica contrazione generale del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni registratasi negli ultimi anni e che, soprattutto sul versante della proposizione dei ricorsi da parte del Governo, ha trovato espressione nelle prassi "conciliative" da tempo sperimentate e, da ultimo, collegate alla emanazione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023, sulla quale si v. F. POLTI, *La direttiva sulla "razionalizzazione" della procedura governativa di esame delle leggi regionali. Prime considerazioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, Lettera 11/2023, nonché G. REPETTO, *Cosa succede al contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni*, in www.diariodidirittopubblico.it, 24 marzo 2024.

proprie competenze ad opera di alcune norme legislative di attuazione del PNRR⁵⁸, ha fornito una tassonomia completa delle diverse fattispecie che giustificano la scelta del più idoneo strumento partecipativo, ricordando che gli strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si distinguono «in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte», nonché alle competenze incise⁵⁹.

Più precisamente, la Corte ha ricordato che nelle materie di potestà legislativa concorrente, per atti generali o regolatori di carattere “tecnico” e per provvedimenti puntuali incidenti su interessi specifici, il parere obbligatorio, anche non vincolante, è stato ritenuto uno strumento adeguato⁶⁰; mentre, con riferimento ad atti di programmazione o di ripartizione delle risorse o ad atti incidenti su rilevanti interessi regionali, è stata valutata più appropriata l'intesa, ora nella forma debole ora in quella forte.

Di particolare importanza è il passaggio in cui la Corte ha precisato che, là dove le funzioni disciplinate e gli interessi coinvolti non siano univoci, l'adeguatezza di una specifica forma collaborativa debba essere valutata non in astratto, bensì «in concreto» con riferimento all'oggetto della disciplina⁶¹.

Parimenti significativa – benché non direttamente incidente su norme concernenti il PNRR – è la sentenza 14 aprile 2023, n. 70, con la quale la Corte ha deciso – fra le altre – alcune questioni relative al riparto di un fondo statale per la rigenerazione urbana, materia poi confluita nella Missione 5 del Piano⁶².

⁵⁸ Le Regioni Friuli Venezia-Giulia e Toscana avevano impugnato, precisamente, l'art. 4, c. 1-*septies*, lettere a), b) ed e), e 1-*novies*, del d.l. n. 121/2021, introdotti, in sede di conversione in legge, i quali avevano determinato la sostanziale modifica dell'art. 5 della l. n. 84/1994 in materia di programmazione dei sistemi portuali e di pianificazione dei porti.

⁵⁹ Cfr. il punto 7.4.2 del *Cons. in dir.*

⁶⁰ Sono richiamate, in proposito, le sentenze n. 278 del 2010, n. 214 del 2006, n. 285 e n. 383 del 2005.

⁶¹ Cfr., ancora, il punto 7.4.2 del *Cons. in dir.*

⁶² Più precisamente, la finalità di rigenerazione urbana rientra fra gli interventi previsti nell'ambito dell'asse strategico della Missione 5 (“Inclusione e coesione”), Componente 2 (“Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore”), la quale – per gli interventi di rigenerazione urbana – mira a ridurre i divari di cittadinanza e i divari generazionali, mediante il finan-

Con questa pronuncia la Corte, nel solco della giurisprudenza pregressa sui fondi statali⁶³, dopo aver verificato che si era di fronte a un caso di chiamata in sussidiarietà, con cui lo Stato aveva attratto competenze amministrative, unitamente alle rispettive competenze legislative regionali, nella materia «governo del territorio», ha riscontrato che, nel fare ciò, il legislatore nazionale aveva recepito i contenuti di un d.P.C.M. precedente, adottato previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali (come stabilito a suo tempo dalla norma legislativa che lo prevedeva), senza garantire il coinvolgimento delle Regioni. Il mancato coinvolgimento delle Regioni si era registrato, dunque, non solo a monte dell'adozione del d.P.C.m., ma anche a valle in sede attuativa. La disposizione impugnata, pertanto, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima perché non aveva previsto alcuna procedura volta a garantire la reale partecipazione degli enti territoriali nella fase gestoria del fondo, ossia prima dell'adozione del decreto interministeriale di riparto, il quale, evidentemente, nell'individuare i Comuni che sarebbero stati i beneficiari delle risorse, implicava una valutazione sulla pertinenza e sulla rilevanza delle opere da finanziare. In definitiva, secondo la Corte, la totale assenza di concertazione ha determinato una lesione delle prerogative costituzionali assegnate alle Regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «governo del territorio», nonché del principio di leale collaborazione. Particolarmente rilevante, infine, è la sentenza 22 dicembre 2023, n. 223, con la quale la Corte ha definito i giudizi promossi da alcune Regioni nei confronti di alcune disposizioni della l. n. 197/2022 (legge di bilancio 2023) che si ponevano l'obiettivo dichiarato di dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel PNRR⁶⁴. In questa pronuncia la Corte costituzionale ha fornito un generale chiarimento che ha smentito la tesi sostenuta dalla difesa dello Stato (e confermata ancora, da ultimo, nel richiamato d.l. n. 60/2024)

ziamento specifico di progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (M5C2-1. 2.1) e Piani Urbani integrati (M5C2-1. 2.2).

⁶³ Al riguardo, volendo, cfr. ancora M. BERGO, *L'autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L'esperienza dei fondi settoriali*, cit.

⁶⁴ Più precisamente, le Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia avevano impugnato l'art. 1, c. 557, e c. 558, della menzionata legge di bilancio per il 2023.

secondo la quale gli interventi del PNRR sarebbero riconducibili, in via generale, alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. a), Cost., in relazione ai rapporti dello Stato con l'Unione europea, evocando tale competenza «in modo totalizzante con riferimento agli obblighi derivanti dall'attuazione degli impegni assunti» con il Piano.

Al riguardo, la Corte ha chiarito che «tale assunzione di impegni non vanifica, di per sé, le competenze regionali», dal momento che, come risulta dall'art. 117, quinto comma, Cost. «queste, infatti, sono chiamate in causa nel provvedere “all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”».

Si tratta di una notazione di assoluto rilievo, che sgombra il campo da possibili ipoteche statali a carattere “aprioristico” sulle attribuzioni legislative regionali riconosciute dalla Costituzione e costruite sulla mera evocazione degli stringenti impegni assunti con le istituzioni europee, ma che, purtuttavia, non sembra – almeno finora – capace di restituire alle Regioni una posizione alternativa rispetto allo spazio delle Conferenze in cui sembra ormai confinata ogni possibilità di esprimere le proprie posizioni.

Nel merito della decisione, infatti, la Corte ha ribadito la propria costante giurisprudenza, ricordando che «i necessari strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si diversificano “in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte” (sentenza n. 62 del 2005) nonché alle competenze incise»⁶⁵, perché la leale collaborazione rappresenta «un metodo procedimentale che permea le relazioni dei livelli di governo, la cui estensione dipende dalle concrete modalità di esercizio delle competenze in un determinato ambito materiale»⁶⁶.

Nel caso di specie, a fronte delle censure regionali che rivendicavano più corrette modalità di intersezione tra le funzioni statali concernenti

⁶⁵ Cfr. il punto 7.2.1.4 del *Cons. in dir.*

⁶⁶ Così Corte cost. 28 luglio 2020, n. 169, punto 5.3. del *Cons. in dir.*

la determinazione del contingente organico dei dirigenti scolastici e del personale amministrativo direttivo e le funzioni spettanti alle Regioni in ordine al dimensionamento territoriale della rete scolastica, la Corte ha ritenuto che le esigenze di funzionalità del sistema scolastico debbano incidere sulla valutazione, anche in termini di ragionevolezza, delle modalità di attuazione del coinvolgimento regionale. In ragione di tale valutazione, il Giudice delle leggi ha ritenuto che la sequenza procedimentale per la determinazione dei richiamati contingenti organici di personale delineata dalla disposizione impugnata – che si avvia con la trasmissione alla Conferenza unificata, entro il 15 aprile dell'anno solare precedente a quello scolastico cui si riferisce l'organico da definire, dello schema di decreto da parte del Ministro dell'istruzione e del merito – «non comporta alcuna irragionevole compressione dello spazio dedicato alla ricerca dell'accordo». In senso analogo, è stata ritenuta adeguata la individuazione del termine del 31 maggio per la conclusione del confronto in sede di Conferenza Unificata, posto che, sulla base del contingente assegnato, spetterà poi alle Regioni provvedere autonomamente al dimensionamento scolastico, completando tale attività entro il mese di dicembre, così da consentire alle famiglie di conoscere e valutare l'organizzazione della rete scolastica in tempo utile per l'iscrizione, entro il mese di gennaio, dei propri figli al successivo anno scolastico.

La Corte, in altri termini, ha cercato di evidenziare la ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore nazionale, secondo un approccio sostanziale della leale collaborazione «per assicurare il migliore servizio alla collettività»⁶⁷, ritenendo che, nel caso di specie, questo coincidesse con l'esigenza indefettibile di non pregiudicare l'avvio dell'anno scolastico; ragion per cui il meccanismo che consente allo Stato di adottare comunque il provvedimento che definisce il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi, entro una data fissa (30 giugno) e anche in mancanza di accordo con il sistema delle Regioni, non è stato ritenuto in contrasto con il principio di leale collaborazione.

⁶⁷ Cfr. il punto 7.2.1.6 del *Cons. in dir.*

6. *Considerazioni di sintesi: c'è ancora domani per l'autonomia regionale?*

L'analisi fin qui svolta restituisce un quadro complessivo in cui, a fronte di una innegabile incidenza dei contenuti del PNRR rispetto alle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni, l'ordinamento italiano è andato progressivamente assestandosi su un crinale in cui il sistema delle autonomie parrebbe sempre più assumere caratteri che «ricorda[no] più la forma di Stato accentrato che quella dello Stato regionale»⁶⁸.

Tanto la definizione della *governance* generale, quanto l'attuazione in concreto del PNRR e addirittura le prassi registratesi nei comportamenti istituzionali dei soggetti coinvolti, mettono in luce evidenti torsioni rispetto al diritto costituzionale formalmente vigente, perché nei fatti l'assetto della stessa forma di stato (su cui in questa sede si è concentrata l'attenzione) finisce per risultare sistematicamente “piegato” al fine di garantire – a qualunque costo – la gestione centralistica delle competenze in nome di una rivendicata preminenza politica (legislativa e amministrativa) degli apparati governativi, sul presupposto che solo quest'ultima costituirebbe l'indefettibile strumento per assicurare il corretto e tempestivo adempimento degli obblighi assunti con le istituzioni euro-unitarie.

Tutti gli elementi emersi nelle pagine che precedono convergono inesorabilmente nel restituire delle Regioni un'immagine assai lontana da quella di enti cui la Costituzione riconosce prerogative di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria e, corrispondentemente, un'immagine degli organi regionali assai lontana da quella di organi espressione del principio democratico e, come tali, politicamente responsabili della loro azione, delle loro risorse e dei loro bilanci nei confronti delle rispettive comunità territoriali. In altri termini, l'attuazione del PNRR, con il suo connubio inscindibile tra i paradigmi della preminenza politica dello Stato e della necessità e urgenza

⁶⁸ Cfr., al riguardo, G. CAVAGGION, *PNRR: il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, cit., p. 113, il quale ricorda che tale valutazione avrebbe spinto alcuni Autori a rieditare le proposte di revisione costituzionale che da ormai più di un decennio propongono un ridimensionamento delle istanze regionaliste, richiamando E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, Lettera 05/2022, nonché 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, p. 50 ss.

in funzione della *compliance* a tutti i costi rispetto agli impegni e al cronoprogramma pattuiti con le istituzioni dell'Unione europea, si è andata configurando fino ad oggi come un inedito (ma assolutamente pervasivo) fattore di vera e propria "sospensione" dell'autonomia costituzionale regionale. Come si è visto, infatti, non solo la definizione della *governance* del Piano, ma anche la stessa fase attuativa rendono ragione del progressivo consolidamento di una concezione delle Regioni (e, più in generale, dell'intero sistema delle autonomie territoriali) da parte degli apparati governativi che sembra obliterare la prescrittività del quadro normativo costituzionale, perché rivela come gli enti regionali siano considerati né più, né meno, che alla stregua di interlocutori qualificati in grado di fornire (all'occorrenza e "a chiamata") semplici contributi istruttori, informazioni, dati, punti di vista (e, magari, sostegno politico *ab externo*) per l'assunzione di decisioni che restano saldamente ancorate a un indirizzo politico-amministrativo unilateralmente formato al livello centrale.

Eppure, l'analisi del funzionamento in concreto del PNRR fa emergere in controluce (quasi il rovescio di una stessa medaglia) che le potenzialità per le Regioni racchiuse in questo strumento (e, forse, ancor più negli strumenti complementari, come potrebbe rivelare l'impostazione a tendenza maggiormente "concertativa" delle politiche di coesione sopra evidenziata) – potenzialità riassumibili anzitutto nella possibilità di dispiegare le proprie abilità programmatiche in termini di riforme, interventi, opere⁶⁹ – sono state colte e sfruttate, là dove possibile, da quelle Regioni che erano già in grado di farlo in termini di maggiori capacità ed efficienza delle amministrazioni territoriali di co-programmare e di individuare progetti in tempi utili per l'attuazione e il raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

In proposito, è significativo quanto rilevato dall'ultima Relazione della Corte dei conti sull'attuazione del PNRR, là dove si documenta, in relazione alla distribuzione regionale dei progetti approvati, una netta prevalenza nelle Regioni del Nord Italia (53 per cento), concentrate in

⁶⁹ Cfr. C. BUZZACCHI, *Il potenziamento della dimensione sociale in prospettiva multilivello*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, cit., p. 191 ss.

particolare in Lombardia, Veneto e Piemonte, che cumulano insieme più del 38 per cento del totale di progetti (rispettivamente, il 18, l'11 e il 9 per cento). Campania ed Emilia-Romagna riportano quasi lo stesso numero di progetti (oltre 9 mila ciascuna). Oscillano fra il 4 e il 6 per cento la Toscana, la Sicilia, la Puglia, il Lazio e la Calabria, mentre tutte le altre non superano la soglia del 3 per cento⁷⁰. Si tratta di dati emblematici, che evidenziano le profonde differenze in termini di effettiva capacità amministrativa nei diversi contesti territoriali delle Regioni italiane e che offrono ulteriore dimostrazione tangibile che le nostre Regioni viaggiano a due velocità: nei ristretti margini di autonomia che è stata loro concessa per l'implementazione del PNRR, alcune hanno dimostrato di rispondere con prontezza, altre sono rimaste, per così dire, "incagliate", per ragioni tutt'altro che contingenti.

Ciò può senz'altro spiegare l'assetto marcatamente centralista che fin da subito, anche in nome della necessità e urgenza imposta dalle rigide scadenze del cronoprogramma, il Governo nazionale ha voluto imprimere all'intera vicenda del PNRR: la precipua funzionalità di evitare che gli eventuali ritardi imputabili alla scarsa capacità/maturità di alcune Regioni e agli acclarati divari territoriali esistenti rappresentassero un ostacolo insormontabile al raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano⁷¹.

Dunque, proprio il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano, in definitiva, sembra configurarsi come il nuovo "fatto costituzionale" che ha orientato tutti gli atti e i comportamenti degli attori istituzionali nel periodo considerato e che, in ragione delle esigenze di urgenza, di uniformità, di contrasto ai divari e alle diseguaglianze tra territori e di unilateralismo verticistico dell'indirizzo politico, ha condotto, di fatto, alla inesorabile erosione – e, addirittura, all'attuale stato di "sospensione" – delle prerogative essenziali del pluralismo istituzionale, della valorizzazione delle differenze tra territori e all'ordinario fun-

⁷⁰ Cfr. Corte conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, cit., p. 112.

⁷¹ Cfr., da ultimo, A. DIRRI, *La leale cooperazione nell'assetamento del PNRR: un regionalismo "esecutivo" per il superamento dei divari territoriali*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1, 2024, *passim*.

zionamento dei circuiti di implementazione e di ottimizzazione del principio democratico.

Gli obiettivi del PNRR mirano dichiaratamente a restituire ai cittadini italiani una Repubblica “migliore”, soprattutto in termini di eguaglianza ed effettività nella garanzia e nel godimento dei diritti fondamentali, che, com'è noto, sono il fine e al contempo la linfa della democrazia. Anche il pluralismo delle autonomie locali, però, come sancisce il principio supremo dell'art. 5 Cost., è non solo strumento ma fattore essenziale di esercizio e di sviluppo della democrazia. La domanda che sorge investe non solo la Costituzione dell'oggi ma, soprattutto, la Costituzione del domani: occorre chiedersi, infatti, se quella Repubblica democratica “migliore” che l'Italia sta provando a costruire con la realizzazione degli obiettivi del PNRR – ma facendo pagare, *medio tempore*, un prezzo altissimo alla stessa identità politico-istituzionale del sistema delle autonomie – a partire dal 2026 potrà avere finalmente i connotati minimi ed essenziali (ma anche – e il dubbio è oltremodo lecito – la cultura istituzionale sufficientemente condivisa) per dare concreta realizzazione ai principi del “riconoscimento” e della “promozione” delle autonomie locali che i nostri Padri costituenti avevano prefigurato, assieme all'unità e indivisibilità, come elemento identitario del patto repubblicano, sui quali, peraltro, si innesta in termini difficilmente negabili anche la prospettiva del “regionalismo differenziato” scolpita nel testo dell'art. 116, terzo comma, Cost. E proprio da questo punto di vista, non rappresenta certo un fattore positivo e benaugurante l'attuale radicalizzazione dei contrasti politici e territoriali sulla recente approvazione della legge n. 86/2024; una legge, certo, non costituzionalmente necessaria, ma finalizzata per l'appunto a tracciare finalmente il percorso istituzionale per un'attuazione condivisa e pienamente coerente con l'art. 5 Cost. di un istituto quale quello da ultimo menzionato, che, nel sistema costituzionale disegnato dalla riforma del 2001, avrebbe potuto/dovuto costituire uno dei tratti caratterizzanti e dei fattori di *sviluppo* della “Repubblica delle autonomie”.

PNRR and Regional Autonomy: between current urgencies and the future of Italian Constitution

Monica Bergo e Marcello Cecchetti

Abstract: Le vicende del PNRR e della sua attuazione nel corso del primo triennio sembrano restituire qualcosa di inedito per l'autonomia regionale, ossia una sorta di "sospensione" (o, forse, solo una "moratoria" fino al 2026) delle prerogative costituzionali che – almeno sulla Carta – dovrebbero spettare alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano. Alla richiamata riemersione del paradigma della *preminenza politica* dello Stato centrale, infatti, il PNRR ha aggiunto, combinandolo in modo consustanziale con il primo, il paradigma della *necessità e urgenza* di rispettare puntualmente gli obblighi, i vincoli e il rigidissimo cronoprogramma scaturiti – in termini assai stringenti e con lo spettro di specifiche sanzioni di natura politica, giuridica ed economica – dall'adesione dell'Italia al *Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)* istituito dal reg. UE 2021/241 del Parlamento e del Consiglio del 12 febbraio 2021, al fine di beneficiare dello straordinario *stock* di risorse finanziarie messe a disposizione. Questo paradigma della *necessità e urgenza* ha conformato fino a oggi, in modo pressoché totalizzante, sia le vicende della prima approvazione del Piano (condizionate al rispetto della scadenza del 30 aprile 2021 per la presentazione alla Commissione europea) e poi della recente revisione intervenuta nel 2023, sia le vicende della normazione *sul* Piano, a partire dal tipo di fonte utilizzata. Anche le vicende della fase attuativa del Piano, peraltro, rendono ragione del progressivo consolidamento di una concezione delle Regioni (e, più in generale, dell'intero sistema delle autonomie territoriali) da parte degli apparati governativi che sembra obliterare la prescrittività del quadro normativo costituzionale, perché rivela come gli enti regionali siano considerati né più, né meno, che alla stregua di interlocutori qualificati in grado di fornire (all'occorrenza e "a chiamata") semplici contributi istruttori, informazioni, dati, punti di vista (e, magari, sostegno politico *ab externo*) per l'assunzione di decisioni che restano saldamente ancorate a un indirizzo politico-amministrativo unilateralmente formato al livello centrale. Tutti gli elementi emersi restituiscono delle Regioni un'immagine assai lontana da quella di enti cui la Costituzione riconosce prerogative di au-

tonomia legislativa, amministrativa e finanziaria e, corrispondentemente, un'immagine degli organi regionali assai lontana da quella di organi espressione del principio democratico e, come tali, politicamente responsabili della loro azione, delle loro risorse e dei loro bilanci nei confronti delle rispettive comunità territoriali.

Abstract: The events of the PNRR and its implementation during the first three years seem to return something new for regional autonomy, that is, a sort of “suspension” (or, perhaps, just a “moratorium”) of the constitutional prerogatives which – at least on the Charter – should be the responsibility of the Regions and the autonomous Provinces of Trento and Bolzano. In fact, to the aforementioned re-emergence of the paradigm of the political pre-eminence of the State, the PNRR has added, combining it in a consubstantial way with the first, that of the necessity and urgency of promptly respecting the obligations, constraints and the very rigid timetable that has arisen – In very stringent terms and with the specter of specific sanctions of a political, legal and economic nature – from Italy's accession to the Recovery and Resilience Facility (RRF) established by the reg. EU 2021/241 of the Parliament and of the Council of 12 February 2021, in order to benefit from the extraordinary stock of financial resources made available. This paradigm of necessity and urgency has up to now shaped, in an almost all-encompassing way, both the events of the first approval of the Plan (conditional on compliance with the deadline of 30 April 2021 for presentation to the European Commission) and then of the recent revision which occurred in 2023, and the events of standardization on the Plan, starting from the type of source used.

Also the implementation phase of the Plan itself explains the progressive consolidation of a conception of the Regions (and, more generally, of the entire system of territorial autonomies) by the government apparatus which seems to obliterate the prescriptiveness of the constitutional regulatory framework, because it reveals how regional bodies are considered no more, no less, than as qualified interlocutors capable of providing (if necessary and “on call”) simple investigative contributions, information, data, points of view (and, perhaps, political support

ab externo) for the taking of decisions that remain firmly anchored to a political-administrative direction unilaterally formed at the central level. All the elements that emerged give an image of the Regions that is very far from that of bodies to which the Constitution recognizes prerogatives of legislative, administrative and financial autonomy and, correspondingly, an image of the regional bodies that is very far from that of bodies that are an expression of the democratic principle and, as such, politically responsible for their action, their resources and their budgets towards their respective territorial communities.

Parole chiave: PNRR, governance, Regioni, autonomia, leale collaborazione, necessità e urgenza.

Keywords: PNRR, Governance, Regions, Autonomy, Loyal Cooperation, Necessity and Urgence.

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)¹ e la Commissione (difatti, sia l'approvazione originaria che le modifiche effettuate sono subordinate al suo parere positivo)².

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

¹ V. considerando n. 52 della decisione esecutiva del Consiglio del 13 luglio 2023.

² *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»³. Ciò, nonostante fra i «pilastri» del R.R.F. (*Recovery and resilience facility*) vi sia la coesione «sociale e territoriale»⁴ 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 qualitativo⁵.

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.

³ 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»

⁴ 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.

⁵ 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 PNRR⁶.

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. 3⁷.

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

⁶ 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.

⁷ 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)⁸. 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)⁹. 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 TFUE¹⁰ (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 2021/241¹¹.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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;

¹¹ 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 legislatore¹².

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 territoriali¹³.

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.

¹² 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.

¹³ 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 Regioni¹⁴. 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 molteplici¹⁵.

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 regionale¹⁶.

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)¹⁷.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

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

¹⁷ 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»¹⁸.

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 V¹⁹ 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 statale²⁰. 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ Cfr. M. CAMELLI, *Iraccordi tra i livelli istituzionali*, in questa *Rivista*, 6, 2001 pp. 1079 – 1102, spec. 108 ss.

²⁰ 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)²¹.

²¹ 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)²².

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 approfonditamente²³), articolata in Cabina di regia (disciplinata dall'art. 2), Segrete-

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

²³ 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 fondamentali²⁴.

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»²⁵.

Per quanto riguarda il coinvolgimento delle Regioni nella struttura disegnata dagli artt. 2 e ss²⁶., 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.

²⁴ F. BILANCIA, *ibidem*.

²⁵ 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.

²⁶ 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»²⁷.

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 stesura²⁸.

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

²⁸ 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»²⁹, a tacere del penetrante potere sostitutivo previsto *ex art.* 12 d.l. n. 77/2021, conv. con modif. dalla l. n. 108/2021³⁰. 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 dettaglio³¹.

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.

²⁹ S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale*, cit., p. 246.

³⁰ 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.

³¹ 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 Consulta³². 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 tema³³.

Ciò a tacere di altri rilevanti interventi normativi³⁴.

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».

³² 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.

³³ 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.

³⁴ 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»³⁵.

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 sanitaria³⁶, passando per la produzione di energia elettrica³⁷, sino alla disciplina dei porti³⁸.

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»³⁹. 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-

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

³⁶ Art. 7, comma 1, lett. a).

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

³⁸ Art. 33.

³⁹ 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»⁴⁰.

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»⁴¹, 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 europea⁴².

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 studentesca⁴³, tutela della salute⁴⁴, governo del territorio⁴⁵, istruzione⁴⁶ e ricerca⁴⁷. 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 sanitaria⁴⁸. Peraltro, il decreto reca disposizioni tutt'altro che marginali in tema di istruzione⁴⁹ e sempre di tutela alla salute⁵⁰, e, fra

⁴⁰ *Ibidem*.

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

⁴² 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).

⁴³ Art. 15.

⁴⁴ Art. 17.

⁴⁵ Art. 18.

⁴⁶ Art. 23.

⁴⁷ Art. 26 e ss.

⁴⁸ Art. 1, comma 13.

⁴⁹ Artt. 13 e ss.

⁵⁰ 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 universitari⁵¹.

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 comprime⁵².

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

⁵¹ Art. 5, comma 1.

⁵² 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 autonomie⁵³. 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

⁵³ Eccezione 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*⁵⁴, di cui diverse sono state inserite o direttamente nel d.l. emanato o nella legge di conversione⁵⁵. 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

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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 1⁵⁶, oltreché la consueta clausola di salvaguardia⁵⁷.

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 digitale⁵⁸. Al contrario, altre proposte di riforma della *governance* del PNRR, di revisione delle procedure finanziarie e contabili, nonché inerenti le ZES e il DSU⁵⁹ 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»⁶⁰. Allo stesso modo, è stata proposta e inserita la consueta clausola di salvaguardia⁶¹.

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

⁵⁷ Art. 18-*bis*.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Art. 23, comma 1-*ter*.

⁶¹ 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 PNRR⁶²; di funzionamento delle ZES⁶³, e l'usuale clausola di salvaguardia⁶⁴. 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 borse⁶⁵.

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 autonome⁶⁶, 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

⁶² Art. 11, comma 1.

⁶³ Art. 37, comma 1.

⁶⁴ Art. 48-*bis*.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Art. 50, comma 17-*bis*.

finanziarsi mediante PNRR o PNC e la relativa procedura⁶⁷. Ugualmente, sono frutto delle proposte emendative delle Regioni l'aggiornamento del termine per utilizzare i contributi per gli investimenti *ex* comma 135 l. n. 145/2018⁶⁸ 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)⁶⁹.

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 tesa⁷⁰, 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,

⁶⁷ Art. 15-*bis*.

⁶⁸ Art. 30, comma 1.

⁶⁹ Art. 45, comma 2-*ter*.

⁷⁰ 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 sanitaria⁷¹. Hanno trovato accoglimento, invece, alcune proposte emendative riguardanti il rinnovo o la proroga dei contratti di collaborazione stipulati con professionisti ed esperti⁷² e la consueta clausola di salvaguardia⁷³.

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

⁷¹ 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.

⁷² Art. 8, comma 2, lett. a.

⁷³ 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. 3/2001⁷⁴, 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* novellato⁷⁵, 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 costituzionale⁷⁶.

⁷⁴ *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.

⁷⁵ In questo senso M. LUCIANI, *L'autonomia*, cit., p. 369.

⁷⁶ 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)⁷⁷, 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 irragionevole⁷⁸. 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 medesimo⁷⁹.

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.

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

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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. 251⁸⁰), sino a giungere ad affermare esplicitamente l'assenza di necessità di un coinvolgimento delle autonomie regionali nel procedimento legislativo⁸¹, 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 legge⁸².

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 Cost⁸³. La Corte, difatti, ha

⁸⁰ 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.

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

⁸² 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 alla 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.

⁸³ 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. 370⁸⁴ e, in senso conforme, fra le altre, 8 giugno 2005, n. 222; 6 luglio 2012, n. 172 14 aprile 2023, n. 71⁸⁵.

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).

⁸⁴ 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.

⁸⁵ 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)⁸⁶. 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 Regioni⁸⁷. 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

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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 competenze⁸⁸. 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» europei⁸⁹. 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»⁹⁰, evitando che il concorso delle Regioni ne comprima l'autonomia finanziaria⁹¹.

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-

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

⁸⁹ 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.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ 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 teleologicamente⁹². 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.

⁹² 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»⁹³.

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. 121/2021⁹⁴ sotto vari profili, ha qualificato l'intervento legislativo statale come attrazione in sussidiarietà, rinvenen-

⁹³ 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.

⁹⁴ 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 integrazione⁹⁵.

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

⁹⁵ 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 europea⁹⁶.

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)⁹⁷, 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

⁹⁶ 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.

⁹⁷ 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 nazionale⁹⁸ con una partecipazione ancillare del Parlamento⁹⁹ e sostanzialmente marginale delle Regioni¹⁰⁰ 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)¹⁰¹ 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 Regioni¹⁰².

⁹⁸ Cfr. L. BARTOLUCCI, *Il piano*, cit., pp. 331–332.

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

¹⁰⁰ 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

¹⁰¹ 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.

¹⁰² 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 ruolo¹⁰³.

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'ambito¹⁰⁴.

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)¹⁰⁵.

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 società¹⁰⁶.

¹⁰³ Cfr. E. CAVASINO, *Il piano nazionale*, cit. pp. 87-88.

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

¹⁰⁵ Cfr. E. CAVASINO, *Il piano nazionale*, cit. pp. 142-143.

¹⁰⁶ 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 centralità¹⁰⁷, 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 elettorale¹⁰⁸. 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 nazionali¹⁰⁹.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ 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.

La fuga dal sistema nazionale di protezione civile e le prospettive della ricostruzione post-calamità: un *focus* sulle modalità di gestione dell'emergenza 'Alluvione' in Emilia-Romagna

*Eleonora Rinaldi**

1. Il sistema di protezione civile tra 'normalizzazione' e 'dilatazione' dei poteri d'urgenza dell'Amministrazione

Il nostro Paese si trova spesso a dover fronteggiare calamità naturali di varia origine; altrettanto spesso si lamenta l'inadeguatezza delle procedure amministrative ordinarie ad affrontare tali eventi e le esigenze della ricostruzione, che dovrebbe garantire il territorio colpito da futuri eventi calamitosi, aumentando la resilienza delle comunità.

Si tratta, alle volte, di critiche ingenerose perché terremoti e alluvioni sono fenomeni frequenti nella nostra penisola e hanno segnato l'evoluzione di un sistema di protezione civile specificamente articolato non solo per affrontare l'emergenza, attraverso la previsione di poteri di intervento finalizzati al soccorso e all'assistenza delle popolazioni colpite, ma per realizzare azioni e comportamenti volti alla prevenzione e previsione del rischio in date aree, nonché alla ricostruzione e al ripristino delle normali attività sociali.

La giustapposizione di tali finalità nello stesso complesso normativo rappresenta una soluzione risalente già al terremoto in Friuli del 1976 e anticipa in tal senso l'impostazione dalla legge istitutiva del Servizio nazionale di protezione civile, cui pure si ascrive «un emblematico mutamento nella filosofia di fondo cui si informa la governance del rischio»¹.

* Professoressa associata di Istituzioni di Diritto pubblico presso il Dipartimento di Studi giuridici ed economici dell'Università "La Sapienza" di Roma.

¹ Sulla genesi ed evoluzione del Servizio nazionale di protezione civile, da ultimo, A. CONZUTTI, *Quandoque bonus dormitat Codex? La strana "quiescenza" del consolidato sistema di protezione civile*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2021, p. 394 ss., in <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

Sia l'impianto originario della legge 4 febbraio 1992, n. 225 e più ancora, il d. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), concretizzano infatti un approccio integrato nella gestione delle catastrofi, dando vita ad un'istituzione apprezzata anche all'estero per capacità di intervento². Nondimeno, l'esistenza di una disciplina generale di instaurazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale ha alimentato nel tempo un uso abnorme dei poteri di intervento previsti; questi, lungi dal risultare circoscritti nel tempo e puntualmente finalizzati ad affrontare gli effetti di una calamità attraverso «attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo»³, sono stati reinterpretati per affrontare situazioni di altro tipo: in particolare, le emergenze derivanti «da cause e fattori interni dell'amministrazione»⁴, oppure l'organizzazione dei c.d. «grandi eventi» (certo non imprevedibili) cui, per diversi anni, si è ritenuto di estendere la possibilità di nominare commissari (*straordinari*) e l'impiego di ordinanze in deroga alla legge al fine di semplificare/accelerare procedimenti amministrativi ritenuti troppo complessi, oppure per superare l'esigenza di raggiungere un accordo tra amministrazioni diverse, coinvolte nella tutela di dati interessi⁵.

² Così G. RAZZANO, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo, Diritto costituzionale in trasformazione, Il diritto pubblico della pandemia*, 2020, 61 ss., in <https://giurcost.org/contents/giurcost/COLLANA/2.pdf>, e ancora A. CONZUTTI, *Quandoque bonus dormitat Codex?*, cit., 400.

³ V. l'art. 3, l. n. 225/1992, ed oggi l'art. 1, comma 1, del *Codice della protezione civile* (d. lgs. n. 1/2018).

⁴ È emblematico che una delle relazioni del Convegno annuale 2005 dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, dedicato a "Il diritto amministrativo dell'emergenza", già sia dedicata a questo problema, cfr. F. SALVIA, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazione*, in *Annuario 2005*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 93 ss.

⁵ Il decreto-legge che ha esteso ai «grandi eventi» il requisito necessario per poter azionare il potere di ordinanza in deroga alla legge è il d.l. 7 settembre 2001, n. 343, che ha dispiegato i propri effetti fino al 2015 (pur essendo stato abrogato per la parte qui richiamata dal d.l. 15 maggio 2012, n. 59), consentendo il ricorso al Servizio nazionale di protezione civile ed ai relativi strumenti di intervento in occasione di eventi, quali i giochi olimpici, i mondiali di nuoto del 2009, vertici politici internazionali. Sulla vicenda è ritornato, di recente, A. ARCURI, *Il governo delle emergenze: i rapporti tra decreti-legge e ordinanze di protezione civile dal terremoto de L'Aquila al crollo del Ponte Morandi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, p. 5, disponibile in <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

Ne è derivato un progressivo ampliamento dell'ambito applicativo delle norme relative al Servizio nazionale di protezione civile, i cui effetti sono stati indagati sia sul versante del diritto costituzionale che del diritto amministrativo⁶, nella consapevolezza del fatto che la distinzione tra i due approcci allo studio delle modalità di gestione di un'emergenza si relativizza quando i poteri d'urgenza legislativamente previsti trovano un impiego quantitativamente 'destabilizzante'⁷.

Deve, tuttavia, ricordarsi che la disciplina attualmente vigente, raccolta e sistematizzata dal Codice della protezione civile, non contiene più alcune previsioni problematiche; non la norma di chiusura della legge 24 febbraio 1992, n. 225, che consentiva di applicare i meccanismi speciali e derogatori previsti dalla legge agli «altri eventi che, per necessità ed estensione, devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari», né la qualificazione dei «grandi eventi» come situazioni in cui potevano essere attivati gli strumenti della legge istitutiva del Servizio nazionale di protezione civile.

Il Codice detta oggi una disciplina più rigorosa, sia per quanto riguarda il necessario collegamento istituzionale tra la delibera dello stato di emergenza di rilievo nazionale e l'attivazione del potere governativo di necessità e urgenza, che relativamente all'esercizio del potere di ordinanza in deroga alla legge⁸; infine, perché consolida il ruolo di regioni ed enti

⁶ Sulla trasformazione (*rectius*: tipizzazione) dei poteri amministrativi d'urgenza, anche alla luce delle modifiche intervenute con riguardo alla legislazione in materia di protezione civile e di ambiente, si sofferma già M. GINES, *I limiti dei poteri d'urgenza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2005, 641 ss., in prospettiva parzialmente sovrapponibile a quella che ispira queste riflessioni.

⁷ Sugli effetti di livello costituzionale imputabili alla dilatazione della nozione di emergenza, in particolare nella l. n. 225 del 1992, ancora F. SALVIA, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazione*, cit., pp. 100 ss.

⁸ In questa prospettiva, si prevede che le ordinanze in deroga alla legge siano adottate nei limiti e con le modalità indicati dalla stessa delibera dello stato di emergenza, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e del diritto dell'Unione Europea e previa intesa con le Regioni, così A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi del sistema delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, p. 317, disponibile in <http://osservatoriosullefonti.it>.

locali nel sistema attraverso la prassi collaborativa consistente nella nomina dei Presidenti di regione come commissari delegati all'emergenza⁹. Grazie al recepimento dei limiti al potere di ordinanza definiti in via giurisprudenziale – (a) l'efficacia limitata nel tempo, (b) la soggezione alla riserva di legge; (c) l'obbligo di motivazione, (d) l'osservanza del principio di leale collaborazione in caso di deroga delle competenze degli enti territoriali, (e) l'obbligo di pubblicazione per gli atti con effetti non individuali –, il percorso di normalizzazione di un potere antico, per molti versi indicativo delle trasformazioni del costituzionalismo moderno, dovrebbe dunque ritenersi compiuto¹⁰.

L'attenzione al tema, tuttavia, permane; in particolare alla luce della perdurante tendenza ad estendere i meccanismi derogatori del sistema di protezione civile oltre l'ambito delineato per affrontare «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari»¹¹.

L'analisi e la sistemazione «della prassi delle interazioni tra decretazione d'urgenza e potere di ordinanza» offre un punto di vista privilegiato per verificare la portata di tale fenomeno e conferma che l'evoluzione del potere normativo dell'emergenza esercitato dal Governo va in questa direzione¹².

⁹ In sintesi, ancora A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione*, cit., p. 318.

¹⁰ Sulla vicenda giuridica delle ordinanze di necessità e urgenza, in quanto indicativa delle tappe del costituzionalismo moderno, cfr. A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza, tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 133-184.

¹¹ Di sistema parallelo a quello delineato dalla legislazione in materia di protezione civile parlano già, V. CERULLI-IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Diritto pubblico*, 2007, p. 377 e C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, ivi, 2, 2009, p. 317 ss.

¹² Il virgolettato è in A. ARCURI, *Il governo delle emergenze*, cit., p. 3, che analizza l'evoluzione di tale prassi nel decennio 2009-2019. Come vedremo più avanti, la linea di tendenza risulta confermata con riguardo alle modalità di gestione dell'emergenza pandemica, su cui v. A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi del sistema delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, cit., e volendo, il mio *Gli interventi extra ordinem del governo in tempo di pandemia come strumento di tutela dell'interesse nazionale e l'incidenza sul rapporto Stato-regioni*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 11, 2020, pp. 147 ss.

Con decreto-legge si interviene, infatti, per modificare le regole preesistenti: talvolta, incidendo sulle stesse in via generale ed astratta¹³, altre volte per derogarvi con riguardo alla singola situazione emergenziale, attribuendo il potere di ordinanza ad organi diversi da quelli contemplati dal Codice della protezione civile, oppure ridefinendo (*rectius*: dilatando) l'ambito temporale di esercizio dei poteri d'urgenza, i presupposti e le finalità dell'intervento¹⁴.

Ne discende, anche con riguardo a fatti emergenziali rientranti nell'ambito applicativo della disciplina in materia di protezione civile, la creazione di un sistema normativo composito in cui, generalmente, la gestione immediata dell'evento avviene con le modalità previste dal Codice, mentre l'impiego del decreto-legge è finalizzato a rimodulare l'applicabilità degli strumenti emergenziali, oltre che per introdurre le norme ritenute necessarie per accelerare la 'ripartenza'.

Le riflessioni che mi accingo a sviluppare muovono da queste premesse e da alcune anomalie ravvisabili nella giustapposizione del decreto-legge al Codice della protezione civile; solo in parte, infatti, l'emanazione di

¹³ Anche se la previsione che estendeva l'uso delle ordinanze di protezione civile alla gestione dei "grandi eventi" risulta ormai abrogata (era l'art. 40-*bis* del D.L. 24 gennaio 2012, n.1, conv. con modif. dalla l. 24 marzo 2012, n. 27), vale la pena ricordare che l'applicazione della norma si è protratta per più di 10 anni nel nostro ordinamento, cfr. G. RAZZANO, *Il Codice di protezione civile*, cit., p. 65. La possibilità di gestire l'organizzazione di eventi internazionali attraverso meccanismi derogatori è ora introdotta di volta in volta: per es., l'istituzione del Commissario straordinario del Governo per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica 2025 si deve all'articolo 1, comma 421, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 che prevede pure un potere di ordinanza in deroga alla legge (ampliato dall'art. 13 del d.l. 17 maggio 2022, n.50; sull'esercizio di tale potere e sul contenzioso derivante dalla realizzazione di un termovalorizzatore a Roma, v. da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 19 giugno 2024, n. 5481). Numerose, altre previsioni hanno istituito Commissari con compiti analoghi: al d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, si deve l'istituzione del Commissario straordinario per la realizzazione degli interventi necessari allo svolgimento dei XX giochi del Mediterraneo di Taranto 2026; il decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16 ha istituito il Commissario straordinario per assicurare lo svolgimento della progettazione nonché la realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie a garantire la sostenibilità delle Olimpiadi invernali Milano-Cortina 2026; con la legge 30 dicembre 2023, n. 213 è stato istituito il Commissario straordinario con il compito di procedere alla urgente realizzazione degli interventi infrastrutturali e manutentivi connessi con la presidenza italiana del G7 nel 2024 e con lo svolgimento in Italia del vertice dei Capi di Stato e di Governo in programma nei giorni dal 13 al 15 giugno 2024.

¹⁴ Paradigmatico il caso del d.l. 17 ottobre 2016, n. 189, adottato per la gestione dell'emergenza sismica ad Amatrice, Norcia e Visso, ma già il d.l. 6 giugno 2012, n. 74, relativo al sisma in Emilia-Romagna. In questa prospettiva, rileva anche il d.l. 26 aprile 2013, n. 43, istitutivo del Commissario unico delegato dal Governo per la gestione dell'Expo 2015 a Milano.

un nuovo atto del Governo assolve immediatamente a compiti che con le ordinanze di protezione civile non è possibile assolvere o che non è possibile assolvere in modo adeguato (stanziamento di risorse finanziarie, deroga a termini previsti dalle norme in materia di protezione civile, attribuzione del potere di ordinanza a soggetti diversi da quelli appartenenti al Servizio nazionale di protezione civile o previsione di varianti procedurali)¹⁵, mentre spesso è funzionale ad autorizzare l'adozione, con atto amministrativo, di ulteriori misure in deroga alla legge¹⁶, alla luce di una ritenuta, quanto discutibile, fungibilità tra i due strumenti¹⁷. Questa scelta, dovuta essenzialmente alla maggiore flessibilità del potere di ordinanza rispetto allo strumento del decreto-legge, è confermata, da ultimo, dalle modalità di gestione dell'emergenza pandemica, affrontata attraverso un profluvio di dPCM contenenti «discipline delle più varie materie e dei più disparati oggetti», autorizzati a adottare misure di contenimento incidenti sulle libertà fondamentali¹⁸.

I dubbi di costituzionalità prospettati con riguardo alla norma del d.l. 25 marzo 2020, n. 19 che ne autorizzava l'adozione sono stati superati, invero, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 198/2021, sulla base del rilievo che tale decreto, tipizzando le misure potenzialmente applicabili,

¹⁵ Con riguardo all'evoluzione dei rapporti tra ordinanze governative e decreti-legge, v. A. CARDONE, *Il rapporto tra ordinanze del Governo e decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012, pp. 1 ss., disponibile in <http://osservatoriosullefonti.it>.; nonché IDEM, *Il rapporto tra ordinanze del Governo e decreti-legge alla luce della prassi più recente e delle modifiche ordinamentali del potere extra ordinem: alcune tendenze costanti che vanno oltre le "nuove" dinamiche della normazione al tempo della crisi economica* in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, 1 ss., disponibile in <http://osservatoriosullefonti.it>. e da ultimo, IDEM, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, Il Mulino, 2023, specie pp. 222 ss.

¹⁶ Un'analisi quantitativa e qualitativa delle dinamiche conseguenti all'uso congiunto di decreti-legge/ordinanze in deroga alla legge è in A. ARCURI, *Il governo delle emergenze*, cit., pp. 10 ss.

¹⁷ In senso critico, evidenziando la diversità di regime giuridico del decreto-legge e delle ordinanze di protezione civile, già A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza*, Torino, Giappichelli, 2011 e gli scritti dello stesso Autore citati nella nota che precede. Sull'impiego delle ordinanze in deroga alla legge per fronteggiare vere e proprie *questioni sociali*, ampiamente, ancora, A. CARDONE, *Il potere di ordinanza del Governo in materia di diritti sociali*, in L. AZZENA, E. MALFATTI (a cura di), *Poteri normativi del Governo ed effettività dei diritti sociali*, Pisa, Pisa University Press, 2017, p. 33 ss.

¹⁸ Il virgolettato è in G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in www.lacostituzione.info, 10 aprile 2020, par. 3.

avrebbe disciplinato i poteri del Governo nella forma di atti necessitati e non nella veste di ordinanze in deroga alla legge¹⁹.

È significativo tuttavia che, anche rispetto a questi poteri d'urgenza, il giudice costituzionale abbia ribadito «sia per quanto attiene alla responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento, sia sul versante della certezza dei diritti dei cittadini», l'irrinunciabilità di una serie di garanzie, rappresentate da: la temporaneità delle misure amministrative adottate, la preventiva illustrazione alle Camere del contenuto dei provvedimenti adottati (per tenere conto di indirizzi eventualmente formulati), la pubblicazione del provvedimento, con obbligo di comunicazione alle Camere il giorno successivo e l'osservanza dei principi di «adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente» quali canoni di esercizio della discrezionalità amministrativa²⁰.

Emerge, al tempo stesso, l'obiettivo difficoltà di arginare l'impiego dei poteri amministrativi d'urgenza, laddove si afferma che «il modello tradizionale di gestione dell'emergenza culminato nell'emanazione del codice della protezione civile (...) se da un lato appare conforme al disegno costituzionale non ne costituisce l'unica attuazione possibile»²¹, essendo ipotizzabile che il legislatore statale «se posto a confronto con un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari», scelga di introdurre «risposte normative e provvedimenti tarate su quest'ultima»²².

¹⁹ Resta fermo che i dubbi di costituzionalità permangono con riguardo alla disciplina precedente l'adozione del d.l. n. 19, contenuta nel decreto-legge, 23 febbraio 2020, n. 6, in particolare, rispetto all'art. 2, comma 1, in quanto lo stesso prevedeva mediante formulazione "aperta", che «[l]e autorità competenti, con le modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2, possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da Covid-19 anche fuori dei casi di cui all'articolo 1, comma 1». Di tale previsione il giudice costituzionale non si è occupato perché la questione difettava di rilevanza. Sui possibili effetti 'di sistema' della sentenza della Corte costituzionale n. 198/2021, cfr. ancora, A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, cit., pp. 226-227.

²⁰ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 198/2021, par. 6 del *Considerato in diritto*.

²¹ Relativamente a questo profilo, sia consentito rinviare al mio *La Corte costituzionale legittima le misure di contenimento del COVID-19, ma la motivazione soddisfa solo in parte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 2021, pp. 2076 ss., specie pp. 2084-2085.

²² Così, Corte costituzionale, sentenza n. 198/2021, par. 8.1.1. del *Considerato in diritto*. Nondimeno, tale scelta non cessa di interrogare sull'incidenza delle soluzioni adottate percorso di normalizzazione dei poteri amministrativi d'urgenza. Emblematica è la radicale compressione dei meccanismi collaborativi previsti per le ordinanze di protezione civile, in fase di attuazione delle misure di contenimento del contagio da Coronavirus, su cui cfr. C. CARUSO, *Cooperare per*

Con riguardo alle emergenze più recenti, dovute a situazioni di dissesto idrogeologico, il ritorno al binomio decreto-legge/ordinanze in deroga alla legge rinnova quindi l'esigenza di riflettere sugli effetti 'di sistema' scaturenti dalla 'fuga dal sistema della protezione civile'.

Una risposta ad eventi calamitosi che si discosti costantemente dagli approdi del processo di normalizzazione delle ordinanze in deroga alla legge mette infatti in discussione non solo la tenuta dei criteri ordinatori del sistema delle fonti e dei principi in materia di forma di governo, ma i tratti distintivi di un'organizzazione informata al decentramento politico ed amministrativo come strumento di concretizzazione del principio democratico e del principio di adeguatezza al fine dell'azione di cura dell'interesse pubblico concreto.

La vicenda riguardante le modalità di gestione dell'emergenza 'Alluvione' in Emilia-Romagna (poi in Toscana e nelle Marche) è in tal senso emblematica; merita pertanto alcune considerazioni, sia riguardo all'efficacia amministrativa delle soluzioni prescelte, che all'impatto di lungo periodo da queste prodotto sull'assetto autonomistico del nostro ordinamento.

2. Il decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61 (c.d. decreto Alluvioni) e l'introduzione del consueto sistema parallelo al Codice della protezione civile per la gestione integrata dell'emergenza e della ricostruzione

L'analisi delle modalità di gestione dell'emergenza 'Alluvione' del maggio 2023, riguardante non solo la regione Emilia-Romagna ma, con minore impatto le regioni Toscana e Marche, assume carattere paradigmatico dell'evoluzione sommariamente richiamata, in quanto, ancora una volta, determina l'introduzione di un sistema amministrativo parallelo di gestione dell'emergenza, che si giustappone all'organizzazione e agli strumenti del sistema della protezione civile.

A questo, specifico riguardo, giova peraltro ricordare — a dimostrazione della compiutezza della disciplina codicistica — che già il 3 maggio 2023, su richiesta del presidente della Regione Emilia-Romagna e su

unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2021, pp. 299 ss. Sulla graduale rivalutazione del ruolo delle regioni nell'adozione delle misure attuative della decretazione d'urgenza adottate in periodo pandemico, si veda, volendo, il mio *Gli interventi extra ordinem del governo in tempo di pandemia come strumento di tutela dell'interesse nazionale e l'incidenza sul rapporto Stato-regioni*, cit., pp. 167 ss.

proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile, si impiega lo strumento dello «stato di mobilitazione straordinaria»²³, grazie al quale diventa possibile agire sul territorio regionale dispiegando tutte le risorse a disposizione (sia quelle regionali che nazionali).

Anticipando la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, con decreto del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare si dispone «la mobilitazione straordinaria del Servizio nazionale di protezione civile (...) a supporto della regione Emilia-Romagna in conseguenza delle avverse condizioni meteorologiche che hanno colpito il territorio delle Province di Reggio-Emilia, di Modena, di Bologna, di Ferrara, di Ravenna, di Forlì-Cesena»²⁴.

L'intervento del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri assicura il «coinvolgimento coordinato delle colonne mobili delle altre Regioni e Province autonome e del volontariato organizzato di protezione civile di cui all'articolo 32, (...) delle strutture operative nazionali di cui all'articolo 13, comma 1, nonché dei comuni o loro forme associative per il supporto agli enti locali coinvolti», sulla base di una richiesta presentata dal presidente di Regione.

Presupposto dell'intervento è l'insufficienza delle risorse a disposizione, dichiarata contestualmente al «pieno dispiegamento delle risorse territoriali disponibili»²⁵, in occasione o in vista degli eventi emergenziali descritti dall'articolo 7 del Codice²⁶.

²³ V. l'art. 23 del Codice della protezione civile.

²⁴ V. l'art. 1, comma 1 del decreto del Ministro della protezione civile e delle politiche del mare, 3 maggio 2023: «Dichiarazione dello stato di mobilitazione del Servizio nazionale della protezione civile in conseguenza delle avverse condizioni meteorologiche che hanno colpito il territorio della Provincia di Bologna, di Forlì-Cesena, di Modena, di Ravenna, di Ferrara e di altre zone del territorio regionale eventualmente interessate da esondazioni, rotture arginali o movimenti franosi» (G.U. Serie Generale n.109 del 11-05-2023).

²⁵ La necessità di una dichiarazione del Presidente di regione o Provincia autonoma con cui si specifica che tutte le risorse disponibili sono già state dispiegate sul territorio si deve ad una modifica del 2020 (d.lgs. 6 febbraio 2020, n.4), che introduce, oltre tutto, la previsione del coinvolgimento coordinato dei Comuni o delle loro forme associative per supportare gli enti coinvolti (v. l'art. 14).

²⁶ L'articolo 7 del Codice distingue gli eventi di protezione civile in: «a) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili, dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;/b) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'at-

La disciplina relativa allo «stato di mobilitazione» rappresenta una specifica innovazione del Codice della protezione civile del 2018 e risulta sperimentata in Emilia-Romagna già prima dell'alluvione del 2023²⁷; si tratta di uno strumento conforme al principio di sussidiarietà, in quanto consente alla Regione, alla Provincia o ad un Comune interessati da un evento di protezione civile – purché si tratti di un caso che «per l'eccezionalità della situazione» possa manifestarsi con intensità tale «compromettere la vita, l'integrità fisica o beni di primaria importanza» –, di mobilitare le proprie risorse e di richiedere il concorso di quelle nazionali prima della dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri.

In seguito al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro della protezione civile (dal primo delegato), il Capo del Dipartimento di protezione civile potrà occuparsi anche della «ricognizione delle attività di natura straordinaria poste in essere dalle componenti e strutture operative interessate nel periodo di vigenza della dichiarazione, secondo procedure di rendicontazione» e, qualora non dovesse intervenire la dichiarazione di emergenza di rilievo nazionale, potrà assegnare alle strutture operative del Servizio nazionale che si sono mobilitate i contributi per il concorso alla copertura degli oneri finanziari sostenuti. Il procedimento previsto è apprezzabile per la sua agilità: sia per il coordinamento a supporto dell'azione degli organi regionali, che per l'attività di ricognizione non è previsto l'impiego di ordinanze in deroga alla legge, né la nomina di organi *ad hoc* chiamati ad affiancare quelli ordinariamente competenti, con quanto ne consegue sul versante dei

attività dell'uomo che per loro natura o estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni, e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa://c) emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24.»

²⁷ Cfr. G. RAZZANO, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo*, cit., p. 66, nota 76.

procedimenti adottati, più snelli rispetto agli altri disciplinati dal Codice, cui talora si imputa un eccessivo grado di burocratizzazione²⁸.

Già il giorno successivo a questo primo atto, tuttavia, con delibera del Consiglio dei ministri del 4 maggio 2023, è dichiarato, per 12 mesi, lo stato di emergenza — in conseguenza delle avverse condizioni meteorologiche che, «a partire dal giorno 1° maggio 2023, hanno colpito il territorio delle Province di Reggio-Emilia, di Modena, di Bologna, di Ferrara, di Ravenna e di Forlì-Cesena»²⁹ — e, nel rispetto dell'art. 25, commi 7 e 8 del Codice³⁰, viene emanata la prima ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile che nomina il presidente della Regione «commissario delegato», chiamato ad operare in regime straordinario fino alla scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale (l'ordinanza reca anche i primi interventi urgenti)³¹.

Dopo le due ulteriori delibere con cui il Consiglio dei ministri estende la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale alla Toscana e alle Marche (il 25 maggio 2023), il Governo adotta due decreti-legge: il primo è il d. l. 1° giugno 2023, n. 61, recante «Interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023» (c.d. decreto Alluvioni).

²⁸ Così, con particolare riguardo al procedimento di adozione delle ordinanze con cui si dispone la delocalizzazione temporanea in altra zona del territorio nazionale, *ivi*, *cit.*, p. 67.

²⁹ La delibera del Consiglio dei ministri del 4 maggio 2023 autorizza, inoltre, nelle more della valutazione dell'effettivo impatto dell'intervento, «un primo stanziamento del tutto preliminare di 10 milioni di euro a carico del Fondo per le emergenze nazionali», in modo da avviare «le prime attività urgenti relative al soccorso e all'assistenza della popolazione, al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, all'approntamento di azioni per garantire la continuità amministrativa nella aree colpite e per le prime misure di immediato sostegno a favore dei soggetti privati e delle imprese danneggiate».

³⁰ Ai sensi dell'art. 25, commi 7 e 8, del Codice il commissario è individuato nel Presidente di regione in quanto titolare di una carica elettiva pubblica (per l'incarico non è previsto alcun compenso); questi rappresenta un anello essenziale del sistema di protezione civile perché il Codice gli attribuisce la funzione di coordinare l'attuazione delle ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile.

³¹ Cfr. Ocdpc 8 maggio 2023, n. 992. La figura del commissario delegato replica nel Codice una soluzione introdotta dal d.l. 16 febbraio 2012, n. 51. L'art. 16 del D.lgs. 4/2020, correttivo del d.lgs. n. 1/2018, ha tuttavia soppresso ogni riferimento ad attività ispettive demandate ai commissari delegati ed anche i riferimenti alle attività esplicitate in regime ordinario, che sono ora disciplinate solo dall'art. 26 del Codice.

Le misure introdotte possono essere sistematizzate in due macro-categorie: alcune di esse, in particolare quelle relative alla sospensione di termini (tributari e contributivi, oppure relativi ai procedimenti amministrativi pendenti nei Comuni alluvionati) e le misure di integrazione del reddito mensile in favore dei lavoratori impossibilitati a prestare la propria attività, avrebbero potuto essere adottate con ordinanza³²; per altre, invece, la soluzione del decreto-legge risulta ragionevolmente preferita, trattandosi di norme istitutive di fondi speciali a copertura di esigenze conseguenti all'alluvione³³.

A distanza di un mese, il Governo interviene con un secondo decreto-legge, contenente le norme istitutive di un regime commissariale straordinario. L'adozione del decreto-legge 5 luglio 2023 n. 88 (c.d. decreto Ricostruzione)³⁴ è necessaria per istituire una struttura non prevista dal Codice della protezione civile, cui si attribuisce il potere di adottare provvedimenti in deroga alla legge; le nuove norme, tuttavia, confluiscono nella legge di conversione del decreto-legge precedente, in particolare, in un Capo *I-bis* che, intitolato «Principi organizzativi per la ricostruzione post-calamità», racchiude, negli articoli da *20-bis* a *20-duodecies*, i poteri e la struttura operativa dell'istituendo regime commissariale per la gestione della ricostruzione³⁵. Ai sensi dell'articolo *20-ter* del d.l. n. 61/2023, con d.P.R. 10 luglio 2023, viene quindi nominato il «Commissario straordinario alla ricostruzione sul territorio delle regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche» cui, già il giorno successivo alla nomina, con d.P.C.M. 11 luglio 2023, si trasferiscono anche le attività e le funzioni di assistenza alla popolazione delle regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche colpite dagli eventi alluvionali del 2023.

³² V. gli artt. 1, 2, 3 e 4 del d.l. n. 61/2023, in rapporto a quanto previsto dall'art. 25, comma 2, lett. *f*), d. lgs. n. 1/2018.

³³ Un'analisi degli elementi quantitativi e qualitativi del rapporto tra decreti-legge e ordinanze di protezione civile è in A. ARCURI, *Il governo delle emergenze: i rapporti tra decreti-legge e ordinanze di protezione civile dal terremoto de L'Aquila al crollo del Ponte Morandi*, cit., specie pp. 10 ss.

³⁴ Cfr. il d.l. 5 luglio 2023, n. 88, recante «Disposizioni urgenti per la ricostruzione nei territori colpiti dall'alluvione verificatasi a far data dal 1° maggio 2023», in G.U. Serie Generale n.155 del 05-07-2023), specie gli articoli 2 e 3.

³⁵ Cfr. l'art. 2 del d. l. n. 88/2023, divenuto art. *20-ter* del decreto Alluvioni, convertito con modificazioni dalla legge 31 luglio 2023, n. 100.

Nella Gazzetta Ufficiale del 12 settembre 2023 è inoltre pubblicato un comunicato con cui si rende noto che sul sito www.casaitalia.governo.it, è disponibile il testo del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 agosto 2023, recante l'istituzione, ai sensi dell'art. 20-*quater* del d.l. n. 61, della «Cabina di coordinamento per la ricostruzione» nei territori delle Regioni per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza in conseguenza degli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023; questa è composta dal Commissario straordinario alla ricostruzione «che la presiede, dal capo del Dipartimento Casa Italia della Presidenza del consiglio dei Ministri, dal Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, dai presidenti delle regioni interessate e dai sindaci metropolitani interessati, da un rappresentante delle province interessate designato dall'Unione delle province d'Italia e da un rappresentante dei comuni interessati designato dall'Associazione nazionale dei comuni italiani»³⁶.

La Cabina di coordinamento, precisa l'articolo 20-*quater*, è chiamata a coadiuvare il Commissario straordinario: a) nella progressiva integrazione tra le misure di ricostruzione e le attività regolate con i decreti di cui all'articolo 20-*ter*, comma 3; b) nel monitoraggio dello stato di avanzamento dei processi di ricostruzione, anche sulla base dei dati disponibili nei sistemi informativi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; infine, c) nella definizione dei criteri per l'adozione delle misure necessarie per favorire e regolare il proseguimento dell'esercizio delle funzioni commissariali in via ordinaria.

3. Il Commissario straordinario 'custode' della ricostruzione

L'istituzione con decreto-legge di una struttura commissariale straordinaria, preposta sia alla gestione dell'emergenza che della ricostruzione di quanto danneggiato dagli eventi calamitosi dovuti a fatti naturali³⁷ non è nuova nel nostro ordinamento e trova un precedente non lontano nel

³⁶ La Cabina di coordinamento era prevista dall'art. 3 del d.l. 5 luglio 2023, n. 88.

³⁷ In realtà, nel decreto-legge n. 61/2023, convertito con modificazioni, si fa riferimento alle «residue attività proprie della fase di gestione dell'emergenza» (v. l'art. 20-*ter*, comma 3). L'integrazione tra queste e le competenze relative alla ricostruzione avviene in seguito alla confluenza, nella legge di conversione del primo decreto, del d.l. n. 88/2023, esplicitata dalla modifica del titolo del decreto-legge precedente che, all'indomani della confluenza, reca: «Interventi urgenti

tempo nella figura del Commissario alla ricostruzione, nominato con d.P.R. 9 settembre 2016, in occasione dell'emergenza sismica riguardante le aree di Amatrice, Norcia e Visso³⁸.

Anche in quella occasione, secondo quanto consentito dall'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, intitolato «Commissari straordinari del Governo», viene disposta la nomina – con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri –, di una figura chiamata ad affiancare il Capo del Dipartimento della protezione civile, «Al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, ... ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge»³⁹. La scelta di affiancare al sistema della protezione civile una struttura e un'organizzazione specifiche suscitava già allora perplessità; in particolare, alla luce delle diverse modalità di gestione di un'emergenza sismica di poco precedente — quella del 2012, in Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia —, incentrata sulla nomina dei tre Presidenti di regione come commissari alla ricostruzione e modellata sui principi ispiratori della riforma del Servizio nazionale di protezione civile⁴⁰, voluta nello stesso

per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 (nonché disposizioni urgenti per la ricostruzione nei territori colpiti dai medesimi eventi)..

³⁸ Su tale figura e sul carattere di fattore di complicazione del quadro relativo alla gestione dell'emergenza, cfr. S. SPUNTARELLI, *Normatività ed efficienza del sistema delle ordinanze adottato in occasione della sequenza sismica di Amatrice, Norcia e Visso*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2017, pp. 5 ss. e G. M. PALAMONI, *La governance dell'emergenza causata dalla sequenza sismica di Amatrice, Norcia, Visso: il principio di unitarietà e i dubbi sull'efficienza del modello commissariale*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, 6, 2017, pp. 91 ss.

³⁹ Sul fenomeno del commissariamento, v. A. FIORITTO, *I Commissari per il completamento delle opere incompiute*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11, 2005, pp. 1159 ss.; sul rapporto tra regimi commissariali istituiti dal Governo, ampliando l'ambito applicativo della legge sulla protezione civile, e regimi commissariali istituiti sulla base dell'art. 11, l. 23 agosto 1988, 400, v. inoltre, D. CALDIROLA, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, in *Amministrare*, 2, 2010, pp. 197 ss. e G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari, Cacucci, 2010, specie pp. 59 ss.

⁴⁰ Subito dopo il d.l. n. 59/2012, recante «Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile» (conv. con modificazioni dalla L. 12 luglio 2012, n. 100), l'art. 1, comma 2, del d.l. 6 giugno 2012, n. 74, in modo coerente con la riforma del sistema di protezione civile, valorizza il coinvolgimento nella ricostruzione degli organi di vertice degli enti territoriali.

anno dal decreto-legge n. 59 e volta a ridefinirne l'organizzazione nella logica policentrica tuttora sottesa alle norme del Codice⁴¹.

Nondimeno, la disciplina originaria, contenuta nel d.l. 17 ottobre 2016, n. 189 non attribuiva al commissario alla ricostruzione un potere di ordinanza in deroga alla legge, in quanto la norma che ne autorizzava l'esercizio non faceva riferimento ad una possibilità di deroga⁴².

Solo in seguito, in fase di introduzione di una disciplina generale dei poteri dei Commissari straordinari nominati per la realizzazione di interventi infrastrutturali «caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale»⁴³, al Commissario alla ricostruzione istituito dal d.l. n. 189/2016 viene attribuita la facoltà di individuare con propria ordinanza gli interventi e le opere urgenti e di particolare criticità «anche relativi alla ricostruzione dei centri storici dei comuni maggiormente colpiti», per i quali i poteri di ordinanza attribuiti dalla legislazione del 2016 «sono esercitabili in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6

⁴¹ Deve inoltre ricordarsi che il d.l. 15 maggio 2012 n. 59, ha affermato, per la prima volta, il carattere collegiale della delibera con cui viene dichiarato lo stato di emergenza di rilievo nazionale, presupposto necessario per l'adozione di ordinanze in deroga alla legge (nella legislazione precedente, l'atto aveva carattere monocratico ed era imputato al Presidente del Consiglio dei ministri), delimitandone in modo significativo la durata (novanta giorni prorogabili per altri sessanta). Il d.l. 14 agosto 2013, n. 93 ha in seguito esteso la durata massima dello stato di emergenza fino a 180 giorni, prorogabili per altri 180.

⁴² Lo sottolinea S. SPUNTARELLI, *Normatività ed efficienza*, cit., pp. 23 ss., che, ripercorrendo il contenuto delle ordinanze adottate dal Commissario straordinario nella prima fase dell'emergenza sismica del 2016, evidenzia che si tratta di atti amministrativi attuativi di norme contenute in decreti-legge e che solo in un caso, per la nomina dei responsabili degli uffici di *staff* e degli uffici di livello dirigenziale generale, il Commissario opera in deroga all'art. 19, comma 1-bis del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (p. 26).

⁴³ V. l'art. 9, del d.l.16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale» (c.d. decreto Semplificazioni), che modifica l'art. 4, commi 1-5 del d.l. 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. decreto Sblocca cantieri), disciplinante una procedura per l'individuazione di interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportino un rilevante impatto sul tessuto socioeconomico a livello nazionale, regionale o locale, per la cui realizzazione o il cui completamento si rende necessaria la nomina di uno o più Commissari straordinari (l'individuazione di ciascun intervento e la nomina del Commissario devono avvenire con dPCM).

settembre 2011, n. 159, delle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE»⁴⁴.

L'elenco di tali opere e interventi è comunicato al Presidente del Consiglio dei ministri, che può impartire direttive. Si prevede, infine, la nomina di sub-commissari (fino a due) per il coordinamento e la realizzazione degli interventi⁴⁵.

La circostanza che per la gestione dell'emergenza del 2023 sia nuovamente privilegiata la soluzione del commissario governativo straordinario rinnova quindi numerosi interrogativi; sia perché il decreto-legge che ne disciplina l'istituzione, prevede il possibile subentro dell'organo statale nell'esercizio delle funzioni di protezione civile demandate ai commissari delegati, individuati dal Capo del dipartimento della protezione civile nei presidenti delle tre regioni coinvolte⁴⁶, quanto perché al Commissario straordinario, sebbene in via temporanea (inizialmente, fino al 30 giugno

⁴⁴ Così, l'art. 11, comma 2, d.l. 16 luglio 2020, n. 76.

⁴⁵ Sull'ampliamento dei poteri commissariali conseguente all'entrata in vigore del d.l. n. 76/2020, ampiamente, S. SPUNTARELLI, *Le ordinanze "speciali" del Commissario straordinario per la ricostruzione del Centro Italia, in queste istituzioni*, 30 luglio 2021, 2, 2021, pp. 54 ss., che sottolinea, per un verso, l'ampiezza del potere di deroga – benché circoscritto dal riferimento alla «Accelerazione e semplificazione della ricostruzione pubblica nelle aree colpite da eventi sismici» (così è rubricato l'art. 11), da realizzarsi essenzialmente attraverso semplificazioni e agevolazioni procedurali «anche se relative alla scelta del contraente o all'aggiudicazione di pubblici lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure concernenti le valutazioni ambientali o ai procedimenti amministrativi di qualunque tipo per proseguire le attività di ricostruzione e sostegno delle aree colpite dagli eventi sismici» –, evidenziando, per altro aspetto, il carattere di ordinanze-provvedimento degli atti adottati per la realizzazione delle opere relative alla ricostruzione dei centri storici (p.59).

⁴⁶ L'art. 20-ter, comma 3 del d.l. n. 61/2023, infatti, prevede: «Entro il 5 agosto 2023, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, a seguito di una relazione redatta dal Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri recante la ricognizione delle residue attività proprie della fase di gestione dell'emergenza ai sensi del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, e delle risorse finanziarie allo scopo finalizzate, si provvede alla disciplina del passaggio delle attività e delle funzioni di assistenza alla popolazione e delle altre attività previste dal citato codice di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018 che si intende trasferire alla gestione commissariale straordinaria di cui al presente articolo nonché delle relative risorse finanziarie.//Conseguentemente, a decorrere dalla data in cui acquistano efficacia i decreti adottati ai sensi del primo periodo, cessano le corrispondenti funzioni dei commissari delegati nominati per l'emergenza ai sensi dell'articolo 25 del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018.». I Presidenti di regione sono nominati commissari delegati dalle seguenti ordinan-

2024)⁴⁷, si attribuiscono funzioni dichiaratamente finalizzate al ‘governo della ricostruzione’, con possibilità di avvalersi «al fine di garantire il necessario coordinamento istituzionale e territoriale degli interventi per la ricostruzione, (...) dei presidenti delle regioni interessate in qualità di sub-commissari».

Le ragioni della nomina di un nuovo commissario governativo risiedono probabilmente nei limiti intrinseci della disciplina codicistica, finalizzata a «tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo»⁴⁸, attraverso attività volte alla «previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento»⁴⁹.

Sia l'articolo 25 del Codice, che l'art. 26, intitolato «Ordinanze volte a favorire il rientro nell'ordinario a seguito di emergenze di rilievo nazionale» confermano infatti che i poteri di protezione civile, anche quando esercitati con ordinanze in deroga alla legge, sono finalizzati a favorire il subentro delle amministrazioni competenti in via ordinaria nelle attività successive all'immediato soccorso e alla messa in sicurezza del territorio, ma non si occupano della ricostruzione⁵⁰.

Certamente, l'art. 25 fa riferimento alla possibilità di realizzare interventi anche strutturali nelle aree colpite, ma questi, giacché diretti prioritariamente alla tutela della pubblica e privata incolumità, sono limitati a quanto sia funzionale alla riduzione del rischio residuo strettamente

ze del Capo del Dipartimento della protezione civile: Ocdpc 8 maggio 2023, n. 992 (Emilia-Romagna), l'Ocdpc 12 giugno 2023, n. 1002 (Marche) e l'Ocdpc 5 giugno 2023, n. 1000 (Toscana).

⁴⁷ La durata in carica della struttura commissariale è stata tuttavia prorogata, dal d.l. 11 giugno 2024, n. 76 – (v. l'art. 4, comma 1, che modifica l'art. 20-ter del d.l. n.61/2023) –, al 31 dicembre 2024.

⁴⁸ Così l'art. 1, del d. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1.

⁴⁹ Cfr. l'art. 2, comma 1, del d. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1.

⁵⁰ In modo esplicito, le ordinanze, anche in deroga alla legge, adottate in attuazione dell'art. 26 del Codice della protezione civile, sono finalizzate «a favorire e regolare il proseguimento dell'esercizio delle funzioni commissariali in via ordinaria nel coordinamento degli interventi, conseguenti all'evento, pianificati e non ancora ultimati».

connesso all'evento, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti⁵¹.

Né può essere ritenuta funzionale alla vera e propria ricostruzione la norma dell'articolo 26, secondo cui con l'ordinanza utilizzabile almeno trenta giorni prima che scada l'emergenza e volta a «a favorire e regolare il proseguimento dell'esercizio delle funzioni commissariali in via ordinaria nel coordinamento degli interventi, conseguenti all'evento, pianificati e non ancora ultimati», si possono eventualmente consentire rimodulazioni del piano degli interventi entro il termine di scadenza della contabilità speciale e nel limite delle risorse ancora disponibili, previa approvazione del Capo del dipartimento della protezione civile.

Rimane, infatti, essenziale indicare l'autorità che, fino alla scadenza della proroga eventualmente disposta in attuazione dell'art. 27, comma 5, del Codice, è autorizzata alla gestione della contabilità speciale aperta per la gestione delle risorse destinate all'emergenza (per un massimo di quarantotto mesi dalla data della delibera dello stato di emergenza), mentre la possibilità di adottare l'ordinanza di cui all'art. 26 – che potrà ancora derogare alle leggi per sei mesi e magari consentire rimodulazioni del piano degli interventi – conferma l'operatività di un regime straordinario. Con la previsione di un sistema amministrativo *ad hoc* il Governo intende dunque introdurre una soluzione organizzativa destinata a gestire, in tempi rapidi e con procedimenti semplificati, il seguito degli interventi realizzati nell'immediatezza dell'emergenza, giacché il regime transitorio indicato dal Codice è implicitamente ritenuto inadeguato a mettere le autorità competenti in via ordinaria nella condizione di attuare la ricostruzione ed il ripristino di quanto è stato danneggiato.

⁵¹ In particolare, l'art. 25 del Codice della protezione civile consente di adottare, anche con ordinanze in deroga alla legge, «le prime misure economiche di immediato sostegno al tessuto economico e sociale nei confronti della popolazione e delle attività economiche e produttive direttamente interessate dall'evento, per fronteggiare le più urgenti necessità» (lett. c), oppure di realizzare interventi «anche strutturali, per la riduzione del rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, strettamente connesso all'evento e finalizzati prioritariamente alla tutela della pubblica e privata incolumità, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti» (lett. d), infine, di procedere «alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private, danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e paesaggistici e dal patrimonio edilizio ...» (lett. e).

Ne discende l'imputazione al Commissario di un ruolo di direzione unitaria della ricostruzione, che si risolve essenzialmente nell'impiego delle risorse disponibili in tempi celeri e commisurati al carattere urgente degli interventi, individuati in ragione della disponibilità dei fondi della contabilità speciale più che nella determinazione del fabbisogno dei territori con il concorso degli enti interessati.

Non diversamente possono leggersi i compiti indicati dall'art. 20-ter, comma 7 del d.l. n. 61/2023⁵², espressamente riferiti – ben più che al coordinamento «delle attività disciplinate dagli articoli da 20-bis a 20-duodecies con gli interventi di rispettiva competenza» –, alla «programmazione delle risorse finanziarie per la realizzazione degli interventi di ricostruzione, di ripristino e di riparazione, privata e pubblica»; alla «ricognizione e l'attuazione degli interventi di ricostruzione, di ripristino e di riparazione per le più urgenti necessità, d'intesa con le regioni interessate»; alle competenze indicate dalle lettere d), e) ed f) dell'art. 20-ter.

L'articolo 20-quater prevede, inoltre, la costituzione, con dPCM, di una Cabina di coordinamento per la ricostruzione – composta dallo stesso Commissario che la presiede, «dal Capo del Dipartimento «Casa Italia» della Presidenza del Consiglio dei ministri, dai presidenti delle regioni interessate e dai sindaci metropolitani interessati, da un rappresentante delle province designato dall'Unione province d'Italia, e da un rappresentante dei Comuni interessati designato dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani» –, nei confronti della quale si stabilisce un obbligo di informazione periodica sullo stato di avanzamento della ricostruzione (lett. d).

Al Commissario, infine, competono la diretta gestione della contabilità speciale appositamente aperta, recante le risorse finanziarie rese disponibili per le finalità di ricostruzione e di funzionamento della struttura di supporto di cui al comma 2, come rispettivamente finanziate (lett. e); compiti di indirizzo e monitoraggio su ogni altra attività prevista dagli articoli da 20-bis a 20-duodecies nei territori colpiti, «anche nell'ambito

⁵² Nello svolgimento dei compiti indicati, inoltre, il Commissario è tenuto ad operare in stretto raccordo sia con il capo del Dipartimento della protezione civile che con il «Capo del Dipartimento «Casa Italia» della Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di coordinare le attività disciplinate dagli articoli da 20-bis a 20-duodecies con gli interventi di rispettiva competenza, così, l'art. 20-ter, comma 7, lett. a), d. l. cit.

della Cabina di coordinamento per la ricostruzione di cui all'articolo 20-*quater*» (lett. f)⁵³ ed un ampio potere di ordinanza in deroga alla legge. Tale potere rileva anzitutto sul piano organizzativo, in quanto, con una o più ordinanze adottate di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, il Commissario può costituire una struttura amministrativa di supporto, flessibile e adattabile⁵⁴, integrata anche da esperti scelti direttamente dal commissario ed estranei alla pubblica amministrazione (una sorta di Ufficio per la ricostruzione)⁵⁵.

Con ordinanza, inoltre, è possibile intervenire per disciplinare tutti gli oggetti della ricostruzione: dalle modalità con cui provvedere, in esito alla ricognizione degli interventi di ricostruzione, di ripristino e di riparazione per le più urgenti necessità, al finanziamento del piano degli interventi di messa in sicurezza e ripristino delle strutture individuate — inteso come «parte integrante del complessivo quadro esigenziale degli interventi di cui all'art. 20-*ter*, comma 7, lett. c, punto 1, del decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61»⁵⁶ —, alla disciplina delle modalità di attuazione degli interventi, di cui si persegue la tempestività consentendo di derogare ad un'ampia congerie di norme preesistenti (inclusi gli strumenti urbanistici)⁵⁷, fino alle scelte relative alle modalità di concessione dei contributi per la ricostruzione

⁵³ V. anche l'art. 20-*ter*, comma 7, lett. b), d. l. n. 61/2023.

⁵⁴ Si prevede infatti l'avvalimento «delle strutture delle amministrazioni centrali dello Stato, compresa l'amministrazione della difesa, degli organismi in house delle medesime amministrazioni, della società Cassa depositi e prestiti S.p.A. e delle società da questa controllate, nonché dell'Agenzia regionale per la ricostruzione sisma 2012 costituita ai sensi della legge della regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6, sulla base di apposite convenzioni.», v. l'art. 20-*ter*, comma 8, del d.l. 1° giugno 2023, n. 61.

⁵⁵ Cfr. l'ordinanza del Commissario straordinario alla ricostruzione n. 4/2023 che in tale senso designa il COVI (Comitato operativo di vertice Interforze).

⁵⁶ Il virgolettato è nell'art. 1 dell'ordinanza del Commissario straordinario alla ricostruzione n. 24/2024.

⁵⁷ A differenza di quanto previsto dal Codice della protezione civile con riguardo agli interventi «anche strutturali» di messa in sicurezza del territorio (disposti a fini di riduzione del rischio residuo strettamente connesso all'evento nelle aree colpite), non vi è alcun riferimento nel decreto-legge (non nell'art. 20-*sexies*, disciplinante la «ricostruzione privata», né nell'art. 20-*octies*, riguardante la «ricostruzione pubblica»), alla necessaria coerenza degli interventi finanziati con gli strumenti di pianificazione e programmazione preesistenti. L'ordinanza commissariale n. 14/2024 consente pertanto che tali interventi siano, ove occorra, realizzati in deroga agli strumenti urbanistici esistenti.

pubblica e privata⁵⁸, senza tralasciare, ove occorra, la «reingegnerizzazione» della modulistica necessaria⁵⁹, definendo, per esempio, lo schema della scheda di rilevazione dei danni redatta da professionisti abilitati⁶⁰.

4. segue I presidenti di Regione: sub-commissari alla ricostruzione e commissari delegati di protezione civile

Nell'assetto istituzionale delineato dal decreto Alluvioni, il ruolo degli enti territoriali (delle Regioni anzitutto) è ridimensionato in modo significativo non solo con riguardo all'adozione di scelte sicuramente rientranti nella materia governo del territorio ma in numerosi, altri ambiti di potestà concorrente toccati dalla ricostruzione⁶¹.

In particolare, per ciò che riguarda la ricostruzione privata, sembra che le competenze degli enti territoriali consistano essenzialmente in funzioni di carattere istruttorio, riconducibili alla rilevazione dei danni e alla loro quantificazione ai fini della predisposizione dei «piani speciali» relativi alle infrastrutture danneggiate dagli eventi calamitosi «comprensivi del dettaglio tecnico-economico»⁶²; a questa attività seguono la concessione dei contributi da parte del Commissario sulla base dei criteri indicati con apposito provvedimento, e lo svolgimento, ancora da parte degli enti

⁵⁸ V. ancora gli artt. 20-*sexies* e 20-*octies* del d.l. n. 61.

⁵⁹ In senso critico, sull'impiego del lemma «reingegnerizzazione» ai fini della ridefinizione dei processi decisionali, v. tuttavia, S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, specie pp. 233-234.

⁶⁰ Ai sensi dell'art. 20-*septies*, comma 1, lett. a), del d.l. n. 61/2023.

⁶¹ Cfr. per esempio, la disciplina dettata per il finanziamento degli interventi a tutela del patrimonio culturale nelle aree colpite dall'alluvione (art. 14 del d.l. 1° giugno 2023, n. 61), nonché per gli interventi urgenti per il risanamento delle infrastrutture colpite dall'alluvione (art. 16), e per il sostegno al comparto turistico (art. 17).

⁶² Cfr., per esempio, l'ordinanza del Commissario straordinario n. 1/2023, punto 4, lett. a), b), c) e d), che nomina *sub-commissario* il Presidente della Regione Emilia-Romagna. Deve inoltre segnalarsi che l'art. 20-*ter*, disciplinante i poteri del Commissario straordinario alla ricostruzione (inserito nel corso dell'esame in sede referente della legge di conversione) è stato modificato in sede di rinvio in Commissione. In particolare, è stato soppresso un comma che, consentendo a ciascuno dei sub-commissari di avvalersi di una *struttura tecnica* operante in stretto raccordo con la struttura di supporto del Commissario, avrebbe consentito agli enti territoriali di svolgere un ruolo di maggior peso nella ricostruzione.

territoriali, di compiti di controllo e rendicontazione dei finanziamenti erogati⁶³.

Anche le procedure riguardanti la ricostruzione pubblica muovono da provvedimenti commissariali, che non solo disciplinano l'attribuzione dei finanziamenti ma, nei limiti delle risorse stanziato allo scopo, approvano i «Piani speciali per la ricostruzione pubblica», previa intesa con le regioni interessate, da sancire entro quindici giorni «anche in sede di Cabina di coordinamento»⁶⁴.

Rispetto all'Amministrazione centrale, i Presidenti delle regioni coinvolte sono «sub-commissari»⁶⁵, tenuti ad operare «in stretto raccordo con il Commissario straordinario» e a coadiuvarlo nello svolgimento delle funzioni a questi demandate dal decreto-legge che, oltre alle competenze appena ricordate, assorbono anche la massima parte delle competenze di protezione civile, in prima battuta assegnate agli stessi Presidenti come commissari delegati.

I commi 2 e 3 dell'art. 20-ter sono in tal senso inequivoci: il Commissario straordinario esercita non solo le funzioni degli artt. da 20-bis a 20-duodecies in ordine alla ricostruzione, riparazione e ripristino delle opere danneggiate, anche attraverso procedure di «somma urgenza»⁶⁶ ma, ove

⁶³ Per la regione Emilia-Romagna, v. l'ordinanza commissariale n. 11/2023.

⁶⁴ Cfr. l'art. 20-ocies, comma 4, d.l. 1° giugno 2023, n. 61.

⁶⁵ Così l'art. 20-ter, comma 9, d.l. cit.

⁶⁶ Su tale ambito è da ultimo intervenuto il Governo con il d.l. 11 giugno 2024, n. 76, su cui vedi Senato della Repubblica, Camera dei deputati, *Dossier: Disposizioni urgenti per la ricostruzione post-calamità, per interventi di protezione civile e per lo svolgimento di grandi eventi internazionali*, 18 giugno 2024, d.l. n. 76/2024, A.S. n. 1162. In particolare, l'art. 5 del decreto-legge, ai commi 1 e 2, novella l'art. 20-novies del d.l. n. 61 che disciplina i soggetti attuatori previsti per la realizzazione degli interventi di riparazione, ripristino o ricostruzione delle opere pubbliche e dei beni culturali, nei territori colpiti dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023. Nello specifico, il comma 1 dell'articolo in esame aggiunge i commi 2-bis e 2-ter al richiamato art. 20-novies del d.l. 1° giugno 2023, 61. Il comma 2-bis consente al Commissario straordinario alla ricostruzione di individuare, con propri provvedimenti e senza oneri per la finanza pubblica, con lo scopo di assicurare la celere realizzazione, attuazione e rendicontazione degli interventi di riparazione, ripristino o ricostruzione delle opere pubbliche e dei beni culturali, i seguenti ulteriori soggetti attuatori, purché siano già in possesso delle professionalità necessarie per far fronte alle relative attività: a) gli enti indicati ai commi 1 e 2 dell'art. 20-novies; b) le amministrazioni-centrali dello Stato e gli organismi in house delle medesime amministrazioni; c) gli enti pubblici economici; d) le società partecipate a controllo pubblico e i soggetti dalle stesse controllati; e) le aziende unità sanitarie locali; f) le Istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica (AFAM), limitatamente agli interventi sugli immobili di loro proprie-

disposto da uno o più dPCM, può subentrare nello svolgimento delle attività di soccorso e assistenza della popolazione e nelle altre attività previste dal Codice che si intenda trasferire alla gestione commissariale straordinaria, unitamente alle relative risorse finanziarie, con conseguente cessazione delle corrispondenti funzioni dei commissari delegati all'emergenza (art. 20-ter, comma 3).

In attuazione di tale previsione, il dPCM 11 agosto 2023 trasferisce, pertanto, alla competenza del Commissario straordinario «le eventuali residue attività di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 25, comma 2, del decreto legislativo n.1/2018» non individuate nei piani degli interventi già approvati dai commissari delegati⁶⁷ ed indica espressamente le funzioni rispetto alle quali l'attività del Commissario delegato deve ritenersi cessata; non esclude tuttavia che, in veste di commissario delegato, il Presidente di Regione continui a svolgere le funzioni relative ai piani degli interventi già approvati «ed alle loro eventuali rimodulazioni» che proseguono fino alla cessazione dello stato di emergenza⁶⁸.

Il confine tra i poteri assegnati al Presidente come commissario delegato all'emergenza e quelli assegnati al Commissario alla ricostruzione e relativi sub-commissari non è invero chiaro e diventa più complesso alla luce della diversa durata in carica degli organi — direttamente indicata dal decreto-legge per il Commissario straordinario, associata alla durata dello stato di emergenza con riguardo alle funzioni di protezione civile⁶⁹—, ed

tà e di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea indicata. La relazione illustrativa sottolinea che in tale maniera «si demanda al Commissario straordinario la possibilità di individuare il soggetto attuatore che possieda le competenze e le capacità maggiormente adeguate, valutate le circostanze concrete, per provvedere con tempestività alla realizzazione dell'intervento programmato». Il comma 2-ter, invece, prevede la definizione di specifiche convenzioni per le attività svolte dagli organismi in house, indicati al comma 2-bis, lettera b), e dalle società e dai soggetti indicati al comma 2-bis, lettera d).

⁶⁷ Cfr. l'art. 1 del dPCM di trasferimento alla gestione commissariale delle competenze dei commissari delegati è adottato l'11 agosto 2023 che esclude dal trasferimento le attività individuate in un apposito allegato al piano (all. A).

⁶⁸ Cfr. l'art. 2, comma 2 del D.p.c.m. 11 agosto 2023, con specifico riguardo alla Regione Emilia-Romagna, e gli artt. 3 e 4 per le Regioni Toscana e Marche.

⁶⁹ La durata in carica del presidente di regione commissario dell'emergenza è infatti associata alla delibera che dichiara lo stato di emergenza di rilievo nazionale (4 maggio 2023), mentre l'incarico del Commissario straordinario è disciplinato direttamente dal d.l. n. 61 (fino al 30 giugno 2024).

ulteriormente disallineata dalla proroga dello stato di emergenza di rilievo nazionale recentemente disposta con delibera del Consiglio dei ministri⁷⁰. Laddove l'incarico del Commissario straordinario non dovesse essere prorogato per un periodo di tempo corrispondente⁷¹, è infatti ragionevole prevedere che la Regione subentrerà a quest'ultimo come autorità competente in via ordinaria nel «coordinamento degli interventi già pianificati ma non ancora ultimati» e nella titolarità della contabilità speciale fino alla conclusione degli interventi medesimi.

Gli interrogativi in merito al proseguimento della ricostruzione sono quindi numerosi e riguardano non solo un'eventuale rimodulazione dei piani approvati, ma l'efficienza complessiva della soluzione organizzativa prescelta. La direzione unitaria della ricostruzione demandata alla struttura commissariale si risolve, infatti, essenzialmente nell'impiego delle risorse disponibili in tempi celeri e commisurati al carattere urgente degli interventi, individuati in ragione della disponibilità dei fondi della contabilità speciale gestita dal Commissario; la centralizzazione delle scelte relative all'impiego delle risorse a disposizione non consente tuttavia di evitare che la gestione in concreto delle procedure di realizzazione degli interventi sia demandata alle amministrazioni territoriali cui, non a caso, numerose ordinanze commissariali sub-delegano il potere di ordinanza in deroga alla legge per la semplificazione delle procedure amministrative⁷². Emerge così il carattere disfunzionale del regime commissariale che, pur facendo perno sulla gestione accentrata delle risorse finanziarie⁷³ e

⁷⁰ Cfr. la delibera del Consiglio dei ministri, 20 marzo 2024, che ha disposto la proroga per ulteriori 12 mesi dello stato di emergenza di rilievo nazionale dichiarato il 4 maggio 2023 (i poteri del commissario all'emergenza cesseranno dunque il 4 maggio 2025).

⁷¹ Come ho segnalato in nota 47, la struttura commissariale prevista dal d.l. n. 61/2023, è stata prorogata, con decreto-legge, fino al 31 dicembre 2024.

⁷² Le procedure connesse all'affidamento e all'esecuzione dei contratti per la ricostruzione pubblica nei comuni interessati dagli eventi alluvionali dovranno svolgersi secondo quanto previsto dalla Parte II, Titolo IV, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 (in materia di governance del PNRR), espressamente richiamato dal comma 10 dell'art. 20-*octies*, salva la disciplina più favorevole eventualmente dettata dallo stesso decreto-legge n. 61. Cfr., *ex plurimis*, l'ordinanza del Commissario straordinario n. 7/2023 (art. 4).

⁷³ La gestione accentrata delle risorse finanziarie non era una scelta obbligata; al contrario, per la realizzazione degli interventi diretti a fronteggiare il rischio di alluvione e dissesto idrogeologico connessi con alcune finalità di protezione civile e finanziati sulle risorse M2C4 del PNRR, l'art. 22 del D.L. 6 novembre 2021, n. 152 assume che siano le Regioni e le Province au-

sull'attrazione in sussidiarietà delle competenze di pianificazione degli interventi, deve necessariamente affidare (*rectius*: delegare) a soggetti attuatori i compiti relativi alla realizzazione; la gestione commissariale rappresenta quindi un fattore di complicazione e discontinuità dell'azione amministrativa, in quanto determina un intreccio di competenze che rischia di rallentare la realizzazione degli interventi⁷⁴.

Molte previsioni legislative, infine, utilizzano il meccanismo dei fondi con vincolo di destinazione, estendendo la logica emergenziale alle attività relative alla ricostruzione e alle misure di sostegno ad alcune attività produttive.

Anche questa opzione va valutata con attenzione, in quanto tradisce l'idea che la determinazione del fabbisogno dei territori debba avvenire con il concorso degli enti interessati⁷⁵; non solo perché alcune attività sono fisiologicamente destinate a protrarsi nel tempo e ad incidere durvolmente sull'assetto del territorio, ma perché gli enti territoriali non risultano coinvolti nei procedimenti di adozione dei decreti attuativi.

A questo riguardo, deve invero ricordarsi che la Corte costituzionale ha più volte affermato la necessità di prevedere un adeguato coinvolgimento degli enti territoriali, in fase di adozione delle norme secondarie che definiscono i criteri di distribuzione delle risorse⁷⁶, nei casi in cui lo

tonome a cui vengono distribuite le risorse ad individuare gli interventi e a gestire le procedure necessarie alla realizzazione.

⁷⁴ In questa prospettiva, laddove si ritenga che l'attrazione in sussidiarietà riguardi la sola funzione di indirizzo e coordinamento della ricostruzione, dovrà riconoscersi al Presidente di regione il compito di dirigere le funzioni amministrative delegate dallo Stato, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica, come previsto dall'art.121, comma 4, Cost. Sui problemi di coordinamento tra l'art. 118, comma 1, Cost. e l'art. 121, comma 4, v. tuttavia, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, V ed., Torino, Giappichelli, 2022, pp. 209 ss.

⁷⁵ Diversamente, gli atti statali in regime emergenziale dovrebbero svolgere «una funzione temporanea, che si origina e si elide (nasce e muore) in ragione, rispettivamente dell'insorgere e del cessare della situazione di emergenza», così, Corte costituzionale, sentenza 21 gennaio 2016, n. 8.

⁷⁶ Il riferimento è alle previsioni contenute negli articoli 5 (istitutivo di un Fondo straordinario per la continuità didattica nei territori colpiti dall'alluvione), 14 (istitutivo di un fondo destinato, tra l'altro, a finanziare interventi di tutela e ricostruzione del patrimonio culturale, pubblico e privato, inclusi i musei, danneggiato dall'alluvione, nonché finalizzato a sostenere i settori dello spettacolo dal vivo e delle sale cinematografiche); 17 (istitutivo di un fondo per il sostegno delle attività turistiche e ricettive).

Stato preveda un finanziamento con vincolo di destinazione incidente su materie di competenza regionale, residuale o concorrente⁷⁷.

I rilievi in tal senso prospettati in fase di esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge non sono stati accolti, con quanto ne deriva sul versante dello spazio occupato da atti dell'amministrazione centrale dello Stato in ambiti rientranti nella competenza del legislatore regionale.

La logica della pianificazione accentrata permea del resto anche i meccanismi di superamento del dissenso eventualmente espresso dagli enti territoriali coinvolti e i modi di esercizio del potere sostitutivo statale: in particolare, qualora l'ente territoriale, secondo la legislazione vigente, sia idoneo a precludere la realizzazione di uno degli interventi di ricostruzione, di ripristino o di riparazione, senza che sia previsto dalle vigenti disposizioni un meccanismo di superamento del dissenso, il Commissario straordinario, propone al Presidente del Consiglio o all'Autorità delegata per la ricostruzione (se nominata), «sentito l'ente territoriale interessato», di sottoporre la questione alla Conferenza unificata per concordare le iniziative da assumere, da definirsi entro quindici giorni dalla data di convocazione della Conferenza.

Decorso detto termine, in mancanza di soluzioni condivise, è lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri a poter proporre le iniziative ritenute necessarie ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 117, comma 5, cost. e 120, comma 2.

5. Ricostruzione post-calamità e leale collaborazione: qualche riflessione sulle proposte di legge finalizzate a definire un quadro normativo stabile in materia di ricostruzione

Per ragioni coesenziali alle caratteristiche dell'ambito materiale oggetto di disciplina, il Codice della protezione civile lascia ai margini il tema della ricostruzione⁷⁸.

⁷⁷ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 21 giugno 2022, n. 179 e già in precedenza, Corte costituzionale, sentenza 10 marzo 2008, n. 63 e 20 giugno 2005, n. 242.

⁷⁸ L'assenza di un modello è evidenziata già da F. SALVIA, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazione*, cit., pp. 93 ss.

Gli interventi normativi adottati in seguito agli eventi alluvionali del maggio 2023 rinnovano quindi la questione di fondo relativa all'utilità di definire un quadro giuridico uniforme per il «coordinamento delle procedure e delle attività di ricostruzione nei territori colpiti da eventi calamitosi, cioè delle attività successive a quelle per la gestione della fase emergenziale poste in essere dal sistema di protezione civile»⁷⁹.

La ricostruzione post-calamità non è ovviamente una materia; non perché non inserita negli elenchi dell'articolo 117 Cost., ma in quanto comprensiva di un profilo teleologico che ne determina il carattere trasversale rispetto alla distribuzione delle competenze contenuta nel Titolo V della Costituzione.

Né può essere gestita con modalità analoghe a quelle impiegate per affrontare un'emergenza: certamente, è ragionevole pensare ad un modello che garantisca certezza, stabilità e velocità dei processi di ricostruzione, ma le caratteristiche di quest'ultimo non potranno essere definite sulla base della temporaneità ed in modo indipendente dal corposo intreccio di competenze interessate dalle attività della ricostruzione.

Da questo punto di vista, le proposte di legge attualmente all'esame della Camera dei deputati, che dovrebbero confluire in una legge organica recante «Norme in materia di ricostruzione post-calamità»⁸⁰, ingenerano perplessità non solo perché, previa deliberazione dello «Stato di ricostruzione di rilievo nazionale», istituiscono l'ennesimo regime commissariale, ma per l'ampiezza dei poteri attribuiti all'istituendo Commissario straordinario alla ricostruzione⁸¹.

⁷⁹ Sul punto, con riguardo alle proposte di legge A.C. 589, 647, 1632, v. da ultimo, Senato della Repubblica, Camera dei deputati, 20 febbraio 2024, *Dossier: Norme in materia di ricostruzione post-calamità*, *Premessa*, p. 3.

⁸⁰ V. A.C. 589, A.C. 647, A.C. 1632.

⁸¹ Emblematico della varietà di strutture commissariali previste nel nostro ordinamento, titolari di competenze in parte sovrapponibili, il tenore del comma 13 dell'art. 20-*octies* del decreto-legge, secondo cui per gli interventi diversi da quelli inseriti nei provvedimenti predisposti e approvati dal Commissario, «restano fermi i compiti e le funzioni attribuiti ad altri Commissari straordinari» (nello specifico: i Commissari straordinari previsti dall'art. 4 del d.l.18 aprile 2019, n. 32; i Commissari straordinari per il dissesto idrogeologico, i Commissari per l'attuazione degli interventi idrici; il commissario unico per la depurazione; il Commissario straordinario di governo nominato per la realizzazione degli interventi dell'ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e in Lucania).

Le ordinanze commissariali adottate, nel periodo 2023-24, per la gestione dell'emergenza Alluvioni forniscono un esempio significativo degli approdi derivanti dall'esercizio del potere di ordinanza in tale ambito, in quanto dispongono che la realizzazione degli interventi finanziati possa avvenire attraverso procedimenti amministrativi drasticamente semplificati, in virtù di numerose deroghe, sia alla normativa nazionale che alla disciplina europea a tutela della concorrenza.

Le proposte di legge all'esame della Camera dei deputati recepiscono inoltre i meccanismi di superamento del dissenso eventualmente opposto da un ente territoriale ai fini della realizzazione di un intervento di ricostruzione pubblica; ciò avviene istituzionalizzando una «Conferenza permanente per la ricostruzione» la cui delibera motivata di conclusione del procedimento sostituisce a ogni effetto «tutti i pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso comunque denominati, di competenze delle amministrazioni coinvolte, compresi gli atti di gestori o servizi pubblici»⁸².

È evidente che la previsione di tale meccanismo è finalizzata a potenziare e accelerare la ricostruzione nei territori colpiti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo e a garantire «unitarietà e omogeneità nella gestione degli interventi, a seguito della deliberazione dello stato di ricostruzione»⁸³, ma il rischio che questo approccio pragmatico svisciva il valore del confronto e il momento del dialogo con gli enti esponenziali di comunità territoriali nella determinazione delle esigenze reali di queste ultime è altrettanto rilevante.

Nella fondamentale sentenza n. 246/2019 – precisando che «in caso di calamità di ampia portata, riconosciuta con la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, è possibile la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative mediante la loro allocazione a livello statale» e che, nel suo configurarsi come competenza trasversale, seppur concorrente, la protezione civile risulta «idonea a condizionare o a limitare

⁸² V. l'art. 15 del d.d.l. contenente «Norme in materia di ricostruzione post-calamità» e il commento all'articolo nel citato Dossier: Senato della Repubblica, Camera dei deputati, 20 febbraio 2024, *Dossier: Norme in materia di ricostruzione post-calamità*, cit., p. 48 ss.

⁸³ Presupposto per deliberare lo «stato di ricostruzione di rilievo nazionale» è che sia cessato o revocato lo stato di emergenza di rilievo nazionale deliberato secondo il Codice della protezione civile (art. 24).

l'esercizio delle competenze regionali in altri settori, come quello relativo al governo del territorio», – la Corte costituzionale ha affermato che, in fase di determinazione dei principi fondamentali della materia, lo Stato dovrà prevedere un idoneo coinvolgimento delle regioni non solo perché richiesto dalla chiamata in sussidiarietà al livello centrale delle funzioni in materia di protezione civile, ma in quanto l'avvio della ricostruzione «incrocia la competenza concorrente delle Regioni in materia di «governo del territorio»⁸⁴.

Ne discende che le norme disciplinanti le attività relative alla ricostruzione post-calamità dovranno bilanciare soluzioni organizzative accentrate con la previsione di adeguate forme di cooperazione tra Stato ed enti territoriali.

Dall'affermazione dell'inestricabile intreccio tra competenze in materia di protezione civile e competenze in materia di governo del territorio deriva peraltro la necessaria temporaneità dell'avocazione al centro delle competenze «finalizzate a soddisfare interessi che trascendono quelli della comunità locali coinvolte dalle singole situazioni emergenziali»⁸⁵.

Pur non essendo in discussione l'ammissibilità di una soluzione accentrata per l'esercizio delle funzioni di avvio alla ricostruzione mediante organi e procedure *ad hoc* facenti capo allo Stato — perché il legislatore nazionale vuole assicurare che «a fronte di una emergenza avvenuta e di un rischio costante di riproposizione dell'evento distruttivo, gli interventi di ricostruzione e adeguamento dei territori siano realmente effettuati secondo una ricostruzione unitaria e rispettando *best practices* elaborate a livello nazionale»⁸⁶ —, non sembra dunque che un regime commissariale della ricostruzione possa essere stabilizzato, perché l'azione dello Stato nelle materie di potestà concorrente dovrebbe limitarsi alla fissazione dei principi fondamentali.

Le soluzioni proposte, dunque, andrebbero attentamente rivedute, in quanto il ruolo del Commissario straordinario alla ricostruzione e gli stru-

⁸⁴ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 246/2019.

⁸⁵ Così, Corte costituzionale, sentenza n. 8/2016.

⁸⁶ Il virgolettato è in F. SPANICCIATI, *Emergenza sisma e nuovi strumenti decisionali: la pianificazione delle zone colpite dai terremoti 2016-2017*, (a cura di) F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani - Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 713.

menti giuridici di cui può avvalersi recepiscono meccanismi previsti con riguardo a situazioni emergenziali⁸⁷. Il ri-accentramento della funzione di governo della ricostruzione è riferito, tuttavia, alla realizzazione di un piano pluriennale, che il legislatore statale intende garantire rileggendo la competenza legislativa ripartita in materia di governo del territorio e di protezione civile come concorrenza di competenze e affidando la perimetrazione degli ambiti di intervento statale e regionale alla disciplina del principio di leale collaborazione.

Questa scelta è conseguente all'impiego del principio di sussidiarietà verticale come fattore di flessibilizzazione dell'assetto costituzionale delle competenze legislative; nondimeno, genera numerosi problemi sul piano della conformità a Costituzione della soluzione prescelta, giacché il punto di equilibrio tra unità ed autonomia è rimesso a forme di collaborazione disciplinate da norme fortemente ispirate dal principio di semplificazione e accelerazione dei procedimenti.

Né può dirsi rispettato il principio di proporzionalità, in quanto aprioristicamente si assume la maggiore efficienza di un meccanismo istituzionale accentrato per gestire attività destinate a protrarsi nel tempo, assumendo che la mancata attuazione di una coerente politica territoriale dipenda integralmente dalle Regioni.

L'impressione di fondo è che la predisposizione di un modello unico di *governance* della ricostruzione post-calamità – quasi un *tertium* tra gestione dell'emergenza da calamità (protezione civile) e governo ordinario del territorio –, cerchi, per un verso, di sopperire ad incongruenze e lacune della legislazione statale, orientandosi per altro aspetto a perpetuare un ri-accentramento di competenze in genere associato allo spostamento del baricentro della produzione normativa a vantaggio del Governo.

Efficienza e celerità dell'amministrazione, tuttavia, dipendono solo parzialmente dalla semplificazione/riduzione degli adempimenti procedurali e risultano invece maggiormente condizionati dallo stratificarsi di sistemi amministrativi paralleli, cui si devono numerose incertezze nella disciplina dei procedimenti, con evidenti ricadute in ordine alla mancanza

⁸⁷ Il riferimento è alla disciplina dettata dal decreto Alluvioni e, prima ancora, dal decreto-legge sulla ricostruzione post-sisma del 2016.

di una visione strategica e di meccanismi di coordinamento adeguati tra i diversi livelli di governo.

Una riflessione su questo profilo e sulla definizione di principi condivisi in una materia quale il governo del territorio (di potestà concorrente), anche alla luce dell'incidenza ascrivibile a cambiamenti climatici che stanno rendendo ordinaria la gestione della ricostruzione, è probabilmente il punto di partenza reale ed irrinunciabile per la rigenerazione territoriale, economica e sociale del nostro Paese.

From the National Civil Protection System to the post-disaster reconstruction: a focus on "Flood emergency" management methods in Emilia-Romagna

Eleonora Rinaldi

Abstract: Il saggio esamina le caratteristiche del regime commissariale straordinario istituito dopo l'alluvione del maggio 2023 in Emilia-Romagna, Toscana e Marche, per la gestione integrata dell'emergenza e della ricostruzione. Si evidenziano, in particolare, i profili di criticità ravvisabili nella creazione di un sistema amministrativo parallelo al sistema nazionale della protezione civile e l'impatto che questo determina sulle competenze degli enti territoriali.

Infine, si esprimono rilievi critici sull'impianto complessivo delle proposte di legge attualmente all'esame del Parlamento, che dovrebbero confluire in una legge organica recante «Norme in materia di ricostruzione post-calamità», in quanto contrastanti con i principi di sussidiarietà verticale e di leale collaborazione.

Abstract: The essay deals with the extraordinary Commissioner for reconstruction established after the May 2023 flood in Emilia-Romagna, Tuscany, and Marche, for the integrated management of the emergency and post-disaster reconstruction. We highlight the critical profiles that can be recognized in the administrative system parallel to the national civil protection system and the impact on the competences of local authorities. Finally, critical remarks are expressed on the overall structure of the legislative proposals examined by Parliament, which should flow into an organic law containing «Regulations regarding post-disaster recon-

struction», as they conflict with the principles of vertical subsidiarity and loyal collaboration.

Parole chiave: emergenza alluvione; Dipartimento della protezione civile; sussidiarietà; Stato regionale; enti locali.

Key-words: Flooding-emergency; Civil Protection Department; Subsidiarity; Regional State; Local Authorities.

Note e commenti

Aproximación preliminar y crítica a la ley española del derecho a la vivienda de 2023* **

*Miguel Beltrán de Felipe****

1. *Introducción*

La ley 12/2023 por el derecho a la vivienda (en adelante LViv), aprobada por el Parlamento español en mayo de 2023 es, o mejor dicho podría ser, un hito importante en las políticas públicas de vivienda en España. Desde la crisis financiera de 2008 estas políticas han sido objeto de bastantes innovaciones y de vaivenes normativos, tendentes a reforzar sucesivamente la protección del deudor hipotecario o del arrendatario moroso o fallido, del deudor hipotecario no moroso, del arrendador, del arrendatario, incluso del ocupante sin título, y alguna norma autonómica previó incluso la expropiación de las viviendas deshabitadas o sometidas a proceso ejecutivo de lanzamiento judicial.

Salvo la limitación de rendas arrendaticias, a las que luego me referiré, la LViv no aporta grandes novedades sustantivas respecto a este conjunto de normas, y representa una continuidad con las normas posteriores a 2018, sobre todo en lo referente a cambiar las relaciones entre arrendador y arrendatario, en beneficio de este. Atendiendo a su E. de M., la LViv aspira a corregir los crecientes desequilibrios y las desigualdades que los mercados inmobiliarios han ido generando en los últimos quince años.

* Una primera versión abreviada de este trabajo se publicó con el título “Aproximación preliminar a la nueva ley de la vivienda” en el *Boletín de Investigación del I-INGOT de la Universidad de Málaga*, nº 1, diciembre de 2023 (<https://www.uma.es/i-ingot/info/143949/boletin-de-investigacion-num-1-estudio/>).

** Durante el proceso de evaluación de presente artículo (febrero - junio de 2024) recayó la sentencia constitucional (nº 79/2024, de 21 de mayo) que resolvió el recurso que el Gobierno andaluz interpuso contra la LViv. Para no demorar demasiado el proceso de publicación, no he incorporado ningún comentario a dicha sentencia sino que me he limitado a señalar, en general en nota a pie de página y sin comentario alguno, si declara conformes con la CE, o no, los artículos de la LViv que a mi juicio invaden competencias autonómicas.

*** Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Castilla- la Mancha.

En este trabajo no me referiré al derecho europeo, ni tampoco a otros modelos comparados. Dado que en España en los últimos diez o quince años se ha escrito mucho sobre vivienda, no me ha parecido posible ni conveniente ser exhaustivo en el manejo del aparato bibliográfico, así que he optado por usar únicamente un puñado de referencias que he considerado más relevantes. Haré primero un breve recorrido por el contenido de la LViv (apartado 2), después en el apartado 3 me detendré en si la ley se acomoda al orden constitucional de competencias. Finalmente formularé algunas consideraciones más o menos críticas sobre la LViv, haciendo también un pronóstico acerca de su efectividad (apartado 4).

2. Contenido de la ley del derecho a la vivienda

Lo primero que llama la atención es que la ley pretende ser ambiciosa. Define en su título I nada menos que un denominado “estatuto básico del ciudadano” en relación con la vivienda (arts. 8 y ss.), que incluye un “régimen jurídico básico del derecho de propiedad de la vivienda” (art. 10), basados ambos en la función social de la propiedad del art. 33 de la CE. Entre los deberes de este último régimen (art. 11) no aparece el de ocupación de la vivienda de que se sea propietario (salvo que se considere que está incluido en el “uso y disfrute propio y efectivo [...] garantizando la función social de la propiedad”). Ese estatuto básico de ciudadanía, con derechos y deberes de todos (arts. 8 y 9) y en particular de los propietarios (arts. 10 y 11) no añade apenas nada que no estuviese ya recogido en la legislación arrendaticia, urbanística, tributaria, etc., y en algunas normas autonómicas. De modo que esa ambición de crear algo previamente no existente como tal (un “estatuto de derechos y deberes” tanto generales de todos los ciudadanos como de los propietarios) en realidad se revela como algo más bien simbólico, o en el mejor de los casos como algo meramente sistematizador. Como diré luego, tampoco se avanza mucho en la igualación básica de las posiciones jurídicas activas de los ciudadanos en relación con la vivienda.

Similar cosa cabe decir de los veinte «fines de las políticas de vivienda» que prevé el art. 2, todos ellos regulados en términos poco o nada exigibles por los ciudadanos, pues son directrices sin objetivos concretos o cuantificables (tampoco se alude a los medios para alcanzar dichos fines). Sí puede tener relevancia la declaración que hace el art. 4 de tres

actividades (parque de vivienda, construcción de VPO y habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética de todo tipo de viviendas) como servicios de interés general a los efectos de la aplicación del derecho de la UE¹.

La LViv regula la figura del «gran tenedor de vivienda», ya prevista con esa u otra denominación en algunas leyes autonómicas. El art. 3 k) lo define como «la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros», pudiendo reducirse a cinco el número de inmuebles si esos cinco están en una ZMRT y así lo dispone la CA. ¿Qué consecuencias se anudan a ser gran tenedor? La LViv dispone tres: la obligación de aceptar una prórroga que le proponga el arrendatario en situación vulnerable (Disp. fin 1^a), la obligación de soportar la paralización del desahucio en ciertos casos igualmente de vulnerabilidad (Disp. fin 5^a) y la obligación de suministrar información a la CA en ZMRT – en adelante zonas de mercado residencial tensionado (art. 19). Las tres parecen de aplicación directa, incluso cuando las CCAA hayan regulado figuras similares.

El art. 15 refuerza la vinculación entre las políticas de vivienda y el planeamiento urbanístico. Tras algunas previsiones de mera habilitación discrecional, las letras c) y d) – y en menor medida la e) – establecen reglas obligatorias respecto de la inmodificabilidad de la clasificación de suelo como reserva para VPO y del porcentaje de dicho suelo. El legislador estatal continúa así reforzando el suelo para VPO, limitando las posibilidades de la autoridad de planeamiento de cambiar su destino o su calificación. Sin embargo, y de manera a mi juicio sorprendente, esas modificaciones no se llevan al texto del TRLS. Las medidas directamente atinentes a la VPO (arts. 16 y 17, dedicados a la vivienda protegida y a la nueva categoría de la “vivienda asequible incentivada”) no son de eficacia directa sino que son simples principios, criterios o habilitaciones normativas destinadas a otras Administraciones.

¹ Se desconoce si el “plan europeo de vivienda asequible” propuesto por la Presidenta Von der Leyen en julio de 2024, el discurso inaugural de su segundo mandato, se basará en esta consideración de la vivienda: <https://elpais.com/internacional/elecciones-europeas/2024-07-18/von-der-leyen-promete-un-nuevo-plan-europeo-de-vivienda-asequible-con-una-estrategia-de-inversion.html>.

Se permite la creación de un «fondo de vivienda asequible» (art. 25), se regulan los parques públicos de vivienda (arts. 27 a 29), con muy poco contenido efectivo dado que la AGE no promueve viviendas públicas, estando pues destinados dichos preceptos a las demás Administraciones con carácter “*orientativo*” (art. 28). Se establecen con carácter general los derechos y deberes de información recíproca, con el fin de fortalecer los derechos de adquirentes o de arrendatarios (arts. 30 y 31) y de regular la intervención de los intermediarios. La ley es clara en este sentido: los gastos de gestión deberán ser satisfechos por el arrendador (Disp. fin. 1^a, apartado 4, que da nueva redacción al art. 20.1 de la LAU), porque se considera que la actividad del intermediario, o sea de las agencias inmobiliarias, aprovecha al arrendador.

La LViv contempla también medidas para arrendatarios vulnerables (una prórroga extraordinaria: Disp. ad. 1^a, suspensión de desahucios en ciertos casos: Disp. fin. 5^a) y se cambia la indexación para la actualización de las rentas arrendaticias: la Disp. fin. 6^a establece un límite máximo del 2% durante 2023, que subirá al 3% para 2024, en ambos casos conforme al actual sistema de IPC, y al margen de que – como lleva sucediendo desde comienzos de 2022 – el IPC esté bastante por encima de esas dos cifras y de que tal cosa vaya a suponer una transferencia de renta de los arrendadores hacia los arrendatarios. En línea con ello, se encomienda al Gobierno de la Nación, a través del INE, que para 2025 establezca un nuevo índice de actualización de rentas no vinculado al IPC “con el objeto de evitar incrementos desproporcionados en la renta de los contratos de arrendamiento” (Disp. ad. 1^o, cinco, que añade una Disp. ad. a la LAU). La medida más novedosa, y que ha suscitado más debate, ha sido la limitación de rentas arrendaticias derivadas de la creación de ZMRT, dando así cobertura tanto política como constitucional a las leyes autonómicas que previamente habían hecho lo mismo². Con vistas a dicha limitación, el art. 18 de la LViv permite – no obliga – a las CCAA crear dichas zonas, siempre que se den ciertas circunstancias de carestía a las que en seguida aludiré. En estas zonas, presumiblemente ciudades grandes o medianas de fuerte presión inmobiliaria, las rentas de los nuevos contratos que

² Al respecto puede verse ALGABA ROS, *El control de la renta en el arrendamiento de vivienda*, *InDret* 1, 2021.

se suscriban no podrán ser determinadas libremente por las partes sino que estarán vinculadas al contrato anteriormente existente. Para ello muy posiblemente el legislador español haya tenido en cuenta el modelo alemán, y en menor medida el ejemplo francés de la llamada ley ALUR. También hubo quien en España había imitado el modelo berlinés. La ley catalana 11/2020, y un decreto-ley posterior, establecieron topes máximos al alquiler basados índices de referencia, y ambas fueron impugnadas ante el TC por el entonces partido en la oposición y por el Gobierno de la Nación (sin solicitar la suspensión automática del art. 161.2 de la CE). Las dos normas catalanas fueron declaradas inconstitucionales por las STC 37/2022 y 57/2002 por el mismo motivo que en Alemania, o sea, por regular materias como las relaciones arrendaticias civiles que están reservadas al Estado por el art. 149.1.8 de la CE³.

La LViv, imitando la legislación alemana y francesa, y el precedente catalán, hace de las ZMRT el eje o el pre-requisito de la limitación de las rentas arrendaticias, pero deja su creación en manos de las CCAA, conforme a un procedimiento ya no facultativo sino vinculante. A mi juicio lo más importante es que las CCAA pueden libremente «de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos en su normativa» (art. 18.1 Lviv) declarar ZMRT a los efectos que deseen. Pero si uno de esos efectos es «aplicar las medidas específicas contenidas en esta ley», o sea, limitar las rentas arrendaticias, las CCAA deberán seguir los criterios y el procedimiento del art. 18. El procedimiento del apartado 2 de artículo 18 es bastante complejo, y en cualquier caso sólo podrá crearse una ZMRT destinada a la limitación de las rentas arrendaticias – no así para otros destinos – si se dan alguno de los dos criterios del apartado 3 del mismo artículo: gasto en vivienda mayor del 30% de la renta media de los hogares, o incremento de las rentas

³ Ponce defiende la constitucionalidad de la ley catalana escribiendo que afirmar que la normativa catalana vulnera las competencias estatales en legislación civil, y en concreto las referentes a la libertad contractual, es, si no lo he entendido mal, incurrir en activismo ideologizado (“Lo contrario supondría adentrarse en una nueva era Lochneriana, expresión usada en referencia a la infame sentencia *Lochner* del Tribunal Supremo de los EE.UU en 1905, que anuló una ley que limitaba las horas de trabajo en las panaderías (no más de 10 al día ni 60 a la semana) alegándose que infringía... la libertad de pactos, disfrazando así con la palabra libertad lo que, se reconoce hoy, no fue más que ideología pura y dura”): J. PONCE *¿Es constitucional la ley catalana que limita el precio de los alquileres? (I)*, <https://www.hayderecho.com/2020/10/03/es-constitucional-la-ley-catalana-que-limita-el-precio-de-los-alquileres-i/>.

arrendaticias en los cinco años anteriores al menos un 3% superior al IPC en la CA. De modo que estos criterios son condiciones alternativas, que funcionan como elementos reglados de la competencia discrecional. En cambio, para la creación de ZMRT destinadas a otros fines las CCAA no necesitan someterse a la LViv, lo cual puede plantear más de un problema si los procedimientos no son similares.

Como se puede apreciar, la LViv tiene algunos preceptos de aplicación inmediata con los que medir su efectividad, y otros que no son inmediatamente aplicables. Entre los primeros están:

- a) los de contenido procesal (la acción pública del art. 5, y las reformas de la LEC que establece la Disp. final 5^a);
- b) los de contenido arrendaticio (las varias reformas de la LAU, la limitación al 2% y al 3% de la actualización anual de la renta durante 2023 y 2024, el denominado «procedimiento de conciliación o intermediación» al que se somete la reanudación de los procedimientos de desahucio y lanzamiento suspendidos como consecuencia de las normas relativas al COVID⁴, así como la nueva regulación de los derechos de información precontractual que afecta a la LAU y a la legislación de consumo, en particular los honorarios de las agencias inmobiliarias);
- c) los de contenido urbanístico (reforma de un precepto del TRLS por la Disp. final 4^a, y parte del art. 15);
- d) los de contenido tributario (modificación de la ley del IRPF por la Disp. final 2^a, y en menor medida de la reforma de la LHL por la Disp. final 3^a).

Se trata de medidas de fuerte impronta social, destinadas casi todas a proteger a los arrendatarios o deudores vulnerables, que continúan la línea marcada por el real decreto-ley 7/2019 y por las medidas de suspensión de desahucios adoptadas durante la epidemia de coronavirus. No me parece algo menor que la medida que política y mediáticamente ha tenido más relevancia (la limitación de las rentas arrendaticias derivadas de la creación de ZMRT) no sea de aplicación inmediata sino que dependa de las CCAA.

⁴ La Disp. trans. tercera apenas regula ese procedimiento sino que deja su creación y casi toda su regulación a lo que establezcan las Administraciones Públicas, lo cual a mi juicio entra en contradicción con la fecha de entrada en vigor de la norma (diciembre de 2023). Y en cualquier caso genera una notable inseguridad jurídica.

Del contenido de la ley que se acaba de resumir se deduce que prácticamente no hay aspecto del sector de la vivienda que quede sin regulación – aunque, como se dirá en seguida, muchos de sus preceptos son solo principales u orientativos, y no afecten directamente al “estatuto básico del ciudadano” en relación con la vivienda. Este contenido mayormente principal, o si se quiere de “derecho blando”, tiene consecuencias a las que me voy a referir a continuación.

3. La ley del derecho a la vivienda y su acomodo al orden constitucional de competencias

La LViv es la primera norma con rango de ley mediante la cual las Cortes Generales, durante el periodo constitucional, regulan la vivienda de manera integral o completa. Y lo hacen desde la perspectiva del derecho a la vivienda enunciado en el art. 47 de la CE. No es casualidad que en 45 años no haya habido ninguna ley de ese tipo. Ello obedece, naturalmente, a que el art. 148.1.3 de la CE, y sus corolarios de los EEAA, reservan a las CCAA de manera exclusiva la materia «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Tal cosa parecía hasta ahora impedir que las Cortes Generales aprobasen una ley integral de vivienda. Sin duda las Cortes Generales disponen de títulos competenciales indirectos o transversales (de tipo económico: art. 149.1.13 de la CE), o directos (legislación arrendaticia, o sea civil: art. 149.1.8 de la CE, y la legislación procesal: art. 149.1.6 de la CE) o de igualación (las condiciones básicas del art. 149.1.1 de la CE) mediante los cuales pueden intervenir en materias de competencia autonómica. Pero repito que hasta los años 2022 y 2023 ninguna mayoría en las Cortes Generales, de ninguna orientación política, había nunca interpretado que disponía de habilitación competencial suficiente para aprobar una ley como la LViv.

Debo comenzar por una obviedad. Tienen respaldo competencial claro las medidas de consumo, las civiles-arrendaticias, las tributarias y las procesales que la LViv prevé, en particular la reforma de la LAU consistente en la limitación de las rentas arrendaticias derivadas de la declaración de un determinado territorio o sector como ZMRT.

Sin embargo, creo que otras partes de la LViv exceden de las posibilidades competenciales de las Cortes Generales. También lo han considerado así quienes, desde distintas posiciones políticas, han impugnado la LViv

ante el TC⁵. Del mismo modo, el informe del CGPJ, de enero de 2022, emitido sobre el entonces anteproyecto de LViv (respecto del cual una minoría de vocales formuló un voto particular) consideraba que varios de sus preceptos eran inconstitucionales⁶. Y, como se verá más adelante, autores como Velasco o García López han considerado que la LViv, en todo o en parte, contraviene el orden constitucional de competencias. Veamos algunos ejemplos de esos excesos competenciales. El art. 3, que como dije antes determina pormenorizadamente los fines de las políticas de vivienda, a mi juicio invade la competencia autonómica. Y ello por mucho que se diga que dichos fines lo son «en el ámbito de las respectivas competencias de los poderes públicos», algo que me parece redundante e irrelevante y desde luego insuficiente para considerar que las competencias autonómicas quedan salvaguardadas. Más adelante volveré sobre esta idea. En todo caso, establecer nada menos que veinte finalidades en esos términos tan detallados colisiona con el margen constitucional y estatutario de decisión con el cual las CCAA pueden establecer, precisamente, fines propios y específicos de sus políticas de vivienda⁷. Soy consciente de que la STC 141/2014, resolutoria de recursos de algunas CCAA contra el TRLS de 2008, refrendó en su fundamento jurídico 6 B la constitucionalidad de un precepto similar al ahora mencionado art. 3 de la LViv. Me parece que se trató de un exceso, y en cualquier caso las cautelas con las que el legislador de 2008 procuraba salvaguardar la competencia autonómica eran mayores y más atendibles que en la LViv.

Lo que quiero decir es que los mandatos del art. 47 de la CE están dirigidos a todos los poderes públicos, pero esencialmente a quien es competente de manera exclusiva para hacer la política de vivienda (las CCAA). Y las CCAA son dueñas de seleccionar los fines de las políticas de vivienda dentro del amplio margen del art. 47 de la CE, de manera

⁵ El BOE de 3 de octubre de 2023 publicó los recursos de las CCAA de Cataluña, Madrid, Baleares, Andalucía, y del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, que se dirigen contra un buen número de artículos de la ley. Como se dijo en la nota inicial, el recurso del Gobierno andaluz fue resuelto por la STC 79/2024, de 21 de mayo.

⁶ Publicado en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/El-Pleno-del-CGPJ-aprueba-el-informe-al-anteproyecto-de-Ley-por-el-Derecho-a-la-Vivienda>.

⁷ La CA de Andalucía sólo impugnó los apartados f), g) y k), que fueron declarados conformes con la CE en el FJ 7 B de la STC 79/2024.

que la fijación de fines por las Cortes Generales para todos los poderes públicos, en los términos del art. 3 de la LViv, a mi juicio contraviene el orden constitucional de competencias por adentrarse indebidamente en opciones de política de vivienda que sólo corresponden a las CCAA y a las que no pueden alcanzar los títulos competenciales que la CE atribuye al Estado.

Hay más ejemplos. El art. 16 regula la vivienda protegida, que es un ámbito de competencia autonómica verdaderamente exclusiva, y establece una regla que venía siendo reclamada por muchos expertos: la prohibición de descalificación de las VPO (art. 16.1 d). Lo que pasa es que el legislador estatal es muy consciente de que sus títulos competenciales no le alcanzan para hacerlo, y establece esa prohibición sólo de manera supletoria (dado que a ese respecto «la normativa de ámbito autonómico o municipal tendrá en todo caso carácter prevalente»). Por lo que en seguida diré, incluso con esa previsión supletoria, tal cosa me parece un exceso competencial⁸. Los arts. 27, 28 y 29 regulan los parques públicos de vivienda, algo sobre lo que el Estado está igualmente desapoderado en virtud del art. 149.1.13 de la CE. Como recuerda Velasco, ese título competencial se refiere a las actuaciones de los particulares en el mercado de la vivienda, y en todo caso relacionadas – en teoría - con la economía, y «no ampara actuaciones promotoras o gestoras directas del propio Estado [...] de modo que los parques públicos de vivienda caen notoriamente fuera de la competencia estatal del art. 149.1.13 de la CE»⁹. Siendo ello así, tampoco me parece que el Estado pueda dictar normas al respecto, ni siquiera de manera supletoria con la cautela con la que el art. 27.1 LViv, tercer párrafo, parece pretender salvar la competencia autonómica estableciendo un elenco de posibles contenidos de «Los parques públicos de vivienda, regulados específicamente por la legislación autonómica en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio»¹⁰.

⁸ El art. 16.1 en su totalidad fue declarado contrario a la CE por el FJ 7 B de la STC 79/2024.

⁹ F. VELASCO, *Complejidad competencial y diversidad de formas normativas: el caso de la ley por el derecho a la vivienda*, en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 8, 2023, p. 71.

¹⁰ La misma cautela, a mi juicio inútil, establece el art. 28.1 relativo a los «criterios orientadores en la gestión de los parques públicos de vivienda. El tercer párrafo del art. 27.1 y el art.

Velasco afirma igualmente que las normas de la LViv de aplicación supletoria, como las dos recién mencionadas, no están afectadas por la prohibición derivada de las viejas sentencias constitucionales sobre la supletoriedad en materia de transporte (STC 118/1996) y de urbanismo (STC 61/1997). No estoy seguro de que lleve razón. O sea, no estoy seguro de que el modelo competencial del urbanismo o de los transportes, que prohíbe a las Cortes Generales, amparándose en la cláusula de art. 149.3 de la CE, aprobar leyes destinadas a ser supletorias, sea tan distinto al modelo de la vivienda como sugiere Velasco. Además, lo que establece el art. 28 no es en puridad una norma supletoria. Es más bien una habilitación discrecional que, de entre todas las finalidades o modalidades o destinos posibles de la gestión de la vivienda pública le señala a las CCAA aquellas que “pueden” emplear. De cualquier manera, creo que la “supletoriedad pura” y la “supletoriedad diferida” de la LViv, en palabras de dicho autor, no se basan en título competencial suficiente y condicionan de manera indebida (“desproporcionada”, en la terminología de Velasco) la exclusividad de las competencias en materia de vivienda de las CCAA.

Finalmente están lo que Velasco denomina “normas sugerentes” en el sentido de que sugieren o proponen, sin imponérselas, a las CCAA una actividad o finalidad determinada. Este autor escribe que:

«la posible falta de competencia estatal para la regulación de registros voluntarios de agentes inmobiliarios se pretende superar en la propia ley mediante una reducción absoluta de eficacia de la norma en cuestión, que en puridad ni autoriza, ni impone, ni prohíbe nada a las comunidades autónomas. En este sentido, si bien las normas “sugerentes” de la LDV tan sólo contienen propuestas a las comunidades autónomas, y por ello no son imaginables conflictos competenciales (porque difícilmente es imaginable la *vindicatio potestatis* por parte de alguna comunidad autónoma), no se puede negar que tales normas son difícilmente conformes con el orden constitucional de competencias»¹¹.

27.3 fueron declarados contrarios a la CE por el FJ 8 B de la STC 79/2024 (por el contrario, los arts. 28 y 29 sí se consideraron compatibles con la CE).

¹¹ FRANCISCO VELASCO, *Complejidad*, cit, p. 85.

Después de los ejemplos vayamos a la argumentación. La objeción principal es que a mi juicio cabe hacerle a la LViv es la interpretación de los arts. 47 y 149.1.1 de la CE como atributivos de competencias a las Cortes Generales. Como es conocido, el art. 47 de la CE no sólo no otorga ni establece por sí mismo derecho subjetivo alguno, sino que además sus mandatos están dirigidos a los poderes públicos, a todos ellos¹².

Lo primero significa que, según se ha venido constatando desde antiguo, el derecho a la vivienda es un derecho “de configuración legal”, que como señala el art. 53.3 de la CE sólo será exigible o alegable “ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen”. Eso significa que su exigibilidad no es directa o inmediata, como en el caso de los derechos civiles y políticos del Capítulo segundo del Título primero de la CE, sino que debe ser reconocida en la legislación ordinaria en función del contenido que allí se le dé – con o sin cauce procedimental y procesal *ad hoc*¹³. Otros autores como Vaquer, Aparicio, Quintiá, Pisarello, López Ramón o Ponce, de los que discrepo, afirman la existencia de un derecho subjetivo a la vivienda, con condiciones o potencialidad de exigibilidad inmediata, que derivaría del juego combinado de la CE, de los EEAA, de la legislación estatal básica (singularmente la urbanística) y de la legislación autonómica, derecho que podría o debería ser reconocido jurisdiccionalmente¹⁴. López Ramón escribe que, si bien

¹² Así lo reconoce expresamente el TC, de manera sin embargo bastante contradictoria: «Que el art. 47 CE no contenga un derecho fundamental ni un título competencial, o que constituya un principio rector de la política social y económica, no es óbice para que al mismo tiempo se despliegue como derecho constitucional, con sus vertientes competenciales», STC 79/2024, FJ 2 B ii).

¹³ Véase en López López una crítica desde el Derecho civil a lo que se denomina «posiciones fundamentalistas» que erróneamente ven en el art. 47 de la CE un derecho subjetivo inmediatamente exigible: A.M. LÓPEZ LÓPEZ, , *Propiedad privada y disciplina del mercado en el proyecto de ley por el derecho a la vivienda*, en *Cuadernos de Derecho Local*, 59, 2022, p. 17. Constitucionalistas como Rodríguez Ruiz reconocen que «en virtud del art. 53.3 CE, ninguno de esos preceptos [como los arts. 43, 44, 45 o 47, que emplean la palabra “derechos”] reconoce derechos fundamentales. La discordancia entre el tenor literal y el contenido del Capítulo III es fuente de confusión y frustración para la ciudadanía, que cree ser titular de derechos inexistentes», y propone «depurar dicho capítulo de falsos derechos»: B. RODRIGUEZ RUIZ, *Depuración del Capítulo III de falsos ‘derechos’*, en VV.AA. *Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario*, , Y. GÓMEZ COORD., Aranzadi, Pamplona, 2018, p. 129.

¹⁴ No es el momento de profundizar en ello, pero baste ahora con señalar que el reconocimiento estatutario de derechos (subjetivos, fundamentales, estatutarios, el nombre es lo de menos) no genera por sí mismo derechos de los ciudadanos – por lo menos “en el ámbito de

admitiendo que ese reconocimiento por los tribunales implica dificultades y carencias, «la falta de un desarrollo legislativo [del art. 47 de la CE] no puede impedir la aplicación judicial del derecho a la vivienda», y en relación el derecho a la vivienda reconocido en el entonces vigente art. 4.a) del TRLS de 2008 sostiene que «No encontramos en la formulación legal de ese derecho ninguna restricción que impida identificarlo como un derecho subjetivo, esto es, siguiendo la clásica formulación civilista, como una situación de poder tutelada por el ordenamiento jurídico cuyo contenido puede ser exigido por vía judicial»¹⁵.

Yo creo lo contrario. Un derecho subjetivo prestacional de perfiles muy diversos, y de contenido no explicitado en la legislación estatal o autonómica (pero sí solemnemente enunciado), y sometido a la denominada “reserva de lo posible” desde el punto de vista tanto material como presupuestario, no puede o debe ser creado o reconocido por los tribunales, so pena de convertirse en legisladores. Según todos esos autores, si no les he entendido mal, por ejemplo el derecho a la cultura del art. 43 de la CE, reconocido también por los EEAA de última generación, podría a falta de ley ser igualmente ser “aplicado” por los tribunales, determinando su contenido y reconociendo posiciones jurídicas activas y correlativas obligaciones de los poderes públicos o de los particulares. No creo estar afirmando nada raro si digo que para la existencia de un derecho, de una verdadera posición jurídica subjetiva o subjetivizada con contenido discernible y exigible, no basta con una solemne declaración constitucional o estatutaria - o incluso legal - sino que debe haber alguna norma con densidad y contenido suficiente que permita a los

atribución competencial”. Así lo dijo la STC 247/2007, para privar de contenido al “derecho al agua” (sic.) establecido por el EA valenciano en su redacción dada por la LO 1/2006: «En el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada. Lo dicho ha de entenderse sin perjuicio, claro está, de que tales prescripciones estatutarias, como todas las otras contenidas en los Estatutos, habrán de ser tomadas en consideración por este Tribunal Constitucional cuando controle la adecuación de las normas autonómicas al correspondiente estatuto».

¹⁵ F. LÓPEZ RAMÓN, *El derecho subjetivo a la vivienda*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 2014, p. 65.

ciudadanos discernirlo como tal, exigir su respeto por parte de otros ciudadanos y de los poderes públicos, y eventualmente articular una concreta pretensión jurisdiccional – que, si de verdad está respaldada por un derecho subjetivo tal y como afirman estos autores, debería ser atendida por los tribunales. A falta de dicha norma y de dicho contenido, el derecho subjetivo no existe, o si se prefiere es meramente orientativo para una ulterior fase normativa, y su eventual satisfacción no debería trasladar al poder judicial el cometido que habitualmente corresponde o al legislador o a la Administración prestacional¹⁶.

En segundo lugar, hay que recordar algo del todo evidente. Los mandatos del art. 47 de la CE no otorgan competencias a los poderes públicos, y las actividades o potestades o políticas que lleven a cabo en relación con la vivienda vendrán determinadas por el orden constitucional de competencias establecido en el Título VIII de la CE, tal y como viene siendo interpretado por el TC. Que el art. 47 de la CE no atribuye competencias directas lo reconoce la E. de M. de la LViv al señalar en su apartado I, con clara incorrección terminológica, que “la vivienda no es un título competencial autónomo”. Y repito que esos poderes públicos deberán llevar a cabo los mandatos de art. 47 de la CE a través del sistema constitucional de competencias, que a quien otorga la competencia de vivienda es a las CCAA (art. 148.1.3 de la CE), quedando las Cortes Generales o la AGE habilitados para intervenir sólo indirecta o residualmente a través de los títulos competenciales que les pueda atribuir el art. 149.1 de la CE. Por eso hasta ahora se ha venido entendiendo, de manera a mi juicio correcta, que las autoridades estatales podían aprobar planes de vivienda (amparándose en la doctrina de la STC 152/1988, que faculta al Gobierno de la Nación a establecer mecanismos de fomento y alguna regulación de la VPO¹⁷), leyes urbanísticas reguladoras de las “condiciones básicas”

¹⁶ A. QUINTIÁ, menciona a algunos autores que piensan que la judicialización de un derecho (en el caso de que sea un verdadero derecho) no es ni la única ni la mejor de las garantías para su eficacia: *Más allá del art. 47 CE: Derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables*, en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6, p. 129.

¹⁷ Esta sentencia realizó, según afirma con razón F. IGLESIAS, una “interpretación expansiva” del título competencial estatal del art. 149.1.13 de la CE, y fue “protectora de las competencias estatales”: *Distribución competencial entre Estado*, en *Comunidades Autónomas y entidades locales en materia de vivienda*, en *Cuadernos de Derecho Local*, 59, p. 46.

del derecho de propiedad inmobiliaria proyectado sobre el suelo (TRLs), o leyes con un contenido regulatorio muy limitado como la de rehabilitación de 2013 (ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas), y desde luego normas civiles (hipotecarias, arrendaticias, de consumo), pero no una ley reguladora de la vivienda en general.

La consecuencia de que del art. 47 de la CE no derive ni un derecho subjetivo, ni tampoco ninguna atribución de competencias a ningún poder público, la extrajo de nuevo la STC 152/1988 diciendo que la función de garantía de la igualdad, en lo relativo a la vivienda, el Estado la desempeña mediante sus competencias económicas del art. 149.1.13 de la CE. Ciertamente, la claridad – y a mi juicio el acierto – de esta doctrina quedó más adelante empañado cuando el TC titubeó y comenzó a excepcionarla para ciertas intervenciones estatales sobre materias de competencia autonómica¹⁸. Sin duda se trata de un cambio importante desde la STC 152/1988. Hay quien lo ha aplaudido. Para Iglesias en estas sentencias “el Estado corrige su rumbo”, que consideraba hasta entonces equivocado. Lo que pasa es que esta nueva jurisprudencia no me parece que sea tan nítida o tan relevante como se quiere ver.

De modo que pese a la jurisprudencia de estos últimos años, creo que las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.1 y 149.1.13 de la CE no le permiten a las Cortes Generales ir hasta donde ha llegado en la LViv. Como escribe Velasco¹⁹, el art. 149.1.1 de la CE «no acota ningún ámbito de regulación reservado al Estado». Es decir, no le permite a las Cortes Generales, como sigue afirmando el mismo autor, «aprobar una ley general de vivienda», y en cualquier caso la doctrina constitucional provoca dudas sobre la legitimidad constitucional de diversos preceptos de la LViv.

Desde esta perspectiva creo dudoso que tengan anclaje constitucional algunos de los contenidos de los arts. 8 y 9 de la LViv, o sea, el denominado “estatuto básico del ciudadano” similar al que para los propietarios de suelo estableció la hoy derogada LS de 2007 (arts. 4 y 5, luego incorporados al TRLs de 2008). Veamos los referidos a los derechos (art. 8).

¹⁸ Sobre esta tendencia jurisprudencial pueden verse Pemán, citado por F. VELASCO, *Complejidad*, p. 79, e F. IGLESIAS, *Distribución*, cit., pp. 49-54.

¹⁹ F. VELASCO, *Complejidad*, cit., p. 64.

El derecho del apartado a) (“Disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos dispuestos por esta ley, ya sea en régimen de propiedad, de arrendamiento, de cesión de uso, o de cualquier otro régimen legal de tenencia”) derivaría, según la Disp. fin. 7ª de la LViv, del art. 47 de la CE unido al de igualación básica del art. 149.1.1 de la CE. Ese derecho de disfrute de esa vivienda “en los términos dispuestos en la LViv” es un derecho casi vacío porque de la ley apenas se deducen verdaderos derechos subjetivos – salvo los civiles en las relaciones arrendaticias o en la prohibición de desahucios de personas en situaciones vulnerables²⁰. El derecho del apartado b) (“Acceder a la información de que dispongan las Administraciones públicas sobre los programas públicos de vivienda y a las condiciones de acceso a los mismos en formatos accesibles para personas con discapacidad, así como sobre las prestaciones, ayudas y recursos públicos disponibles para garantizar el acceso a la vivienda por parte de las personas y familias en situación de vulnerabilidad”), no impugnado en el recurso resuelto en la STC 79/2024, tendría amparo en el art. 149.1.18 de la CE en lo referido al acceso a la información pública, pero no lo tendría en lo referido a los “programas públicos de vivienda” y a “las personas y familias en situación de vulnerabilidad”. Elaborar o no ese tipo de programas es una decisión exclusivamente autonómica, y el hecho de que todas las CCAA los tengan es irrelevante para la competencia estatal. Una CA puede legítimamente considerar que su política de vivienda derivada del art. 47 de la CE consiste en fomento del mercado y no de dación directa de bienes o servicios (vivienda pública) o de medidas de fomento (ayudas y subvenciones). Algo diré sobre ello más adelante al referirme a la tesis de López Ramón. Y también puede una CA considerar que no debe establecer políticas específicamente dirigidas a “personas y familias en situación de vulnerabilidad”. Como luego diré, la competencia estatal de igualación básica (en el urbanismo, y también en la vivienda) no puede contener determinaciones o conceptos urbanísticos o de vivienda sino sólo medidas referidas a los derechos que pretende igualar.

²⁰ El art. 8 a) fue declarado conforme con la CE por el FJ 4 B de la STC 79/2024.

El derecho del apartado c) (“Solicitar la inscripción en los registros de demandantes de vivienda protegida constituidos al efecto por las Administraciones públicas competentes en la materia, y en los diferentes programas, prestaciones, ayudas y recursos públicos para el acceso a la vivienda, en función de su situación social y económica, así como de sus circunstancias personales y familiares”) contiene claramente una determinación de política de vivienda que compete a las CCAA como es los registros de demandantes, y a mi juicio es por ello inconstitucional – pese a que la STC 112/2013 consideró que el Estado podía válidamente condicionar la competencia autonómica de vivienda imponiendo la exigencia de registros públicos de demandantes. Esta es una doctrina equivocada, porque el modo de adjudicación de las viviendas públicas no tiene nada que ver (o únicamente de manera muy lejana o indirecta) con la economía (art. 149.1.13 de la CE), y porque el Estado está desahogado en materia de promoción pública de viviendas y su venta o adjudicación, que es sin lugar a dudas una competencia autonómica²¹. Finalmente, el apartado d) (“Participar en los programas públicos de vivienda, y acceder a las prestaciones, ayudas y recursos públicos en materia de vivienda en los términos y condiciones establecidos en su normativa reguladora”), no impugnado en el recurso resuelto en la STC 79/2024, incurre en el mismo vicio que el apartado b), y está casi vacío de contenido. Es evidente que cualquier persona puede legalmente participar en programas de vivienda si reúne las condiciones establecidas en su normativa reguladora, y no me parece que el art. 8 añada nada a esa situación.

Veamos los deberes del art. 9. Todos ellos se refieren a las relaciones de vecindad, así que tendrían cobertura constitucional por el juego combinado de los arts. 149.1.1 y 33 de la CE, o si se prefiere del art. 149.1.8 de la CE (legislación civil). Lo que pasa es que el deber genérico de “respetar el parque de vivienda” del apartado a) – se entiende que se trata de viviendas públicas – no está relacionado con la propiedad ni con las leyes civiles, y menos aún lo está el del apartado e) («atender a la especial importancia de parque de viviendas como instrumento de

²¹ El art. 8 c) fue declarado conforme con la CE en el FJ 4 B de la STC 79/2024.

acción en favor del derecho a la vivienda»), que tiene aún menor contenido y parece requerir del ciudadano una especie de adhesión a un determinado tipo de política de vivienda²².

De manera que varios de los derechos y deberes en que consiste el «estatuto básico del ciudadano en relación con la vivienda» o son superfluos e irrelevantes o tienen un contenido evanescente²³.

En cuanto al régimen jurídico del derecho de propiedad de la vivienda (arts. 10 y 11 LViv), se ampara en el título competencial de legislación civil (art. 149.1.8 de la CE). Los derechos a que alude consisten en determinaciones genéricas: uso y disfrute de la vivienda conforme a la normativa (10.1 a) y obras de conservación, mantenimiento y rehabilitación etc. (10.1 b). El apartado b) alude a la consulta administrativa, que en otras leyes (urbanismo, normas hipotecarias, tributos) no parece estar referido a la legislación civil. En cualquier caso, esos tres extremos del derecho de propiedad, por débiles que sean, tienen amparo constitucional. Lo que no lo tiene es el apartado 2 del art. 10, no impugnado en el recurso resuelto en la STC 79/2024. Porque se adentra en la competencia autonómica exclusiva de vivienda («Corresponde a las CCAA...») y enumera – y por tanto condiciona – las medidas que estas pueden adoptar para «velar para el pleno ejercicio de los derechos de propiedad de la vivienda». De nuevo reitero el ejemplo de antes: una CA puede legítimamente decidir que no va a hacer política de vivienda para la tenencia en régimen de propiedad sino sólo en arrendamiento, y en cambio el art. 10.2 de la LViv le está condicionando a hacerlo. Es verdad que sólo de manera discrecional («podrán adoptarse y ejecutarse cuantas medidas...»), pero ello no sana el vicio de incompetencia que aqueja al art. 10.2.

Los deberes y las cargas del art. 11.1 de la LViv sí me parecen compatibles con el orden constitucional de competencias, porque son reconducibles a

²² A.M. LÓPEZ LÓPEZ, escribe que «en el artículo 9 no hay ningún deber que no existiera previamente, y con su regulación ad hoc, incluido el recordatorio (apartado c) del deber de respetar las situaciones posesorias, que tiene algún recorrido desde los *interdicta* romanos a hoy», cit., p. 28.

²³ Así lo entiende nuevamente ivi: «El artículo 8, primero del Capítulo I, bajo la monumental rúbrica “Estatuto del ciudadano”, y titulado de manera muy prometedora “Derechos del ciudadano en relación con la vivienda», aparte de repetir el texto del artículo 47 de la CE, es un conjunto de vaguedades, y cuando alcanzan concreción, ya eran deducibles de toda una legislación anterior”, *Propiedad*, cit., p. 28.

relaciones civiles, y así lo estableció el TC en el FJ 6 B de la STC 79/2024. Tengo mis dudas en cuanto al apartado 2 (no impugnado en el recurso que dio lugar a dicha sentencia), porque establece un mandato de actuación a las CCAA. En relación con esto último Velasco parece considerar que los artículos 9, 10 y 11 tienen en su totalidad cobertura constitucional en la medida en que “subjetivan normas autonómicas”. Porque «si bien no definen con una mínima precisión e inmediatez el contenido de los derechos y deberes que enuncian», sí obligan a la legislación autonómica a «dar contenido a verdaderos derechos subjetivos, que por tanto podrán ser ejercidos directamente por los ciudadanos ante los tribunales (art. 25.1 LJCA)»²⁴. No me parece que ello sea viable. Las Cortes Generales no pueden válidamente establecer para el legislador autonómico una obligación concreta de crear derechos subjetivos – particularmente en una materia de competencia autonómica exclusiva - no sólo porque ello contravendría el orden constitucional de competencias sino porque sería una obligación absolutamente inexigible, que no pasaría de lo simbólico. Ello revela otro de los problemas de interpretar que los arts. 149.1.1 y 47 de la CE otorgan a las Cortes Generales competencias de igualación básica. No es posible que el legislador estatal iguale un derecho que no existe (por ejemplo porque no aparezca como tal en la legislación autonómica), ni tampoco es posible que, como afirma Velasco, obligue a las CCAA a crearlo. Así que algunos extremos de los arts. 8, 9 y 10.1 de la LViv representan otro condicionamiento indebido de la competencia autonómica. Repárese que en ciertas partes de estos tres artículos, quien no tiene competencia exclusiva en vivienda, y por ello no puede “formular un completo programa normativo de la acción pública de vivienda” (*sic.* en la E. de M. de la LViv), le está imponiendo concretas medidas de vivienda, bajo la fórmula de posiciones activas revestidas de forma de derechos subjetivos y de deberes, a quien sí tiene dicha competencia exclusiva. Y quien es titular de esa competencia podría, a mi juicio legítimamente, considerar por ejemplo que su política de vivienda no debe contener esas determinaciones de derechos y deberes sino otras, o que debe articularse en torno a otras figuras jurídicas que, por razones

²⁴ F. VELASCO, *Complejidad*, cit., p. 90.

de política legislativa, no van a dar lugar a la exigibilidad jurisdiccional a la que alude Velasco. El estatuto de la propiedad inmobiliaria que el Estado establece mediante el TRLS se ampara en el juego combinado de los arts. 33 y 149.1.1 de la CE, regulando las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos. Pero no creo que el juego combinado de los arts. 47 y 149.1.1 de la CE permita hacer lo mismo con un “estatuto básico del ciudadano respecto de la vivienda” porque, como a mi juicio acertadamente en su día señaló el TC, si bien no con la rotundidad necesaria y habiendo en parte rectificado esa postura, la igualación de las “condiciones básicas” del art. 149.1.1. de la CE sólo puede tener por objeto derechos (art. 33 de la CE), no principios rectores (art. 47 de la CE) – menos aun en caso de que la materia sobre la que recaería dicho derecho sea un sector de competencia autonómica exclusiva como es la vivienda.

Retomo ahora una idea que dejé apuntada más atrás. La comparación con el urbanismo nos da otro argumento para dudar de que la LViv se acomode al orden constitucional de competencias. En las sentencias sobre urbanismo 61/1997 y 164/2001 el TC fue muy cuidadoso al establecer la doctrina según la cual las Cortes Generales carecen de competencias para regular la propiedad del suelo mediante conceptos, categorías o técnicas urbanísticas, porque sobre ello recae la competencia exclusiva de las CCAA. Por ese motivo anuló diversos preceptos de la legislación de 1992 y de 1998. Pues bien, transponiendo esta doctrina a la materia de la vivienda resulta que para que resulte constitucionalmente válida, la regulación por ley estatal de las condiciones básicas del derecho a la vivienda tendría necesariamente que hacerse sin técnicas o categorías propias de las políticas de vivienda. Y lo cierto es que buena parte de la LViv se adentra en esas técnicas o categorías, invadiendo el espacio competencial de las CCAA. Por ejemplo, todo lo referente a los parques públicos de vivienda (arts. 13, 27, 28, 29, 32, 34), o a herramientas muy específicas como el denominado «fondo de vivienda asequible» del art. 25 (no impugnado en el recurso que dio lugar a la STC 79/2024), y evidentemente lo referente a la principal categoría de la política de vivienda como es la vivienda protegida (art. 16), este sí declarado inconstitucional en dicha sentencia. Es igualmente muy dudoso que el «régimen jurídico básico del derecho de propiedad de la vivienda» del art. 10.2 – no impug-

nado en el recurso que dio lugar a la STC 79/2024 - pueda válidamente contener determinaciones de política de vivienda tales como las ayudas, la gestión directa, la intermediación, etc.

La conclusión sería que en virtud del art. 149.1.1 de la CE el Estado puede dictar leyes sobre la propiedad inmobiliaria o del suelo, porque la propiedad es un derecho constitucional bien delimitado (y regulado por leyes como el Código Civil). Y podrá hacerlo siempre que no se adentre en técnicas urbanísticas de competencia exclusiva de las CCAA. En cambio difícilmente podría dictar leyes sobre el “derecho a la vivienda” porque no se trata de un derecho que derive de la CE y porque en cualquier caso el contenido de dicho derecho de configuración legal, tal y como se deduce de la legislación autonómica, se articula en torno a técnicas de política de vivienda en las que el Estado no está habilitado para entrar amparándose en el art. 149.1.1 de la CE. Dicho de otro modo: el Estado puede válidamente establecer condiciones básicas de la propiedad inmobiliaria del art. 33 de la CE (así lo ha hecho en el TRLS) sin emplear técnicas específicamente urbanísticas. Y por lo mismo, si quiere válidamente establecer condiciones básicas del derecho a la vivienda del art. 47 de la CE tiene que hacerlo sin emplear técnicas o conceptos de política de vivienda. Y para ello dispone de la herramienta de la legislación de propiedad, arrendaticia, procesal y de consumo, no necesitando acudir al juego combinado de los arts. 149.1.1 y 47 de la CE. Así que una de dos. O, según creo, la competencia de igualación básica del art. 149.1.1 de la CE no se puede aplicar a la vivienda, por no ser un derecho como tal y por ser materia de competencia autonómica exclusiva, o bien sí se puede aplicar, pero no en los términos de la LViv. Esto segundo enlaza con lo que se acaba de apuntar en la comparación con el urbanismo, y equivale a preguntarse si la LViv podría haberse hecho de otra manera que fuese respetuosa con las competencias autonómicas. Es decir: asumiendo que el Estado está constitucionalmente habilitado para igualar por ley las condiciones básicas del derecho a la vivienda, ¿qué posible contenido podría tener esa ley? ¿En qué quedaría ese título competencial estatal? López Ramón ha dado a esta pregunta una respuesta muy plausible. Partiendo de una premisa que muchos no compartirán (a saber: que la intervención pública en VPO y en parques de vivienda es “injusta y ficticia”), este autor escribe que la competencia

estatal igualatoria del art. 1491.1.1 de la CE debe consistir en “acceso preferentemente por medio del mercado a una vivienda de calidad y conservación de la misma”²⁵.

Es decir, esas condiciones básicas se referirían a la protección frente a la desposesión de la vivienda (desahucios) y a las normas de acceso al mercado de la vivienda (hipotecas, información precontractual, etc.) que garanticen su “limpieza y libertad”. O sea, para López Ramón lo importante no es el no-mercado (intervención directa de las Administraciones, normalmente mediante la promoción y adjudicación) sino el mercado, porque parece considerar que el mercado (adquisición de viviendas, sin alusión al arrendamiento) está en mejores condiciones de satisfacer el derecho a la vivienda del art. 47 de la CE, siempre que se le introduzcan determinados correctivos.

Se comparta o no esta idea “propietarista” o “de mercado” defendida por López Ramón, lo cierto es que no sólo sería respetuosa con las competencias asumidas de manera exclusiva por las CCAA en materia de VPO, promoción pública, adjudicaciones, etc., sino que probablemente permitiría al Estado un margen competencial mayor (por ejemplo condicionando los desahucios a la disposición de otra vivienda incluso provisional, o estableciendo reglas de consumo que prevalecerían sobre las normas autonómicas).

En definitiva, el Estado ha utilizado un título competencial que en ningún caso le habilita para aprobar una ley completa, general o integral en materia de vivienda sino que sólo le permite “limitar, mitigar o acotar desigualdades en derechos constitucionales”²⁶. Yo creo que ha hecho precisamente aquello que le está prohibido, convirtiendo así la competencia autonómica exclusiva en una competencia de desarrollo de unas bases constitucionales que no están previstas en la CE. De nuevo en palabras de Velasco, “la incidencia del Estado sobre la vivienda no puede ser de tal extensión e intensidad que de facto convierta la competencia autonómica sobre vivienda en una competencia compartida con el Estado, de desarrollo de unas hipotéticas bases estatal”. La LViv da un paso más

²⁵ LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *El derecho*, cit., p. 85.

²⁶ F. VELASCO, *Complejidad*, cit., p. 65.

en la tendencia severamente criticada por los Magistrados Xiol, Roca, Asúa y Valdés en sus votos particulares a la serie de sentencias derivada de la STC 93/2015, y por autores como Tornos, Quintiá, Ponce o Arias. Creo que el legislador de la LViv era del todo consciente de que se estaba excediendo en sus atribuciones, o por lo menos adentrándose en terreno inexplorado (ya se dijo que se trata de la primera ley estatal de vivienda en 45 años de régimen constitucional). Por ello, intenta aparentar que está respetando el margen competencial autonómico. En algunos casos ese respeto es sincero, o real, porque establece normas sólo supletorias, o “sugerentes”. En otros no lo es. Que, como dije más atrás, los veinte “fines” de las políticas de vivienda establecidos en el art. 3 se apliquen «en el ámbito de las respectivas competencias de los poderes públicos» no salva a la LViv de ser contraria al orden constitucional de competencias. Ese artículo lo que hace es imponer objetivos o finalidades a políticas exclusivas de las CCAA – eso sí, «en el ámbito de las competencias de las CCAA» – lo cual en nada convalida un claro exceso competencial. Tal vez lo más llamativo sea el apartado 4 de la Disp. final séptima, referida a los títulos competenciales: «Lo dispuesto en esta ley se aplicará sin perjuicio de: [...] b) El ejercicio de la competencia exclusiva que hayan asumido las comunidades autónomas en virtud del artículo 148.1.3.^a de la Constitución en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Se trata de otro abuso de la cláusula “sin perjuicio de”, empleada con frecuencia por todos los legisladores, también por las Cortes Generales, para adentrarse en territorio competencial ajeno. No hace falta detenerse en argumentar que esa cláusula en absoluto subsana los varios excesos competenciales en que incurre la LViv.

Ciertamente, el asunto competencial no es pacífico, y no es descartable que las posturas al respecto – la mía también – respondan más a voluntarismos que a otra cosa. No me refiero sólo a la cuestión teórica, pero con enormes implicaciones prácticas, de las complejidades de las políticas prestacionales en Estados federales o altamente descentralizados como es España. El alcance de todos los títulos competenciales a los que me acabo de referir es objeto de un intenso debate doctrinal, y además, como ya he apuntado, la jurisprudencia constitucional ha ido desdibujándose poco a poco y hoy no es demasiado clara, si bien es indudable que el TC ha ido superando su inicial interpretación estricta de la competencia

estatal de igualación de las condiciones básicas. Pero me parece poco discutible que si alguien está constitucionalmente habilitado a regular la vivienda de la manera general o amplia que hace la LViv no son las Cortes Generales sino quien tiene atribuida la competencia exclusiva en vivienda, es decir, las CCAA. Velasco no sostiene abiertamente la inconstitucionalidad de buena parte de la LViv (sólo lo apunta respecto de unos pocos artículos) sino que, con fundamento en la compleja estructura normativa de dicha ley, y en la consiguiente falta de eficacia directa de muchos de sus preceptos, sostiene que ese tipo de intervención normativa estatal “no es conveniente”. En cualquier caso, me resulta llamativo, por no emplear otro término, que la E. de M. de la propia ley diga que son las CCAA quienes “pueden formular completos programas normativos de la acción pública en materia de vivienda”, cuando eso es precisamente lo que está haciendo la LViv en sus 36 artículos, 6 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias y 8 disposiciones finales, ocupando un total de 50 páginas del BOE, resultando ello, en palabras de Velasco, en “una ley general de vivienda”²⁷.

4. Reflexiones críticas sobre la ley del derecho a la vivienda y su efectividad

Me parece del todo evidente que con medidas de orientación, facultativas, de impulso o fomento, o de habilitación a que otras Administraciones actúen, medidas que pueden ser de distinta intensidad en función de cada CA, no se garantizan o satisfacen derechos, ni se transforma la realidad, pero seguramente tampoco se regulen, como señala el art. 1 de la LViv, «las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles», ni tampoco se dé contenido al “estatuto básico del ciudadano” en relación con la vivienda establecido en los arts. 8 y 9 LViv²⁸.

²⁷ F. VELASCO, *Complejidad*, cit., p. 63.

²⁸ Así lo señala Velasco: «Es dudoso que normas meramente “orientativas”, como las mencionadas, sean reconducibles a la competencia estatal de igualación básica ex art. 149.1.1 CE,

Ejemplo de ello es el antes mencionado art. 16, que elimina o más bien dificulta la descalificación de las VPO, que es sólo supletorio de la normativa autonómica. Lo mismo sucede con el art. 27, que regula los parques públicos de vivienda. Al no ser el Estado competente para ello, ese precepto se limita a señalar a) los bienes de los que “podrán” estar compuestos; b) que “podrán” destinarse a dichos parques las fianzas de los contratos arrendaticios, y c) los “criterios orientadores” (art. 28) para la gestión de las viviendas²⁹. Tal vez el caso más llamativo de norma carente de aplicabilidad (o “poco trascendente en la práctica”³⁰) es la Disp. trans. 2ª, que “establece como referencia general el compromiso de alcanzar [por las Administraciones territoriales competentes], en el plazo de 20 años, un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 20 por ciento respecto al total de hogares que residen en aquellos municipios en los que se hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado”. Este carácter supletorio, principal o meramente habilitador de muchos artículos de la LViv puede frustrar enormemente las no pocas expectativas que la norma parece haber generado, sobre todo entre los arrendatarios de viviendas.

En cuanto a las menciones que la LViv hace al derecho a la vivienda entendido como derecho subjetivo, tanto en la E. de M. como en varios de sus preceptos se afirma que satisface o responde al derecho a la vivienda reconocido en el art. 47 de la CE. Discutir sobre si tal derecho pre-existe a la LViv, porque se deduzca directa e inmediatamente del art. 47 de la CE, o si la LViv lo está creando o “configurando” en los términos del art. 53.3 de la CE me parece un nominalismo. Y en cualquier caso antes de mi opinión al respecto. Yo creo que lo que la LViv intenta hacer – sin conseguirlo, como vengo diciendo – es la “configuración legal” de dicho derecho. Pues bien, en más de un precepto la LViv se desliza hacia un cierto populismo legislativo porque afirma estar creando o reconociendo o regulando un derecho a la vivienda que no es tal, bien porque, como

precisamente porque su propio sentido “orientativo” difícilmente puede considerarse idóneo para igualar el disfrute de derechos constitucionales en toda España, *Complejidad*, cit., p. 85.

²⁹ Según se dijo más atrás, algunos de estos preceptos fueron declarados inconstitucionales en la STC 79/2024 (concretamente los arts. 16, 27.1 párrafo tercero y 27.3 de la LViv).

³⁰ *Ivi*, cit., p. 89.

hemos visto, la norma es meramente supletoria o porque requiere de una concreción por parte del legislador competente – que es el legislador autonómico. Y en cualquier caso la densidad normativa de la ley no permite apenas considerar que está creando o regulando posiciones jurídicas activas susceptibles de ser consideradas un derecho subjetivo. Para que exista un derecho subjetivo, o sea una situación de poder activa, cuyo contenido es reconocido y tutelado por el ordenamiento jurídico, y que puede ser exigido a terceros a través de mecanismos administrativos y sobre todo judiciales, no basta con que las normas (constitucionales o legales o reglamentarias) así lo digan de manera meramente nominal. Cuando proclaman ese derecho, pero no concretan ni su contenido, ni las posiciones pasivas de los sujetos obligados, ni tampoco los mecanismos jurisdiccionales de garantía eficaz, no solamente se abandonan a que las leyes desempeñen «un papel meramente propagandístico»³¹, sino que están incurriendo en una enorme contradicción, generando lo que se ha denominado «derechos en broma»³² y como señala Fernández Rodríguez están degradando el derecho que dicen estar reconociendo³³. Sin embargo, no es descartable que haya quien considere que este tipo de leyes tengan un cierto valor simbólico, en el sentido de reforzar la vertiente social de la CE, o de dar un paso, aunque de momento no sea efectivo, en la futura construcción de un verdadero derecho a la vivienda. A mí ese argumento no me convence, pero estoy dispuesto a admitir que pueda tener un cierto peso de tipo político o moral o de legitimación de los derechos sociales o de construcción de ciudadanía. La LViv es una ley con una fuerte y loable impronta social, que pretende dar respuesta a algunos de los grandes cambios acontecidos en el mercado inmobiliario desde la crisis financiera de 2008 y a las desigualdades y a la exclusión social que dichos cambios han provocado³⁴. Y pretende

³¹ LÓPEZ RAMÓN, *El derecho*, cit., p. 85.

³² P. DE LORA, *Los derechos en broma. La moralización de la política en las democracias liberales*, Deusto, Bilbao, 2023.

³³ T.R. Fernández Rodríguez, *¡Demasiados derechos!*, en VV.AA. *Derechos fundamentales y otros estudios: Homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, Zaragoza, vol. 1, 2008, pp. 131-140.

³⁴ Véanse algunos datos en M. VAQUER CABALLERÍA, *Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital: algunas propuestas*, *El Cronista del Siglo XXI*, 48, 2014, pp. 34-39. Cifras más actualizadas están disponibles en el *Observatorio de Vivienda Asequible* de la entidad ProVivienda

asimismo situarse a la estela de países y de CCAA que han experimentado, parece que con algún éxito, la limitación de rentas arrendaticias en zonas de carestía. Esos ambiciosos objetivos explican que la LViv haga política de vivienda desde la AGE como, sobre todo, que encuadre las políticas de vivienda de todas las demás Administraciones, regulándolas desde casi todas las perspectivas posibles y convirtiéndose por ello, en palabras de Velasco, en “una ley general de vivienda”.

Sin embargo la efectividad de las medidas que la LViv prevé está severamente condicionada por la exclusividad de las competencias autonómicas en vivienda (y en menor medida en urbanismo) y por el carácter sólo transversal o mediato de la mayoría de los títulos competenciales estatales. Ello explica que, según se viene diciendo, gran parte de su contenido no pase de ser principal (o de no ser verdaderamente exigible) como el larguísimo art. 2 sobre los fines de las políticas públicas de vivienda o como la mayoría de los derechos y los deberes contenidos en el “estatuto básico del ciudadano” de los arts. 8, 9 y 10. Que haya relativamente pocos preceptos de la LViv de aplicación inmediata, o sea sin intermediación normativa de algún poder público, nos pone sobre la pista de las dos principales conclusiones que a mi juicio se extrae de ella. La primera es que la LViv incurre en una enorme contradicción, que salta a la vista para cualquier lector – incluso para quien no sea jurista. Leyes orientativas, indirectas, o supletorias como es casi todo el contenido de la LViv no pueden o no deben encontrar cobertura constitucional en el título competencial de igualdad básica del art. 149.1.1 de la CE “precisamente porque su propio sentido “orientativo” difícilmente puede considerarse idóneo para igualar el disfrute de derechos constitucionales en toda España”³⁵. Esta contradicción sólo puede derivar de que no hay título competencial válido, porque la igualdad básica se refiere a una materia de competencia exclusiva autonómica, siendo a las CCAA a quien compete el reconocimiento y la satisfacción, en su caso, del derecho a la vivienda del art. 47 de la CE. Dicho de otro modo, la igualdad básica en

(<https://provivienda.org/observatorio/informe-la-casa-a-cuestas-el-problema-de-la-vivienda-asequible-en-espana-2022/>), conforme al cual la exclusión social residencial (la existente y la potencial) no para de aumentar.

³⁵ F. VELASCO, *Complejidad*, cit., p. 85.

el sentido pretendido por el legislador estatal tan solo es posible hacerla mediante técnicas de política de vivienda, y ello – emplear instrumentos o conceptos de política de vivienda - contraviene el orden constitucional de competencias según tiene establecido el TC respecto del derecho de propiedad inmobiliaria del suelo (art. 149.1.1 de la CE en relación con el derecho de propiedad del art. 33 de la CE). Si el art. 149.1.1 de la CE fuese hipotéticamente título competencial a priori válido, no lo sería para gran parte del contenido de la LViv – aun de aplicación mediata o supletoria – que incide en materia de vivienda y emplea conceptos y técnicas de vivienda. Con lo que estaríamos ante una singular paradoja no tanto jurídica como lógica: la LViv sería algo así como inconstitucional “por defecto”, es decir, como apunta Velasco, por no responder a la finalidad de establecimiento efectivo de las condiciones básicas del derecho a la vivienda.

La segunda conclusión no es de tipo constitucional sino empírico: hasta que las demás Administraciones competentes en vivienda no pongan en marcha el desarrollo de la LViv (singularmente las ZMRT, pero también buena parte de las medidas atinentes al “estatuto básico del ciudadano”), será imposible pronunciarse sobre su efectividad para “regular, en el ámbito de competencias del Estado, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles”, tal y como ambiciosamente establece su art. 1.1. Y esa puesta en marcha podría no ocurrir nunca.

¿Tendrá la LViv la misma triste suerte que muchas de las fallidas políticas y medidas en materia de vivienda y de suelo como la SAREB, la SPA, el agente urbanizador, los depósitos de las fianzas arrendaticias, etc.? Indudablemente alguna de las medidas de la LViv (supuestos de prórroga obligatoria y de no desahucio para personas vulnerables, en caso de que el arrendador sea un gran tenedor, cambio en la cuantificación del incremento anual de las rentas arrendaticias, deberes de información previa, y gastos de gestión a costa del arrendador) sí van a tener efecto inmediato. Y así lo percibirán tanto quienes resulten favorecidos por dichas medidas (los arrendatarios o los adquirentes, o en general los ciudadanos en situación de vulnerabilidad) como los arrendadores

cuya posición haya empeorado respecto de la normativa anterior. Pero desde luego la más famosa y potencialmente efectiva de esas medidas (la limitación de rentas arrendaticias) será con toda seguridad asimétrica territorialmente, porque depende de la voluntad política de las CCAA. Y los responsables de algunas de ellas han declarado que no tienen intención de aplicar ese tipo de medidas que consideran excesivamente intervencionistas o ineficaces o con efectos indeseados³⁶. Más de uno pensará que la no aplicación de la limitación de rentas arrendaticias, en función de criterios esencialmente políticos o ideológicos, o como parte de las dinámicas políticas de gobierno / oposición, es un fracaso en sí mismo. Y además allá donde sí se aplique, la limitación de las rentas arrendaticias muy probablemente encontrará severos obstáculos de tipo burocrático, de resistencias del sector, y de muchos arrendamientos que seguirán sin declararse y funcionando al margen de la ley. Eso sin contar con la crítica que algunos formulan para oponerse a la LViv, y sobre la que a falta de resultados no me parece posible pronunciarse, conforme a la cual las restricciones a la posición del arrendador que derivan de la LViv, cuando se creen las ZMRT, provocarán una retracción de la oferta

³⁶ En el momento de escribir estas líneas (enero de 2024) Cataluña es la única CA que se había adentrado – inconstitucionalmente según las SSTC 37/2022 y 57/2022 – en la limitación de rentas arrendaticias. A la entrada en vigor de la LViv en mayo de 2023, al quedar habilitada la potestad autonómica antes declarada inconstitucional, la CA de Cataluña manifestó su voluntad de ampliar de 40 a 140 la inicial cifra de municipios incluidos en una ZMRT a los que se aplicaría la limitación de rentas (<https://elpais.com/espana/catalunya/2023-06-22/la-generalitat-inicia-los-tramites-para-limitar-el-precio-del-alquiler-en-140-municipios.html>). Sin embargo el Gobierno de la Nación no dio el visto bueno a esta ampliación argumentando que primero debía elaborar el índice de referencia de los precios del alquiler común en toda España previsto en la Disp. ad. primera de la LViv. Hasta el momento no hay noticias de que el Gobierno de la Nación recién constituido haya expresado ninguna postura al respecto. Otras CCAA parecen haber emprendido ese mismo camino. La ley navarra 20/2022, de 1 de julio, para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible en la Comunidad Foral de Navarra modificó la ley de vivienda de 2010 para introducir dos preceptos (los arts. 97 y 98) que prevén la declaración de las ZMRT. También Galicia acaba de establecer normas al respecto. El art. 9 de la ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas modifica la ley 8/2012 de vivienda de Galicia añadiéndole una disposición adicional vigesimocuarta mediante la cual se atribuye a la CA (a través del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo) la competencia para declaración de las ZMRT, estableciéndose un procedimiento y unos criterios muy similares a los de la LViv. Ha de tenerse en cuenta que, como se dijo más atrás, la declaración por una CA de ZMRT conforme a su propia legislación no habilita en principio para limitar las rentas arrendaticias, sino que la ZMRT debe cumplir, incluso sobrevenidamente, los criterios y el procedimiento del art. 18 de la LViv.

y un consiguiente encarecimiento del precio³⁷. Un economista teórico como López García hace un extenso repaso a las medidas de control o limitación de rentas arrendaticias, y además de repasar la abundante literatura contraria a ellas³⁸, concluye que “la mayoría de los controles de alquileres de segunda generación, y probablemente todos los de primera generación, han sido en su conjunto perjudiciales. Y ello especialmente cuando se toman en consideración las dificultades de índole política para eliminarlos cuando sólo están justificados de forma temporal”. El autor afirma que sería mejor, como medida de redistribución de renta, otorgar directamente subvenciones a los demandantes de vivienda de menor renta, porque se mantendría un mejor funcionamiento del mercado y las externalidades se minimizarían³⁹.

Por muchas razones, en España las leyes sociales históricamente han tardado tiempo en ser efectivas, y han cosechado llamativos fracasos. En materia de vivienda las viejas políticas de VPO, unidas a la estabilidad en las reglas hipotecarias y en las del mercado de la vivienda de alquiler

³⁷ Véanse estas objeciones en A. QUINTÁ, *Más allá*, cit., p. 143. Un primer balance de la breve aplicación en Cataluña de la anulada legislación de 2020 no es muy positivo: los precios bajaron, pero no mucho, y a costa de la reducción de la oferta, y las viviendas que eran más baratas que el precio medio (por ser antiguas, deterioradas o pequeñas) igualaron su renta a dicho precio: «La primera limitación de precios de la ley de vivienda afectará a más de 130.000 pisos», *EL PAÍS*, 22 de enero de 2024, <https://cincodias.elpais.com/economia/2024-01-22/la-primer-limitacion-de-precios-de-la-ley-de-vivienda-afectara-a-mas-de-130000-pisos.html>. Existen otras críticas a la medida: algunos de los recursos de inconstitucionalidad contra la LViv a los que aludí más atrás sostienen que la limitación de rentas contraviene la CE por ir más allá del establecimiento de la función social de la propiedad, o de la delimitación de su contenido, y por tanto ser materialmente expropiatoria. En el mismo sentido se pronunciaba A.M. LÓPEZ LÓPEZ, *Propiedad*, cit., pp. 32-33, respecto del entonces proyecto de ley: la limitación arrendaticia, por no distinguir entre «si los contratos son ‘actos en masa’, producidos como actividad empresarial, o bien carecen de ese calificativo, para ser tan solo una forma de obtener renta de una propiedad o propiedades concretas sin que sea la actividad profesional organizada de los titulares», podría incurrir en inconstitucionalidad porque esa no discriminación es desproporcionada e irrazonable.

³⁸ «Es bien conocida la afirmación de que, si exceptuamos bombardearlas, el control de alquileres es la técnica más eficiente conocida hasta ahora para destruir las ciudades», M.A. LÓPEZ GARCÍA, *Controles de alquileres, Hacienda Pública Española, en Review of Public Economics*, 246, 3, 2023, p. 199.

³⁹ «Un procedimiento más adecuado para favorecer a los hogares de renta baja consistiría probablemente en ofrecerles transferencias en efectivo explícitas independientes de su gasto de vivienda. Y, si se insiste en hacerlo mediante transferencias en especie relacionadas con la vivienda, arbitrar algún esquema de subvenciones a la misma expresamente dirigidas a los hogares de renta baja», *ibidem*.

produjeron el espejismo de que la situación habitacional de los españoles era buena, o no era demasiado mala o precaria. Todo eso ha reventado en los últimos quince años, más o menos desde la crisis financiera de 2008 – si bien la VPO ya llevaba tiempo en disminución. Las dinámicas del mercado de la vivienda en España vienen desde entonces siendo casi del todo impermeables a buena parte de las políticas públicas, ya estén bien o mal concebidas. Por ejemplo, largos periodos de desgravaciones fiscales a la inversión en vivienda habitual (tardíamente desaparecidas en 2012), y de tipos hipotecarios negativos, echaban gasolina al fuego de la demanda, incrementando los precios de la vivienda y la denominada “burbuja inmobiliaria”. Ante la caída de los tipos hipotecarios, las autoridades nacionales de la eurozona poco podían hacer, pues carecen de una de las principales herramientas de la política monetaria como es la fijación de los tipos de interés. Pero otras políticas como la fiscal, o sobre todo la de VPO, o últimamente la de los arrendamientos vacacionales o turísticos, sí que podrían haber sido mucho más efectivas, si no hubiesen sido prácticamente abandonadas por Administraciones de todo signo político.

La LViv representa a mi juicio un paso más en el desapoderamiento de las competencias autonómicas en materia de vivienda que comenzó hará unos diez años y frente al que en su día alertaron las minorías discrepantes en el TC y autores como Tornos, Vaquer, Arias, Quintiá, Ponce, y otros. En palabras de la Magistrada Asúa en su voto particular a la STC 93/2015, hay un “nuevo constreñimiento de las competencias autonómicas, que se añade a una serie – ya excesiva – de pronunciamientos recientes, que, como he señalado en votos anteriores, si no se corrigen, terminarán redundando en una grave erosión y distorsión del sistema de distribución competencial consagrado por la Constitución”. Con el agravante de que la finalidad de la LViv (reforzar o garantizar el derecho a la vivienda, estableciendo las condiciones básicas para su ejercicio en todo el territorio), sin duda loable, muy difícilmente se va a poder cumplir, según ha puesto de manifiesto Velasco. Por el motivo bien sencillo de que con una ley de contenido esencialmente orientativo, “sugerente”, o supletorio de las regulaciones autonómicas, o que deja a las CCAA completa libertad para aplicar o no la más incisiva de sus medidas (la limitación de las rentas arrendaticias), ni se satisfacen derechos ni se iguala su ejercicio. Según se ha explicado,

la LViv es una norma de escasa aplicabilidad o efectividad directa, porque la mayoría de los títulos competenciales estatales del art. 149.1 de la CE, salvo en lo procesal, en lo tributario o en lo civil-arrendaticio, y si acaso en lo urbanístico o en las normas de consumo, no facultan a las Cortes Generales para establecer en materia de vivienda normas de aplicación plena, ni tampoco le permiten aprobar una ley completa o de tipo general como es la LViv. Pese a que la LViv ha intentado apurar dicho título competenciales, incurriendo a mi juicio en más de una inconstitucionalidad, no creo que se pueda ser optimista en cuanto a que esté en condiciones, por sí misma - es decir sin otras medidas tributarias, urbanísticas, o regulatorias por ejemplo de los arrendamientos turísticos o vacacionales, o sin la colaboración de otras Administraciones - de dar solución a los problemas que dice querer solucionar y de dotar de contenido real al “estatuto básico del ciudadano” que dice crear en relación con la vivienda. Así, la LViv se sumaría al ya numeroso grupo de leyes-manifiesto, o leyes simbólicas, es decir, de leyes con mucha más carga emocional, retórica o propagandística que contenido efectivo y capacidad transformadora⁴⁰.

A critical approach to the Spanish Right to Housing Act of 2023

Miguel Beltrán de Felipe

Abstract: L'articolo analizza la nuova legge spagnola sul diritto all'abitazione (Ley por el Derecho a la Vivienda 12/2023). Dopo un'introduzione (paragrafo 1) dove si parla brevemente del contesto storico-normativo nel quale è avvenuta la risposta (sia con leggi statali che regionali) ai

⁴⁰ Eso es lo que escribe E. GARCÍA LÓPEZ, *Las leyes volitivas*, en *El Confidencial*, 20 de abril de 2023, https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2023-04-20/leyes-volitivas-vivienda_3614136/. A su juicio la LViv es una “ley volitiva”, y entiende por tal «aquella que expresa una voluntad sin velar por su realización, y no por error, simplemente porque no es su cometido. Porque no se encamina a ello, porque no es esa su misión, su propósito existencial. El objetivo de una ley volitiva no está orientado a regular una realidad, sino a exteriorizar una idea, en ocasiones una ocurrencia. Se busca expresar una voluntad y no articular un hacer traducible en deberes, en deber ser. Ponen el acento en un querer superlativo, no en procurar un obrar factible». En sentido similar A.M. LÓPEZ LÓPEZ, *Propiedad*, cit., p. 28, sostiene que se trata de «un texto lleno de declaraciones programáticas, algunas veces acompañadas de renvío a normas futuras (sin aclarar en ocasiones si estatales o autonómicas, si legales o reglamentarias) o a legislaciones sectoriales ya existentes (v. gr., las relativas al consumo), y donde la retórica ha ganado considerable terreno a la técnica legislativa».

problemi abitazionali e di pignoramenti immobiliari provocati dalla crisi finanziaria del 2008 in poi, il paragrafo 2 descrive il contenuto della legge 12/2023, rilevando che non pochi dei suoi articoli non sono direttamente applicabili ma invece sono solamente orientativi o suppletivi rispetto alle regolazioni regionali – come ad esempio la misura più nota, quella del controllo degli affitti. La terza parte del saggio (paragrafo 3) si dedica ai problemi derivati del fatto che la Costituzione attribuisce alle Comunità Autonome (Regioni) competenze esclusive in materia di abitazione ed edilizia popolare. L'ultima parte, e le conclusioni (paragrafo 4) consistono in una visione critica della legge 12/2023, particolarmente dal punto di vista della sua applicabilità o efficacia, cioè la sua capacità per risolvere i problemi che pretende affrontare.

Abstract:The article deals with the new Spanish Right to Housing Act of 2023 (*Ley por el Derecho a la Vivienda 12/2023*). It starts (paragraph 1) with a brief mention of the historical and normative context of the state and regional normative response to the housing problems caused by the financial crisis started in 2008. Then paragraph 2 expounds the content of the new Act, noting that many of its principles and its parts are not directly enforceable, for they consist in mere guidelines or in norms applicable only in the absence of regional law. Noteworthy, this is the case with the most important of its provisions related to rent control. The third part of the essay is dedicated to the highly problematic insertion of the 2023 Housing Act in the constitutional system of allocation of powers of the State and the Comunità Autonome. Lastly, in paragraph 4 the article addresses the effectiveness of the Act, that is, its capacity to tackle the problems it intends to solve.

Parole chiave: diritto all'abitazione; Comunità Autonome (Regioni); controllo degli affitti; edilizia popolare; prestazioni pubbliche; legislazione civile.

Keywords: Right to Housing; Comunità Autonome (Regions); Rent Control; Public Housing; Housing Benefits; Tenancy Legislation

Osservatorio regionale

Una transizione politica senza fine. Il sistema politico siciliano alla prova del voto

*Maurizio Cerruto**, *Marco La Bella***

1. *Premessa*

L'articolo ricostruisce la transizione politica senza fine del sistema politico siciliano nel quadro delle linee di sviluppo, delle continuità e delle discontinuità, che si delineano a partire dal secondo dopoguerra nella storia politico-elettorale dell'isola. Nella ricostruzione del settantennio di elezioni regionali in Sicilia si distinguono, in particolare, due fasi: la prima, relativa al ciclo politico-elettorale 1947-1996, caratterizzata, tanto sul piano della domanda quanto su quello dell'offerta, da una serie di regolarità del comportamento politico siciliano (assenteismo elettorale; permanente instabilità dell'elettore; forte personalizzazione del voto; ruolo predominante della Democrazia Cristiana) e che si chiuderà con una radicale destrutturazione del sistema partitico; la seconda, segnata dal passaggio da un sistema elettorale proporzionale puro ad un "sistema proporzionale con premio di maggioranza variabile" e dalla introduzione, a partire dal 2001, dell'elezione diretta del Presidente della Regione, due novità che metteranno alla prova il sistema politico siciliano, che rimarrà incerto e turbolento, alla ricerca di un nuovo equilibrio.

In questo quadro, le dimensioni di analisi selezionate vanno dai comportamenti di voto degli elettori (astensionismo e voto di preferenza) alla configurazione del sistema partitico dell'isola e, in particolare, alla sua "stabile instabilità" a partire dalle nuove regole del gioco elettorale introdotte tra la fine degli anni '90 e l'inizio del 2000.

L'ipotesi che verificheremo riguarda gli effetti che tali modifiche hanno prodotto sul sistema politico siciliano passato, sotto il profilo della struttura della competizione politica, da un sistema "a partito dominante", con un ruolo pivotale della Democrazia Cristiana fino alla metà degli

* Professore associato di Scienza politica presso l'Università della Calabria.

** Professore associato di Scienza politica presso l'Università di Catania.

anni Novanta, ad un sistema “a coalizione dominante”: dall’introduzione dell’elezione diretta del Presidente della Regione sono andate, infatti, al governo (se si esclude la parentesi della giunta Crocetta nel 2012-17) solo Presidenti di centro-destra (Cuffaro 2001 e 2006; Lombardo 2008; Musumeci 2017; Schifani 2022, tre su quattro, peraltro, con un passato democristiano).

La continuità del colore politico nel governo nell’isola viene sfidata, tuttavia, negli ultimi vent’anni, da più fronti. Anzitutto, dalle divisioni interne allo stesso centro-destra, ma soprattutto dall’emergere di un’offerta politica “difforme” e di protesta che ha cominciato a far vacillare il “gigante dai piedi d’argilla”. Un’offerta politica capace di aggregare componenti politiche e fette di elettorato che non si riconoscono più nel classico schema bipolare.

2. Un sistema politico “a partito dominante”: il primo cinquantennio di elezioni regionali in Sicilia (1947-1996)

Del primo cinquantennio di elezioni regionali ci siamo già occupati in un primo lavoro dedicato a cui rinviamo¹, richiamando qui soltanto gli aspetti salienti di quel lungo saggio. Si tratta di un periodo attraversato da fasi diverse ma caratterizzato, come detto, da una serie di regolarità del comportamento politico siciliano che, per tipicità e grado di persistenza, hanno assunto natura di vere e proprie costanti: una bassa propensione alla partecipazione elettorale; una “permanente instabilità” dell’elettore siciliano; una alta personalizzazione del voto; il ruolo predominante del partito democristiano.

Anzitutto, l’elettore siciliano ha tradizionalmente mostrato una minore propensione a partecipare alle tornate elettorali rispetto a quello nazionale. La Sicilia si è affermata come una delle realtà geopolitiche (assieme a Calabria e Campania) con i più elevati tassi di assenteismo elettorali. Anzi, l’astensionismo siciliano è stato considerato come una conferma dell’esistenza di un dualismo elettorale tra zone geopolitiche del paese: una vera e propria frattura territoriale che divideva le zone del

¹ M. CERRUTO, F. RANIOLO, *Dal partito dominante alla coalizione dominante: le elezioni regionali in Sicilia (1947-2008)*, in *Quaderni dell’Osservatorio Elettorale*, vol. 61, 1, 2009, pp. 41-98.

Centro-Nord da quelle del Sud Italia². Tale tendenza all'*exit* dell'elettorato siciliano era poi più marcata proprio nelle elezioni regionali rispetto alle politiche, con un differenziale di circa 3 punti percentuali. Così, se fino al 1976, mediamente 83 elettori su 100 si recavano alle urne per il rinnovo dell'Assemblea Regionale Siciliana (d'ora in poi Ars), a partire dal 1981 si assiste a un calo generalizzato dei votanti di quasi 10 punti percentuali, con una impennata dell'astensionismo che dal 14,1% del 1976 passa al 18,4% nel 1981, al 22,2% nel 1986, al 25,6% nel 1991, per finire nel 1996 quando il tasso di astensionismo toccherà il punto – fino ad allora – più alto di questa prima lunga fase con il 33,9% degli astenuti – si veda la tab.1.

Tabella 1. *Tassi di partecipazione e astensionismo, elezioni regionali e politiche (1947-1996)*

	1947	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1976	1981	1986	1991	1996
Partecipazione el. reg.	79,8	81,7	86,9	85,7	81,4	81,6	81,4	85,9	81,6	77,8	74,4	66,1
Astensionismo	20,2	18,3	13,1	14,3	18,6	18,4	18,6	14,1	18,4	22,2	25,6	33,9
Partecipazione el. pol.	85,5	88,0	89,8	90,1	85,9	84,1	84,9	85,9	80,3	79,0	77,2	70,7
Astensionismo	14,5	12,0	10,2	9,9	14,1	15,9	15,1	14,1	19,7	21,0	22,8	29,3

A fronte di un fenomeno dalle evidenze empiriche nette, sia per incidenza che per dinamica, le interpretazioni, però, divergono in modo marcato. Il punto era stato già colto da Caciagli³, il quale sottolineava che: «l'interpretazione dell'astensionismo non è mai facile, né univoca: ma per il Mezzogiorno si può dire che valgono tutte le spiegazioni solitamente addotte, dall'isolamento alla disinformazione, dal cattivo funzionamento della macchina burocratica al mancato rientro degli emigrati, nonché le ragioni più propriamente politiche, come la disaffezione e il disagio,

² M. CACIAGLI, *Quante Italie? Persistenza e trasformazione delle culture politiche subnazionali*, in *Polis*, 3, 1988, pp. 429-457; P. NUvoli, *Il dualismo elettorale Nord-Sud in Italia: persistenza o progressiva riduzione?*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 23, 1989, pp. 65-110.

³ M. CACIAGLI, *Quante Italie? Persistenza e trasformazione delle culture politiche subnazionali*, in *Polis*, 3, 1988, pp. 429-457.

l'apatia e la protesta⁴. Tale minore propensione a partecipare alle tornate elettorali è evidente anche da un raffronto tra i tassi di partecipazione al voto nelle elezioni regionali siciliane e nelle elezioni regionali delle 15 Regioni a statuto ordinario chiamate al voto a partire dal 1970: qui il differenziale è, mediamente, di 11,9 punti percentuali.

Un fenomeno, quindi, netto nella sua fenomenicità, ma sfaccettato nelle sue dimensioni analitiche. Ci si riferisce a quella che possiamo chiamare la varianza interna nella distribuzione territoriale del fenomeno. Molto "diverse" sono, infatti, le Sicilie dell'*exit* elettorale: quasi 15 punti percentuali separano, con una straordinaria regolarità, la Provincia col più basso tasso di astensionismo (Ragusa) da quella con il tasso più alto (Enna). Queste rapide considerazioni sulla (non) partecipazione, in realtà ci preannunciano un altro tema saliente con il quale si è tradizionalmente confrontata l'analisi elettorale, ovvero la "permanente instabilità" dell'elettore siciliano. Un tratto costante, quasi strutturale, che ha da sempre attratto l'attenzione degli studiosi della politica siciliana e meridionale. Tale fenomeno viene qui indagato nel più generale quadro delle dinamiche del sistema dei partiti siciliano, guardando ai suoi principali indicatori di rendimento (si veda la tab. 2): volatilità totale, numero effettivo dei partiti, numero di liste presentate, indice di bipartitismo (calcolato sui voti), indici di dominanza e di competizione⁵.

Per quanto riguarda, anzitutto, la volatilità si può vedere non solo come questa sia stata in Sicilia sempre considerevole, ma anche come sia associata al fenomeno della frammentazione del sistema partitico siciliano e della proliferazione delle liste. Lo spostamento "lordo" di elettori da un partito all'altro tra due elezioni è stato in Sicilia, nel periodo 1947-1996, sempre piuttosto elevato assumendo dimensioni fisiologiche soltanto

⁴ *Ivi*, p. 446.

⁵ In particolare, l'indice di volatilità elettorale è una misura del cambiamento aggregato di voti tra due elezioni successive (S. BARTOLINI, *La volatilità elettorale*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 1986) e si calcola sommando le differenze nelle percentuali di voti tra i partiti fra un'elezione e la precedente e dividendo la somma ottenuta per due. La volatilità è, quindi, una misura della (in)stabilità di un sistema partitico. Il numero effettivo di liste elettorali (o Indice di Laakso e Taagepera; si veda M. LAAKSO, R. TAAGEPERA, «Effective» number of parties: a measure with application to Western Europe, in *Comparative Political Studies*, 1, 1979) è una misura sintetica del numero di partiti presenti nell'arena elettorale (voti) o in quella parlamentare (seggi); l'indice è efficace per contare i partiti tenendo conto della rispettiva forza elettorale.

nel 1981 (8,9) e nel 1986 (6,2), per il resto mantenendo valori a due cifre lungo tutta la storia politica ed elettorale della Regione: «Il rapporto partiti-elettori è dunque instabile, ambiguo e sempre in fieri. E questa generale fluidità interessa (...) gli stessi consensi democristiani. La molla di un simile mix di propensioni sembra rintracciabile nella sostanziale carenza di alternative credibilmente praticabili e nella stessa natura del voto di scambio che, se davvero è il suffisso del voto siciliano e il formante del consenso Dc, non può non essere – almeno concettualmente – un voto intrinsecamente congiunturale, rinegoziabile volta per volta, dunque necessariamente mobile e permeabile alle turbolenze della contingenza politica e delle sue offerte elettorali»⁶. Non c'è da stupirsi, poi, se in un mercato elettorale storicamente incerto e turbolento, quale quello siciliano, la destrutturazione del sistema dei partiti dei primi anni '90 produrrà, come vedremo, un effetto domino di proporzioni smodate. Dicevamo prima che tra volatilità e frammentazione c'è una relazione circolare. La prima è segno della de-stabilizzazione del sistema partitico e, oltre una certa soglia, della sua polverizzazione, della crisi dei partiti come agenzie di integrazione ed ancoraggio degli elettori. Per contro, il frastagliamento dell'offerta politica, le spinte competitive che ne conseguono, alimentano la mobilità degli elettori, il loro opportunismo elettorale. Nella tab. 2 possiamo leggere, in particolare, sia i valori del numero effettivo dei partiti (NEP), sia quello del numero di liste presenti nelle competizioni elettorali siciliane. Come si vede a valori dell'uno mediamente superiori a 4 si affianca un numero di liste presentate pari mediamente a 22 liste, un numero doppio rispetto alle altre Regioni, tanto ordinarie quanto speciali (per le Regioni ordinarie la media delle liste presentate nel periodo 1970-1995 era pari a 11,3)⁷. In realtà, l'elevato numero delle liste in campo ha influito solo in modo limitato sulle dinamiche della competizione elettorale, rivelando soltanto la presenza costante nell'isola di "liste di disturbo" che finivano per conquistare nella

⁶ A. ANASTASI, *Il voto siciliano nel lungo andare (1946-1992)*, in M. MORISI, P. FELTRIN (a cura di), *Far politica in Sicilia*, Milano, Feltrinelli, 1993, p. 176.

⁷ P. FELTRIN, *Le elezioni regionali: struttura e costanti delle scelte di voto*, in M. CACIAGLI, A. SPREAFICO (a cura di), *Vent'anni di elezioni in Italia. 1968-1987*, Padova, Liviana, 1990. R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, Il Mulino, 2000.

maggior parte dei casi una quantità talmente ridotta di voti da non intaccare la continuità di andamento dei partiti maggiori: le liste che hanno ottenuto seggi erano, infatti, mediamente 11.

Tabella 2. *Indicatori di rendimento del sistema partitico siciliano nelle elezioni regionali (1947-1996)*

	1947	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1976	1981	1986	1991	1996
Volatilità totale	-	26,9	11,6	11,6	13,4	11,9	15,5	15,4	8,9	6,2	15,1	45,3
Numero effettivo partiti	5,6	4,6	4,3	4,4	3,9	4,3	5,1	3,8	4,1	4,4	4,3	9,2
Numero di liste presentate	19 (9)	19 (13)	15 (8)	17 (10)	19 (8)	18 (13)	24 (13)	17 (7)	18 (13)	29 (11)	29 (10)	47 (17)
Indice di bipartitismo	50,9	61,4	59,4	59,9	66,2	61,4	52,9	67,6	62,1	58,1	57,8	32,4
Indice di dominanza	69,6	68,8	61,4	61,4	57,9	59,9	66,7	59,2	58,6	61,2	57,7	82,9
Indice di competizione	9,9	1,0	17,8	17,3	18,0	18,8	13,7	14,0	20,7	19,5	26,8	1,8

Legenda:

1) Volatilità Totale (VT):

$$\sum \frac{|P_i - P_{i(t-1)}|}{2}$$

2) Numero effettivo dei partiti (NEP) di Laasko e Taagepera:

$$\frac{1}{\sum p_i^2}$$

3) Numero di liste presentate e numero di liste che hanno ottenuto seggi

4) Indice di bipartitismo: somma delle % di voti dei due maggiori partiti

5) Indice di dominanza: 100 - % voti maggior partito

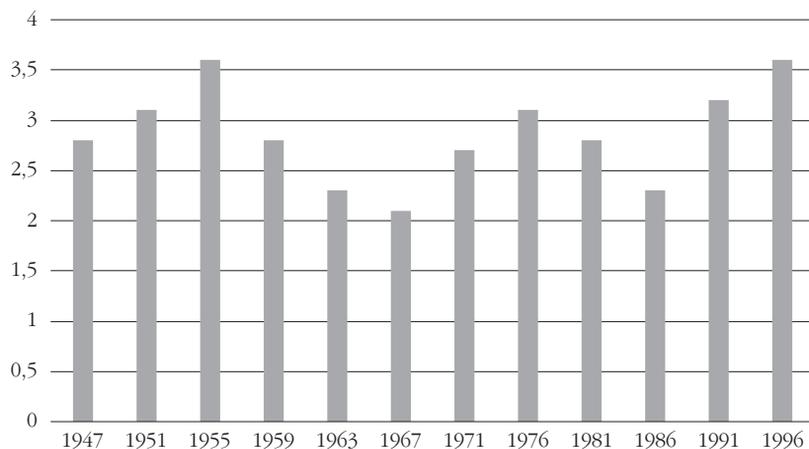
6) Indice di competizione: differenza delle % di voti dei due maggiori partiti

Un'altra caratteristica saliente in termini di quadro sistemico è data dal grado di competitività presente nell'arena elettorale siciliana. In concreto, abbiamo fatto ricorso all'indice di bipartitismo (la somma delle percentuali di voti dei due maggiori partiti), allo scarto tra i voti validi in percentuale al primo partito da 100 (che potremmo etichettare come "indice di dominanza") e allo scarto percentuale dei voti tra i primi due partiti (che chiamiamo "indice di competizione"). Da una rapida analisi dei dati riportati nella tab. 2 la Sicilia risulta, nel ciclo politico-elettorale preso in esame, una delle Regioni con la più bassa concentrazione del

voto nei primi due partiti. A causa della distanza che separava la Dc dal Pci (tra i 15 e i 20 punti percentuali), l'indice di bipartitismo ha oscillato fra il 68% nel 1976, il punto più alto raggiunto da tale indice nella storia elettorale dell'isola, e i valori minimi degli anni '90, quando si raggiunge il record negativo del 32% nel 1996.

A questo punto è interessante soffermarsi rapidamente sull'andamento della forbice tra voti validi e seggi conseguiti, ovvero il grado di non proporzionalità, registrato in occasione delle diverse tornate elettorali a partire dall'immediato dopoguerra al fine di valutare gli effetti di oltre mezzo secolo di proporzionale. Per far ciò è possibile far ricorso all'indice di Gallagher, i cui valori espressi in percentuale indicano al crescere, appunto, il grado di dis-proporzionalità del sistema elettorale (fig. 1). Il valore medio del nostro indice per il periodo 1947-1996, in cui è stato in vigore il sistema elettorale proporzionale, è pari al 2,9%, il che indica una deviazione aggregata tra voti e seggi contenuta, tipica di una proporzionale quasi pura.

Figura 1. *Valori dell'indice di disproporzionalità di Gallagher nelle elezioni regionali (1947-1996)*



Legenda: 1) Indice di disproporzionalità di Gallagher: $\sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$

Ma c'è un altro dato rilevante sotto il profilo politico, ci si riferisce ad una ulteriore regolarità della storia elettorale siciliana rappresentata dalla personalizzazione del voto; fenomeno che trova un'eloquente espressione nell'elevato uso del voto di preferenza, un dato comparativamente rilevante anche riguardo al resto del Meridione: «l'alta personalizzazione del voto contraddistingue (...) i rapporti tra società civile e sistema dei partiti e assume talvolta i toni di un esasperato individualismo che implica che il voto alla singola persona preceda e sovrasti quello al partito. Come dire che il singolo esponente politico, il singolo candidato costituiscono il necessario veicolo per un'adesione al soggetto collettivo partitico»⁸. Il largo uso del voto di preferenza è stato in genere considerato come indice della forte personalizzazione della cultura politica siciliana, se non addirittura della prevalenza di legami semplicemente clientelari tra cittadini, ceto politico e istituzioni. Ma ciò che qui interessa è che tale fenomeno è particolarmente evidente proprio in occasione delle elezioni regionali quando i fattori localistici e il personalismo nella relazione elettori-partiti trovano maggiori motivi di esaltazione.

Siamo, così, arrivati all'ultimo tratto caratteristico della storia elettorale siciliana che fin dall'immediato dopoguerra ha visto prevalere le forze politiche moderate e conservatrici. Per di più, questo conservatorismo ha da sempre avuto due facce: una governativa, che si è concretizzata nel ruolo predominante svolto in termini elettorali ed istituzionali dalla Dc, tanto da parlare per il caso siciliano di un vero e proprio «sistema a partito dominante», ed una protestataria, tradizionalmente canalizzata dalle forze politiche di estrema destra e/o autonomiste. Da un lato, basta guardare i dati relativi alla presenza nell'Ars e soprattutto alla salienza istituzionale della Dc: su un totale di 54 governi regionali (1947-1996), la Dc ha detenuto per ben 43 volte la carica di Presidente della Regione, accoppiata, fino ai primi anni Sessanta, anche con quella di Vicepresidente. Dall'altro, rilevano le tendenze centrifughe che portano al successo del Movimento per l'Indipendenza della Sicilia (Mis) negli anni '40, dell'Unione Siciliana Cristiano-Sociale (Uscs) a cavallo tra gli anni '50 e '60, al successo tanto straordinario quanto passeggero del Movimento

⁸ R. D'AMICO, *La "cultura elettorale" dei siciliani*, in M. MORISI, P. FELTRIN (a cura di), *Far politica in Sicilia*, Milano, Feltrinelli, 1993, p. 211.

Sociale Italiano (Msi) nel 1971 (16,3%), a quello quasi “innaturale” del Pci nel 1976 (26,8%).

3. *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Regione*

Le elezioni regionali del 1996 sono state le ultime nelle quali si è votato con il sistema proporzionale previsto dalla legge regionale 20 marzo 1951, n. 29, un sistema che escludeva la possibilità di collegamento fra liste e prevedeva il recupero dei resti a livello circoscrizionale. Il Presidente della Regione (e gli assessori) venivano, poi, eletti dalla Assemblea regionale, nel suo seno, a maggioranza assoluta di voti segreti dei deputati secondo le previsioni degli articoli 9 e 10 dello Statuto siciliano – si veda la tab. 3.

Tabella 3. *I sistemi elettorali in Sicilia*

Legge elettorale	Numero deputati	Circoscrizioni	Metodo per il riparto dei seggi	Soglie legali di sbarramento	Premio di maggioranza	Preferenze
Legge regionale 20 marzo 1951, n. 29	Fisso: 90	9 (corrispondenti alle Province)	Quoziente naturale e più alti resti in ogni circoscrizione	Nessuna	Nessuna	Da 3-4 ad 1 (l.r. 7/1992)
Legge costituz., 31 gennaio 2001, n. 2	Variabile (1)	9 (corrispondenti alle Province)	Quoziente naturale e assegnazione dei resti su base regionale	3% (2)	17 seggi + 1 relativo al Presidente	1
Legge regionale 3 giugno 2005, n. 7	Fisso: 90 (70)	9 (corrispondenti alle Province)	Quoziente naturale e più alti resti in ogni circoscrizione	5% a livello regionale	8 (6) seggi + 1 relativo al Presidente	1

(1) Le disposizioni della legge n. 43/1995 prevedono la possibilità di aumentare il numero dei seggi di un Consiglio regionale per garantire comunque il formarsi di una maggioranza consiliare almeno pari al 55% dei seggi di cui si compone il Consiglio.

Tale normativa elettorale è stata modificata dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 che ha replicato, anche per le Regioni a statuto speciale, i medesimi meccanismi di elezione diretta del Presidente previsti per le Regioni a statuto ordinario dalla legge n. 43/1995 e dalla legge cost. n. 1/1999 (elezione diretta del Presidente della Giunta

regionale, mantenimento del meccanismo della fiducia tra esecutivo e legislativo, rigido criterio di simultaneità di governi e assemblee, secondo la formula *simul stabunt simul cadent*). In particolare, la normativa nazionale definiva una formula elettorale mista secondo cui i quattro quinti dei consiglieri assegnati alla Regione erano eletti sulla base di liste provinciali concorrenti, mentre il rimanente quinto era eletto con un sistema maggioritario, sulla base di liste regionali concorrenti, ciascuna delle quali doveva essere collegata con almeno un gruppo di liste provinciali – un «sistema proporzionale a premio di maggioranza variabile»⁹.

Con la legge regionale n. 7 del 3 giugno 2005 (“Norme per l’elezione del Presidente della Regione siciliana a suffragio universale e diretto e nuove norme per l’elezione dell’Assemblea Regionale Siciliana”) viene, poi, definitivamente consolidata la forma di governo (neo-parlamentare) prevista dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, confermando, da un lato, il principio secondo cui «Il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente all’elezione dell’Assemblea regionale» e, dall’altro, la formula proporzionale “corretta”, prevedendo novità, però, riguardo al rapporto tra seggi assegnati con il proporzionale e con il maggioritario, soglia di sbarramento e premio di maggioranza.

Anzitutto, la legge regionale ha previsto che i listini regionali coprano solo un decimo dei seggi assembleari (anziché un quinto): quindi il listino regionale è formato da 9 deputati (compreso il candidato Presidente eletto che ne è capolista); un seggio viene assegnato al candidato Presidente classificatosi secondo; gli altri 80 deputati vengono eletti con il sistema proporzionale – almeno fino al 2013, quando la legge cost. n. 2 del 2013 ridurrà i seggi all’Ars da 90 a 70 (con un listino formato, adesso, da 7 deputati +1 e 62 deputati eletti col proporzionale).

Tali seggi vengono assegnati alle liste che superano la soglia di sbarramento del 5% a livello regionale; si tratta della più alta soglia esplicita in

⁹ R. D’ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE, R. D’ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, Il Mulino, 2000.

vigore nel nostro paese, una vera e propria “barriera” se si tiene conto delle previsioni contenute nella disciplina transitoria del 2001 (la legge 23 febbraio 1995, n. 43 prevedeva, infatti, una soglia del 3% dei voti validi – che veniva meno, però, se si era collegati ad una lista regionale che superava il 5%).

Il premio di maggioranza è, poi, eventuale, variabile e non decisivo: *eventuale*, perché si usufruisce del premio solo se la coalizione collegata al candidato Presidente eletto non raggiunge il 60% dei seggi (54, poi 42 dopo la riduzione dei seggi Ars da 90 a 70); *variabile*, perché il numero di seggi aggiuntivi è legato al numero di seggi che la coalizione vincente ottiene nella ripartizione proporzionale; *non decisivo*, perché quando scatta non sempre consente il raggiungimento della maggioranza assoluta dei seggi (nelle elezioni regionali del 2012, ad es., Crocetta divenne Presidente con 39 seggi su 90: pur aggiungendo ai 30 seggi ottenuti nella ripartizione proporzionale gli allora 9 seggi della lista regionale, ciò non consentì alla coalizione vincente di disporre della maggioranza assoluta in aula). Se la coalizione vincente supera il 60% scatta, invece, il premio di minoranza che trasferisce i seggi dei listini regionali alle liste provinciali proporzionali perdenti.

4. *Gli orientamenti elettorali in Sicilia. Tra bipolarismo e tripolarismo*

Il ventennio 2001-2022 conferma, anzitutto, una regolarità del sistema, ovvero la prevalenza delle forze politiche moderate e conservatrici: alla faccia governativa si contrappone, però, ben presto, la faccia protestataria. In questa direzione va già, dopo i due governi Cuffaro nella XIII e nella XIV legislatura, la Giunta Lombardo. Raffaele Lombardo (ex-Udc) si presenta, per la prima volta, nelle elezioni regionali del 2006 con il suo Movimento per l'Autonomia¹⁰, ottenendo il 12,5% e ben 10 seggi all'Ars, ma è nel 2008 che con il suo Mpa (13,9% e 15 seggi) diventa, come candidato unitario della coalizione di centro-destra, Presidente della Regione siciliana.

Anche Rosario Crocetta, diventerà Presidente nel 2012 a capo di un movimento politico regionalista, il Megafono-Lista Crocetta: fondato nel 2012

¹⁰ Si veda N. MOLINO, *Il Movimento per l'Autonomia di Raffaele Lombardo*, Troina, CAE, 2006.

dall'ex sindaco di Gela ed europarlamentare Pd, la lista sosterrà (assieme a Pd e Udc) la sua candidatura a Presidente della Regione siciliana, e con il 6,2% dei voti e 5 seggi concorrerà alla vittoria di Rosario Crocetta – per un quadro d'insieme dei Presidenti eletti, della composizione partitica e della durata delle giunte regionali si veda la tab. 4.

Espressione di un movimento di orientamento conservatore, autonomista e meridionalista è anche Diventerà Bellissima di Nello Musumeci. Il movimento, nato per iniziativa di alcuni storici esponenti della destra, annuncerà la candidatura dello stesso Musumeci a Presidente della Regione siciliana nell'aprile 2017, ottenendo a settembre il sostegno dell'intera coalizione di centro-destra. Musumeci diventerà Presidente e la sua lista Diventerà Bellissima otterrà il 6% dei voti e 5 deputati regionali.

La vera svolta si ha, tuttavia, con l'ingresso sulla scena politica del M5S, nel 2012 (14,9% e 15 seggi all'Ars) e con la discesa in campo, 10 anni dopo, di Cateno De Luca con il suo movimento di ispirazione autonomista, Sud chiama Nord (13,6% e 7 seggi all'Ars) – De Luca si era già candidato alla presidenza nel 2012 con la lista Rivoluzione Siciliana (1,2% e nessun seggio all'Ars) e nel 2017 era confluito con la sua lista Sicilia Vera in un cartello elettorale con l'Udc (7% e 5 seggi all'Ars, tra cui il seggio per lo stesso Cateno De Luca) – si veda la tab. 5. Con l'ingresso del Movimento 5 Stelle nel 2012, si passa da un sistema fino ad allora bipolare ad un sistema tripolare. Ma procediamo con ordine.

Tabella 4. *Composizione partitica e durata delle giunte regionali in Sicilia: il sistema a coalizione dominante (2001-22)*

Leg.	Entrata in carica	Pres. Giunta	Part. Pres.	Part. Vicepres.	Numero dei componenti della Giunta per partito all'insediamento
XIII	25/07/01	Cuffaro	Cdu/Udc	Fi	Fi (5); An (2); Ccd (2); Ns (1); Tecnici (2)
XIV	29/06/06	Cuffaro	Udc	Mpa	An (3); Mpa (2); Fi (2); Udc (1); Tecnici (4)
XV	30/05/08	Lombardo	Mpa	Pdl-Fi	Pdl (5); Mpa (2); Udc (2); Tecnici (3)
XVI	10/11/12	Crocetta	Il Megafono-Pd	Pd-Udc	Pd (4); Udc (3); Il Megafono (1); Tecnici (4)
XVII	29/11/17	Musumeci	DiventeràBellissima	FI	FI (4); Db (2); UdC (2); Mpa (1); CP (1); FdI (1); Lega (1)
XVIII	13/10/22	Schifani	Forza Italia	Lega	FdI (4); Fi (3); Lega (2); Dc (2); Mpa (1)

Tabella 5. *Voti validi (%) ai partiti e numero dei seggi (v.a.) nelle elezioni regionali siciliane (2001-2022)*

	2001		2006		2008		2012		2017		2022	
	voti	seggi										
Pdl	-	-	-	-	33,5	34	12,9	12	-	-	-	-
Fi	25,1	19	19,2	17	-	-	-	-	16,3	12	14,7	11
An/FdI	11,2	8	10,6	9	-	-	-	-	5,6	3	15,1	11
Pd	-	-	-	-	18,8	28	13,4	14	13	11	12,8	11
Ds	10,1	10	14	15	-	-	-	-	-	-	-	-
Margherita	12,3	12	12	15	-	-	-	-	-	-	-	-
Cdu-Ccd/Udc/Nuova Dc	17,5	12	13	11	12,5	11	10,8	11	7,0	5	6,5	4
Rc	2,5	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pdci	1,2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nuovo Psi	2,8	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idv	1,0	1	-	-	1,8	-	3,5	-	-	-	-	-
Biancofiore	2,2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Democrazia Europea	4,5	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nuova Sicilia	4,1	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mpa-Ns	-	-	12,5	10	13,9	15	9,5	9	-	-	-	-
Alleanza Siciliana	-	-	2,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
L'Aquilone	-	-	5,7	6	-	-	-	-	-	-	-	-
Us/Sa	-	-	5,2	4	4,9	-	-	-	-	-	-	-
Lombardo Presidente	-	-	-	-	4,5	-	-	-	-	-	-	-
Finocchiaro Presidente	-	-	-	-	3,1	-	-	-	-	-	-	-
M5s	-	-	-	-	1,7	-	14,9	15	26,7	19	13,6	11

	2001		2006		2008		2012		2017		2022	
	voti	seggi										
Fava Pres./Sel/Verdi	-	-	-	-	-	-	3,1	-	-	-	-	-
Futuro e Libertà per l'Italia	-	-	-	-	-	-	4,4	-	-	-	-	-
Grande Sud Micciché	-	-	-	-	-	-	6,0	5	-	-	-	-
Il Megafono	-	-	-	-	-	-	6,2	5	-	-	-	-
Nello Musumeci Presidente	-	-	-	-	-	-	5,6	4	-	-	-	-
Pid-Cantiere popolare	-	-	-	-	-	-	5,9	5	-	-	-	-
Cento Passi per la Sicilia	-	-	-	-	-	-	-	-	5,2	1	3,0	-
De Luca Sindaco di Sicilia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13,6	7
Sicilia Vera	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,7	-
Pdr-Sicilia Futura	-	-	-	-	-	-	-	-	6,0	2	-	-
Alternativa Popolare	-	-	-	-	-	-	-	-	4,2	-	-	-
Diventerà Bellissima	-	-	-	-	-	-	-	-	6,0	5	-	-
Prima l'Italia – Salvini Premier	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,8	4
Popolari e Autonomisti	-	-	-	-	-	-	-	-	7,1	4	6,8	3
Azione – IV- Calenda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,1	-
Altri	5,5	4	5,3	-	5,3	-	3,8	-	2,7	-	2,3	-
Totali	100	80*	100	87*	100	88*	100	80*	100	62*	100	62*

* Sono indicati solo i seggi assegnati con il sistema proporzionale.

Legenda: Pdl (Popolo della libertà); Ff (Forza Italia); An/Fdl (Alleanza Nazionale/Fratelli d'Italia); Pd (Partito Democratico); Cdu-Ccd/Udc/Nuova Dc (Cristiani Democratici Uniti-Centro Cristiano Democratico/Unione dei Democratici Cristiani/Nuova Democrazia Cristiana); Rc (Rifondazione Comunista); Pdlc (Partito dei Comunisti Italiani); Nuovo Psi (Nuovo Partito Socialista Italiano); Idv (Italia dei Valori); Mpa-Ns (Movimento per l'Autonomia-Nuova Sicilia); Us/Sa (Uniti per la Sicilia/Sinistra L'arcobaleno); M5s (Movimento Cinque Stelle); Fava Pres./Sel/Verdi (Fava Presidente/Sinistra Ecologia Libertà/Verdi); Pid-Cantiere popolare (Popolari di Italia Domani/Cantiere Popolare); Pdr-Sicilia Futura (Patro dei Democratici per le Riforme-Sicilia Futura); Azione – IV – Calenda (Azione-Italia Viva-Calenda).

4.1. *La stagione bipolare: l'offerta politica "centrista"*

La stagione bipolare è dominata dal voto conservatore di cui sono stati interpreti, in particolare, i partiti post-democristiani e le liste autonomiste di centro: in questa stagione si inseriscono i successi di Cuffaro (Cdu-Udc) nel 2001 e nel 2006 e di Lombardo (Mpa) nel 2008.

In particolare, nella prima elezione diretta del Presidente della Regione (giugno 2001), è Salvatore Cuffaro (Cdu) ad essere eletto (59,1%) con oltre 20 punti di vantaggio sul principale sfidante, l'ex sindaco di Palermo, Leoluca Orlando, candidato del centro-sinistra (36,6%). Ex-democristiani sono entrambi gli sfidanti di Cuffaro, sia Orlando che il candidato di Democrazia Europea, Sergio D'Antoni. Primo partito nella Regione diventa Forza Italia (25,1%), con An e Ds rispettivamente secondo e terzo partito, a circa 15 punti da FI – era l'anno dello storico 61 a 0 del centro-destra alle politiche del 13 maggio (i 61 collegi uninominali – 41 alla Camera e 20 al Senato – furono tutti vinti dalla coalizione di centro-destra guidata da Silvio Berlusconi). È però l'area ex-Dc, articolata su ben 4 liste (Cdu, Ccd, Biancofiore e Nuova Sicilia) che, con il 23,8% dei consensi, assicurerà al Presidente Cuffaro un sostegno partitico diretto nell'Ars e la possibilità di governare, per la prima volta nella storia della Regione, per l'intera legislatura – si veda la tab. 6.

Non solo. Tale sostegno gli garantirà la riconferma nelle elezioni del 2006 con il 53% dei voti validi e uno scarto di 11,5 punti rispetto alla candidata indipendente, sostenuta dall'Unione, Rita Borsellino (41,6%). I voti di lista confermano FI primo partito (19,2%) e i Ds a seguire con il 14%. Ancora una volta determinante è, però, l'area ex-Dc (Udc, L'Aquilone) e degli autonomisti di centro (Mpa-Nuova Sicilia, Dc per le Autonomie) che raccoglie assieme ben il 31,4% dei consensi. Dopo meno di due anni, nel gennaio 2008, Cuffaro deve tuttavia dimettersi, dichiarato colpevole di favoreggiamento a Cosa Nostra e rivelazione di segreto d'ufficio e condannato, poi, a 7 anni di reclusione e alla interdizione perpetua dai pubblici uffici.

Tabella 6. *Voti ottenuti da partiti dell'area ex-Dc, da movimenti autonomisti e dal M5S. Elezioni regionali (2001-2022), voti in val. %*

	2001	2006	2008	2012	2017	2022
CCD	8,9	UDC 13,0	UDC 12,5	UDC 10,9	UDC 7,0	DC 6,5
CDU	8,6	L'Aquilone 5,7	Cantiere Pop. 5,9		Alt. Pop. 4,2	
Biancofiore	2,2	Margherita 12,0	All. di Centro 0,3		Arcip. Sic. 2,2	
Margherita	12,3	Sturzo Pres. 0,8				
Democrazia Eur.	4,5					
TOTALE	36,5	30,7	12,5	17,9	13,4	6,5
Ex-Dc						
Nuova Sicilia	4,1	Mpa-Ns 12,5	Mpa 13,9	Mpa 9,5	Pop. e Aut. 7,1	Pop. e Aut. 6,8
Noi Siciliani	0,1	DC Aut. 0,3	Dem. Aut. 3,8	Grande Sud 6,0	PDR SF 6,0	De Luca Sind. 13,6
Primavera Siciliana	1,2	AS 2,4	Lomb. Pres. 4,5	Rivoluz. Sicil. 1,2	Sicil. Liberi 0,7	Sicilia Vera 2,7
Auton.						
			NPolo Sicilia 4,4	#DB 6,0	Altre liste De Luca 1,8	
			Il Megafono 6,2		Sicil. Liberi 0,4	
TOTALE	5,4	15,2	22,2	26,9	19,8	25,3
M5s	-	-	Amici di BG 1,7	M5S 14,9	M5S 26,7	M5S 13,6
TOTALE	-	-	1,7	14,9	26,7	13,6

Nelle elezioni del 2008 è la volta dell'altro ex-Dc (Ccd-Udc), Raffaele Lombardo, leader dal 2005 del Movimento per l'Autonomia (Mpa), che riesce a diventare – come detto – candidato unitario della coalizione di centro-destra. Le elezioni, tenutesi il 13 e 14 aprile, contestualmente alle elezioni politiche, sono un vero e proprio plebiscito per Raffaele Lombardo che ottiene il 65,4% dei voti, con il Mpa terza lista con il 13,9% dietro ai due grandi partiti, Pdl e Pd, rispettivamente al 33,4% e al 18,8%. La principale rivale, Anna Finocchiaro, del Pd, sostenuta anche da La Sinistra L'Arcobaleno, si ferma ad appena il 30% dei consensi. Anche in questo caso, però, il Presidente rassegnerà, nel luglio 2012, con qualche mese di anticipo rispetto alla naturale scadenza, le dimissioni perché coinvolto in un procedimento giudiziario con l'accusa di concorso esterno in associazione mafiosa e voto di scambio (Lombardo verrà, poi, assolto da entrambe le accuse perché il fatto non sussiste in appello ed in forma definitiva dalla Corte di Cassazione nel 2023).

4.2. La stagione tripolare: l'offerta politica "difforme" e di protesta

Nelle elezioni del 2012, viene intaccato, per la prima volta il carattere fino ad allora bipolare della competizione "maggioritaria". La novità più significativa è la presenza – e il successo – del M5S, il cui candidato Presidente, Giancarlo Cancelleri, ottiene il 18,2% dei consensi e la cui lista diventa, con il 14,9% dei voti e 15 seggi, il primo partito dell'isola. Il risultato straordinario del M5s era stato favorito anche dalle divisioni interne al centro-destra che aveva presentato due candidati di area alla presidenza (Nello Musumeci, candidato Presidente di una coalizione composta da Pdl, Cantiere Popolare, Alleanza di Centro e Musumeci Presidente e Gianfranco Miccichè, candidato Presidente di una coalizione composta da Mpa, Grande Sud, Nuovo Polo per la Sicilia-Fli e Partito pensiero azione). Da quando era stata introdotta l'elezione diretta del Presidente della Regione il bipolarismo (si veda la tab. 9) era stato la regola e i due principali candidati alla presidenza avevano raccolto la quasi totalità dei voti (95,7% nel 2001, 94,7% nel 2006, 95,7% nel 2008), nel 2012 i due candidati più votati raccolgono invece poco più della metà dei voti, 56,2%.

In questo quadro di elevata frammentazione (con 10 candidati alla presidenza e 20 liste presentate) e di fine del bipolarismo, la vittoria va

alla coalizione guidata dal candidato della coalizione di centro-sinistra, Rosario Crocetta (il Megafono-Lista Crocetta), un'altra assoluta novità in una Regione governata quasi sempre da coalizioni di centro-destra. Anche per la vittoria di Crocetta è determinate, tuttavia, il peso dei post-democristiani: l'Udc, infatti, passa dall'appoggio alla coalizione di centro-destra nel 2008 all'ingresso nella coalizione di centro-sinistra a sostegno della candidatura di Crocetta nel 2012. La composizione dell'Ars, a causa dell'elevata frammentazione non garantirà, però – nonostante l'assegnazione del premio di maggioranza – una maggioranza assoluta alla coalizione vincente che si fermerà a 39 seggi su 90, un elemento che finirà per segnare la difficile presidenza Crocetta¹¹.

Nelle prime fasi della legislatura, Crocetta conterà sull'appoggio “esterno” dei deputati del M5S, tanto da far parlare di un cosiddetto “modello Sicilia”, ma le elezioni politiche alle porte e l'ingresso nella maggioranza di altri due gruppi presenti all'Ars (Articolo 4 e Sicilia Futura) fanno ben presto venir meno il clima di collaborazione. Nella parte finale della legislatura sarà, poi, la stessa Udc a lasciare la maggioranza di governo per ritornare, in coerenza con la linea politica nazionale del partito, nella coalizione di centro-destra.

Nelle elezioni del 2017, 12 liste supportano 5 diversi candidati alla presidenza: Musumeci per il centro-destra, Cancellieri per il M5S, Micari per il centro-sinistra, Fava per la lista Cento Passi per la Sicilia, La Rosa per gli indipendentisti Siciliani Liberi. Quanto ai risultati, il primo dato politico è l'ulteriore avanzamento del M5S che ottiene il 26,7%, quasi 12 punti percentuali in più rispetto alle regionali 2012, confermandosi primo partito all'Ars con un aumento considerevole dei seggi che passano da 15 a 20 – in una Ars in cui nel frattempo i seggi complessivi erano passati da 90 a 70; la seconda lista più votata, Forza Italia, è a più di 10 punti (16,3%). In questo quadro, il candidato di centro-destra, Musumeci (Diventerà Bellissima), con il 39,9% dei voti, vince, di misura, proprio sul candidato del M5s: Cancellieri ottiene, infatti, ben il 34,6% dei consensi, quasi 10 punti percentuali in più rispetto alla lista collegata (26,7%) – il

¹¹ M. CERRUTO, M. LA BELLA, *Le elezioni regionali in Sicilia del 5 novembre 2017*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale - Italian Journal of Electoral Studies* (QOE-IJES), vol. 80, 2, 2018, pp. 29-82.

centro-sinistra otterrà il 18,7% con la lista Micari Presidente e il 6,2% con la lista Cento Passi per la Sicilia – Fava Presidente.

In questa nuova fase (tripolare) protagonista indiscusso diventa il M5S di Beppe Grillo. La Sicilia rappresenta, d'altronde, fra le Regioni centro-meridionali, quella dove il movimento di Grillo si è maggiormente radicato. La prima apparizione era già avvenuta nelle elezioni regionali siciliane del 2008, poi vinte da Raffaele Lombardo, con la lista Amici di Beppe Grillo, con Sonia Alfano – figlia del giornalista Beppe Alfano ucciso dalla mafia nel 1993 – candidata alla presidenza della Regione (la candidata ottenne il 2,4% dei voti e la lista Amici di Beppe Grillo l'1,7% e nessun seggio). Ma proprio nell'isola si registrerà il primo grande *exploit* su scala nazionale. Tutto inizia con Grillo che decide di attraversare (a nuoto) lo Stretto di Messina per aprire la campagna elettorale delle elezioni regionali siciliane (ottobre 2012). Lo straordinario risultato del nuovo Movimento viene, poi, confermato alle politiche del 2013 (il M5S diventa primo partito in Sicilia tanto alla Camera, 34%, quanto al Senato, 29,5%) ed alle europee del 2014 (il M5S ottiene il 26,3%, secondo partito dietro il Pd al 33,6%). L'ascesa continua con la performance alle regionali del 2017, quando tanto il candidato Presidente quanto la lista raddoppiano i voti delle precedenti elezioni regionali e con i risultati sorprendenti delle elezioni politiche del 2018 (48,8% alla Camera e 48,1% al Senato nella circoscrizione Sicilia)¹². Inizia, poi, la parabola discendente per il Movimento: 31,2% alle Europee del 2019, 28,2% alle politiche del 2022, 13,6% alle regionali dello stesso anno, 16,1% alle europee del 2024 – si veda la tab. 7.

Tabella 7. *Voti e seggi ottenuti dal M5S alle elezioni regionali, politiche ed europee in Sicilia (2008-2024)*

	REG2008	REG2012	POL2013	EUR2014	REG2017	POL2018	EUR2019	POL2022	REG2022	EUR2024
M5S	1,7 (-)	14,9 (15)	34 (13)	26,3 (2)	26,7 (19+1)	48,8 (36)	31,2 (2)	28,2 (7)	13,6 (11)	16,1 (1)

¹² Si veda M. CERRUTO, F. RANIOLO, *From exchange to voice. Voting in Southern Italy*, in *Journal of Modern Italian Studies*, 4, 2018, pp. 418-436.

Le ultime elezioni regionali del 2022 sono le ennesime elezioni “critiche”, che hanno avuto un nuovo effetto di riallineamento del sistema partitico siciliano. Non diversamente da quanto accaduto nelle elezioni politiche, le elezioni conducono alla vittoria del centro-destra; ad avere la meglio, Renato Schifani, esponente di Forza Italia e già Presidente del Senato nella XVI legislatura, che con il 42,4% supera la vera sorpresa di queste ultime elezioni regionali, il candidato indipendente Cateno De Luca del movimento autonomista Sud chiama Nord, che con il 24% dei consensi sopravanza tanto la candidata del centro-sinistra, l'europarlamentare Pd Caterina Chinnici (16,2%), che il candidato del M5S, Nuccio di Paola, ex deputato Ars (15,2%). Fratelli d'Italia, con il 15,1%, diventa il primo partito dell'isola, a seguire il partito del Presidente, FI, al 14,7%; terza lista quella del M5S che raggiunge il 13,6% dei voti dimezzando, però, tanto i voti della precedente elezione (26,7%) quanto i seggi conquistati all'Ars (11 vs. 20).

5. Il voto nelle elezioni regionali (2001-2022)

5.1. Il voto mancante

Le nuove regole del gioco elettorale non hanno, anzitutto, modificato la bassa propensione dei siciliani a recarsi alle urne. Anzi, la percentuale della partecipazione continua a scendere fino al dato – al momento – più basso del 46,7% nelle elezioni del 2017. Il dato della partecipazione manchevole si conferma anche nelle ultime elezioni regionali del 2022, la percentuale della partecipazione è pari al 48,8%, con un 2,1% in più rispetto alle precedenti elezioni, dovuto, però, alla concomitanza con le elezioni politiche. Si conferma (e si amplia), peraltro, nelle ultime elezioni regionali il diverso andamento della partecipazione tra elezioni politiche e regionali (62,8% vs. 48,8%), 14 elettori su cento in più hanno utilizzato le schede per il voto nazionale (Camera e Senato) ignorando quella per il voto regionale – nel ciclo 1947-1996 lo scarto medio era stato di circa 3 punti percentuali non superando mai comunque i sei punti.

A fronte di questa tendenza generale muta, invece, la geografia delle Sicilie dell'*exit* elettorale. Se, in media, 13 punti percentuali separano la Provincia con la più alta percentuale di partecipazione da quella con la percentuale più bassa; le Province sopra la media regionale sono, adesso, Messina e Catania (e non più Ragusa), quelle che registrano valori

percentuali al di sotto della media sono le Province di Enna, Caltanissetta e Agrigento – per una panoramica della nuova distribuzione territoriale del (non) voto si veda la tab. 8.

Dalle prime elezioni regionali del 1947 (affluenza al 79,8%) al 2022 (affluenza al 48,8%) si sono persi poco più di 30 elettori su cento. Mentre il deflusso è, addirittura, di 37 elettori su cento se prendiamo come riferimento il 1976, che rappresenta il picco della partecipazione alle elezioni regionali siciliane, con l'85,9%.

Tabella 8. *Partecipazione elettorale e tasso di astensione nelle elezioni regionali in Sicilia (2001-2022); val.%*

	Regionali 2001	Regionali 2006	Regionali 2008	Regionali 2012	Regionali 2017	Regionali 2022
Agrigento	58,0	53,0	56,3	41,3	39,6	43,0
Caltanissetta	55,0	49,5	56,5	41,4	39,8	40,7
Catania	66,3	62,1	71,0	51,1	51,6	52,2
Enna	54,0	49,8	54,5	41,7	37,7	40,0
Messina	66,5	61,5	69,8	51,2	51,8	53,6
Palermo	65,5	61,7	69,1	46,3	46,4	50,2
Ragusa	65,4	62,9	70,3	49,6	47,3	47,1
Siracusa	59,8	57,1	66,4	48,8	47,6	48,3
Trapani	65,9	59,9	68,2	47,5	45,4	48,1
<i>Sicilia</i>	63,5	59,2	66,7	47,4	46,7	48,8
Tasso di astensione	36,5	40,8	33,3	52,6	53,3	51,2

Ma il sistema politico siciliano va incontro a delle criticità significative che non riguardano solo il “non voto”. Ciò che sembra contraddistinguere la politica siciliana dell'ultimo ventennio è la crescente turbolenza del mercato elettorale e la fluidificazione (se non addirittura la destrutturazione) del sistema di partito. Indicatori eloquenti di tale stato di cose, sono non solo il voto mancante (astensionismo), ma anche il voto instabile (volatilità e fluidità degli elettori), disperso (tra molteplici partiti e liste), personale (micro e macro-personalizzazione) e polarizzato (concentrato su partiti estremi e di protesta).

5.2. *Il voto instabile*

Partendo dall'indice di volatilità (totale), possiamo affermare che quello che ci appariva come un mercato elettorale storicamente incerto e turbolento nel primo cinquantennio di elezioni regionali, rappresenta, per contro, il momento di maggiore concentrazione e unitarietà del sistema partitico siciliano.

Nella seconda fase la volatilità è più che raddoppiata rispetto alla prima, raggiungendo gli incredibili livelli di 42,2 e di 42,4, rispettivamente, nel 2012 e nel 2017 (si veda la tab. 9). Una cifra impressionante, se pensiamo che Mair¹³ considerava una volatilità superiore a 20 come soglia per classificare le elezioni come altamente volatili. Una volatilità simile (45,3) si era avuta solo nel 1996, ma quelle elezioni erano elezioni critiche caratterizzate dalla fine della Prima Repubblica, con la scomparsa dei vecchi partiti (Dc, Psi, Psdi, Pri, Pli, ecc.) e la nascita di nuovi (Fi, An, Ccd-Cdu, Ppi, Prc, ecc.) – in media nella prima fase la volatilità oscilla intorno ai 13 punti (vs. i 31 punti attuali). Gli indici di volatilità indicano, quindi, la destrutturazione del sistema partitico siciliano che sembra cambiare pelle ad ogni tornata elettorale.

Tabella 9. *Indicatori di rendimento del sistema partitico siciliano (2001-2022)*

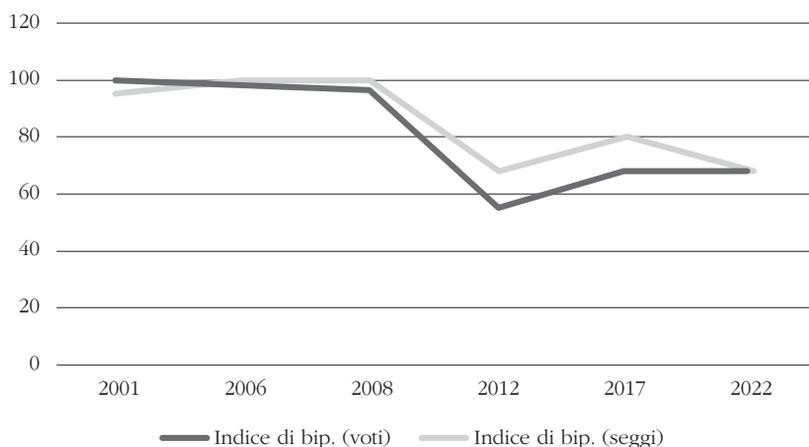
	2001	2006	2008	2012	2017	2022
Volatilità totale	31,3	24,3	10,9	42,2	42,4	36,5
Indice di bipolarismo (voti)	99,5	97,6	96,7	55,1	68,8	68,1
Indice di bipolarismo (seggi)	95,6	100,0	100,0	67,8	80,0	68,6
Indice di dominanza (della maggiore coalizione)	34,8	38,5	31,9	69,6	58,0	50,0
Indice di competizione (fra le 2 maggiori coalizioni)	34,9	25,4	39,5	5,7	15,3	31,9

Come possiamo osservare dalla fig. 2, il periodo 2001-2022 è caratterizzato, anche, dalla fine del bipolarismo e dall'avvio di una configurazione tripolare del sistema partitico siciliano, le due linee dell'indice di bipolarismo (calcolato sui voti e sui seggi) subiscono un vero e

¹³ Si veda P. MAIR, *The election in context*, in M. GALLAGHER, M. MARSH (a cura di), *How Ireland voted 2011: the full story of Ireland's earthquake election*, Palgrave, MacMillan, pp. 283-297.

proprio tracollo: l'indice di bipolarismo che superava stabilmente il 95%, raggiungendo addirittura il 99,5 nel 2001, scende (a partire dal 2012) di quasi 40 punti percentuali, passando al 55% circa. Il sistema partitico siciliano si riscopre, cioè, tripolare grazie soprattutto all'*exploit* del Movimento 5 Stelle che ha avuto in Sicilia, come abbiamo visto, una delle sue principali roccaforti.

Figura 2. Valori dell'indice di bipolarismo (voti e seggi) nelle elezioni regionali (2001-2022)



Un'altra caratteristica saliente è data dal grado di competitività dell'arena elettorale, cioè dal livello di incertezza o, per contro, di prevedibilità dei risultati elettorali soprattutto in termini di identificabilità del probabile vincitore. Per indagare il grado di competitività, come nella prima fase (1947-1996), abbiamo fatto ricorso a due indici calcolati però non più sui partiti maggiori ma sulle coalizioni: l'indice di dominanza, ovvero lo scarto tra i voti validi in percentuale alla coalizione vincente da 100 e l'indice di competizione, ovvero lo scarto percentuale di voti tra le due maggiori coalizioni. L'indice di dominanza ci mostra che, nell'assetto bipolare, la coalizione vincente "dominava" la scena elettorale, lo scarto tra le due maggiori coalizioni era talmente alto (superiore in ogni caso ai 25 punti percentuali) da deprimere al minimo la competizione;

l'assetto tripolare ha modificato e ravvivato la dinamica competitiva. La coalizione vincente non supera più il 50% dei consensi (è, addirittura, al 30,4% con Crocetta nel 2012 e al 42% con Musumeci nel 2017), ciò fa sì che aumenti decisamente l'indice di competizione: lo scarto fra le due maggiori coalizioni è solo del 5,7% nel 2012 (Cd vs. Cs), del 15,3% nel 2017 (Cd vs. M5S), del 30% nelle ultime elezioni regionali del 2022 (Cd vs. ScN).

5.3. *Il voto disperso*

Anche i dati relativi all'offerta partitica per l'Ars offrono elementi per l'analisi del sistema partitico. In particolare, i valori riportati nella tab. 10 permettono di operare una comparazione diacronica del sistema partitico siciliano e di osservarne l'evoluzione del formato (anche rispetto al periodo 1947-1996, per il quale si veda la tab. 2). La tabella 10 riporta i valori relativi, rispettivamente, al numero di liste presentate, al numero di liste che ottengono rappresentanza e al numero effettivo dei partiti (calcolato sul numero dei voti).

Se consideriamo le liste presentate alle elezioni è possibile osservare che il numero medio è diminuito rispetto al periodo 1947-1996 (15,8 rispetto a 22), così come è leggermente diminuito il numero di liste con seggi (9,3 rispetto a 11). In valore assoluto, il massimo di liste presentate si è registrato nel 2001 e nel 2012, in coincidenza con due fasi di passaggio di specie: nel 2001 si introduce l'elezione diretta del Presidente, inaugurando un assetto, per la prima volta, bipolare del sistema; nel 2012, con l'ingresso all'Ars del M5s, si passa ad un sistema tripolare. Per quanto concerne, invece, il numero di liste che accede alla rappresentanza il minimo di liste si è registrato nel 2008 (4) quando si ripropone, a livello regionale, il formato del gioco nazionale con due grandi partiti (Pdl e Pd) che da soli mettono assieme il 52,2% dei consensi. Per quanto riguarda, invece, il numero effettivo di partiti, si contano adesso nel mercato elettorale 7,9 partiti effettivi contro i 4,5 del periodo 1947-1996. Anche qui il picco lo ritroviamo nel 2012 in un sistema partitico che si scopre volatile e tripolare.

Tabella 10. *La frammentazione del sistema partitico siciliano (2001-2022)*

	2001	2006	2008	2012	2017	2022
Numero di liste presentate	20	12	12	20	12	19
Numero di liste che ottengono seggi	18	8	4	9	9	8
Numero effettivo di partiti	7,9	8,0	5,2	10,4	7,1	8,8

A questo punto è interessante rileggere anche l'andamento del rapporto tra voti validi e seggi ottenuti, ovvero il grado di non proporzionalità, registrato nella seconda fase (2001-2022) caratterizzata dal passaggio da un sistema elettorale proporzionale ad un sistema elettorale "maggioritario" (si veda la fig. 3).

Come detto, l'indice di Gallagher si era mantenuto su livelli estremamente bassi durante l'intera fase 1947-1996 (il valore medio era stato pari a 2,9), conseguenza di un sistema proporzionale (quasi) puro. Dal 2001, l'introduzione di un "sistema proporzionale a premio di maggioranza variabile" (e, soprattutto, poco dopo, l'introduzione di una soglia di sbarramento al 5% per tutte le liste) provoca un incremento dell'indice, che toccherà il suo picco nel 2008, quando la disproporzionalità schizzerà a 11,9: l'indice balza, così, nella "zona maggioritaria" con solo 4 delle 12 liste in gioco che superano la soglia e conquistano seggi all'Ars (oltre a Pdl, Mpa e Udc, nella coalizione di centro-sinistra solo il Pd).

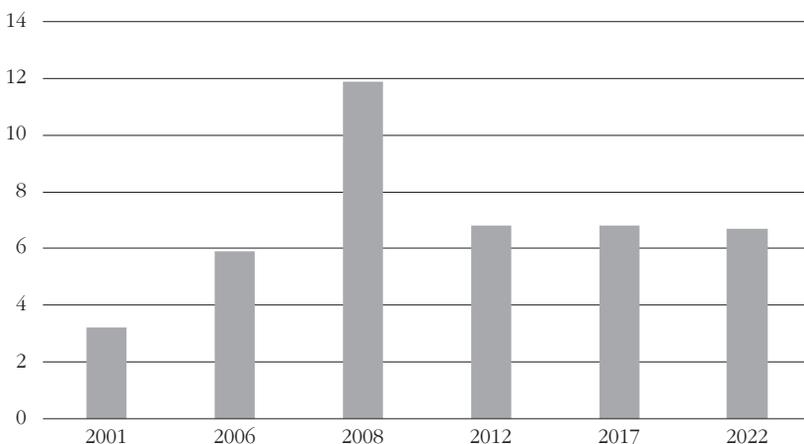
Questa più decisa dis-rappresentatività, spiegata dalla riproposizione a livello regionale del formato del gioco nazionale (Pdl e Pd), presenta qualche variazione di rilievo in Sicilia, rappresentata dal ruolo dei post-democristiani e degli autonomisti – nella sola coalizione di centro-destra, ad esempio, le liste del Mpa (13,9%), dell'Udc (12,5%), dei Democratici Autonomisti (3,8%) e di Sicilia Forte e Libera - Lombardo Presidente (4,5%) mettono assieme il 34,7% dei voti – vs. il 33,4% del Pdl.

Desti maggiore sorpresa il valore (basso) dell'indice nel 2001 (3,2) e nel 2006 (5,9); tuttavia, nel 2001, si applicava ancora la disposizione transitoria che prevedeva l'osservanza delle regole che disciplinavano l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario, nel 2006 – con la nuova legge elettorale regionale – il valore dell'indice inizia a salire, è pari a 5,9, si tratta tuttavia di una tornata elettorale in cui non scatta il

premio di maggioranza – la coalizione vincente aveva, infatti, raggiunto il 60% dei seggi con il riparto proporzionale (53 seggi su 90).

A partire dal 2012, il fatto nuovo è rappresentato dall'*exploit* del M5S. Nel nuovo assetto tripolare l'indice si stabilizza poco sotto i 7 punti (6,8 nel 2012 e nel 2017, 6,7 nel 2022) con, rispettivamente, l'85,3%, il 93% e il 90% dei voti validi rappresentati all'Ars. Va sottolineato, inoltre, che se da un lato la dimensione dell'Ars è diminuita agendo come prima e ulteriore leva di disproporzionalità del sistema elettorale, dall'altro lato, la dis-rappresentatività viene spesso “depotenziata” dall'adattamento strategico degli stessi partiti attraverso quella che possiamo definire la “proporzionalizzazione del premio di maggioranza”: i seggi del listino regionale (assegnati in tutte e tre le ultime consultazioni) vengono, cioè, ripartiti in base alla forza elettorale dei diversi partiti della coalizione (2012: 4 Crocetta Presidente, 3 Pd, 2 Udc; 2017: 2 Db, 2 Fi, 1 Pop. e Aut., 1 Udc, 1 Fdi-Noi con Salvini; 2022: 2 Fdi, 2 Fi, 1 Pop. e Aut., 1 Dc, 1 Prima l'Italia).

Figura 3. *Valori dell'indice di disproporzionalità di Gallagher nelle elezioni regionali (2001-2022) – l'indice è calcolato solo sui seggi assegnati con il sistema proporzionale*



5.4. *Il voto personale*

Un'altra questione rilevante da indagare è quella che riguarda il grado di personalizzazione che, dopo l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Regione, si presenta sotto due possibili forme: la macro-personalizzazione che vede come protagonisti i candidati alla presidenza e la micro-personalizzazione che ruota attorno ai candidati deputati, ed in particolare ai cosiddetti campioni delle preferenze.

In particolare, la macro-personalizzazione può essere misurata dal cosiddetto indice di personalizzazione, ovvero dal rapporto tra i voti espressi per il candidato alla presidenza e il totale dei voti alle liste provinciali collegate; gli indici di personalizzazione ci consentono di misurare *se* e *quanto* il consenso al Presidente ecceda (o meno) quello rivolto alle liste che lo sostengono.

Un primo dato che emerge (si veda la tab. 11) è una tendenza (quasi) generalizzata a valori dell'indice superiori a uno, salvo i casi di Cuffaro e di Schifani, i voti attribuiti al candidato Presidente sono stati cioè sempre maggiori rispetto a quelli della coalizione di riferimento. In secondo luogo, gli indici di personalizzazione sono stati sempre maggiori per i candidati alla presidenza di centro-sinistra nei confronti dei candidati di centro-destra: si vedano, ad esempio, le *performance* di Orlando nel 2001 (1,29), di Borsellino nel 2006 (1,22), di Finocchiaro nel 2008 (1,12). Paradossale, invece, il caso di Crocetta nel 2012 che ottiene un indice di personalizzazione più basso (1,06) rispetto ai precedenti candidati di centro-sinistra ma che risulta l'unico ad uscire vincitore dalla competizione elettorale. Infine, un ulteriore dato è che gli indici di personalizzazione risultano poi decisamente più alti per due esponenti di movimenti di protesta o autonomisti, Giancarlo Cancellieri del M5S nel 2017 (1,41) e Cateno De Luca della lista De Luca Sindaco di Sicilia – Sud chiama Nord nel 2022 (1,49).

Tabella 11. *Voti ai primi due candidati Presidente, differenza voti e indice di personalizzazione (2001-2022)*

	Voti	Differenza voti in valore ass.	Indice di personalizzazione
Regionali 2001			
SALVATORE CUFFARO	1572178 (59,1)		
Totale liste provinciali collegate	1623519 (65,2)	51341	0,97
LEOLUCA ORLANDO	972101 (36,6)		
Totale liste provinciali collegate	755563 (30,3)	216538	1,29
Regionali 2006			
SALVATORE CUFFARO	1374626 (53,1)		
Totale liste provinciali collegate	1513531 (61,5)	138905	0,91
RITA BORSELLINO	1078259 (41,6)		
Totale liste provinciali collegate	887437 (36,1)	190822	1,22
Regionali 2008			
RAFFAELE LOMBARDO	1862959 (65,3)		
Totale liste provinciali collegate	1833903 (68,1)	29056	1,02
ANNA FINOCCHIARO	866044 (30,4)		
Totale liste provinciali collegate	770059 (28,6)	95985	1,12
Regionali 2012			
ROSARIO GROCETTA	617073 (30,5)		
Totale liste provinciali collegate	583547 (30,4)	33526	1,06
SEBASTIANO MUSUMECI	521022 (25,7)		
Totale liste provinciali collegate	471.934 (24,7)	49088	1,10

	Voti	Differenza voti in valore ass.	Indice di personalizzazione
Regionali 2017			
SEBASTIANO MUSUMECI	830821 (39,9)		
Totale liste provinciali collegate	809121 (42,0)	21700	1,03
GIANCARLO CANCELLERI	722555 (34,7)		
Totale liste provinciali collegate	513359 (26,7)	209196	1,41
Regionali 2022			
RENATO SCHIFANI	887215 (42,1)		
Totale liste provinciali collegate	934322 (50,0)	47107	0,95
CATENEO DE LUCA	505386 (24,0)		
Totale liste provinciali collegate	338765 (18,1)	166621	1,49

La micro-personalizzazione viene misurata, invece, dall'elevato uso del voto di preferenza, indice della forte personalizzazione della cultura politica siciliana. Il tasso di preferenza ha oscillato nel ventennio preso in considerazione intorno al 78%, con i tassi di preferenza più alti, rispettivamente, nel 2006 e nel 2012, quando maggiore era il grado di competitività nell'arena elettorale (si veda la tab. 12). Se vogliamo, però, delineare il fenomeno meglio di quanto appaia dagli indici aggregati, va sottolineato che esso assume toni diversi in relazione tanto alle diverse forze politiche quanto alla distribuzione territoriale.

Dal primo punto di vista, esso mostra una maggiore enfasi per le liste post-democristiane che sono quelle maggiormente in grado di attrarre voti di preferenza, superando spesso il 90% e, per distacco, la media regionale; attorno alla media le altre liste di centro-destra e di centro-sinistra. A staccarsi in modo significativo dagli altri partiti, le liste della sinistra radicale e le liste di protesta, dal Movimento 5 Stelle alle liste legate nell'ultima consultazione a Cateno De Luca (Sud chiama Nord, Sicilia Vera, ecc.), liste decisamente più deboli nell'attrarre voti di preferenza – ed è proprio alla luce di questa debolezza che il successo ottenuto da queste forze politiche appare, in Sicilia, una novità ancora più sorprendente.

Dal secondo punto di vista, vanno tenute presenti talune rilevanti differenziazioni sul piano territoriale; il campo di variazione è evidente nella polarizzazione tra le Province di Agrigento (74,7%, media del periodo) e Messina (70,7%), realtà dove la personalizzazione del voto è sempre stata più estesa e le Province di Ragusa (56,6%, media del periodo) e Palermo (60,9%), dove il rapporto individualistico con la politica assume connotazioni meno marcate rispetto al resto della Regione.

Tabella 12. Tassi di preferenza per partito nelle elezioni regionali (2001-2022), val. %

	2001	2006	2008	2012	2017	2022
Partito Democratico	-	-	60,4	84,6	86,8	58,4
Democratici di Sinistra	82,2	71,7	-	-	-	-
La Margherita	83,0	87,1	-	-	-	-
Rifondazione Comunista	58,5	-	-	-	-	-
Partito dei Comunisti Italiani	69,3	-	-	-	-	-
Nuovo Psi	84,1	-	-	-	-	-
An/Pdl/FdI	87,0	91,2	65,1	88,9	-	65,0
Fi/PdL/Fl	76,9	85,0	-	-	80,0	69,0
Noi Siciliani	29,2	-	-	-	-	-
Msi-Fv/La Des-Ft	57,6	12,2	65,8	-	-	-
Biancofiore	94,1	-	-	-	-	-
Nuova Sicilia	92,1	-	-	-	-	-
Democrazia Europea	88,0	-	-	-	-	-
Italia dei Valori	61,1	-	40,5	85,3	-	-
Ccd-Cdu/Udc/Dc	89,7-93,5	92,8	85,7	95,5	91,6	93,7
Prima l'Italia	-	-	-	-	-	93,0
Popolari e Autonomisti	-	-	-	-	-	95,8
De Luca Sindaco di Sicilia	-	-	-	-	-	42,9
Sicilia Vera	-	-	-	-	-	88,0

	2001	2006	2008	2012	2017	2022
Cento Passi	-	-	-	-	70,9	66,6
Movimento 5 Stelle	-	-	-	49,6	57,7	32,1
Mpa-Ns	-	96,1	89,7	96,8	-	-
Alleanza Siciliana	-	72,4	-	-	66,6	-
AP Centristi per Micari	-	-	-	-	96,1	-
Idea Sicilia	-	-	-	-	96,5	-
PDR Sicilia Futura	-	-	-	-	95,6	-
Diventerà Bellissima	-	-	-	-	88,4	-
Arcipelago Sicilia	-	-	-	-	83,0	-
Siciliani Liberi	-	-	-	-	67,5	-
L'Aquilone	-	95,4	-	-	-	-
Us/Sa/F.Sin-Sel	-	88,3	66,2	82,9	-	-
Lombardo Presidente	-	-	89,4	-	-	-
Finocchiaro Presidente	-	-	60,0	-	-	-
Il Megafono Lista Crocetta	-	-	-	83,6	-	-
Cantiere Popolare	-	-	-	95,1	-	-
Musumeci Presidente	-	-	-	83,0	-	-
Alleanza di Centro	-	-	-	52,0	-	-
Grande Sud	-	-	-	95,1	-	-
Futuro e Libertà per l'Italia	-	-	-	95,4	-	-
Piazza Pulita	-	-	-	28,8	-	-
Popolo dei Forconi	-	-	-	64,0	-	-

	2001	2006	2008	2012	2017	2022
Sturzo Presidente	-	-	-	86,1	-	-
Rivoluzione Siciliana	-	-	-	85,6	-	-
Partito Comunista	-	-	-	25,5	-	-
Volontari per l'Italia	-	-	-	53,2	-	-
Tutte le liste	83,2	86,3	71,0	83,5	77,8	65,0

Legenda: Nuovo Psi (Nuovo Partito Socialista Italiano); An/Pdl/Fdl (Alleanza Nazionale/Popolo della libertà/Fratelli d'Italia); Fi/Pdl/Fi (Forza Italia/Popolo della libertà/Forza Italia); Msi-Fr/La Des-Ft (Movimento Sociale Italiano-Fiamma Tricolore/La Destra-Fiamma Tricolore); Cdu-Ccd/Udc/Nuova Dc (Cristiani Democratici Uniti-Centro Cristiano Democratico/Unione dei Democratici Cristiani/Nuova Democrazia Cristiana); Mpa-Ns (Movimento per l'Autonomia-Nuova Sicilia); AP Centristi per Micari (Alternativa Popolare Centristi per Micari); PDR-Sicilia Futura (Patto dei Democratici per le Riforme-Sicilia Futura); Us/Sa/F.Sin.-Sel (Uniti per la Sicilia/Sinistra L'arcobaleno/Federazione della Sinistra-Sinistra Ecologia e Libertà).

La micro-personalizzazione risulta, poi, ancora più evidente nel caso dei cosiddetti “campioni delle preferenze”, candidati che detengono un rilevante pacchetto di voti che viene mantenuto nel tempo e spesso spostato indipendentemente dalle scelte partitiche o coalizionali (emblematico, nelle ultime due elezioni, ad esempio, il caso di Luca Sammartino che nel 2017 era risultato il primo tra i campioni delle preferenze con 32 mila voti raccolti nella circoscrizione di Catania nella lista del Pd – coalizione di centro-sinistra, il miglior risultato di sempre nella storia dell’Ars; lo stesso Sammartino, nelle elezioni regionali del 2022, raccoglierà oltre 20 mila voti nella lista Prima l’Italia all’interno della coalizione di centro-destra).

6. Conclusioni

L’introduzione dell’elezione diretta del Presidente della Regione e l’affermarsi sulla scena politica di nuovi attori – dal Movimento per l’Autonomia al Megafono, dal Movimento 5 Stelle a Sud chiama Nord – inizia a minare sempre più, prima *dall’interno* del sistema e poi *dall’esterno*, l’assetto del sistema politico regionale; assetto che, negli ultimi vent’anni, sembrava aver assunto la connotazione di un sistema “a coalizione dominante”¹⁴ (vs. il sistema “a partito dominante” che, come abbiamo visto, aveva dominato la prima fase della storia elettorale siciliana).

Il quadro sinottico riportato nella tab. 13 evidenzia gli elementi che hanno finito per caratterizzare questa seconda fase: crescita esponenziale dell’offerta politica “difforme” e di protesta (vs. il calo dell’offerta politica “centrista”), partecipazione manchevole, alta volatilità e crisi del bipolarismo, aumento della frammentazione e alta disproporzionalità, forte personalizzazione.

¹⁴ Ci si riferisce, in particolare, al fatto che da un sistema caratterizzato, nella prima fase, dal ruolo predominante della Democrazia Cristiana (sistema “a partito dominante”) si passi ad un sistema che, sebbene sfidato da più fronti (centro-sinistra, Movimento 5 Stelle, Sud chiama Nord, ecc.) ha visto al governo della Regione, quasi ininterrottamente, la coalizione di centro-destra (sistema “a coalizione dominante”).

Tabella 13. *Quadro sinottico 2001-2022*

	2001	2006	2008	2012	2017	2022
L'offerta politica "centrista"						
Voti ottenuti da partiti dell'area ex-Dc	36,5	30,7	12,5	17,9	13,4	6,5
L'offerta pol. "difforme" e di protesta						
Voti ottenuti da partiti auton, e M5s	5,4	15,2	23,9	41,8	46,5	38,9
Il voto mancante						
Tasso di astensionismo	36,5	40,8	33,3	52,6	53,3	51,2
Il voto instabile						
Volatilità totale	31,3	24,3	10,9	42,2	42,4	36,5
Indice di bipolarismo	95,5	97,6	96,7	55,1	68,7	68,1
Il voto disperso						
Numero di liste presentate e con seggi	20 (18)	12 (8)	12 (4)	20 (9)	12 (9)	19 (8)
Indice di disproportionalità	8,2	5,9	11,3	8,9	8,5	8,9
Il voto personale						
Indice di personalizzazione	1,07	1,02	1,05	1,08	1,17	1,09
Tassi di preferenza	83,2	86,3	71,0	83,5	77,8	65,0

In questo quadro, le elezioni regionali del 25 settembre 2022, le diciottesime nella storia elettorale regionale, sono anzitutto balzate (proseguendo lungo la strada tracciata dalle elezioni del 2012 e del 2017) ai primi posti per intensità dell'astensionismo (51,2%), nonostante lo svolgimento in simultanea con le elezioni politiche. Sono, inoltre, le ennesime elezioni "critiche", che hanno avuto cioè effetti di riallineamento sul sistema partitico. Da qui l'immagine di questo ventennio come transizione politica senza fine, stabile instabilità, centrifugazione permanente del quadro politico; parlare di elezioni critiche ci porta, infatti, ad andare oltre la semplice considerazione dell'affluenza alle urne.

Guardando all'ultimo ventennio, gli spostamenti di voto degli elettori sono stati notevolissimi al punto da condurre ad una riconfigurazione del sistema partitico ad ogni tornata, solo parzialmente temperata dal ruolo delle coalizioni. Se allarghiamo lo sguardo alla prima fase una mobilità di 45 elettori su 100 si era avuta solo nel 1996 nel passaggio

dalla Prima alla Seconda Repubblica. Una destrutturazione sistemica, dunque, dalla quale emerge il paradosso per cui il momento di maggiore concentrazione e unitarietà del sistema partitico siciliano è proprio quello del primo cinquantennio di elezioni regionali grazie al ruolo pivotale svolto allora dalla Dc e, ciò nonostante, una narrazione che descrive quel periodo come caratterizzato da un mercato elettorale storicamente incerto e turbolento.

Anche l'altra costante del comportamento degli elettori siciliani, ovvero la continuità del colore politico nel governo nell'isola – con l'affermazione quasi sistematica della coalizione di centro-destra –, viene adesso sfidata da più fronti (oltre che dalle divisioni interne allo stesso centro-destra). Non più soltanto dal centro-sinistra (che riesce, grazie all'apporto dell'Udc, a vincere nel 2012 con Crocetta), ma anche dal M5S che sfiora il successo nel 2017 con il 34,7% (vs. il 39,9 del candidato del centro-destra) e ancor più a sorpresa dal movimento Sud chiama Nord di Cateno De Luca, candidato indipendente alla presidenza della Regione nel 2022 (che ottiene il 24% vs. il 42% del candidato del centro-destra).

Sostanzialmente si tratta di tre elementi – affermazione di un'offerta politica "difforme" e di protesta (dalle liste di matrice autonomista al M5S), spostamento di voto degli elettori, divisioni interne al centro-destra – che lasciano presagire che il gigante abbia ormai "i piedi d'argilla". Le recenti vicissitudini politiche del governo Schifani, insediatosi a seguito delle elezioni regionali del settembre 2022, confermano tali impressioni. Non è bastata, infatti, la solida maggioranza all'Ars (40 seggi su 70) per evitare le fasi di stallo politico e le pietre d'inciampo (da ultimo, la mancata approvazione della proposta di re-introduzione del voto diretto nelle Province in Sicilia, uno dei punti focali del programma elettorale; l'Assemblea con voto segreto ha, infatti, bocciato il disegno di legge) che sembrano essere alimentate dalla ricerca di nuovi equilibri nel sistema politico regionale.

Una situazione politica quest'ultima che ha finito per dare la stura, con le elezioni regionali ancora lontane, a nuove prove di alleanza per le opposizioni sul modello del "campo largo" lanciato, a livello nazionale, dal Partito Democratico e dal M5S. Un fronte comune, alternativo al centro-destra, che vede in Sicilia assieme a Pd e M5S anche il movimento autonomista ScN di Cateno De Luca.

An endless political transition.

The Sicilian political system put to the test of the vote

Maurizio Cerruto, Marco La Bella

Abstract: L'articolo prende in esame i risultati delle elezioni regionali siciliane nel ventennio 2001-2022 nel quadro delle continuità e discontinuità, che si delineano, a partire dal secondo dopoguerra, nella storia politico-elettorale dell'isola. Un ventennio quello preso in esame che si apre con un nuovo sistema elettorale e l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Regione, due novità che metteranno alla prova il sistema politico siciliano che entrerà in una transizione politica senza fine. L'affermarsi sulla scena di nuovi attori politici (Movimento per l'Autonomia, Movimento 5 Stelle, Sud chiama Nord) minerà, infatti, l'assetto del sistema politico regionale e lo stesso sistema "a coalizione dominante", sistema che viene adesso sfidato da più fronti: non più (e non tanto) dal centro-sinistra (che riesce ad affermarsi nel 2012 con Crocetta), ma dal M5S che sfiora il successo nel 2017 con il 34,7% (vs. il 39,9 del candidato del centro-destra) e ancor più, a sorpresa, dal movimento Sud chiama Nord di Cateno De Luca, candidato indipendente alla presidenza della Regione, nel 2022. Il contesto siciliano diventa ancora più interessante alla luce delle nuove prove di alleanza sul modello del "campo largo", un fronte comune, alternativo al centro-destra, che vede in Sicilia assieme a Pd e M5S anche il movimento autonomista ScN di Cateno De Luca.

Abstract: The article examines the results of the Sicilian regional elections over the two decades from 2001 to 2022 within the context of continuities and discontinuities that have emerged since the post-World War II period in the political-electoral history of the island. This twenty-year period begins with the introduction of the direct election of the Regional President and a new electoral system, two innovations that would test the Sicilian political system and lead it into an unending political transition. The emergence of new political actors (Movement for Autonomy, Five Star Movement, South Calls North) will, in fact, undermine the structure of the regional political system and the "dominant coalition" system, which is now challenged on multiple fronts: no longer (and not as

much) by the center-left (which managed to assert itself in 2012 with Crocetta), but by the M5S, which came close to success in 2017 with 34.7% (vs. 39.9% for the center-right candidate) and, even more surprisingly, by the South Calls North movement led by Cateno De Luca, an independent candidate for the regional presidency, in 2022. The Sicilian context becomes even more interesting in light of new alliance attempts based on the “broad field” model, a common front alternative to the center-right, which in Sicily includes Pd and M5S as well as the autonomist movement ScN of Cateno De Luca.

Parole chiave: Elezioni regionali, astensionismo, competizione, tripolarismo, personalizzazione, partiti di protesta

Keywords: Regional elections, Abstentionism, Competition, Tripolarism, Personalization, Protest parties

Quale ruolo per il livello intermedio degli enti locali nelle politiche sociali e socio-sanitarie? Riflessioni sulla governance multilivello della Città metropolitana di Bologna*

*Alessandra Apollonio, Martina Belluto, Francesco Bertoni, Maria Chiara Patuelli***

1. Introduzione

Il tema del riordino territoriale degli enti locali, che ha caratterizzato lo scorso decennio e ha portato all'approvazione della l. 7 aprile 2014, n. 56, è di nuovo al centro di riflessioni e iniziative di carattere legislativo. In particolare, è il ruolo delle Province e delle Città metropolitane ad essere sotto i riflettori: diversi progetti di legge mirano a introdurre nuovamente organi a elezione diretta e ad avviare un processo di ridefinizione delle funzioni.

La necessità di razionalizzazione del sistema delle autonomie locali ha ricevuto forte impulso a seguito della lettera della Banca Centrale Europea al Governo italiano del 2011, che elencava una serie di misure di risanamento economico urgenti da introdurre nel Paese, tra cui «Misure per abolire o fondere organi amministrativi intermedi (come le Province), azioni mirate a sfruttare le economie di scala nei servizi pubblici locali». A tale lettera sono seguite negli anni diverse iniziative di riordino istituzionale degli enti locali¹ che si sono concluse con l'approvazione della

* Il presente articolo costituisce una rielaborazione delle riflessioni presentate in occasione della XVI Conferenza ESPAnet Italia 2023 «Sistemi di welfare in transizione: tra equità e sostenibilità», all'interno del panel 33 «Le nuove sfide del welfare locale, tra crisi globali e frammentazione territoriale», a cura di Alba Angelucci ed Eduardo Barberis.

** Funzionari, settore Istruzione e Sviluppo sociale, Città metropolitana di Bologna.

¹ Per una descrizione dettagliata sulle diverse iniziative legislative che hanno condotto alla Legge Delrio, si vedano: F. FABRIZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, 2014; D. MONE, *Città metropolitana. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *federalismi.it*, n. 8, 2014, pp. 1-34; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Mila-

l. n. 56/2014 “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni”, anche nota come “legge Delrio”.

L’aspetto più critico dell’applicazione della riforma della l. n. 56/2014 ha riguardato il fatto che è stata affiancata da altre misure di drastico contenimento della spesa pubblica, come i provvedimenti relativi al concorso degli enti locali, al risanamento dei conti pubblici e alla contemporanea riduzione del personale, come di fatto si è visto con l’approvazione della successiva l. 23 dicembre 2014, n. 190 (“Legge di Stabilità 2015”). Tali provvedimenti hanno ostacolato la complessa attuazione della riforma, che non si poneva simili obiettivi. Il processo di riordino previsto dalla legge Delrio, in altre parole, a causa degli ulteriori provvedimenti che ad essa si sono affiancati, è avvenuto in senso inverso a quanto inizialmente concepito, partendo dai vincoli finanziari e non dalla natura delle funzioni riconosciute agli enti di secondo livello, con l’obiettivo di conseguire maggiore efficienza nell’utilizzo delle risorse². Questa dinamica si è resa particolarmente evidente nell’ambito delle politiche sociali e socio-sanitarie: nel tentativo di semplificare l’azione amministrativa, la legge Delrio ha attribuito alle Città metropolitane una generica funzione di “sviluppo sociale” ed ha lasciato al sistema degli enti locali l’organizzazione e la concretizzazione delle funzioni di sviluppo sociale e socio-sanitario.

A partire dal 2014 in Emilia-Romagna, nell’area delle politiche sociali e socio-sanitarie, alcune tra le attività precedentemente assegnate alle Province sono state gradualmente centralizzate in Regione, mentre altre sono state decentrate nei Distretti. Con l’assegnazione in Regione di alcune funzioni amministrative prima svolte dalla Provincia, sono diminuite anche le risorse economiche statali e regionali, e parte del personale è stato trasferito

no, Giuffrè, 2015; M. DI GIULIO, S. PROFETI, *Eppur si muove? Il riordino territoriale oltre la crisi*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2016, pp. 311-340.

² F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l’opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015, pp. 2-11; C. TUBERTINI, *Riflessioni in tema di razionalizzazione del sistema regionale e locale e sostenibilità dei servizi ai cittadini*, in *Autonomie locali e servizi sociali. Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare*, 1, 2018, pp. 19-32; L. VANDELLI, *Ruolo e forma di governo delle città metropolitane. Qualche riflessione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, pp. 1-11; C. TUBERTINI, *Regioni e organizzazione dei poteri locali alla luce delle recenti riforme istituzionali*, in *Regional Studies and Local Development*, 1, 2020, pp. 139-153.

in Regione³. Parallelamente, è stata individuata la Conferenza territoriale sociale e sanitaria metropolitana di Bologna (d'ora in poi, CTSSM) quale organo politico per l'esercizio della funzione di coordinamento e programmazione delle politiche sociali, socio-sanitarie e sanitarie.

Alla luce di queste considerazioni, il contributo intende presentare il ruolo della CTSSM nelle politiche di welfare e il funzionamento delle sue strutture tecniche di supporto. Attraverso alcuni casi significativi, verranno illustrate le principali azioni di coordinamento promosse a livello metropolitano, mettendo in risalto come alcune attività di carattere sovralocale possano concorrere allo sviluppo di interventi prossimi ai territori, in un'ottica di gestione integrata e omogenea dei servizi alla persona.

2. La governance sociale, socio-sanitaria e sanitaria metropolitana

Come anticipato in precedenza, la legge Delrio e la successiva legge regionale attuativa (l. Emilia Romagna 30 luglio 2015, n. 13⁴) hanno attribuito alla Città metropolitana di Bologna una generica funzione di sviluppo sociale, che i successivi atti non hanno tuttavia definito in maniera puntuale⁵. La l. n. 56/2014 (come anche lo Statuto della Città metropolitana) indirizza l'ente a prevedere forme di organizzazione in comune delle funzioni metropolitane e comunali, eventualmente differenziate per aree territoriali, secondo principi di semplificazione, economicità ed efficienza.

I documenti che istituiscono la Città metropolitana⁶ tratteggiano un ruolo dell'ente pensato principalmente in un'ottica di collaborazione con gli

³ Cfr. M. MIRFAKHRAIE, *La Città metropolitana di Bologna a quattro anni dalla sua istituzione. Un'analisi sul campo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 39, 2018, pp. 917-941.

Per una riflessione in merito alla specificità del contesto bolognese, si veda anche L. VANDPELLI, *Prospettive della Città metropolitana nell'area bolognese*, disponibile su: https://www.astrod-online.it/static/upload/protected/Vand/Vandelli_21_09_06.pdf (consultato il 30/06/2024).

⁴ Legge regionale n. 13/2015 «Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni».

⁵ Per approfondire il tema si rimanda a F. BERTONI, A. APOLLONIO, *La governance a livello intermedio come strumento di omogeneità territoriale: il caso dell'area metropolitana bolognese*, in *Autonomie locali e servizi sociali, Autonomie locali e servizi sociali. Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare*, 1, 2018, pp. 33-52.

⁶ Si fa riferimento in particolare allo Statuto e alla Convenzione quadro per la collaborazione istituzionale fra Città metropolitana, Unioni e singoli Comuni dell'area bolognese. Si veda a

Enti Locali (in particolare, con i Comuni/Unioni di Comuni), attraverso: a) la creazione di uffici comuni; b) l'avvalimento di uffici della Città metropolitana e c) altre forme di collaborazione funzionali, più leggere ed individuate di volta in volta.

Le funzioni di programmazione e di coordinamento di area vasta nelle politiche sociali, socio-sanitarie e sanitarie sono invece state attribuite dalla l.r. n. 13/2015 alla già citata CTSSM, nata dalla fusione delle preesistenti CTSS di Bologna e CTSS di Imola per «garantire il coordinato sviluppo delle attività delle Aziende sanitarie di Bologna e di Imola, e degli altri soggetti istituzionali competenti, con riferimento sia alle politiche per la salute ed il benessere sociale, sia al funzionamento ed all'erogazione dei servizi sanitari, socio-sanitari e sociali» (art. 60).

Tale organismo collegiale – come viene ribadito nel Piano Sociale Sanitario Regionale 2017-2019 (PSSR)⁷ – ha funzioni di indirizzo, consultive, propulsive, di verifica e controllo, ma anche di coordinamento e integrazione, competenze che si esplicitano soprattutto nel raccordo tra Regione ed ambiti distrettuali, così come nelle azioni di integrazione delle politiche che concorrono alla promozione della salute.

Inoltre, sulla base di quanto previsto dalla DGR n. 1442/2016⁸, alla CTSSM sono state assegnate competenze programmatiche potenziate rispetto alle altre CTSS della Regione Emilia-Romagna, in particolare attraverso l'approvazione dell'Atto di indirizzo e coordinamento triennale⁹, ossia dell'insieme delle strategie politiche e di programmazione territoriale di area sociale, socio-sanitaria e sanitaria.

La DGR n. 1442/2016 prevede inoltre che la CTSSM sia dotata di un Ufficio di Supporto e di una Struttura Tecnica per garantire il raccordo tecnico, amministrativo ed organizzativo dei soggetti partecipanti alla Conferenza. L'Ufficio di Supporto, quale organo di natura tecnica con funzioni

tal proposito S. BIANCHINI, *Lo Statuto della Città metropolitana di Bologna*, in *Gli statuti delle città metropolitane. Modelli a confronto*, special issue *Istituzioni del Federalismo*, 2014, pp. 59-82.

⁷ Piano Sociale Sanitario Regionale 2017-2019 (PSSR), disponibile su: <https://salute.regione.emilia-romagna.it/ssr/organizzazione/piano-sociale-e-sanitario> (consultato il 10/07/2024).

⁸ DGR 1442/2016 "Disciplina della composizione, funzioni e modalità di funzionamento della Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria Metropolitana di Bologna".

⁹ Si tratta di un atto di programmazione di ambito metropolitano, che contiene le priorità strategiche in area sociale, socio-sanitaria e sanitaria.

di coordinamento atto a garantire omogeneità territoriale, è composto dai responsabili di tutti gli Uffici di Piano, dai Direttori delle Attività Socio-Sanitarie e dai Direttori di Distretto o loro delegati¹⁰ e rappresenta pertanto il luogo di confronto tra gli Enti Locali (con i Responsabili degli Uffici di Piano) e le Aziende Sanitarie (con i Direttori delle Attività Socio-Sanitarie e i Direttori di Distretto)¹¹. Attraverso l'organizzazione di incontri con cadenze periodiche, l'Ufficio di Supporto affronta e discute le tematiche sociali e sanitarie di maggiore urgenza ed attualità, avallando decisioni condivise.

La Struttura Tecnica Metropolitana (STM) aiuta invece l'istruttoria delle tematiche oggetto dell'Ufficio di Supporto e il coordinamento politico della CTSSM, costituendo il punto di riferimento e di raccordo tra Unioni e Comitati di Distretto afferenti alla CTSSM, Città metropolitana, Direzioni generali delle Aziende sanitarie e degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS). Tale tecnostuttura, composta da professionisti ad essa dedicati e formata anche con il concorso di personale messo a disposizione dalla Città metropolitana¹², si connota pertanto fortemente per la sua caratteristica di terzietà e costituisce il tramite attraverso il quale la Città metropolitana concretizza la sua funzione di integrazione e di sviluppo sociale. Inoltre, per garantire il maggior coordinamento possibile in termini organizzativi e gestionali, il Responsabile dell'Ufficio

¹⁰ L'Ufficio di Supporto realizza il coordinamento tecnico delle politiche sociali, socio-sanitarie e sanitarie e svolge, a livello intermedio, attività di: raccolta e elaborazione dei dati necessari alla lettura del territorio, in termini di rischi e fragilità, ma anche di risorse e opportunità; coordinamento delle attività di implementazione dei sistemi informativi regionali e nazionali, finalizzati alla produzione dei flussi informativi; supporto tecnico alle azioni di confronto e concertazione territoriale finalizzate alla definizione, al monitoraggio e alla valutazione della programmazione sociale e socio-sanitaria; promozione di strategie e strumenti a supporto all'integrazione.

¹¹ A seconda dei temi trattati, in Ufficio di Supporto possono inoltre essere invitati anche i Direttori di Dipartimento, Dirigenti o Responsabili dei Servizi sociali territoriali, Direttori delle ASP, Rappresentanti del Terzo Settore o altri soggetti ritenuti di interesse al confronto.

¹² Inoltre, la DGR n. 1442/2016 "Disciplina della composizione, funzioni e modalità di funzionamento della Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria metropolitana di Bologna" precisa che «le modalità di funzionamento, le risorse umane e strumentali e i costi di funzionamento dell'Ufficio di supporto e della CTSS metropolitana sono definiti mediante apposita convenzione tra le Aziende sanitarie, gli altri soggetti componenti la CTSS e la Città metropolitana» (art. 6).

di Supporto coincide con il Responsabile della Struttura Tecnica Metropolitana e viene nominato dalla CTSSM¹³ (si veda Fig.1).

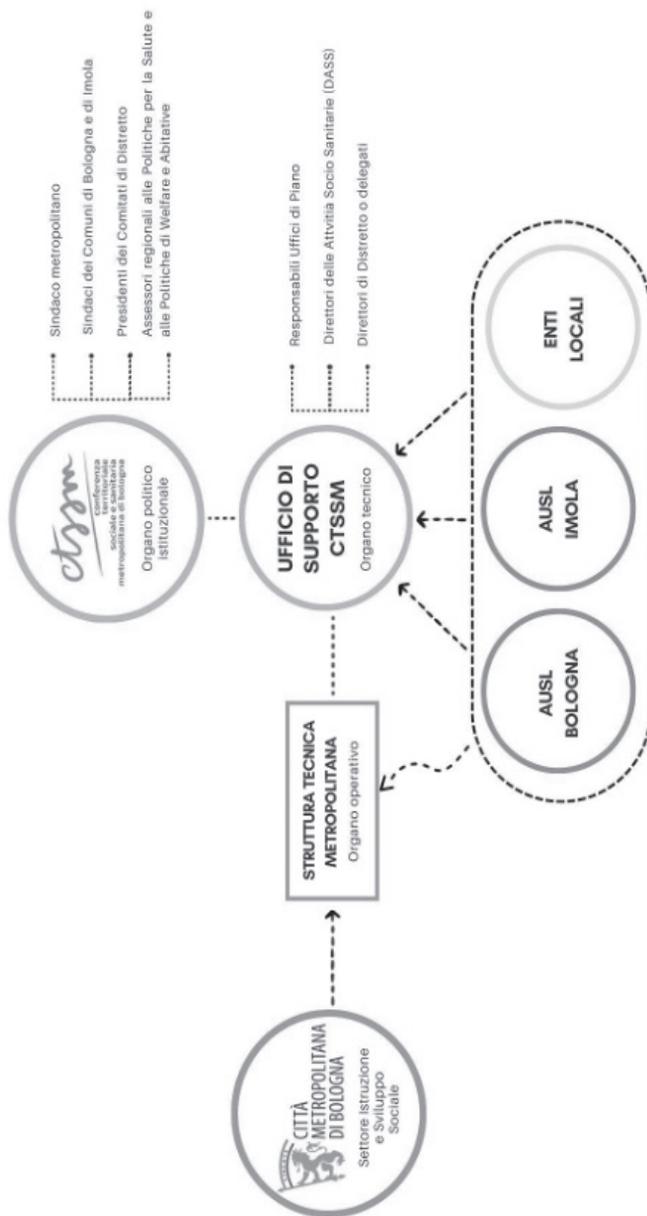
A fronte di questo articolato assetto istituzionale, le azioni di rafforzamento della governance promosse dal livello metropolitano nel corso degli anni sono state pertanto finalizzate a definire le competenze di sviluppo sociale attraverso la costituzione di una struttura tecnica in capo alla Città metropolitana capace di svolgere le funzioni attribuite alla CTSSM. In questo modo è stato possibile favorire l'integrazione tra Aziende Sanitarie ed Enti Locali, orientando le funzioni di livello metropolitano verso attività di rete e di supporto agli ambiti distrettuali.

Le azioni realizzate dal livello metropolitano possono essere ricondotte a due macro-tipologie:

- a) Attività di coordinamento finalizzate a condividere procedure, percorsi e criteri in applicazione di fonti normative e promuovere la realizzazione di azioni omogenee a livello locale. In questo modo si supportano interventi che vengono gestiti ed attuati operativamente dai territori. La condivisione di procedure avviene a diversi livelli di coerenza (regolamenti, indirizzi, linee operative) e può successivamente portare all'avvio di ulteriori prassi operative (scambio buone pratiche, promozione di formazione congiunta, ricognizione e analisi dati, adozione di strumenti/ metodologie operative, etc.);
- b) Interventi e progetti metropolitani, aziendali (AUSL) o sovra distrettuali che, attraverso una formalizzazione specifica, si attuano con il concorso (anche finanziario e/o di personale) dei distretti dell'area metropolitana. Attraverso queste azioni si possono centralizzare attività precedentemente collocate sui territori: essi hanno dunque l'obiettivo di ricondurre al livello metropolitano attività altrimenti dislocate localmente, riducendo il carico di lavoro dei singoli ambiti distrettuali e operando in un'ottica di maggior equità nell'utilizzo delle risorse.

¹³ In questo quadro è interessante notare come, nel contesto bolognese, la scelta del Responsabile dell'Ufficio di Supporto sia ricaduta sul Dirigente del Settore Istruzione e Sviluppo Sociale della Città metropolitana, a sostegno di una maggiore integrazione tra le azioni di sviluppo sociale in capo all'Ente metropolitano e le funzioni di programmazione e governo delle politiche sociali, socio-sanitarie e sanitarie attribuite alla CTSSM. A livello amministrativo, tale decisione si traduce in un complesso lavoro di rete che aggrega specifiche attività di Settore ad azioni svolte in seno alla CTSSM.

Figura 1. Schema della governance metropolitana di ambito sociale e socio-sanitario.



Nei paragrafi successivi verrà delineato un quadro riassuntivo delle attività metropolitane coordinate dall'Ufficio di Supporto e realizzate a sostegno dell'integrazione sociale e socio-sanitaria; in particolare si cercherà di riassumere, anche attraverso esempi specifici, le modalità operative attraverso cui nel lavoro quotidiano vengono promosse azioni volte a rafforzare in modo omogeneo i servizi di welfare locale.

3. Le attività dell'Ufficio di Supporto nell'area dell'integrazione socio-sanitaria

Una parte significativa del lavoro dell'Ufficio di Supporto riguarda innanzitutto la costituzione di *gruppi di lavoro temporanei*, che possono essere attivati sulla base di due tipi di esigenze:

Gruppi di lavoro inerenti strumenti previsti dalla normativa o con carattere di urgenza, sulla base della situazione contingente, quali ad esempio quelli per la redazione della convenzione per il governo congiunto delle politiche socio-sanitarie o quello per il rinnovo dei contratti di servizio relativi all'accreditamento delle strutture residenziali o semiresidenziali; Gruppi di lavoro costituiti per la realizzazione di innovazioni di sistema, come ad esempio quello relativo alla presa in carico di persone disabili adulte che superano i 65 anni, oppure quello sulla realizzazione di un unico regolamento integrato di livello metropolitano per l'erogazione degli assegni di cura.

Tra gli esempi riportati, la stipula dell'ultimo regolamento citato, quello relativo agli assegni di cura, ha previsto la conduzione di diversi incontri che hanno coinvolto professionisti dell'area socio-sanitaria ed amministrativa delle AUSL, dei Servizi Sociali Territoriali e degli Uffici di Piano nella redazione di un testo unitario e omogeneo dell'area metropolitana bolognese comprendente tutti i target di utenza beneficiari del contributo. Il nuovo regolamento sugli assegni di cura ha permesso pertanto di riordinare e semplificare l'applicazione di una misura rispetto alla quale, negli ultimi quindici anni, si era affastellata una notevole quantità di provvedimenti. All'approvazione formale del regolamento integrato, avvenuta nel mese di giugno del 2023¹⁴, sono poi seguite attività di

¹⁴ Il Regolamento integrato assegni di cura è disponibile al link: https://www.ctss.bo.it/Engine/RAServeFile.php/f/documenti/Regolamento_Assegni_di_Cura_integrato_DEF.pdf (consultato il 12 luglio 2024).

formazione rivolte agli operatori finalizzate in primo luogo a diffondere la conoscenza delle caratteristiche del testo e, in secondo luogo, a promuoverne l'applicazione omogenea sui territori, attività coordinate e promosse dal livello metropolitano.

L'Ufficio di Supporto, inoltre, può dare mandato di istituire ulteriori luoghi di *coordinamento specifici a carattere permanente*, volti a governare in modo integrato alcune tematiche di particolare interesse. È questo il caso delle progettualità a supporto dei *caregiver* familiari, oppure alle azioni di contrasto alla povertà, due casi che rappresentano esempi indicativi del funzionamento della governance istituzionale sociale e socio-sanitaria.

Nell'ambito delle azioni a favore dei caregiver familiari, a seguito dell'approvazione di misure di sostegno regionali¹⁵ e, a livello statale, del Fondo Nazionale Caregiver¹⁶, le azioni messe in campo sul territorio metropolitano si sono sviluppate su un doppio binario. Da un lato, sono state strutturate due progettualità di ambito sovra-distrettuale dal carattere innovativo, una rivolta a caregiver di persone con problemi di salute mentale, e una rivolta ad indagare il fenomeno dei giovani caregiver; dall'altro, in sede di CTSSM è stata sottolineata con forza la necessità di investire in modo equo le risorse ripartite nei singoli ambiti distrettuali,

¹⁵ Si fa qui riferimento alla l.r. n. 2 del 28 marzo 2014 "Norme per il riconoscimento e il sostegno del caregiver familiare (persona che presta volontariamente cura ed assistenza)", prima legge in Italia che ha riconosciuto la figura del caregiver e la necessità di promuovere azioni volte al suo sostegno. All'approvazione della legge sono poi seguite altre misure. Si citano in particolare: DGR n. 2318/2019 "Norme a sostegno del caregiver" e la Determina n. 15465/2020 "Schede e strumenti per il riconoscimento del caregiver ai sensi della DGR n. 2318/2019".

¹⁶ Anche se ad oggi non è ancora presente in Italia una legge dedicata al caregiver familiare, con la legge di bilancio del 2018 (l.n. n. 205 del 27 dicembre 2017 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020", Art.1, comma 254) è stato stanziato un finanziamento nazionale di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020 rivolto a sviluppare interventi per il riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del caregiver familiare. A tale fondo sono poi seguite risorse per le annualità 2021, 2022 e 2023 (DGR 982/2022 "Approvazione del Programma regionale per l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale per il sostegno del ruolo di cura e assistenza del Caregiver familiare - annualità 2021. Riparto, assegnazione e concessione alle Aziende UsI"; DGR 237/2023 "Approvazione Programma regionale Fondo nazionale per il sostegno del ruolo di cura e assistenza del Caregiver familiare - annualità 2022"; DGR 409/2024 "Programma regionale Fondo nazionale per il sostegno del ruolo di cura e assistenza del Caregiver familiare - annualità 2023").

dando priorità allo sviluppo di interventi innovativi di sollievo residenziale, semiresidenziale o al domicilio e di supporto psicologico-relazionale¹⁷. Seguendo quanto previsto dalla normativa regionale dedicata ai caregiver familiari, le progettualità avanzate dalla CTSSM hanno permesso rafforzare i servizi di welfare locale attraverso l'individuazione in ogni Distretto di professionisti che hanno assunto il ruolo di "Referenti Caregiver" di area socio-sanitaria e sociale. Con queste misure è stata inoltre potenziata la funzione di accesso ai servizi, attraverso due principali modalità organizzative: in alcuni territori sono stati attivati Sportelli Caregiver all'interno degli Sportelli Sociali già esistenti, con le funzioni per l'orientamento e la prima presa in carico dei cittadini-caregiver. In altri casi, invece, sono stati creati dei "Punti Unici Caregiver", punti di primo accesso che fungono da snodo organizzativo delle segnalazioni, coordinano i progetti caregiver distrettuali e svolgono una funzione di orientamento ai servizi, alle associazioni e gruppi di auto mutuo aiuto presenti sul territorio¹⁸.

Infine, per recepire in modo omogeneo le indicazioni della Regione Emilia-Romagna, rendicontare l'utilizzo delle risorse e monitorare gli interventi promossi delle Aziende sanitarie in sinergia con gli Enti locali sul territorio metropolitano, la CTSSM ha istituito una Cabina di Regia Metropolitana Caregiver con funzione di mappatura economica e tecnica dei progetti avviati nei singoli territori, composta da referenti amministrativi e tecnici AUSL, degli Uffici di Piano e di Città metropolitana. A tale luogo di coordinamento specifico, a carattere permanente, partecipano i tecnici che, nelle diverse strutture di appartenenza, si occupano di progettualità dedicate ai caregiver.

All'interno del sistema di governance della CTSSM, la Cabina di Regia Metropolitana Caregiver rappresenta tutt'oggi uno strumento di co-programmazione istituzionale pensato per amministrare in modo congiunto ed integrato le azioni di supporto ai caregiver, rafforzando il dialogo con

¹⁷ Per un inquadramento sulle azioni di sostegno ai caregiver familiari promosse nel territorio della Città metropolitana di Bologna, si veda M. BELLUTO, V. SALMI, S. ZIOSI, *Il sostegno ai caregiver: integrazione multiprofessionale e innovazione nell'area metropolitana bolognese*, in *Working Paper 2WEL, Percorsi di secondo welfare*, 2022, pp. 1-20.

¹⁸ Si veda a tal proposito la mappa degli Sportelli territoriali per i caregiver disponibile sulla piattaforma Caregiver della Regione Emilia-Romagna: <https://caregiver.regione.emilia-romagna.it/mappe/riferimenti-distrettuali-caregiver> (consultato il 10/07/2024).

la Regione e armonizzando quanto più possibile, in un'ottica sovralocale, le iniziative presenti sul territorio metropolitano.

Infine, una parte rilevante di attività dell'Ufficio di Supporto, svolta di norma su mandato specifico, riguarda le *attività di formazione* rivolte agli operatori degli Enti locali e dell'AUSL, insieme ad approfondimenti finalizzati a supportare la programmazione distrettuale e scelte normative. Con riferimento a quest'ultima tipologia di attività, sono emblematiche due indagini svolte durante e a seguito del periodo pandemico: la prima, promossa nel 2020 dalla CTSSM in collaborazione con la Città metropolitana di Bologna e il Comune di Bologna, volta ad approfondire le problematiche affrontate dai professionisti e dalle strutture residenziali per anziani e disabili nei mesi della prima ondata dell'emergenza pandemica¹⁹; la seconda, realizzata nel corso del 2021 e incentrata sui centri diurni per persone anziane, finalizzata a indagare il calo della domanda di accesso a seguito della riapertura dei centri²⁰.

4. *Le politiche di contrasto alla povertà a livello metropolitano*

Un secondo esempio significativo dell'azione di livello metropolitano in materia di sviluppo sociale riguarda le politiche di contrasto alla povertà. Dall'approvazione del Reddito di inclusione con il d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà", le politiche di contrasto alla povertà hanno visto una forte strutturazione a livello nazionale, regionale e territoriale, con l'introduzione di nuove misure in un susseguirsi di modifiche normative, con l'individuazione anche di nuovi strumenti di programmazione, di nuovi fondi dedicati e con la definizione di livelli essenziali delle prestazioni (LEPS)²¹.

¹⁹ CTSSM, *Le strutture residenziali per anziani e disabili durante l'epidemia Covid-19. Un'indagine nell'area metropolitana bolognese*, 2020. Disponibile su: https://www.ctss.bo.it/indagini_covid19

²⁰ A. APOLLONIO, F. BERTONI, B. MARANI, *Il ruolo possibile della semi-residenzialità nell'inverno demografico. Un'indagine sui centri diurni nell'area metropolitana bolognese in epoca (post) pandemica*, working paper, XV conferenza Espanet Italia 2022.

²¹ Cfr. E. MORLICCHIO, *Le politiche di contrasto alla povertà*, in F. BARBERA, I. PAIS (a cura di), *Manuale di sociologia economica*, Milano, Egea, 2017, pp. 413-425; C. TRIPODINA, *Povera Italia. Un'Italia più povera senza reddito minimo garantito*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2023; A. GUAZZAROTTI, *Il conflitto sociale tra diritti fondamentali e ri-materializzazione della costituzione*, Co-

In questo scenario estremamente dinamico e stratificato, gli Enti Locali, organizzati a livello distrettuale, hanno implementato un sistema territoriale di servizi per il contrasto alla povertà, in larga parte poco strutturato fino al 2017. Lo sforzo programmatico, organizzativo, amministrativo e professionale è stato – ed è ancora – importante. Gli Uffici di Piano distrettuali hanno visto moltiplicarsi le proprie funzioni e le azioni da implementare, con importanti risorse da gestire, *equipe* da strutturare, nuove normative da attuare a livello territoriale²².

L'azione di livello metropolitano nasce proprio per supportare gli Uffici di Piano distrettuali e dare risposta alla forte esigenza di superare la frammentazione, creare occasioni di scambio e confronto, promuovere omogeneità, definire azioni condivise, condividere soluzioni a criticità, scambiare buone prassi. Nell'ambito delle attività di supporto alla programmazione, coerentemente con le priorità individuate nell'Atto di indirizzo e coordinamento triennale, è stato quindi costituito, nel 2018, il Coordinamento metropolitano sull'attuazione delle misure a contrasto alla povertà.

Il Coordinamento è composto da Responsabili o referenti degli Uffici di Piano distrettuali e Responsabili dei Servizi Sociali Territoriali ed è coordinato dalla Città metropolitana di Bologna; al coordinamento possono partecipare, su invito, altre figure (ad esempio referenti della Regione Emilia-Romagna e di ANCI regionale). Il Coordinamento agisce parallelamente a un altro specifico gruppo di lavoro metropolitano dedicato all'inserimento lavorativo di persone vulnerabili, che è composto anche da referenti dell'Agenzia Regionale per il lavoro e delle AUSL di Bologna e Imola.

stituzionalismo.it, 1, 2024; L.F. PERIS CANCIO, *Integrazione delle politiche territoriali nella presa in carico dei beneficiari di misure di contrasto alla povertà: evidenze empiriche*, in L. GUI, A. SALVATI (a cura di), *Sfide del welfare. Sostenibilità, co-progettazione, innovazione*, Milano, FrancoAngeli, 2024, pp. 288-303; M. MARUCCI, *Nuova occupazione e povertà lavorativa. L'insicurezza crescente*, in *Rapporto Italia 2024*, pp. 521-529; E.D. STEFANELLI, *Misure di inclusione sociale e condizionalità: bilancio e prospettive di venticinque anni di sperimentazione in Italia*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2024, pp. 2-15.

²² Si veda il Report M. D'EMILIONE, A. DI GIAMPAOLO, G. FERRI, G. NATOLI, C. RANIERI, C. TAGLIAVIA, G.A. GIULIANO, *L'attuazione del Reddito di cittadinanza vista dal sistema dei servizi: risultati raggiunti e sfide future*, working paper, Roma, Inapp, 2023. Disponibile su: <https://oa.inapp.org/xmloi/handle/20.500.12916/3914>

Il Coordinamento ha quindi svolto e continua a svolgere l'azione prioritaria di declinazione metropolitana dell'attuazione delle misure nazionali e regionali di contrasto alla povertà, strutturando un confronto continuo e ricercando soluzioni condivise. Anche nell'ambito del contrasto alla povertà, quindi, sono state definite linee operative di livello metropolitano, nello specifico sull'attuazione di Progetti utili alla collettività (PUC) e sull'integrazione socio-sanitaria nell'attuazione del Reddito di cittadinanza (RDC).

Il Coordinamento è stato inoltre il luogo di impulso e confronto per l'attività di raccolta, elaborazione e analisi di dati. Ad esempio, negli anni sono stati raccolti ed elaborati dati relativi ai contributi comunali di integrazione al reddito, ai diversi bonus energia, agli assegni di maternità, agli assegni nucleo familiare dei Comuni, al Reddito di inclusione (REI) e alla speculare misura regionale del Reddito di solidarietà (RES), così come al già citato Reddito di cittadinanza e alle diverse erogazioni delle misure urgenti di solidarietà alimentare²³.

La disaggregazione dei dati raccolti, disponibili su base comunale, ha fatto emergere importanti disomogeneità tra i territori, rispetto alle quali si è reso necessario avviare un confronto più serrato con operatrici e operatori dei Servizi Sociali Territoriali, nella consapevolezza dell'importanza del lavoro di co-costruzione della conoscenza e della centralità della restituzione del dato.

Le maggiori disomogeneità sono emerse in relazione all'intervento di stretta competenza degli Enti Locali, ovvero l'erogazione diretta di contributi economici di sostegno al reddito da parte del Servizio Sociale Territoriale. Tali contributi sono erogati dall'Assistente sociale in base alle risorse disponibili, ai regolamenti e, ovviamente, alla valutazione professionale. Un intervento in cui si intersecano fortemente più livelli – quello dei decisori politici, dei funzionari e degli operatori sociali – e più dimensioni delle politiche sociali locali relative alla regolamentazione,

²³ Si fa qui riferimento all'Ordinanza del Capo della Protezione Civile n. 658 del 29 marzo 2020 "Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili", al Decreto Legge n. 154 del 23 novembre 2020 "Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" e al Decreto Legge n. 73 del 2021 "Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali".

alla programmazione, all'organizzazione dei servizi, alla discrezionalità e alla *street level bureaucracy*²⁴.

I contributi economici di competenza del Servizio Sociale Territoriale rappresentano quindi l'ambito di lavoro di maggiore interesse e indubbiamente più inesplorato, aspetto che ha portato allo sviluppo di ulteriori azioni a livello metropolitano: l'avvio di specifici percorsi formativi/laboratoriali e l'attivazione di un gruppo di lavoro metropolitano sull'intervento del Servizio Sociale Territoriale per il contrasto alla povertà, luogo di confronto continuativo e operativo²⁵.

Il contrasto alla povertà alimentare e la strutturazione di reti territoriali per il contrasto alla povertà rappresentano un ulteriore campo di azione di livello metropolitano; si tratta di un insieme di azioni complesso ed articolato, che in questa sede è possibile solo richiamare per fornire un quadro esaustivo della molteplicità delle azioni realizzate.

In questo insieme, la relazione con il Terzo Settore rappresenta una dimensione particolarmente significativa nel contrasto alla povertà, specialmente quella alimentare. Le reti territoriali di contrasto alla povertà ricoprono un ruolo importante anche nell'implementazione del PNRR Missione 5, del REACT-EU e, in prospettiva, nell'attuazione dell'Assegno di inclusione (ADI). A livello metropolitano tale azione si sviluppa in stretta connessione con il Fondo di comunità metropolitano, uno strumento di welfare comunitario e generativo che unisce pubblico e privato, profit e no profit, per raccogliere risorse e beni da mettere a disposizione della comunità²⁶.

²⁴ Cfr. T. SARUIS, *Gli operatori sociali nel nuovo welfare. Tra discrezionalità e responsabilità*, Roma, Carocci, 2015.

²⁵ Si veda: CTSSM, *Le misure di contrasto alla povertà nazionali e locali. Un'analisi nell'area metropolitana di Bologna. Anni 2021-2022*, 2022. Disponibile su: https://www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/Il_Servizio_Sociale_Territoriale_nelle_politiche_locali_di_contrasto_alla_poverta#_blank, e CTSSM, *Percorso formativo/laboratoriale metropolitano L'intervento del Servizio Sociale Territoriale nelle politiche locali di contrasto alla povertà*, 2022. Disponibile su: https://www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/Il_Servizio_Sociale_Territoriale_nelle_politiche_locali_di_contrasto_alla_poverta#_blank.

²⁶ Il Fondo di comunità metropolitano è nato nel 2020 per far fronte ai bisogni economici e sociali delle persone, inizialmente legati all'emergenza Covid. Il Fondo è promosso dalla Città metropolitana in collaborazione con il Comune di Bologna e le Unioni e i Comuni dell'area metropolitana, insieme a sindacati, imprese e loro associazioni, società partecipate, Terzo Settore. Non è possibile qui ricostruire la vasta articolazione del Fondo, le informazioni sono disponibili al sito <https://www.dareperfare.it/>.

Il Fondo agisce in un'ottica di governance collaborativa²⁷ e si radica territorialmente attraverso le reti distrettuali di contrasto alla povertà. La Città metropolitana di Bologna coordina le azioni del Fondo, in stretta sinergia con gli Uffici di Piano distrettuali.

In estrema sintesi, l'insieme di azioni di livello metropolitano sul contrasto alla povertà si sviluppa su diversi piani: il piano della programmazione, di competenza degli Uffici di piano, quello strettamente professionale ed operativo dell'Assistente sociale e infine il piano della relazione con il Terzo Settore ed il lavoro di comunità, ai quali partecipano, in termini di competenza, la Città metropolitana e l'Ufficio di Supporto alla Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria metropolitana.

5. La realizzazione di interventi metropolitani

Accanto alle attività di coordinamento e programmazione sulle diverse tematiche di interesse, la Città metropolitana di Bologna può realizzare interventi di carattere metropolitano avvalendosi di strumenti previsti dalla normativa e dagli atti approvati dall'ente per la creazione di servizi centralizzati.

In particolare, la "Convenzione quadro per la collaborazione istituzionale fra Città metropolitana, Unioni e Comuni non associati dell'area bolognese"²⁸ individua, fra gli ambiti di collaborazione, il coordinamento del sistema di welfare metropolitano e della relativa rete dei servizi e rimanda a successivi accordi attuativi per la concreta realizzazione delle forme di collaborazione nelle diverse aree di intervento. Tali forme di collaborazione²⁹, al contrario dei coordinamenti che non modificano le modalità di gestione delle attività a livello locale, permettono di centralizzare attività che precedentemente erano collocate sui territori³⁰.

²⁷ Per una riflessione sulla governance collaborativa nel contrasto alla povertà alimentare, si veda F. MAINO, C.V. DE TOMMASO, *Le reti locali multiattore nel contrasto alla povertà alimentare minorile: i casi di Milano e Bergamo*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2022, pp. 349-374.

²⁸ La nuova Convenzione è stata approvata dal Consiglio Metropolitano il 18/05/2022. La precedente Convenzione era stata sottoscritta nel 2015.

²⁹ Come già descritto nel paragrafo 2, le forme di collaborazione previste sono: la creazione di un ufficio comune, l'avvalimento di uffici della Città metropolitana, altre forme di collaborazione funzionali più leggere ed individuate di volta in volta.

³⁰ Nel corso degli anni, il Settore Istruzione e Sviluppo Sociale della Città metropolitana di Bologna ha stipulato i seguenti accordi attuativi: Accordo attuativo della Convenzione quadro per la collaborazione istituzionale fra Città metropolitana, Unioni e singoli Comuni dell'area bo-

Per apprezzare come operativamente la Città metropolitana di Bologna sia in grado di ricoprire un ruolo strategico nelle politiche sociali e socio-sanitarie, di seguito si descriverà quanto avvenuto nell'ambito della concessione dei contributi per la mobilità casa-lavoro provenienti dal Fondo Regionale Disabili (FRD) della Regione Emilia-Romagna.

Fino all'anno 2019, la gestione di queste risorse avveniva a livello distrettuale. Ciascuno dei sette Distretti socio-sanitari dell'area metropolitana gestiva autonomamente questa attività attraverso l'emissione di un bando, la ricezione e il controllo delle domande ricevute, la liquidazione dei contributi. Nel 2020 è stato stipulato l'“Accordo attuativo della convenzione quadro per la collaborazione istituzionale fra Città metropolitana, Unioni e singoli Comuni dell'area bolognese per la gestione unitaria e centralizzata delle risorse del Fondo Regionale Disabili per la mobilità casa-lavoro”, grazie al quale la Città metropolitana ha iniziato a gestire questi fondi al posto dei sette distretti. Ciò ha comportato una ovvia riduzione dei carichi di lavoro sul livello distrettuale, una semplificazione nell'assegnazione dei contributi di sostegno alla mobilità casa-lavoro, omogeneità di trattamento dei beneficiari ed una redistribuzione delle risorse a disposizione a livello metropolitano. La tabella 1 evidenzia che nel 2019, anno in cui la gestione del bando e delle risorse era in capo a ognuno dei sette territori dell'area metropolitana bolognese, non tutti i distretti utilizzavano interamente le risorse destinate alla mobilità casa lavoro ad essi assegnate dalla Regione: il Comune di Bologna, in particolare, nel 2019 ne aveva utilizzato il 97,8% e il Distretto di Imola solo un quarto. Complessivamente, l'utilizzo delle risorse sul livello metropolitano era pari al 91,2% e venivano erogati contributi per una spesa complessiva pari a 204.843,71 €. L'importo medio per ciascun contributo a livello metropolitano era pari a 1.551,85 €, con una forte variabilità distrettuale: da un minimo di 1.056,72 € (Distretto di Pianura Est) ad un massimo di 3.000 € (Distretto di Imola).

lognese per la costituzione del Fondo di Comunità metropolitana; Accordo attuativo della Convenzione quadro per la collaborazione istituzionale fra Città metropolitana, Unioni e singoli Comuni dell'area metropolitana bolognese per la costituzione dell'Ufficio tutelare metropolitano; Accordo attuativo tra la Città metropolitana di Bologna, il Comune di Bologna, Unioni di Comuni, altri Comuni non associati per la collaborazione in materia di politiche abitative; Accordo attuativo della convenzione quadro per la collaborazione istituzionale fra Città metropolitana, Unioni e singoli Comuni dell'area bolognese per la gestione unitaria e centralizzata delle risorse del Fondo Regionale Disabili per la mobilità casa-lavoro.

Tabella 1. Utilizzo risorse FRD per bando mobilità casa-lavoro, anno 2019.

Ambiti distrettuali	Risorse assegnate da Regione 2019	Risorse spese 2019	% Risorse spese su risorse assegnate 2019	Beneficiari contribuiti 2019	Importo medio per beneficiario 2019
Appennino Bolognese	15.285,00 €	15.282,00 €	100,0%	9	1.698,00 €
Bologna	101.688,00 €	99.403,97 €	97,8%	46	2.160,96 €
Imola	23.589,30 €	6.000,00 €	25,4%	2	3.000,00 €
Pianura Est	42.268,60 €	42.268,60 €	100,0%	40	1.056,72 €
Pianura Ovest	12.918,50 €	12.916,15 €	100,0%	12	1.076,35 €
Reno Lavino Samoggia	18.317,00 €	18.316,89 €	100,0%	16	1.144,81 €
Savena Idice	10.656,10 €	10.656,10 €	100,0%	7	1.522,30 €
Città metropolitana di Bologna	224.722,50 €	204.843,71 €	91,2%	132	1.551,85 €

I dati relativi all'erogazione dei contributi dell'anno successivo, il primo della gestione centralizzata delle risorse a livello metropolitano, presentati nella tabella successiva, permettono di evidenziare diversi aspetti interessanti. In primo luogo, si nota un incremento nella percentuale di utilizzo delle risorse, che sale dal 91,2% al 99,3%. La maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse, conseguita attraverso l'accentramento della gestione, è testimoniata anche dal maggiore aumento – rispetto all'anno precedente – delle risorse utilizzate rispetto a quelle assegnate: le prime aumentano del 41,5%, le seconde del 29,9%. L'accentramento delle risorse ha poi permesso di conseguire maggiore equità nella distribuzione, su due livelli.

Il primo, relativo alla quota di risorse effettivamente utilizzate su ciascun territorio a fronte dell'assegnazione “figurativa” operata dalla Regione³¹, è evidenziato nella colonna “% spesa su riparto/redistribuzione risorse gestione metropolitana”: per il Distretto di Pianura Est, a fronte di un'assegnazione figurativa pari a 49.345,1 €, la spesa effettiva è stata di 90.457,52 € (un incremento pari al 183,3%). L'utilizzo centralizzato delle risorse ha pertanto permesso di soddisfare meglio i territori con maggiori bisogni.

Il secondo riguarda invece la maggiore omogeneità – e di conseguenza la maggiore equità a livello metropolitano – dell'entità dell'importo medio di ciascun contributo erogato, evidenziata nell'ultima colonna della tabella. A fronte di un importo medio del contributo a livello metropolitano pari a 2.247,54 €, le medie distrettuali presentano differenze meno significative rispetto alla gestione dell'anno precedente. L'importo medio distrettuale più basso è infatti pari a 1.889,7 € (mentre i dati relativi all'anno precedente riportavano che l'importo medio distrettuale più basso era pari a 1.076,35 €).

³¹ Il riparto regionale viene determinato attraverso quote di risorse distrettuali, che poi vengono assegnate per la gestione alla Città metropolitana di Bologna, attraverso l'Accordo di cui sopra.

Tabella 2. Utilizzo risorse FRD per bando mobilità casa-lavoro, anno 2020.

Ambiti distrettuali	Risorse assegnate da Regione 2020	Risorse spese 2020	% Risorse spese su risorse assegnate 2020	Beneficiari contributi 2020	Importo medio per beneficiario 2020
Appennino Bolognese	29.716,41 €	22.648,00 €	76,2%	9	2.516,44 €
Bologna	127.912,07 €	81.736,79 €	63,9%	40	2.043,42 €
Imola	35.100,97 €	10.954,36 €	31,2%	4	2.738,59 €
Pianura Est	49.345,10 €	90.457,52 €	183,3%	37	2.444,80 €
Pianura Ovest	20.672,92 €	28.847,86 €	139,5%	12	2.403,99 €
Reno Lavino Samoggia	11.860,60 €	35.904,24 €	302,7%	19	1.889,70 €
Savena Idice	17.297,45 €	19.384,30 €	112,1%	8	2.423,04 €
Città metropolitana di Bologna	291.905,52 €	289.933,07 €	99,3%	129	2.247,54 €
Var% 2019/2020	29,9%	41,5%	8,9%	-2,3%	44,8%

In aggiunta a questi rilevanti aspetti, evidenziati dai dati, la gestione centralizzata ha ovviamente permesso di ridurre il carico di lavoro degli operatori degli Enti locali, sui quali non ricade più la maggior parte delle attività di carattere amministrativo, svolte dal livello metropolitano per tutti³².

La gestione unitaria delle risorse da parte della Città metropolitana di Bologna è continuata nel corso degli anni successivi e, grazie al continuo e costante rapporto con i territori, la procedura si è sempre più perfezionata.

A partire dal 2021 è stato creato un form online metropolitano per la raccolta univoca di tutte le domande, semplificando ulteriormente le procedure amministrative. Contemporaneamente, ogni anno la Città metropolitana organizza giornate di formazione sull'utilizzo di tale form online rivolto agli operatori degli Sportelli sociali del territorio. Inoltre, nell'anno 2023, per la prima volta dalla gestione unitaria, le richieste di contributo hanno superato il budget assegnato, motivo per cui è stato necessario ricalibrare i singoli contributi per arrivare a copertura del fondo. Questo a conferma del fatto che la gestione unitaria delle risorse e del bando ha permesso di soddisfare le richieste dei cittadini in modo sempre più ampio ed in maniera sempre più omogenea nel territorio metropolitano.

6. *Riflessioni conclusive*

Quanto esposto in precedenza permette di formulare alcuni spunti di riflessione in merito all'assetto della governance sociale, socio-sanitaria e sanitaria nel contesto metropolitano bolognese, e di avanzare alcuni spunti di policy making rispetto alle prospettive future.

³² La Città metropolitana svolge le seguenti funzioni:

- emissione dell'avviso metropolitano per l'erogazione dei contributi;
- raccolta delle domande di contributo attraverso le modalità definite dall'avviso emesso dalla Città metropolitana;
- verifica preliminare della completezza delle domande ed invio degli elenchi di domande ai Distretti, entro dieci giorni dalla chiusura dell'avviso;
- calcolo e determinazione dei contributi da erogare ai beneficiari;
- assegnazione e liquidazione dei contributi medesimi;
- rendicontazione delle risorse utilizzate.

I Distretti socio-sanitari svolgono le seguenti funzioni:

- supporto ai cittadini alla compilazione della domanda presso gli sportelli sociali;
- verifica dello stato di necessità del trasporto personalizzato da parte dei richiedenti.

Come descritto nel secondo paragrafo, il lavoro condotto nel corso degli ultimi anni è stato in parte finalizzato a concretizzare la funzione di sviluppo sociale della Città metropolitana di Bologna all'interno delle funzioni attribuite alla CTSSM. In particolare, le attività della Città metropolitana, molto più delle attività svolte in precedenza dalla Provincia, sono attualmente costruite e realizzate nell'ottica di supportare le attività svolte dal livello locale/distrettuale.

Questo non significa, in altre parole, che l'operato di Città metropolitana si sostituisca al ruolo centrale e strategico degli Uffici di Piano distrettuali, ma che viene portato avanti in modo congiunto e coordinato, con una funzione di supporto e impulso ai territori. Lo sforzo è quello di non rappresentare un'ulteriore fonte di richieste di adempimenti nei confronti degli Enti locali, ma di mettere a disposizione strumenti ed opportunità, sviluppando attività che hanno il loro livello ottimale nella dimensione sovradistrettuale e che possono rappresentare un valore aggiunto, di innovazione e qualificazione del sistema dei servizi. È quindi auspicabile che le riforme nazionali in corso di discussione e le loro ricadute a livello regionale e locale non sconvolgano l'assetto ricostruito nel corso degli anni successivi all'approvazione della l. n. 56/2014, ma puntino ad una sua qualificazione ed ulteriore potenziamento, nell'ottica di sostenere il livello amministrativo più prossimo ai cittadini.

L'analisi sopra riportata ribadisce l'utilità di riconoscere, nell'ambito sociale e socio-sanitario, una specifica funzione di coordinamento di "area vasta", di livello provinciale/metropolitano, modellata sulla base delle esigenze dei territori, che ad essi non si sovrapponga. In particolare, sul livello metropolitano bolognese sarà cruciale creare, in un eventuale nuovo assetto della governance sociale e socio-sanitaria che potrebbe derivare dalle riforme nazionali in discussione, uno stretto raccordo tra Città metropolitana e Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria Metropolitana (CTSSM) in modo da collegarne sinergicamente le funzioni.

La descrizione delle attività realizzate, insieme agli esempi riportati, permettono tuttavia di qualificare ulteriormente – o di definire meglio – la funzione di coordinamento di area vasta, precisandone i contenuti.

Come si è visto, in molti casi la gestione centralizzata di servizi può generare maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse, oltre ad un ade-

guato soddisfacimento dei bisogni dei cittadini. L'esperienza evidenziata attraverso l'utilizzo centralizzato delle risorse sulla mobilità casa-lavoro per le persone con disabilità ne è un esempio. Tale ragionamento può essere rafforzato ed esteso anche considerando la possibilità di centralizzare servizi a forte specializzazione che risulta più economico non parcellizzare sui singoli territori.

Inoltre, una ulteriore funzione dell'assetto metropolitano è rappresentata dall'integrazione tra le politiche, esercitata sia a livello politico che a livello tecnico: accanto all'integrazione socio-sanitaria, da consolidare ulteriormente in seno alla già citata Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria Metropolitana (CTSSM), necessitano di sviluppo anche le attività di integrazione con altri ambiti che incidono fortemente sul benessere delle persone, quali quelli relative all'istruzione, alle politiche abitative e del lavoro.

A queste funzioni dovrebbe inoltre affiancarsi, oltre al ruolo strategico delle attività di formazione trasversale, il rafforzamento della programmazione di area vasta mediante lo sviluppo di un osservatorio permanente del contesto socio-demografico, dei bisogni e dell'offerta dei servizi presenti nell'area metropolitana, non solo per agevolare il lavoro degli Uffici di Piano distrettuali a livello locale, ma anche per promuovere equità di accesso alle prestazioni e ai servizi. Nelle politiche sociali e socio-sanitarie sono stati introdotti solo da pochi anni i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e quindi, anche a causa della stratificazione e della frammentazione delle normative di riferimento, permangono ampi margini di disomogeneità nell'offerta di servizi alla cittadinanza e nelle modalità di presa in carico, valutazione e progettazione individualizzata. La questione della rispettabilità dei LEP è attualmente al centro del dibattito pubblico, soprattutto dopo l'approvazione della recente l. 26 giugno 2024, n. 86 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" (nota anche come "Legge Calderoli")³³, di cui si vedranno le conseguenze nei prossimi anni.

³³ Si veda a tal proposito G. FLICK, *Le prospettive dell'autonomia differenziata: annotazioni critiche*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2024, pp. 5-11.

Indipendentemente dai futuri sviluppi normativi a livello nazionale e regionale, nell'ambito della più ampia geografia della governance sociale e socio-sanitaria, il livello metropolitano, se adeguatamente rafforzato e riconosciuto, potrebbe diventare un nodo cruciale per la valutazione e la presa in carico di cittadine e cittadini nel sistema locale dei servizi. Ciò consentirebbe non solo di svolgere un ruolo di monitoraggio e di tutela di quanto promosso a livello regionale, ma di combinare la valorizzazione della prossimità e della personalizzazione degli interventi con la promozione e la tutela dei diritti sociali e di equità.

Quale ruolo per il livello intermedio degli enti locali nelle politiche sociali e socio-sanitarie?

Reflections on multi-level governance in the Metropolitan City of Bologna
Alessandra Apollonio, Martina Belluto, Francesco Bertoni, Maria Chiara Patuelli

Abstract: Il presente contributo descrive il percorso di riordino istituzionale che, con l'approvazione della l. n. 56/2014 e della successiva l.r. n. 13/2015, ha interessato l'ambito delle politiche sociali e socio-sanitarie nell'area metropolitana Bolognese. A seguito di tale processo, alcune funzioni delle Province sono state accentrate e trasferite alle Regioni, alcune altre decentrate e attribuite a Comuni e Unioni di Comuni. A partire dal percorso di riordino istituzionale che ha caratterizzato le politiche sociali e socio-sanitarie degli ultimi anni, che ha definito uno specifico ruolo della Città metropolitana di Bologna all'interno delle funzioni svolte dalla Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria Metropolitana di Bologna (CTSSM), l'articolo inquadra le attività, il funzionamento tecnico e il ruolo di coordinamento promosso dalla Città metropolitana nell'ambito delle politiche di welfare.

Attraverso alcuni esempi significativi, si evidenziano anche specifiche funzioni che la Città metropolitana di Bologna potrebbe sviluppare in futuro, all'interno di una eventuale ridefinizione delle competenze tra i diversi livelli di governance degli enti locali, tema attualmente oggetto di proposte legislative nazionali.

Abstract: This paper describes the institutional reform process that, with the approval of National Law 56/2014 and the subsequent Regional Law 13/2015, has involved the context of social and health and social policies in the Metropolitan municipality of Bologna. Following this process, some functions of the Provinces were centralised and transferred to the Regions and some others decentralised and attributed to Municipalities and Unions of Municipalities.

Starting from the institutional reorganisation process that has characterised social and healthcare policies in recent years, which has defined a specific role for the Metropolitan municipality of Bologna within the functions carried out by the Metropolitan Social and Health Territorial Conference of Bologna (CTSSM), the article frames activities, technical functioning and coordination role promoted by the Metropolitan municipality in the area of welfare policies.

Through a few significant examples, it also highlights specific functions that the Metropolitan municipality of Bologna could develop in the future, within a possible redefinition of competencies among the different governance levels of local authorities, a topic currently involved by national legislative proposals.

Parole chiave: governance multilivello; politiche di welfare; Città metropolitana di Bologna.

Keywords: Multi-level Governance; Welfare Policies; Metropolitan Municipality of Bologna.

— Criteri editoriali —

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.

