

L'autonomia regionale alla prova del P.N.R.R. e del Quadro finanziario pluriennale 2028-2034 dell'UE: situazione attuale e prospettive future

NICOLÒ LAGROSA¹¹

(Abstract) ITA

Il contributo esamina il ruolo delle Regioni nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza e, in prospettiva, del futuro Quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea 2028-2034.

Nella prima parte, si ricostruiscono le modalità di coinvolgimento delle Regioni nelle fasi di elaborazione, governance e attuazione del PNRR. Ne risulta un assetto fortemente centralizzato, nel quale alle autonomie regionali è stato attribuito prevalentemente un ruolo attuativo, nonostante molte delle misure previste dal Piano incidano su ambiti riconducibili alla competenza legislativa delle Regioni. Alla luce della giurisprudenza costituzionale e del principio di leale collaborazione, un più adeguato coinvolgimento delle autonomie territoriali avrebbe richiesto il ricorso a strumenti cooperativi più incisivi, in particolare a intese e accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Nella seconda parte, l'analisi prende in esame le recenti riforme interne della politica di coesione e la proposta della Commissione europea relativa al QFP 2028-2034, evidenziando come l'assetto del futuro Quadro finanziario pluriennale, modellato sull'esperienza del PNRR e fondato su piani nazionali orientati ai risultati, rischi di accentuare ulteriormente la marginalizzazione delle autonomie territoriali. Da qui la necessità di ripensare, alla luce dell'assetto delineato dal QFP 2028-2034, le modalità di raccordo fra Stato e Regioni, così da superare le criticità emerse nell'esperienza del PNRR e assicurare un effettivo coinvolgimento degli enti territoriali.

(Abstract) ENG

The paper examines the role of the Regions within the framework of Italy's National Recovery and Resilience Plan (PNRR) and, prospectively, of the European Union's future 2028-2034 Multiannual Financial Framework (MFF).

In the first part, it reconstructs how the Regions have been involved in the drafting, governance, and implementation phases of the PNRR. What emerges is a strongly centralized structure, in which regional authorities have been assigned primarily an

implementing role, despite the fact that many of the measures envisaged by the Plan affect areas falling within the Regions' legislative competence. In light of constitutional case law and the principle of loyal cooperation, a more appropriate involvement of territorial autonomies would have required the use of more robust cooperative instruments, in particular understandings and agreements within the State-Regions Conference.

In the second part, the analysis examines the recent internal reforms of cohesion policy and the European Commission's proposal concerning the 2028-2034 MFF, highlighting how the structure of the future Multiannual Financial Framework, modelled on the experience of the PNRR and based on results-oriented national plans, risks further exacerbating the marginalization of territorial autonomies. Hence the need to rethink, in light of the framework outlined by the 2028-2034 MFF, the forms of coordination between the State and the Regions, so as to overcome the critical issues that emerged in the PNRR experience and ensure the effective involvement of territorial entities.

Sommario:

1. Le Regioni e il PNRR - 1.1. Il processo di elaborazione del PNRR - 1.2. La governance del PNRR - 1.3. L'attuazione del PNRR - 2. Oltre il NGEU: il Quadro finanziario pluriennale 2028-2034 - 2.1. La nuova politica di coesione fra riforme interne e la proposta della Commissione europea per il nuovo QFP 2028-2034 - 3. Conclusioni

1. Le Regioni e il PNRR

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito "Piano" o "PNRR"), predisposto sulla base del Regolamento UE 2020/241 e delle *Country specific recommendation*, prevede numerosi interventi che afferiscono e incidono sulla competenza legislativa, sia concorrente sia residuale, delle Regioni^[2].

Benché la natura giuridica del PNRR resti oggetto di un acceso dibattito^[3] - ma la questione non può essere qui adeguatamente approfondita - non può negarsi che il Piano produca un «qualche effetto vincolante sul circuito con cui si determina l'indirizzo politico e amministrativo da parte di ciascuno degli Stati membri»^[4], con ricadute vincolanti anche sulle Regioni.

In questo senso, oltre alla natura *performance based* del Piano e alla clausola di non reversibilità^[5], assume particolare rilievo la disciplina dei poteri sostitutivi e del superamento del dissenso prevista rispettivamente agli articoli 12 e 13 del primo atto attuativo del PNRR, il decreto-legge n. 77 del 2021^[6].

L'articolo 12 prevede due condizioni essenziali per l'attivazione del potere sostitutivo da parte dello Stato^[7]. La prima riguarda i casi in cui le Regioni: (i) non rispettino gli obblighi e gli impegni relativi all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, (ii) non adottino atti o provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, (iii) diano esecuzione a tali progetti con ritardo, inerzia o difformità. La seconda attiene alla messa a rischio del conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR.

L'articolo 13, comma 2, stabilisce, invece, che nei casi in cui le Regioni o gli enti locali esprimano dissenso, diniego, opposizione o adottino qualunque altro atto equivalente in

modo tale da precludere, in tutto o in parte, la realizzazione di un intervento del PNRR, la Segreteria tecnica - anche su impulso del Servizio centrale per il PNRR - propone, entro cinque giorni, al Presidente del Consiglio, o al Ministro per gli affari regionali, di sottoporre la questione alla Conferenza Stato-Regioni al fine di concordare le iniziative da assumere, da definirsi entro il termine di quindici giorni dalla data di convocazione della Conferenza. Decorso inutilmente tale termine senza che siano assunte decisioni idonee alla realizzazione dell'intervento, il Presidente del Consiglio, o il Ministro per gli affari regionali, propone al Consiglio dei ministri le iniziative ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo di cui agli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

Sulla base degli elementi appena richiamati, si può affermare che le Regioni, tanto in qualità di soggetti titolari di competenze legislative in riferimento a molteplici interventi previsti nel PNRR quanto in qualità di soggetti attuatori del Piano^[81], avrebbero dovuto essere pienamente coinvolte sin dalla fase di predisposizione del Piano.

Nel presente scritto si proverà, dunque, ad approfondire le modalità attraverso le quali tale coinvolgimento avrebbe dovuto realizzarsi.

Com'è noto, oltre a quanto sancito dall'articolo 117, comma terzo, ultimo periodo, Cost. in merito alle c.d. "leggi cornice", in assenza di una puntuale disciplina normativa, la Corte costituzionale ha elaborato, nel corso degli anni, una serie di limiti e di criteri volti a risolvere la distribuzione del potere legislativo fra Stato e Regioni tanto con riferimento ai provvedimenti che intersecano una pluralità di materie, talune di competenza statale e talaltre di competenza regionale, quanto con riguardo a quelli che vertono su singole materie incidenti su interessi la cui tutela rientra nella competenza sia dello Stato che delle Regioni.

Si tratta, in estrema sintesi, (i) del criterio della prevalenza, che trova applicazione quando risulta «evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre»^[91]; (ii) del criterio della chiamata in sussidiarietà^[10]; (iii) dei criteri dell'"intreccio inestricabile" di competenze statali e regionali tale da rendere impossibile la prevalenza di una materia sulle altre^[11] e della "forte incidenza" dell'esercizio della funzione legislativa statale, anche nelle materie di competenza esclusiva, sulle competenze legislative regionali^[12].

Se il primo criterio si risolve nell'allocazione della funzione legislativa allo Stato o alle Regioni, gli altri due criteri non possono prescindere da una leale cooperazione tra Stato e Regioni. Il principio di leale cooperazione, tuttavia, pur dando copertura al c.d. sistema delle conferenze, «si svolge in un contesto caratterizzato da bassa o bassissima formalizzazione [...] [trattandosi di] un rapporto essenzialmente politico che si fonda integralmente sulla volontà delle parti di collaborare per raggiungere un determinato risultato»^[13]. Inoltre, per quanto attiene alla sussidiarietà, questa «sconta [...] la perdurante assenza nel nostro ordinamento di meccanismi di partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo statale e mantiene un margine di indeterminatezza circa la concreta strumentazione operativa della concertazione»^[14].

A completamento del quadro preliminare, prima di affrontare la fase di elaborazione del Piano, è necessario richiamare due ulteriori elementi di contesto.

In primo luogo, il *Considerando* 34 del citato Regolamento UE 2020/241 afferma che «le

autorità regionali e locali possono essere *partner* importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti [e che] a tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale».

In secondo luogo, nel citato decreto-legge n. 77 del 2021, è stata prevista (all'art. 1, comma 3^[15]) la competenza esclusiva dello Stato in merito agli aspetti organizzativi e di funzionamento del Piano. Ciò è avvenuto mediante il richiamo a due diversi titoli di competenza: quello previsto dall'articolo 117, comma secondo, lett. *a*), della Costituzione, concernente i rapporti dello Stato con l'Unione europea, e quello previsto dalla lett. *m*) del medesimo comma, riguardante la determinazione dei LEP. Se da un lato è innegabile che il PNRR risponda a specifici obblighi assunti dallo Stato in attuazione del Regolamento UE, dall'altro lato, l'art. 117, comma secondo, lett. *a*), Cost. concerne esclusivamente le relazioni di tipo istituzionale tra l'Italia e l'Unione europea (cui si aggiungono quelle delle Regioni) e non quelle di carattere ordinamentale^[16]. Con riferimento, invece, al secondo titolo a legittimazione dell'intervento del Governo, non vi è dubbio, anzitutto, che una quota significativa delle misure previste dal Piano esuli dall'ambito della determinazione dei LEP^[17]. Inoltre, poiché la determinazione dei LEP configura una c.d. "materia trasversale", il ricorso a tale ambito quale fondamento della legittimazione statale attribuisce allo Stato un ruolo particolarmente incisivo, caratterizzato da un'ampia flessibilità d'azione^[18] che consente l'intervento anche in ambito di competenza esclusiva delle Regioni.

A ciò si aggiunga che, nello stesso decreto-legge n. 77 del 2021, a legittimazione della competenza esclusiva statale, è stato richiamato (all'art. 1, comma 2^[19]) il principio dell'"interesse nazionale". Anche in questo caso, il richiamo appare difficilmente giustificabile, in quanto si tratta di un «tentativo che, dal punto di vista del diritto costituzionale, non pare poter risultare di una qualche efficacia, poiché fa riferimento a un paradigma»^[20] superato dalla riforma costituzionale del Titolo V del 2001.

Risulta, dunque, evidente, stante la disciplina ora richiamata volta ad attribuire il coordinamento delle attività di gestione «alle singole amministrazioni centrali dello Stato dotate di competenza in relazione ai diversi interventi»^[21], che le Regioni sembrerebbero, «più che incaricate di svolgere ulteriormente la disciplina normativa, chiamate, invero, a dare attuazione al decreto-legge»^[22], e quindi, più in generale, al Piano.

Larga parte della dottrina ha, infatti, criticato le modalità di coinvolgimento delle Regioni nella fase ascendente di elaborazione del Piano. Tali osservazioni sono state avanzate sia alla luce di un sistema, quello delle Conferenze, che - come si vedrà a breve - non ha garantito agli enti territoriali sufficiente potere decisionale in ordine all'elaborazione del PNRR sia con riguardo, dal punto di vista strettamente costituzionale, al titolo giustificativo della competenza esclusiva statale richiamato dal decreto-legge n. 77.

In questo senso diversi autori hanno sostenuto che il coinvolgimento delle Regioni avrebbe dovuto avvenire mediante lo strumento dell'intesa^[23] «conformemente al modello della c.d. "sussidiarietà legislativa"»^[24], in base al quale, come è noto, l'allocazione a livello statale di funzioni amministrative comporta una correlata attrazione della funzione legislativa, anche in ambiti di competenza regionale. Ne consegue, dunque, che il titolo costituzionale per l'esercizio della competenza legislativa da parte dello Stato non risiede, in questi casi, nell'articolo 117 Cost., ma nell'art. 118, che disciplina, appunto, la sussidiarietà amministrativa^[25]. Il riferimento all'art. 117, comma secondo, lett. *m*), Cost. di cui

all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 77 risulta pertanto inidoneo a giustificare un esercizio esclusivo della competenza legislativa statale da parte dello Stato nelle materie di competenza regionale, mentre sarebbe stato maggiormente adeguato e conforme alla giurisprudenza costituzionale il richiamo all'art. 118 e al modello della chiamata in sussidiarietà.

1.1. Il processo di elaborazione del PNRR

Il coinvolgimento delle Regioni nella redazione del Piano è avvenuto principalmente mediante il sistema delle conferenze.

Una prima importante differenza fra il Governo Conte II e il Governo Draghi risiede nel fatto che nel corso del primo non sono mai state convocate né la Conferenza Stato-Regioni (CSR) né la Conferenza Unificata (CU), privilegiando la Conferenza delle Regioni (CR) quale sede di confronto politico con le Regioni. L'esecutivo guidato da Draghi ha, invece, optato per un coinvolgimento delle autonomie territoriali nell'ambito della Conferenza Unificata^[26].

Dall'agosto del 2020 al gennaio 2021 si registrano sei incontri informali, in sede di CR, fra le Regioni e i ministri competenti per il PNRR^[27]. In particolare, nella riunione del 22 ottobre, il Ministro per gli Affari europei aveva accordato alle Regioni la possibilità di presentare proposte progettuali sia in maniera coordinata, attraverso la CR, sia singolarmente^[28].

Le Regioni, inoltre, già a partire dall'estate del 2020, avevano partecipato, per il tramite del Presidente della CR, sia alle riunioni del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) sia a quelle del Comitato Tecnico di Valutazione (CTV) ai quali il Governo aveva deciso di affidare l'elaborazione del PNRR.

Al fine di «facilitare l'interlocuzione politica»^[29], la Conferenza delle Regioni aveva costituito, nell'agosto del 2020, un apposito coordinamento politico ristretto con l'obiettivo di svolgere un coordinamento e una sintesi delle proposte progettuali inviate dalle singole Regioni^[30]. La stessa Conferenza, per «evitare l'invio di centinaia di progetti, eterogenei ed "ingestibili" sia tecnicamente che "politicamente"»^[31], aveva fornito alle Regioni delle linee guida per la predisposizione delle proposte. Fra queste vi erano: (i) un tetto di risorse complessivo, non superiore a 80 miliardi di euro; (ii) l'inserimento di progetti cantierabili entro il 2023 con una conclusione entro il 2026; (iii) una precisa analisi concernente obiettivi, indicatori e costi per l'individuazione di ciascun progetto^[32].

Tuttavia, come emerso da un'indagine condotta da Stefania Profeti e Brunetta Baldi, le schede progettuali inviate alla Cabina di regia della CR sono state circa 1.300 a fronte di un ammontare complessivo di circa 230 miliardi di euro^[33]. L'elevato numero, l'eterogeneità e la varietà delle proposte hanno reso impossibile al comitato di coordinamento istituito in seno alla Conferenza operare una sintesi delle stesse, determinando l'esito negativo del tentativo^[34].

Di conseguenza, al 12 gennaio del 2021 - tre giorni prima della trasmissione da parte dell'Esecutivo della prima bozza del PNRR alle Camere - la CR si era limitata a trasmettere «al Governo solo una serie di importi complessivi sulle sei linee del piano desumibili dagli importi progettuali delle Regioni»^[35].

Il Governo Draghi, come anticipato, ha privilegiato, quale sede di collaborazione con le

autonomie territoriali, la Conferenza Unificata, ponendo, di conseguenza, le Regioni sullo stesso piano degli enti locali^[36].

Tale scelta, unita a quella di adottare, in luogo di una vera e propria consultazione, un approccio basato su mere comunicazioni di carattere informativo aventi ad oggetto la presentazione del Piano fino a quel momento elaborato da parte dei ministri competenti in sede di CU^[37], ha determinato il venir meno dell'interlocuzione politica fra Governo e Regioni, che hanno visto scemare ulteriormente la loro forza decisionale nell'elaborazione del Piano.

Per tali motivi, nonché per la ristrettezza dei tempi per l'invio del Piano alla Commissione europea, le Regioni, in questa seconda fase, hanno tentato, più che a incidere sulla scelta dei singoli interventi, di ottenere, da un lato, una congrua allocazione delle risorse e, dall'altro, un ruolo più rilevante nella *governance* del Piano^[38].

Tenuto conto delle modalità di coinvolgimento ora descritte, la questione che si pone è se il «numero degli incontri formali tra Stato e Regioni nella stesura del Piano [sia] risultato sufficiente»^[39] e se «l'incapacità di fare sintesi del migliaio di proposte regionali [sia] stata determinata in maniera preponderante dall'ostracismo governativo nel condividere la scrittura del Piano o [sia] imputabile al "sistema" regionale»^[40].

In questo senso, se da un lato non può non rilevarsi come vi sia stata una scarsa capacità di coordinamento prima e di sintesi poi fra le Regioni in sede di CR quanto all'invio delle proposte al Governo, dall'altro lato occorre sottolineare che il fallimento di tale tentativo è stato determinato anche dalla «mancanza di chiare indicazioni governative sulle modalità di coinvolgimento delle Regioni e [dell'] assenza di comunicazione circa l'impianto e le linee strategiche dei progetti predisposti dai vari ministeri sui cui "innestare" le proposte regionali»^[41] nonché da uno scarso «confronto politico strategico sui progetti regionali»^[42] che ha portato le singole Regioni a inviare «alla Conferenza solo un compendio di progetti cantierabili di ogni tipo, senza scelte di carattere politico-strategico»^[43].

Alla luce delle valutazioni sin qui condotte, si può affermare che la «fase ascendente della stesura del PNRR o [...] [si sia] caratterizzata per un'impostazione sostanzialmente accentrata»^[44] e "centralizzata"^[45] e per una «partecipazione delle Regioni [...] quasi inesistente»^[46], la cui influenza nella redazione del Piano è stata, di conseguenza, decisamente scarsa e limitata^[47]. A tal proposito, diversi autori hanno parlato di «nettissima contrazione dei poteri regionali, malgrado [come detto] non pochi degli interventi progettati incidano in modo più o meno significativo in quelle che potrebbero essere in tutto o in parte materie di competenza regionale»^[48].

I motivi di tale marginalizzazione degli enti regionali e territoriali con riferimento all'ideazione, alla predisposizione e all'implementazione del Piano^[49] possono essere molteplici.

In primo luogo, potrebbe aver inciso la natura del Piano, quale atto volto all'assunzione di obblighi assunti dall'Italia nei confronti dell'Unione europea, considerato che il diretto responsabile delle risorse ottenute sia a prestito sia a fondo perduto è proprio lo Stato e non le autonomie territoriali^[50].

Una seconda ragione potrebbe ravvisarsi nella "conflittualità" fra Stato e Regioni emersa

nel corso della fase pandemica. Proprio a causa delle «fratture partitiche sullo svolgersi del rapporto tra Esecutivo nazionale e “Governatori”»^[51], si sarebbe, così, deciso di accentrare a livello governativo statale sia la fase di formulazione sia la *governance* del PNRR.

In terzo luogo, a incidere nel senso di un forte accentramento può essere stata «la reputazione non lusinghiera dell’Italia (e soprattutto di alcune sue Regioni) riguardo alla capacità di impegnare e spendere i fondi strutturali europei, oggetto anche di specifiche raccomandazioni da parte dell’UE»^[52].

Un ulteriore fattore è rappresentato dalla natura tecnica dell’Esecutivo guidato dal *premier* Mario Draghi, che si è occupato della redazione definitiva del Piano. Dato che tale Governo è nato con pochi ma specifici obiettivi, tra cui quello di scrivere il PNRR e di darne attuazione, si sarebbe deciso di puntare su «una salda regia centrale capace di garantire controllo e competenza nell’elaborazione, selezione e valutazione di progetti di rilevanza strategica nazionale, in un dialogo stretto con la Commissione europea con la quale [il] Presidente del Consiglio ha mantenuto un rapporto diretto»^[53]. In tale contesto, come sostenuto da parte della dottrina, si è registrata una “verticalizzazione” del potere nella Presidenza del Consiglio e nel MEF^[54], nonché una «valorizzazione delle strutture tecniche»^[55], presso le medesime sedi. Tale scelta è stata letta, da alcuni autori, come idonea a garantire «un’interazione più continua e proficua, a tutti i livelli, con le strutture della Commissione europea, un’istituzione com’è noto caratterizzata da una forte presenza della componente tecnico burocratica»^[56] e, da altri, come una rottura della responsabilità di tali strutture dinanzi alla Nazione^[57], con la conseguente ricerca di legittimazione politica da parte non del corpo elettorale ma delle istituzioni europee^[58]. Risulta, dunque, evidente che, dinanzi a uno scenario di questo tipo, le singole Regioni e la Conferenza delle Regioni abbiano assunto un ruolo decisamente marginale.

Prima di giungere a qualche riflessione conclusiva, pare opportuno soffermarsi brevemente sugli sviluppi registratesi durante il Governo Meloni. Quest’ultimo, essendo entrato in carica nell’ottobre del 2022, si è dovuto occupare principalmente dell’attuazione del Piano, anche se - come si vedrà più approfonditamente nel paragrafo successivo - è intervenuto in maniera massiccia anche sulla struttura della *governance*.

Nell’attuazione del Piano si è reso necessario attivare la procedura di modifica prevista dall’articolo 21 del citato Regolamento UE 2020/241^[59]. Senza entrare nel merito delle modifiche^[60], è utile analizzare le modalità di revisione e, specialmente, il grado di coinvolgimento degli enti territoriali.

In linea generale, le modifiche sono state predisposte dal Governo, esaminate dalla Cabina di regia per il PNRR, discusse in Parlamento (che si è espresso mediante lo strumento delle risoluzioni) e, infine, formalizzate e trasmesse alla Commissione europea^[61].

In questa fase le Regioni hanno partecipato all’elaborazione delle proposte di modifica solo per il tramite dei rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni, dell’Unione Province Italiane e dell’Associazione Nazionale Comuni Italiani nella Cabina di regia. La Conferenza delle Regioni veniva invece informata sugli esiti della Cabina di Regia PNRR^[62].

Già in occasione della prima proposta di revisione del PNRR, la Conferenza delle Regioni, in un documento recante le “Valutazioni in ordine alla proposta di revisione del PNRR e

RePowerEU - presentata nell'ambito della Cabina di regia PNRR del 27 luglio 2023", aveva segnalato come «le tempistiche estremamente ristrette non [avessero] consentito un esame approfondito del documento [presentato dal Governo], [osservando] come le Regioni e le Province Autonome non [fossero] state coinvolte nel processo di definizione del documento benché, come ampiamente dimostrato sino ad [allora] nell'attuazione del PNRR, le stesse [svolgessero] un ruolo fondamentale per l'attuazione e per le necessarie sinergie da attivare sui territori per massimizzarne l'efficacia»^[63].

Si può, dunque, segnalare che, anche nel corso della fase di attuazione del Piano e, più in particolare, nell'ambito delle relative procedure di modifica, le Regioni avrebbero potuto essere coinvolte maggiormente. Tale dinamica evidenzia come, anche in sede di revisione, il ruolo degli enti territoriali sia rimasto sostanzialmente marginale, a conferma della natura accentrata del modello delineatosi nelle fasi precedenti.

Sulla base delle considerazioni sin qui svolte, è possibile sostenere che, data l'assenza di una disciplina precisa e puntuale circa i raccordi fra Stato e Regioni, ai fini di una redazione del Piano tale da garantire un reale ed effettivo coinvolgimento delle Regioni, si sarebbe potuto stipulare un accordo fra Stato e Regioni in sede di CSR ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997 volto a "coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune"^[64]. Per quanto concerne, invece, i necessari raccordi fra la Regione e gli enti locali, questi avrebbero potuto essere rimessi sia ad accordi fra tali enti sia al Consiglio delle autonomie locali (CAL), ai sensi dell'articolo 123, comma quarto, Cost.

L'accordo di cui all'articolo 4 del d.lgs. 281/1997 avrebbe potuto, così, fungere da «manuale d'uso»^[65] circa le modalità di esplicazione dei raccordi fra Stato e Regioni ai fini non solo della redazione, ma anche della *governance* e dell'attuazione del Piano^[66].

Più nel dettaglio, in ordine alla redazione del PNRR, l'accordo avrebbe potuto prevedere che, per gli interventi rientranti nella competenza residuale delle Regioni, queste ultime fossero tenute a inviare i propri piani di intervento entro un termine prestabilito, decorso il quale si sarebbe attivato il potere sostitutivo statale. Per gli interventi caratterizzati, invece, dall'"intreccio inestricabile" di competenze statali e regionali, dalla "forte incidenza" dell'esercizio della funzione legislativa statale sulle competenze regionali, nonché nei casi di necessaria "chiamata in sussidiarietà", l'accordo avrebbe potuto prevedere, sulla base della consolidata giurisprudenza costituzionale, lo strumento dell'intesa^[67]. Intesa - se non "forte", «nel senso che il suo mancato raggiungimento [avrebbe costituito un] ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento»^[68], «quantomeno in quella logica meramente "procedimentale" a garanzia della decisione finale cui è da ultimo approdata la giurisprudenza costituzionale [(sentenza 142/2016)] nella più aggiornata versione del modello della c.d. "sussidiarietà legislativa"»^[69].

Tale accordo, infine, avrebbe potuto orientare anche la costruzione della *governance* del Piano, demandando la disciplina a una successiva fonte primaria da adottare previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

1.2. La *governance* del PNRR

Il primo tema da affrontare in ordine alla *governance* del PNRR concerne la rappresentanza delle Regioni nella Cabina di regia nazionale per la sua attuazione^[70]. Su questo piano

emergono due profili rilevanti. Anzitutto, il citato decreto-legge 77 del 2021 (articolo 2, comma 3^[71]) prevede che nei casi in cui la Cabina di regia esamini questioni che riguardano più Regioni, a questa può partecipare il Presidente della CR. Quest'ultimo assume, così, «una sorta di rappresentanza istituzionale dell'intero sistema regionale»^[72], confermando il proprio «crescente rilievo politico nell'ambito dei raccordi tra centro e periferia»^[73]. In secondo luogo, occorre evidenziare che la rappresentanza delle Regioni all'interno della Cabina di regia — esercitata dai singoli Presidenti regionali quando si discutono questioni di loro competenza, oppure dal Presidente della CR in caso di interessi condivisi — non ha carattere permanente, ma è limitata ai casi in cui nelle sedute della Cabina si affrontino tematiche di competenza regionale^[74].

Un'altra forma di partecipazione delle Regioni era prevista in sede di Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, poi soppresso nella nuova *governance* costruita dal Governo Meloni^[75]. Il decreto-legge 77 prevedeva (articolo 3, comma 1) che il Tavolo fosse «composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile».

Da un'analisi della disposizione appena richiamata e del comma 3-*bis* dell'articolo 2 dello stesso decreto-legge 77^[76] emerge chiaramente come tutti gli enti territoriali fossero stati posti sullo stesso piano^[77], attribuendo al Presidente dell'ANCI, a quello delle Province italiane e al Presidente della Conferenza Stato-Regioni un medesimo livello di riconoscimento istituzionale^[78].

Altro importante canale di coinvolgimento delle Regioni, oltre a quello previsto sia nel Comitato interministeriale per la transizione ecologica sia nel Comitato interministeriale per la transizione digitale^[79], è rappresentato dal Nucleo PNRR Stato-Regioni, istituito (con il decreto-legge n. 152 del 2021) presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie (DARA) «al fine di assicurare il coordinamento delle relazioni tra le amministrazioni statali titolari di interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e gli enti territoriali»^[80].

Il Nucleo assicura al DARA «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»^[81]. Più nel dettaglio, tale ausilio, riguarda le attività di: (i) istruttoria di tavoli tecnici di confronto con le Regioni e gli enti locali; (ii) supporto tecnico alle Regioni nell'elaborazione dei “progetti bandiera”; (iii) assistenza agli enti territoriali, con particolare riferimento ai piccoli comuni, ai comuni insulari e alle zone montane; (iv) condivisione con le competenti strutture della Presidenza del Consiglio delle informazioni raccolte e comunicazione delle attività svolte, anche mediante la progettazione e gestione di uno spazio *web* informativo^[82].

Mentre alcuni autori hanno sottolineato il rischio che il Nucleo potesse «intralciare il lavoro delle conferenze e della stessa Cabina di regia»^[83], altri ne hanno invece valorizzato il ruolo come strumento di raccordo operativo tra Stato e autonomie territoriali, ponendo l'accento sulla funzione svolta dal ministro per gli Affari regionali, non solo quale interlocutore efficace nel trasmettere le istanze delle autonomie territoriali nelle sedi di confronto con il Governo, ma anche quale attore centrale — in virtù della sua presenza negli organi di

governance - nel favorire il coinvolgimento delle Regioni nel coordinamento dell'attuazione del Piano^[84].

In ogni caso, «la formale istituzione con norma legislativa [...] non ha determinato pronta e immediata operatività in concreto del Nucleo»^[85], dal momento che il DARA ha provveduto a delinearne l'organizzazione soltanto dopo diversi mesi, prevedendo due diversi Servizi^[86].

Successivamente, in data 20 aprile 2022 è stato sottoscritto il Protocollo di intesa generale volto a definire le modalità di collaborazione per l'elaborazione e la realizzazione dei "progetti bandiera" (di cui all'articolo 33, comma 3, lett. *b*), del d.l. n. 152 del 2021), ossia progetti aventi particolare rilevanza strategica per ciascuna Regione^[87]. Il Protocollo ha precisato che il supporto fornito dal Nucleo PNRR Stato-Regioni alle Regioni riguarda la definizione, la selezione e l'elaborazione dei "progetti bandiera". Tale attività di ausilio avviene, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra i livelli di governo e delle prerogative costituzionali delle Regioni, mediante appositi tavoli di coordinamento tra le Regioni, le Province autonome e le Amministrazioni centrali^[88]. Le proposte progettuali così definite devono poi essere formalmente presentate, dalle Regioni e dalle Province autonome beneficiarie, alle Amministrazioni titolari degli interventi PNRR.

Ad oggi, sono stati finalizzati otto Protocolli, sottoscritti dal DARA, dalla Regione proponente e dall'Amministrazione titolare di intervento PNRR^[89].

Al di là della specificità dei singoli progetti, ciò che qui più rileva è se l'attuazione dei "progetti bandiera" abbia rappresentato per le Regioni un'opportunità per assumere un ruolo centrale, tanto sul versante dell'elaborazione e della programmazione quanto su quello dell'attuazione del PNRR^[90]. Secondo parte della dottrina, l'esperienza dei "progetti bandiera" ha innescato processi di innovazione amministrativa promuovendo una maggiore integrazione tra livelli istituzionali e stimolando la c.d. "logica di risultato"^[91] e ha, altresì, aperto alle Regioni «nuovi spazi di autonomia - che apparivano ormai compromessi - nell'ideazione e individuazione di una specifica iniziativa»^[92] nell'ambito del PNRR. In senso opposto, altri autori hanno sostenuto che il Nucleo PNRR e i "progetti bandiera", più che colmare la carenza di partecipazione delle Regioni alle linee di indirizzo del PNRR, mirano principalmente a fornire un supporto tecnico agli enti territoriali al fine di porre rimedio, mediante la concreta "messa a terra" di tali progetti, alle criticità strutturali presenti nelle aree territoriali più svantaggiate del Paese^[93]. Proprio a tal riguardo è stato sottolineato come, considerata la «limitata dimensione territoriale degli interventi previsti»^[94] dal PNRR, tramite i "progetti bandiera" è stata, anche se solo in parte, garantita una più incisiva valorizzazione degli interventi con alto impatto territoriale e locale^[95], nella prospettiva di un più rapido superamento dei divari territoriali oggi esistenti tra le diverse zone del Paese^[96].

In conclusione, occorre precisare che, ai fini dell'inserimento dei progetti nella programmazione degli investimenti e nella gestione finanziaria delle risorse delle Amministrazioni titolari degli interventi di PNRR, è stato ed è necessario instaurare un coordinamento con le Amministrazioni stesse, funzionale all'elaborazione e all'attivazione dei progetti, con conseguente riduzione dei margini di autonomia regionale^[97].

Pare, ora, opportuno accennare brevemente a un altro strumento di collaborazione fra Stato e Regioni, ossia il "progetto dei mille esperti" (di cui agli articoli 1, comma 5, lettera *a*), e 9 del decreto-legge n. 80 del 2021), istituito in seguito a taluni rilievi espressi dalla

Conferenza delle Regioni. Nel documento avente ad oggetto le prime valutazioni e le proposte emendative sulla bozza del citato decreto-legge n. 77, le Regioni, oltre a lamentare «una impostazione assolutamente centralista che rischia di rendere fortemente inefficace il Piano, proprio per la mancanza della necessaria collaborazione e sinergia con le programmazioni delle Regioni e degli enti locali»^[98], osservavano come non fossero «previste norme che [implementassero] il personale delle Regioni e delle Province autonome, nonché degli enti locali, [quali] principali protagonisti della “messa a terra” dei progetti previsti dal PNRR»^[99].

Questi rilievi hanno poi portato il Governo a stanziare le risorse (con il decreto-legge n. 80 del 2021), da ripartire con successivo DPCM (il DPCM 12 novembre 2021), per il conferimento, da parte delle Regioni, di incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti, nel numero di mille unità, per il supporto agli enti territoriali nella gestione delle procedure complesse (ossia quelle che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti) relative all'attuazione del PNRR.

Il citato DPCM ha, inoltre, previsto che ciascuna Regione dovesse procedere sia alla definizione preliminare dei fabbisogni in termini dei profili professionali (articolo 3) sia alla redazione del proprio Piano territoriale, secondo uno schema già predisposto dal DPCM stesso (articolo 4)^[100]. Merita un richiamo la previsione di cui al punto 3.2 dell'Allegato B del decreto in esame, che prevede la costituzione di una Cabina di regia regionale incaricata della pianificazione, gestione e verifica delle attività svolte dai professionisti ed esperti. Le Cabine regionali sono costituite da rappresentanti della Regione o della Provincia autonoma, dell'ANCI e dell'UPI e possono anche coincidere con organi o strutture già costituite e operative sul territorio (quali, ad esempio, il Consiglio delle autonomie locali).

A questo proposito, parte della dottrina ha evidenziato come «ciascuna Regione - attraverso la Cabina di regia regionale [...] - possa essere in grado di raccogliere le istanze delle autonomie locali e unirle alle proprie, portandole poi in modo organico all'interno della Conferenza delle Regioni»^[101]. In questo modo, «la natura orizzontale di quest'ulteriore sede di cooperazione potrebbe agevolare il tentativo di “fare sistema” tra gli interessi regionali e quelli degli enti locali, così da favorire la nascita di un complesso e strutturato corpo di istanze proprie delle autonomie territoriali»^[102].

Ne risulta, in definitiva, un assetto di *governance* marcatamente accentrato, nel quale alle Regioni è stata riconosciuta una capacità di intervento nella determinazione dell'indirizzo politico fortemente limitata.

Il Governo Meloni, mediante il citato decreto-legge n. 13 del 2023, ha apportato diverse modifiche al decreto-legge n. 77 del 2021 e, dunque, alla *governance* del Piano.

Più nel dettaglio, sono stati trasferiti (mediante l'articolo 2, comma 2, del decreto-legge n. 13) compiti e funzioni della Segreteria tecnica a un nuovo organo, la Struttura di missione del PNRR, che è divenuta la «vera architrave tecnica del Piano e il punto di contatto nazionale per la sua attuazione»^[103].

Per quanto concerne gli ulteriori organi di *governance*, è stato soppresso (dall'articolo 1, comma 4, lett. c), del citato decreto legge) - come già anticipato - il Tavolo per il partenariato economico, sociale e territoriale - «la cui attività aveva registrato, invero, una certa flessione»^[104] - trasferendone le funzioni alla Cabina di regia, la quale ha assunto una

diversa configurazione rispetto alla fase precedente. Se, infatti, durante il Governo Draghi si era assistito «al coinvolgimento non dell'intero Esecutivo, ma esclusivamente del Presidente del Consiglio e dei dicasteri di volta in volta interessati, con conseguente riduzione del potere di indirizzo del Governo quale organo complesso, a vantaggio del suo solo vertice»^[105], con il Governo Meloni la Cabina di regia ha visto la partecipazione di tutti i ministri (con il supporto dei tecnici), venendosi a configurare «come un “quasi-Consiglio dei ministri” dedicato esclusivamente alle questioni riguardanti il PNRR»^[106].

In linea generale, gli interventi effettuati dal Governo Meloni, pur incidendo su profili rilevanti dell'assetto istituzionale, non hanno determinato un rafforzamento del ruolo delle autonomie territoriali, inserendosi piuttosto in un quadro di sostanziale continuità rispetto alle dinamiche di accentramento già emerse nella fase precedente.

In conclusione, riprendendo quanto affermato nel finale del capitolo precedente, l'accordo di cui all'articolo 4 del d.lgs. 281/1997 - che, come detto, sarebbe stato opportuno adottare prima della redazione del Piano - avrebbe potuto orientare la costruzione della *governance* del PNRR, da demandare a una successiva fonte primaria da approvare previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, prevedendo, ad esempio, l'istituzione di cabine di regia regionali per gli interventi ricadenti nella competenza residuale delle Regioni e dotate, dunque, di strutture e prerogative ben più ampie rispetto alle cabine istituite dal citato DPCM 21 novembre 2021, tardivamente e con ambito operativo circoscritto al solo “progetto dei mille esperti”. Inoltre, l'accordo avrebbe potuto definire modalità di partecipazione delle Regioni alla Cabina di regia nazionale maggiormente strutturate e incisive, sia attraverso il coinvolgimento diretto dei Presidenti di Regione, sia mediante l'introduzione di adeguati canali di interlocuzione con i Consigli regionali.

Occorre comunque considerare che le disposizioni contenute nell'accordo non possono in alcun modo vincolare il legislatore quanto al contenuto della fonte primaria da adottare sulla base dell'accordo stesso. In questo senso, già con la sentenza n. 437 del 2001 la Corte costituzionale aveva affermato che le procedure di cooperazione possono rilevare «ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione».

In definitiva, tanto la stipulazione dell'accordo in sé quanto l'aderenza della successiva fonte primaria alle sue disposizioni sarebbero dipesi esclusivamente dalla volontà politica del Governo, dei Presidenti di Regione e del legislatore di darvi seguito.

1.3. L'attuazione del PNRR

Con riguardo all'attuazione del Piano, pare utile soffermarsi sulla distinzione, operata dal citato decreto-legge n. 77 del 2021, tra “soggetti titolari” e “soggetti attuatori”.

I primi sono «i Ministeri e le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR»^[107] e provvedono al coordinamento delle attività di gestione relative agli interventi del PNRR, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo^[108]. I soggetti attuatori sono, invece, «i soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR»^[109]. Questi possono, dunque, essere «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»^[110].

Nei casi in cui l'Amministrazione centrale responsabile dell'intervento ne cura anche la realizzazione operativa si parla di "progetti a titolarità". Si definiscono, invece, "progetti a regia" quelli in cui l'attuazione è affidata a soggetti diversi dall'Amministrazione titolare.

Quanto all'attuazione del Piano, si è fatto riferimento, in dottrina, a un «"federalismo di mera esecuzione", [...] nel quale agli enti dell'autonomia territoriale si affidano esclusivamente compiti di "messa a terra", nelle rispettive realtà territoriali, di scelte politico-amministrative maturate a livello nazionale ed europeo»^[111].

Occorre evidenziare - come già esposto nel corso della trattazione relativa alla fase di elaborazione del Piano - che l'attribuzione alle amministrazioni centrali di tutte le funzioni amministrative inerenti alla titolarità e alla responsabilità degli interventi non rientranti nella competenza esclusiva statale avrebbe dovuto essere preceduta dall'attivazione di meccanismi di cooperazione tra Stato e Regioni, ricorrendo, in tal caso, all'istituto della "chiamata in sussidiarietà"^[112].

L'impostazione adottata per l'attuazione del Piano risulta, in ogni caso, «largamente insoddisfacente per la posizione costituzionale delle autonomie regionali^[113]». Le Regioni, infatti, nel rispetto dell'articolo 5 della Costituzione, avrebbero dovuto assumere il ruolo di "soggetti titolari" degli interventi del PNRR rientranti nella loro competenza legislativa esclusiva. Inoltre, in conformità al principio di leale cooperazione, si sarebbe potuta immaginare una "co-titolarità" fra Stato e Regioni (i) per gli interventi afferenti alle materie di competenza legislativa concorrente, (ii) per quelli caratterizzati da un "intreccio inestricabile" di competenze statali e regionali tale da rendere impossibile la prevalenza di una materia sulle altre e (iii) per quelli che, pur rientranti nella competenza esclusiva statale, siano tali da "incidere fortemente" sulle competenze legislative regionali.

2. Oltre il NGEU: il Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034

Conclusa la trattazione relativa all'autonomia regionale nell'ambito del PNRR, occorre ora affrontare le questioni legate al nuovo Quadro finanziario pluriennale (di seguito "QFP") post 2027 e, più nel dettaglio, alla futura politica di coesione. Come si vedrà, i due ambiti risultano strettamente connessi, in quanto la Commissione europea ha recentemente avanzato una proposta di QFP 2028-2034 che riprende la natura e l'impianto adottati, con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), per i Piani nazionali di ripresa e resilienza.

L'analisi si concentrerà, dapprima, sulle politiche di coesione nazionali - con l'analisi del decreto-legge n. 124 del 2023 - e, in seguito, sulle politiche di coesione europee, trattando del decreto-legge n. 60 del 2024 e della proposta della Commissione europea per il nuovo QFP 2028-2034.

2.1. La nuova politica di coesione fra riforme interne e la proposta della Commissione europea per il nuovo QFP 2028-2034

In Italia, le risorse finanziarie derivanti dai Fondi strutturali europei FESR, FSE+, JTF e FEAMPA, così come programmate nel vigente Accordo di Partenariato^[114], ammontano

complessivamente a 74 miliardi di euro circa. Tali risorse sono gestite attraverso 49 programmi operativi di cui 11 a titolarità di Amministrazioni centrali rivolti a tutte le Regioni o a determinate categorie di Regioni (Programmi nazionali - PN) e 38 a titolarità delle autonomie regionali (Programmi regionali - PR).

Oltre a tali risorse, costituite in parte da risorse europee e in parte da cofinanziamento nazionale, lo Stato finanzia la politica di coesione con due fondi nazionali: il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie e il Fondo sviluppo e coesione (FCS). Per quanto concerne quest'ultimo (che per le annualità 2021-2027 vale circa 52 miliardi di euro), prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 124 del 2023 (convertito con modificazioni dalla legge n. 162 del 2023), la *governance* prevedeva l'approvazione, da parte di delibere CIPESS, di Piani di sviluppo e coesione (PSC)^[115]. Con il citato decreto-legge n. 124 sono stati sostituiti i Piani di sviluppo e coesione con gli "Accordi di coesione", configurando un modello di programmazione dei fondi FSC più rigido rispetto al passato.

Più specificamente, il nuovo modello prevede che l'Accordo di coesione sia definito (sentito il Ministro dell'economia e delle finanze) dal Ministro per gli affari europei, il Sud, la coesione e il PNRR e dal singolo Ministro o dal Presidente di Regione, previa approvazione della delibera del CIPESS sull'imputazione programmatica per ogni amministrazione procedente^[116] e poi sottoscritto formalmente dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal singolo Ministro o Presidente di Regione. Solo successivamente, mediante una nuova delibera del CIPESS^[117], si provvede all'assegnazione delle risorse, che avviene sulla base dell'Accordo, in cui è effettuata una puntuale individuazione degli interventi corredati da un piano di spesa annuale.

In passato, invece, i Piani di sviluppo e coesione erano redatti esclusivamente dalla Regione, sulla base delle disposizioni quadro delineate dal CIPESS, e successivamente approvati con delibera CIPESS. A differenza dell'Accordo, il PSC si caratterizzava per una «struttura di programmazione concettuale astratta, articolata in settori di intervento da realizzarsi poi con numerose delibere»^[118].

Oltre a tale rilevante differenza, con il decreto-legge n. 124 del 2023 è stato previsto che «la modifica del cronoprogramma, come definito dall'Accordo per la coesione, è consentito esclusivamente qualora l'Amministrazione assegnataria delle risorse fornisca adeguata dimostrazione dell'impossibilità di rispettare il predetto cronoprogramma per circostanze non imputabili a sé ovvero al soggetto attuatore dell'intervento o della linea d'azione»^[119].

Ancora, trattandosi di un cronoprogramma procedurale e finanziario vincolante, è stato disposto che «il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, quale risultante dal piano finanziario dell'Accordo per la coesione, previsto per l'attuazione degli interventi e delle linee d'azione determina il definanziamento dell'Accordo medesimo per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale preventivata, come indicata nel cronoprogramma, e i pagamenti effettuati, come risultanti dal Sistema nazionale di monitoraggio»^[120].

Se, da un lato, la nuova impostazione appare orientata a migliorare le fasi di programmazione e monitoraggio degli interventi, potenziando la capacità di conseguire gli obiettivi di spesa entro le scadenze previste e riducendo al minimo ritardi, revisioni della programmazione e rischi di mancato impiego delle risorse^[121], dall'altro lato essa comporta, come si è visto, una sensibile riduzione dei margini di autonomia delle Regioni nella

definizione e gestione degli interventi.

In seguito a un ricorso della Regione Campania dinanzi alla Corte costituzionale circa l'illegittimità costituzionale di alcune norme del decreto-legge in esame, la Consulta ha avuto modo di pronunciarsi sul modello di *governance* della nuova politica di coesione ora descritta. La Corte costituzionale - sentenza n. 175 del 2024 - ha affermato che la disciplina delle politiche di coesione e del riparto del FSC rientra nella competenza legislativa esclusiva statale ai sensi degli artt. 117, comma secondo, lett. e), e 119, comma quinto, Cost. e che quindi «spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi»^[122]. Tuttavia, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, del citato decreto-legge n. 124 nella parte in cui non prevede che il definanziamento di cui al primo periodo sia disposto sentita l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato. Ciò in quanto tale disposizione comprime in maniera irragionevole l'autonomia regionale nell'esercizio della propria potestà di programmazione ed esecuzione dei progetti relativi al FSC, in quanto «non attribuisce adeguato rilievo all'eventualità che il ritardo in questione sia imputabile a fattori estranei alla responsabilità dell'amministrazione regionale»^[123] e non assicura «alla Regione alcuna possibilità di essere sentita dalle autorità statali in un momento precedente all'adozione del provvedimento con cui viene definanziato il relativo intervento»^[124].

La motivazione della Corte nella sentenza richiamata appare convincente laddove sottolinea che le Regioni beneficiarie delle risorse del FSC non possono essere relegate - in particolare nella fase attuativa dei progetti - in un ruolo che finisca per comprimere in modo eccessivo la loro autonomia e la loro capacità programmatica ed esecutiva, con conseguente lesione degli artt. 3, 5 e 97 Cost.^[125]

Già in precedenza - sent. n. 13 del 2017 - la Corte aveva evidenziato l'importanza di preservare l'autonomia delle Regioni, rilevando come alcune scelte del legislatore statale, fissando scadenze tali da impedire un uso effettivo delle risorse europee (FESR), compromettessero la capacità della Regione di programmare la spesa. Limitazioni all'autonomia regionale sono consentite solo laddove l'intervento statale, anche se incide su competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni, risulti funzionale ad assicurare un adempimento rapido ed efficace degli obblighi derivanti dall'ordinamento sovranazionale. Tali restrizioni, tuttavia, sono legittime soltanto se coerenti con il canone di ragionevolezza e se attuate nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni^[126].

Un'altra importante riforma relativa alla politica di coesione è stata prevista dal PNRR ed ha trovato attuazione con il decreto-legge n. 60 del 2024^[127].

L'obiettivo della riforma è quello di rafforzare l'integrazione tra gli interventi della politica di coesione realizzati dalle Regioni e quelli programmati a livello nazionale, promuovendo una maggiore complementarità e sinergia tra le iniziative finanziate dalla politica di coesione europea e gli investimenti previsti dagli Accordi per la coesione e dal PNRR. In questo senso, ai fini di tale coordinamento, è stata prevista l'individuazione, da parte delle amministrazioni centrali e regionali titolari di programmi europei di un elenco di interventi prioritari nei settori strategici^[128], definiti in base a indici e cronoprogrammi^[129] soggetti a verifica, tramite un monitoraggio svolto sulla base di relazioni semestrali, da parte del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio^[130].

Il citato decreto-legge ha, inoltre, stabilito che in casi di inerzia o inadempimento dei soggetti responsabili dell'attuazione siano attuate misure di accelerazione ulteriore della realizzazione degli interventi prioritari, anche attraverso il ricorso a poteri sostitutivi.

La spinta centripeta di tale riforma emerge anche dall'articolo 10 del decreto in esame. Con esso è stato previsto che nelle more della definizione degli Accordi per la coesione, con delibera CIPESS, adottata su proposta del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR può essere disposta un'assegnazione delle risorse del FSC (per il periodo 2021-2027) afferenti alle Regioni per le quali non siano stati sottoscritti i citati Accordi per la coesione^[131]. Tale assegnazione può essere disposta anche laddove non si addivenga ad un'intesa sul contenuto dei predetti Accordi e alla loro conseguente sottoscrizione. Le risorse così assegnate sono finalizzate al finanziamento o al completamento di interventi individuati dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio^[132].

In conclusione, sia il decreto-legge 124/2023 sia la riforma ora descritta hanno introdotto alcuni elementi, nell'ambito della politica di coesione, riconducibili al "modello PNRR", operando un cambiamento profondo rispetto a un'impostazione tradizionalmente fondata sul ruolo dei territori. In questa prospettiva, si è operata una sostanziale anticipazione del dibattito attualmente in corso a livello europeo su quale modello adottare per il prossimo ciclo di programmazione finanziaria, tema sul quale ci si soffermerà di seguito^[133].

Fino ad oggi, per l'assegnazione dei Fondi strutturali europei per la politica di coesione, ciascuno Stato membro redigeva un Accordo di partenariato, per le annualità del QFP di riferimento, approvato successivamente con Decisione di esecuzione della Commissione europea. A tale Accordo, avente funzione di documento di pianificazione generale, erano poi collegati i Programmi nazionali (PN) e i Programmi regionali (PR), volti a regolare l'attuazione dell'Accordo stesso. Ciascuno di tali Programmi era poi approvato nuovamente mediante Decisione di esecuzione della Commissione europea.

Lo scorso 16 luglio la Commissione europea ha presentato il nuovo QFP 2028-2034 avanzando le relative proposte di Regolamento^[134].

Per quanto concerne la politica di coesione, una prima importante modifica riguarda l'istituzione del nuovo "Fondo europeo per la coesione economica, territoriale e sociale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza" (di seguito il "Fondo PNR") che con 865 miliardi di euro rappresenterà uno dei capisaldi del futuro bilancio UE, raggruppando ben 14 fondi esistenti.

Un secondo elemento di rilievo attiene alla modifica dell'attuale *governance*, prevedendo, in luogo dell'Accordo di partenariato e dei Programmi nazionali e regionali, il Piano di partenariato nazionale e regionale (di seguito "Piano PNR").

Gli articoli dal 21 al 25 della proposta di Regolamento che istituisce il Fondo PNR^[135] delineano la cornice giuridica e istituzionale dei Piani di partenariato.

Si dispone, in particolare, che «ciascuno Stato membro prepar e present alla Commissione il Piano [PNR] in cui definisce il proprio programma di riforme, investimenti e altri interventi. Ciascun piano comprende misure che costituiscono un pacchetto completo e coerente»^[136].

La proposta di Regolamento prevede una struttura vincolata dei Piani così come indicata dal *Template allegato V*, che suddivide il Piano PNR in *Titolo I*, relativo alla panoramica e partenariato, e *Titolo II*, concernente i c.d. “capitoli”^[137]. Questi ultimi dovrebbero sostituire gli attuali Programmi nazionali (PN) e regionali (PR) che la proposta di Regolamento sopprime.

A differenza dei Programmi nazionali e regionali, approvati singolarmente dalla Commissione europea, i “capitoli” contenuti nel *Titolo II* del Piano PNR costituiranno parte integrante del piano stesso, con la conseguenza che anche gli interventi settoriali relativi ad ambiti territoriali regionali ricompresi nei “capitoli” saranno oggetto di un’unica valutazione e approvazione unitamente alla parte generale del Piano PNR^[138].

Altra importante novità rispetto agli attuali Accordi di partenariato risiede nel fatto che i Piani PNR avranno una struttura c.d. *performance-based*. In tal senso, l’articolo 22 della proposta di Regolamento stabilisce che ciascuno Piano dovrà fornire «l’elenco e la descrizione delle misure raggruppate in capitoli, compresi gli obiettivi generali e specifici perseguiti primariamente da ciascuna di esse e l’elenco dei traguardi qualitativi e dei traguardi quantitativi, con la relativa data indicativa di completamento nel corso del periodo di programmazione, comprese le misure supplementari e i relativi traguardi qualitativi e traguardi quantitativi nel caso in cui lo Stato membro interessato richieda un sostegno sotto forma di prestito»^[139]. Si prevede, inoltre, l’obbligo di fornire «disposizioni chiare per il monitoraggio e l’attuazione efficaci del piano da parte dello Stato membro interessato, anche per quanto riguarda le autorità responsabili e i comitati di monitoraggio»^[140].

Relativamente alla *governance*, la proposta di Regolamento prevede, definendone le funzioni, l’autorità di coordinamento (articolo 50)^[141], l’autorità di gestione (articolo 51)^[142], l’organismo pagatore (articolo 52)^[143], l’autorità di audit (articolo 53)^[144], uno o più comitati di monitoraggio per uno o più capitoli (articoli 55 e 56) e, nel caso in cui sia costituito più di un comitato, un comitato di coordinamento, con funzione di garanzia della visione d’insieme e di monitoraggio complessivo dell’attuazione del Piano PNR (articolo 54).

Sulla base di quanto ora sommariamente esposto, risulta evidente che il modello di riferimento del nuovo Fondo PNR è quello del RRF sulla cui base sono stati adottati i Piani nazionali di ripresa e resilienza. Si tratta, in estrema sintesi, di piani *performance-based*, soggetti a monitoraggio e a *governance* centralizzata.

Senza soffermarsi ulteriormente sulle disposizioni di dettaglio della proposta di Regolamento^[145], è ora possibile giungere a qualche considerazione conclusiva.

3. Conclusioni

La politica di coesione europea, con il nuovo QFP, sarà finanziata da un nuovo “mega” fondo (il Fondo PNR) in cui rientreranno, oltre agli attuali fondi di coesione (FESR, FC, JTF, FSE+) anche il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura (FEAMPA), i fondi a sostegno della Politica agricola comune (PAC), nonché il Fondo asilo, migrazione e integrazione, lo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti e il Fondo sicurezza interna.

La struttura del nuovo QFP, che risponde a esigenze (i) di semplificazione istituzionale, (ii) di costruzione di un processo di programmazione più integrato, (iii) di accelerazione delle

procedure di approvazione dei documenti di spesa e di erogazione dei fondi e (iv) di maggiore controllo sui risultati, rischia, tuttavia, di tradursi in uno svantaggio per le Regioni, principali destinatarie dei fondi di coesione.

Pur in presenza di meccanismi di salvaguardia — in particolare attraverso la definizione di dotazioni minime dedicate (per il Fondo PNR, ad esempio, è previsto uno stanziamento minimo di 218 miliardi) — la concentrazione di un volume così ampio di risorse in un unico fondo “governato” da un solo piano comporta, inevitabilmente, una riduzione del ruolo e della centralità delle Regioni, che in precedenza - come si è visto - godevano di una maggiore autonomia nella redazione e nell’attuazione degli interventi contenuti nei Piani regionali (PR) adottati sulla base dell’Accordo di partenariato.

Prima di soffermarsi sulle questioni che la proposta di QFP 2028-2034 pone, soprattutto in materia di politica di coesione, per le prerogative delle autonomie territoriali, pare opportuno sottolineare che la proposta non è stata immune da critiche. I presidenti dei quattro gruppi politici che compongono la maggioranza al Parlamento europeo (PPE, S&D, RE e Verdi) hanno, infatti, già comunicato alla Commissione europea che il Parlamento è intenzionato a respingere l’attuale proposta sui Piani PNR, chiedendo che il testo venga modificato prima dell’avvio delle trattative^[146].

Lo scorso 2 dicembre, inoltre, i membri della Commissione “Politica di coesione territoriale e bilancio dell’UE” (COTER) del Comitato europeo delle regioni (CdR) hanno redatto un Documento di lavoro sul *Regolamento sul fondo per i piani NRP* in cui si sostiene che «il Comitato europeo delle regioni [...] dovrebbe chiedere che venga abbandonato l’approccio del “piano nazionale unico per Stato membro” basato sul modello del dispositivo per la ripresa e la resilienza, in quanto impedisce una gestione concorrente e la titolarità a livello locale e regionale, ed è anche in contraddizione con i progetti pluriennali dell’UE»^[147]. Nello stesso documento sono formulati alcuni spunti per le future trattative che porteranno all’approvazione del Regolamento. La Commissione COTER, in particolare, chiede (i) come garantire il partenariato multilivello nell’ambito di un unico piano di partenariato nazionale e regionale; (ii) se le Regioni e le città avranno un potere co-decisionale per quanto concerne l’elaborazione e l’aggiornamento del suddetto piano; (iii) garanzie giuridiche esplicite per migliorare la proposta affinché gli enti locali e regionali siano adeguatamente e ufficialmente coinvolti sia nella fase di elaborazione del piano che in quella della sua attuazione^[148].

Tali questioni, di assoluta rilevanza, saranno oggetto di analisi nelle righe che seguono.

In premessa, si può affermare che la proposta di Regolamento avanzata dalla Commissione europea, ponendosi in continuità con l’esperienza maturata con lo strumento del RRF, sembra istituire, opportunamente, un nuovo modello di fondo europeo, caratterizzato da una struttura *performance-based* e da un sistema di puntuale monitoraggio degli obiettivi raggiunti e delle risorse spese. L’obiettivo, condivisibile, è il miglioramento della capacità di spesa dei fondi europei, e in particolare dei fondi di coesione, che, specialmente per alcune Regioni del nostro Paese, si attesta storicamente su livelli molto bassi^[149]. Giova comunque rilevare che modificare la *governance* dei fondi strutturali - ma tale considerazione può essere estesa anche alla nuova *governance* della politica di coesione interna (di cui si è detto poco sopra) - senza prevedere un decisivo rafforzamento della capacità tecnico-amministrativa, sia in termini qualitativi che quantitativi, delle amministrazioni territoriali

titolari degli interventi potrebbe comunque non portare al raggiungimento dei risultati sperati^[150].

Sul tema occorre richiamare una recente analisi svolta dalla Corte dei conti europea circa le criticità del RRF, in cui si afferma che «per i futuri strumenti basati sulla performance, [in cui rientra, a pieno titolo, il nuovo QFP 2028-2034], è importante che: (i) i finanziamenti siano chiaramente collegati ai risultati [...]; (ii) l'orientamento alla *performance* vada oltre la precisazione delle condizioni di pagamento, come i traguardi e gli obiettivi, e includa tutti gli elementi necessari per la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza, comprese le informazioni sui costi effettivi; (iii) le condizioni di pagamento siano definite in modo armonizzato e applicate in modo uniforme a tutti gli Stati membri per garantire la parità di trattamento; (iv) l'ambito di applicazione e gli obiettivi degli strumenti siano chiaramente definiti per massimizzare l'impatto dei finanziamenti dell'UE ed evitare sovrapposizioni tra i diversi programmi, [...]; (v) vengano fornite informazioni tempestive e trasparenti sul contributo apportato dai finanziamenti al conseguimento degli obiettivi dello strumento e in che modo questo si sia concretizzato»^[151].

Per quanto riguarda, invece, la scelta di centralizzare la *governance* del nuovo Fondo PNR, nella prospettiva di una semplificazione delle procedure e di una maggiore responsabilità da parte del governo nazionale nei confronti delle istituzioni europee, se la proposta della Commissione sarà approvata, si passerà dagli attuali 540 programmi a livello eurounitario (come si è visto sopra, 49 sono quelli italiani) a soli 27 piani nazionali^[152].

Anche sotto questo profilo - pur con alcune rilevanti differenze, sulle quali si tornerà a breve - la proposta di Regolamento avanzata dalla Commissione europea prende come modello di riferimento quello inaugurato con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, sulla cui base sono stati predisposti i Piani nazionali di ripresa e resilienza.

Come già evidenziato nei paragrafi iniziali, tale modello ha tuttavia determinato, sia nella fase di elaborazione sia in quella di attuazione del PNRR, una significativa compressione del ruolo e delle prerogative costituzionali delle Regioni.

Ed è proprio su questo punto che pare opportuno formulare alcune considerazioni conclusive.

L'articolo 21 della proposta di Regolamento nella parte in cui sancisce che «il Piano [(PNR)] comprende capitoli nazionali, settoriali e, se del caso, regionali e territoriali» sembra configurare come meramente eventuali i capitoli regionali e territoriali.

La proposta, inoltre, non detta prescrizioni particolari in ordine alla partecipazione degli enti territoriali alla redazione, alla *governance* e all'attuazione del Piano, limitandosi ad affermare che «ciascuno Stato membro prepara e attua il piano in partenariato con i *partner* di cui all'articolo 6^[153], comprese le autorità regionali e locali, e conformemente al proprio quadro istituzionale, giuridico e finanziario»^[154].

Tale «partenariato [- specifica l'articolo 6 -] opera in conformità del principio della *governance* a più livelli e seguendo un approccio dal basso verso l'alto. Lo Stato membro coinvolge i *partner* [...] nella preparazione del piano e in tutte le fasi della preparazione, dell'attuazione e della valutazione dei capitoli, anche attraverso la partecipazione a comitati di monitoraggio»^[155] menzionati in precedenza. Infine, quanto al ruolo delle autorità

regionali e locali, «lo Stato membro garantisce che tutte le autorità interessate dai pertinenti capitoli del piano siano adeguatamente rappresentate conformemente al livello territoriale corrispondente e alla copertura geografica del capitolo»^[156].

L'articolo 22, alla lett. e), sottolinea, inoltre, l'obiettivo di istituire un «solido sistema di *governance* a più livelli basato sul principio di partenariato» prevedendo che i piani PNR debbano contenere «disposizioni chiare ed efficaci tra le autorità nazionali e regionali in termini di responsabilità a fini di programmazione, attuazione, gestione finanziaria, monitoraggio e valutazione, conformemente al quadro istituzionale e giuridico dello Stato membro»^[157].

Dalle disposizioni ora richiamate emerge, in primo luogo, che la proposta di Regolamento si discosta dal Regolamento istitutivo del RRF, nel quale il principio di partenariato non era né disciplinato né menzionato, e si evince, in secondo luogo, che le concrete modalità di redazione, *governance* e attuazione del Piano PNR sono rimesse, per quanto concerne i rapporti con gli enti territoriali e per gli aspetti non regolati, allo Stato membro.

Stante l'attuale quadro costituzionale fondato sul principio della sussidiarietà, sebbene la proposta di Regolamento non preveda come obbligatori i capitoli regionali e territoriali, si deve ritenere che questi, almeno nell'ordinamento italiano, lo siano.

Il punto più delicato pare, dunque, vertere sulle specifiche modalità di coinvolgimento delle Regioni.

In tale quadro, le criticità emerse nel corso dell'esperienza del PNRR richiedono una valutazione approfondita, al fine di definire correttivi che, considerato quanto previsto dalle disposizioni sopra richiamate della proposta di Regolamento, risultano non solo opportuni ma necessari.

Si è visto, in particolare, come la scelta di procedere a riunioni formali e informali svolte prima in sede di Conferenza Stato-Regioni e poi in Conferenza Unificata non abbia garantito una reale partecipazione delle Regioni alla redazione del Piano e che, per quanto riguarda la *governance*, i diversi strumenti utilizzati - dal Nucleo Stato-Regioni ai "progetti bandiera" - non siano stati sufficienti a far riguadagnare alle Regioni maggiori margini di autonomia.

La nuova politica di coesione prevista nella proposta di QFP 2028-2034 rappresenta, allora, un'occasione per riflettere su una configurazione aggiornata e più efficiente dei rapporti costituzionali e istituzionali fra Stato e Regioni. Di proposte, anche di rilievo costituzionale, volte a ridefinire tali rapporti, ne sono state formulate, nel corso degli anni, innumerevoli. In questa sede, più che ripercorrerle, si ritiene utile ragionare sulla costruzione di un efficace modello di rapporti fra centro e periferie, ai fini della predisposizione del futuro Piano di partenariato nazionale e regionale, «in cui la dimensione unitaria della nazione e le specificità locali possano proficuamente intrecciarsi»^[158].

Con riferimento alla *governance*, si deve ritenere che le Regioni dovranno essere, a tutti gli effetti, autorità responsabili del Piano, ai sensi dell'articolo 49 della proposta di Regolamento. In particolare, esse dovranno essere individuate quali autorità di gestione in relazione alla parte di Piano - e dunque specialmente i capitoli - di loro competenza. Di conseguenza, dovrà essere prevista una rappresentanza regionale nell'autorità di coordinamento e nel comitato di monitoraggio.

Sia al fine di stabilire le concrete modalità di coinvolgimento degli enti territoriali nelle autorità ora richiamate sia con riguardo alla predisposizione e all'attuazione del Piano PNR, una strada percorribile potrebbe essere quella dell'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997 (già richiamato nel capitolo 1.1. in relazione alla redazione del PNRR)^[159]. Tale soluzione appare praticabile (i) stante il quadro costituzionale e normativo attuale, (ii) tenuto conto di quanto previsto dalla proposta di Regolamento, (iii) considerata l'assenza di una disciplina positiva circa il raccordo interistituzionale fra Stato e autonomie territoriali, demandata oggi a una «casistica creativa e oscillante, non sempre coerente e lineare nei suoi esiti»^[160], della giurisprudenza costituzionale e (iv) nelle more di una revisione del Titolo V e di una razionalizzazione dei raccordi fra Stato e Regioni.

L'accordo rappresenta, infatti, uno strumento agile, immediatamente utilizzabile e funzionale a una strutturazione elastica e flessibile, e dunque facilmente modificabile in caso di necessari correttivi, dei rapporti fra Stato e Regioni ai fini di una prima implementazione del nuovo Piano PNR. Come già accennato in precedenza, la stipula dell'accordo dipende dalla volontà politica del Governo e dei Presidenti di Regione.

La natura di tali accordi è, invero, non del tutto pacifica^[161]. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 31 del 2006, aveva sostenuto che «il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto», lasciando dunque intendere una qualche vincolatività dell'accordo almeno per le parti sottoscrittenti. Vincolatività che, invece, non opera per il legislatore, come chiarito nella già citata sentenza n. 437 del 2001 della Consulta, nella parte in cui ha affermato che le procedure di cooperazione possono rilevare «ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione».

Anche alla luce delle questioni sopra esposte, si ritiene, dunque, auspicabile un intervento normativo organico, anche di rango costituzionale, in grado di porre rimedio alle notevoli criticità e lacune che l'attuale quadro costituzionale, normativo e giurisprudenziale presenta in relazione ai raccordi fra Stato e Regioni. In questo senso, la necessità di dover elaborare e attuare il nuovo Piano di partenariato nazionale e regionale previsto dalla proposta di Regolamento della Commissione europea può rappresentare l'occasione di una riforma del Titolo V della Costituzione al fine di una aggiornata e più efficiente strutturazione dei rapporti fra il Governo e le autonomie territoriali.

1. Dottore in Giurisprudenza, Università di Torino. [↑](#)
2. Ciolli I. (2022), *L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La Regione Lazio e la Missione 6 Salute*, in *Le Regioni*, n. 6/2022, p. 1219; Pajno S. (2022), *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, p. 242; Pajno A. (2022), *Il PNRR tra Stato e autonomie. Qualche provvisoria conclusione*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, cit., p. 288; Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 286.; Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2021, pp. 432-433. [↑](#)
3. Per cui si rimanda, per una completa disamina, a Lupo N. (2023), *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in [Federalismi.it](#), 15 febbraio 2023. [↑](#)
4. *Ivi*, p. 5. [↑](#)

5. Il PNRR si caratterizza, infatti, per la sua natura di piano *performance-based* - per cui lo Stato membro può disporre dei trasferimenti di risorse da parte della Commissione europea (salvo l'anticipo per l'avvio del Piano e per l'introduzione del capitolo *REPowerEU*) solo nel caso in cui siano raggiunti i risultati qualitativi (*milestone*) e quantitativi (*target*) previamente concordati e determinati e temporalmente scadenziati (fino a giugno 2026), correlati a riforme e investimenti - e per contenere la c.d. clausola di non reversibilità, ossia un meccanismo, di notevole importanza anche sul piano dell'analisi giuridico-istituzionale, consistente nel divieto di fare marcia indietro quanto alle misure già adottate (il c.d. *reversal*). Sul tema si rimanda a: Lupo N. (2023), *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo "metodo di governo"*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 4/2023, pp. 10-22; Lupo N. (2024), *Un "metodo di governo" nuovo e destinato a durare: l'attuazione dei PNRR e il divieto di reversal*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2024, pp. 11-18. [↑](#)
6. Si rimanda a Tabacchi A. (2023), *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell'attuazione del PNRR*, in [Federalismi.it](#), n. 9/2023, pp. 135 ss. [↑](#)
7. L'articolo 12 stabilisce che ove sussistano entrambe le condizioni, il presidente del Consiglio - su proposta della Cabina di regia o del ministro competente - assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a quindici giorni. In caso di perdurante inerzia, il Consiglio dei ministri - su proposta del presidente del Consiglio o del ministro competente, sentito il soggetto attuatore anche al fine di individuare tutte le cause di detta inerzia - individua un nuovo soggetto attuatore a cui è attribuito, in via sostitutiva il potere di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti e degli interventi. Tale nuovo soggetto attuatore può essere un ente, un organo o un ufficio o, in alternativa, un commissario *ad acta* e può avvalersi, nell'esercizio dei poteri, di società pubbliche di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 o di altre amministrazioni specificamente indicate. [↑](#)
8. Della distinzione fra soggetto attuatore e soggetto titolare si tratterà nel capitolo 1.3.1. [↑](#)
9. Corte cost., sent. 50/2005. [↑](#)
10. Corte cost., sent. 303/2003. [↑](#)
11. Corte cost., sent. 50/2005. [↑](#)
12. Corte cost., sent. 88/2003. [↑](#)
13. Bin R. (2021), *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 52. [↑](#)
14. Caretti P., Tarli Barbieri G. (2024), *Diritto regionale*, VI ed., Torino, Giappichelli, pp. 37 ss. [↑](#)
15. Si riporta il testo dell'art. 1, comma 3, d.l. n. 77 del 2021: «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.». [↑](#)
16. Provisiero G. (2022), *Le Regioni nella governance del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2022, p. 175. [↑](#)
17. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., p. 285. [↑](#)
18. Provisiero G. (2022), *Le Regioni nella governance del PNRR*, cit., p. 176. [↑](#)
19. Si riporta il testo dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 77 del 2021: «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.». [↑](#)
20. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., p. 287. [↑](#)
21. Pajno A. (2022), *Il PNRR tra Stato e autonomie. Qualche provvisoria conclusione*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, cit., p. 288. [↑](#)
22. Provisiero G. (2022), *Le Regioni nella governance del PNRR*, cit., p. 176. [↑](#)
23. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., p. 289; Pajno A. (2022), *Il PNRR fra Stato e autonomie. Qualche provvisoria conclusione*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la*

- pandemia. *Problemi e prospettive*, cit., p. 288; Provvisiero G. (2022), *Le Regioni nella governance del PNRR*, cit., p. 175. [↑](#)
24. Pajno S. (2022), *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, cit., p. 244. [↑](#)
 25. Cecchetti M. (2020), *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, Seminari 2016-2019*, Torino, Giappichelli, p. 89. [↑](#)
 26. Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, cit., pp. 432 ss.; Profeti S. (2022), *Il rapporto Stato-Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, cit., pp. 273 ss.; Ceffa C.B. (2022), *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in [Federalismi.it](#), n. 24/2022., p. 52.; 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*, n. 4/2021, pp. 181 ss. [↑](#)
 27. 10 e 24 agosto, 8 e 23 settembre, 22 ottobre e 4 novembre. Dati disponibili su [regioni.it](#). [↑](#)
 28. Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, cit., p. 436. [↑](#)
 29. Documento 20/168/FS/C3, *Posizione della conferenza sulle modalità di partecipazione delle regioni e delle province autonome alla programmazione delle risorse del Piano nazionale di recupero e resilienza (PNRR)*. [↑](#)
 30. Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, cit., p. 441. [↑](#)
 31. *Seguiti Riunione Cabina di Regia CR del 2 novembre 2020*, in allegato a Deliberazione n. 550 della Giunta regionale della Regione Sicilia del 19 novembre 2020. [↑](#)
 32. *Ibid.* [↑](#)
 33. Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, cit., p. 442. [↑](#)
 34. Profeti S. (2022), *Il rapporto Stato-Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, cit., p. 273. [↑](#)
 35. *Ibid.* [↑](#)
 36. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., pp. 290-291. Si registrano solo due riunioni della CR aventi a all'ordine del giorno il PNRR prima dell'invio dello stesso alla Commissione europea (Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, cit., p. 438). [↑](#)
 37. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., pp. 290-291. [↑](#)
 38. Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, cit., pp. 438-439. [↑](#)
 39. Mainardis C. (2022), *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, n. 5/2022, p. 919. [↑](#)
 40. *Ibid.* [↑](#)
 41. Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, cit., p. 444. [↑](#)
 42. Newsletter [regioni.it](#), n. 3979 del 12 gennaio 2021. [↑](#)
 43. *Ibid.* [↑](#)
 44. Ceffa C.B. (2022), *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, cit., p. 52. [↑](#)
 45. Polacchini F. (2022), *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4/2022, p. 243. [↑](#)
 46. Ferraro L. (2022), *Il ruolo del sistema delle autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, in *I battelli del Reno*, 16 febbraio 2022, p. 4. [↑](#)
 47. Rinaldi E. (2022), *L'accentramento del potere amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2022, p. 280; Profeti S. (2022), *Il rapporto Stato-Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di),

- Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive, cit.*, p. 275. [↑](#)
48. De Siervo U. (2022), *Disfunzioni e conflitti costituzionali*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive, cit.*, p. 24. [↑](#)
49. Cavaggon G. (2024), *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*, Bologna, Il Mulino, pp. 109; Acierno A.M. (2025), *Il futuro della politica di coesione all'indomani del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF): verso un'inesorabile centralizzazione?*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 1/2025, p. 106. [↑](#)
50. Ceffa C.B. (2022), *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, *cit.*, pp. 54 ss. [↑](#)
51. Rinaldi E. (2022), *L'accentramento del potere amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione, cit.*, p. 280. [↑](#)
52. Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda, cit.*, pp. 450-451. [↑](#)
53. *Ibid.* [↑](#)
54. Bartolucci L. (2024), *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, Giappichelli, p. 311; Conzutti A. (2022), *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2022, p. 734. [↑](#)
55. Bartolucci L. (2024), *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea, cit.*, p. 312; Menegus G. (2023), *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2023, p. 215. [↑](#)
56. Lupo N. (2022), *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, 7 settembre 2022, p. 9. [↑](#)
57. Niccolai S. (2022), *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 232. [↑](#)
58. Menegus G. (2023), *La riforma della governance del PNRR, cit.*, p. 216. [↑](#)
59. Si riporta, di seguito, l'articolo 21 del Regolamento UE 2020/241 (Modifiche del piano per la ripresa e la resilienza dello Stato membro): «1. Se il piano per la ripresa e la resilienza, compresi i pertinenti traguardi e obiettivi, non può più essere realizzato, in tutto o in parte, dallo Stato membro interessato a causa di circostanze oggettive, lo Stato membro interessato può presentare alla Commissione una richiesta motivata affinché presenti una proposta intesa a modificare o sostituire le decisioni di esecuzione del Consiglio di cui all'articolo 20, paragrafi 1 e 3. A tal fine, lo Stato membro può proporre un piano per la ripresa e la resilienza modificato o un nuovo piano per la ripresa e la resilienza. Gli Stati membri possono chiedere assistenza tecnica per l'elaborazione di tale proposta nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico. 2. Se ritiene che i motivi adottati dallo Stato membro interessato giustifichino una modifica del pertinente piano per la ripresa e la resilienza, la Commissione valuta il piano modificato o nuovo per la ripresa e la resilienza in conformità dell'articolo 19 e presenta una proposta per una nuova decisione di esecuzione del Consiglio conformemente all'articolo 20, paragrafo 1, entro due mesi dalla presentazione ufficiale della richiesta. Se necessario, lo Stato membro interessato e la Commissione possono convenire di prorogare tale termine di un periodo di tempo ragionevole. Il Consiglio adotta la nuova decisione di esecuzione, di norma, entro quattro settimane dall'adozione della proposta della Commissione. 3. Se ritiene che i motivi adottati dallo Stato membro interessato non giustifichino una modifica del pertinente piano per la ripresa e la resilienza, la Commissione respinge la richiesta entro il termine di cui al paragrafo 2, dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese dalla comunicazione delle conclusioni della Commissione.» [↑](#)
60. Le modifiche, ad oggi, sono sei e sono state approvate dal Consiglio dell'UE rispettivamente il 12 settembre 2023, l'8 dicembre 2023, il 14 maggio 2024, il 18 novembre 2024, il 20 giugno 2025 e il 27 novembre 2025. [↑](#)
61. Per un approfondimento si veda *Il PNRR italiano. Un quadro di sintesi*, su www.temi.camera.it. [↑](#)
62. Si veda, ad esempio, *Informativa sugli esiti della Cabina di Regia PNRR del 26 settembre 2025*, su www.regioni.it. [↑](#)
63. Il documento è disponibile su regioni.it. [↑](#)
64. L'accordo in questione, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997, si perfeziona «con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano». [↑](#)

65. Bin R. (2018), *La leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni. Atti del seminario. Roma, 6 aprile 2017*, Torino, Giappichelli, p. 25. [↑](#)
66. L'accordo presenta modalità di formazione analoghe a quelle dell'intesa — poiché richiede il consenso unanime delle parti e, dunque, la volontà politica di giungere a una sua definizione — ma, a differenza dell'intesa, non si confronta con le situazioni di urgenza o di mancata intesa previste dalla legge. Inoltre, l'accordo consente alle Regioni di intervenire in qualunque decisione statale, anche al di fuori di procedimenti amministrativi o normativi tipizzati, e permette al Governo di concordare con esse obblighi ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla legge. Si veda Carpani G. (2011), *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in www.astrid-online.it, p.5. [↑](#)
67. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., p. 289; Pajno A. (2022), *Il PNRR fra Stato e autonomie. Qualche provvisoria conclusione*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, cit., p. 288; Provisiero G. (2022), *Le Regioni nella governance del PNRR*, cit., p. 175. [↑](#)
68. Sentenza Corte cost. n. 6 del 2004. [↑](#)
69. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., p. 289. Più nel dettaglio, la sentenza n. 142 del 2016 ha consolidato tale orientamento affermando la legittimità costituzionale di disposizioni di legge che contenessero «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (sent. n. 142 del 2016) e consentendo, dunque, la possibilità della formazione di una decisione unilaterale in capo allo Stato. Con questa pronuncia, la Consulta si è discostata, così, quasi completamente dalla precedente sentenza n. 383 del 2005 in cui era stato escluso che, «ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata [potesse] essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale [sarebbe divenuto] in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non [poteva] strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale». [↑](#)
70. La Cabina di regia, cui è stato attribuito l'esercizio di poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR, è stata istituita con l'articolo 2 del citato decreto-legge n. 77 del 2021. Con il Governo Meloni la Cabina di regia ha visto la partecipazione di tutti i ministri (con il supporto dei tecnici). [↑](#)
71. Si riporta il testo dell'articolo 2, comma 3, del d.l. n. 77 del 2021: «Alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma, ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, quando sono esaminate questioni che riguardano più regioni o province autonome, ovvero il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia quando sono esaminate questioni di interesse locale; in tali casi alla seduta partecipa sempre il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che può presiederla su delega del Presidente del Consiglio dei ministri. Alle sedute della Cabina di regia possono essere inoltre invitati, in dipendenza della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale.». [↑](#)
72. Falcon G. (2021), *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4/2021, p. 723. [↑](#)
73. Ciolli I. (2022), *L'attuazione del Piano Nazione di Ripresa e Resilienza. La Regione Lazio e la Missione 6 Salute*, cit., pp. 1219-1220. [↑](#)
74. Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, cit., p. 440; [↑](#)
75. Soppresso dall'articolo 1, comma 4, lett. c), del decreto-legge n. 13 del 2023. [↑](#)
76. Tale comma ha previsto che «in relazione allo svolgimento delle attività di cui al comma 2, lettera i) [- si tratta dell'attività volta ad assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale -] alle sedute della cabina di regia partecipano il Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia, il sindaco di Roma capitale, nonché 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 cittadinanza attiva, individuati, sulla base della maggiore rappresentatività». [↑](#)

77. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., p. 292. [↑](#)
78. Ciolli I. (2022), *L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La Regione Lazio e la Missione 6 Salute*, cit., p. 1220. [↑](#)
79. L'articolo 2, comma 5, del d.l. n. 77 del 2021 stabilisce che «negli ambiti in cui le funzioni statali di programmazione e attuazione degli investimenti previsti nel PNRR e nel Piano nazionale complementare al PNRR richiedono il coordinamento con l'esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano e agli enti locali [...] del Comitato interministeriale per la transizione ecologica [...] e del Comitato interministeriale per la transizione digitale [...] e con la programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei per gli anni 2021-2027, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie partecipa alle sedute della Cabina di regia e dei Comitati predetti e, su impulso di questi, promuove 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». L'ultimo periodo del comma prevede, inoltre, che «nei casi di cui al [precedente] periodo, quando si tratta di materie nelle quali le regioni e le province autonome vantano 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». [↑](#)
80. Articolo 33, comma 1, decreto-legge n. 152 del 2021. [↑](#)
81. Articolo 33, comma 2, decreto-legge n. 152 del 2021. [↑](#)
82. Articolo 33, comma 3, decreto-legge n. 152 del 2021. [↑](#)
83. Ciolli I. (2022), *L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La Regione Lazio e la Missione 6 Salute*, cit., p. 1222. [↑](#)
84. Falcon G. (2021), *Viaggio al centro del PNRR*, cit., p. 723; Ceffa C.B. (2022), *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, cit., p. 71. [↑](#)
85. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., p. 293; Cecchetti M. (2024), *I riflessi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul sistema delle autonomie territoriali: il rapporto fra Stato e Regioni*, in De Lungo D., Marini F.S. (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, Giappichelli, pp. 137 ss. [↑](#)
86. Il Servizio I svolge funzioni di gestione dell'intervento "Green Communities" di cui all'Investimento 3.2 della Missione 2, Componente 1 del PNRR di competenza del Dipartimento e assicura il raggiungimento dei relativi obiettivi intermedi e finali. Il Servizio garantisce, inoltre, la gestione finanziaria dell'investimento, adotta criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR e emana linee guida per assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, la regolarità della spesa, il rispetto dei vincoli di destinazione delle misure agli obiettivi climatici e di trasformazione digitale previsti nel PNRR. Il Servizio II svolge le attività di monitoraggio sull'attuazione dell'intervento "Green Communities" di cui all'Investimento 3.2 della Missione 2, Componente 1 del PNRR di competenza del Dipartimento. Provvede, inoltre: 1. a trasmettere al Servizio centrale per il PNRR i dati di avanzamento finanziario e di realizzazione fisica e procedurale dell'investimento, nonché l'avanzamento dei relativi obiettivi intermedi e finali attraverso le funzionalità del sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n.178; 2. a trasmettere, in relazione agli interventi PNRR di competenza del Dipartimento, al Servizio centrale per il PNRR i dati necessari per la presentazione delle richieste di pagamento alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/241, corredata della corrispondente dichiarazione di cui all'Annex III dell'accordo di finanziamento stipulato con la Commissione europea. A tal fine, verifica la regolarità delle procedure e delle spese, riceve e controlla le domande di rimborso dei soggetti attuatori, lo stato di avanzamento finanziario ed il raggiungimento di obiettivi intermedi e finali in coerenza con gli impegni assunti. Provvede al recupero delle somme indebitamente versate ai soggetti attuatori e/o ai beneficiari. Nello svolgimento delle proprie attività il Servizio assicura l'attuazione di iniziative utili a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento. 3. all'attività di cui alla lettera b) dell'articolo 33, comma 3, del decreto-legge 6 novembre 2021, n.152 nonché a fornire al Dipartimento il supporto tecnico nelle attività di cui alle lettere a), c), e d) del medesimo articolo 33, comma 3, del decreto-legge 6 novembre 2021, n.152. [↑](#)

87. Il protocollo è disponibile su www.pnrr.affariregionali.it. [↑](#)
88. Protocollo di intesa sulle modalità di collaborazione per l'elaborazione e la realizzazione dei "progetti bandiera" ai sensi dell'articolo 33, comma 3, lett. b), del decreto-legge n. 152 del 2021, su www.pnrr.affariregionali.it. [↑](#)
89. Lombardia - "Mobilità sostenibile: iniziative di ricerca di frontiera". Protocollo sottoscritto il 21 ottobre 2022 fra DARA, MUR e Regione. Iniziative di ricerca di frontiera sulla tematica della mobilità sostenibile, in linea con la strategia e gli indirizzi di sviluppo nazionali, con il supporto del Centro Nazionale *Sustainable Mobility Center* Valle d'Aosta - "Potenziamento della capacità digitale della pubblica amministrazione regionale". Protocollo sottoscritto il 13 ottobre 2022 fra DARA, MITD e Regione. Gli ambiti di intervento sono in particolare: identificazione e adozione delle piattaforme abilitanti, sviluppo della capacità di analisi dei dati e definizione di un nuovo modello di erogazione dei servizi online. Emilia-Romagna - "Dati e supercalcolo nei processi di ricerca e innovazione". Protocollo sottoscritto il 19 ottobre 2022 fra DARA, MUR e Regione. Iniziative di ricerca di frontiera sulla tematica delle simulazioni, del calcolo e delle analisi dei dati ad alte prestazioni e delle sue diverse applicazioni, associate alla riqualificazione delle aree da destinare alle diverse attività di ricerca e innovazione previste. Abruzzo - "Potenziamento delle infrastrutture idriche regionali". Protocollo sottoscritto il 13 ottobre 2022 fra DARA, MIMS e Regione. Intervento di potenziamento delle infrastrutture idriche a contrasto della siccità, volto alla realizzazione di una terza condotta di adduzione dal potabilizzatore di Montorio al Vomano all'area metropolitana nord della città di Pescara, nonché al potenziamento del medesimo potabilizzatore. Calabria - "Completamento dello schema idrico del Torrente Menta". Protocollo sottoscritto il 19 ottobre 2022 fra DARA, MIMS e Regione. Intervento di potenziamento delle infrastrutture idriche a contrasto della siccità, ai fini dello sfruttamento idroelettrico e idropotabile del Torrente Menta, ultimando compiutamente lo schema idrico preesistente. Liguria - "Centro di medicina computazionale e tecnologica". Protocollo sottoscritto il 19 ottobre 2022 fra DARA, MS, MUR e Regione. Si tratta di un HUB di infrastrutture scientifiche, tecnologiche e cliniche che ha la finalità di sviluppare, attraverso il calcolo computazionale, algoritmi espressione di modelli biologici di patologie nelle aree dell'inflammasoma, della genomica delle malattie rare e delle neuroscienze, nonché applicazioni di programmi emulativi di sistemi neurali nelle tecnologie robotiche di impiego nell'ambito biomedico.

P.A. Trento - "Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione della Provincia Autonoma di Trento". Protocollo sottoscritto il 13 ottobre 2022 fra DARA, MITD e Regione. Potenziamento della capacità digitale della PA regionale nei seguenti ambiti: adozione di un sistema di intelligenza artificiale nel sistema della PA, utilizzo di piattaforme informatiche evolute al paradigma Cloud, erogazione di servizi digitali offerti a cittadini ed imprese e la costruzione ed evoluzione di un Nodo Territoriale di Competenza.

P.A. di Bolzano - "*Simply digital*". Protocollo sottoscritto il 31 maggio 2023 fra DARA, MITD e Regione. Potenziamento della capacità digitale della PA regionale, nel contrasto alle frodi, utilizzando l'Intelligenza Artificiale, e nella *Citizen Relationship Management*, attraverso lo sviluppo di un *Service Desk* avanzato, che offre servizi personalizzati ai cittadini. [↑](#)

90. Ceffa C.B. (2022), *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, cit., p. 77. [↑](#)
91. Midiri M. (2022), *Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano nazionale di ripresa e resilienza)*, in Federalismi.it, n. 18/2022, p. 160. [↑](#)
92. Menegh G. (2022), *PNRR e Bando Borghi: rigenerazione senza autonomie*, in questa Rivista, n. 2/2022. [↑](#)
93. Provisiero G. (2022), *Le Regioni nella governance del PNRR*, cit., p. 182. [↑](#)
94. Piperno S. (2021), *Il PNRR e i rapporti tra i livelli di governo*, in *Centro Studi sul Federalismo*, commento n. 240, 14 dicembre 2021. [↑](#)
95. *Ibid.* [↑](#)
96. Formisano a. (2023), *Ripensare al ruolo delle autonomie e del Mezzogiorno per la buona riuscita del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2023, p. 66. Il quale sottolinea come le sei Missioni del PNRR spesso sottovalutino il contesto territoriale in cui si inseriscono i singoli interventi. [↑](#)
97. Bergo M., Cecchetti M. (2024), *Il PNRR e l'autonomia regionale "sospesa": tra urgenze del presente e Costituzione del futuro*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2024, p. 42. [↑](#)

98. Documento 21/74/CRFS C1-C3, *Prime valutazioni e proposte emendative sulla bozza di provvedimento governance PNRR e semplificazioni* [↑](#)
99. *Ibid.* [↑](#)
100. Nel dettaglio, ai sensi dell'Allegato B del DPCM, ciascun piano prevede: (i) le criticità da affrontare nello specifico contesto territoriale; (ii) gli obiettivi di semplificazione da raggiungere (procedure oggetto di supporto); (iii) le risorse (professionisti e esperti indicati in sede di definizione preliminare dei fabbisogni ed eventuali aggiustamenti stabiliti alla luce della ricognizione delle criticità e dei colli di bottiglia; distribuzione dei professionisti e esperti tra livelli di governo); (iv) le modalità di attuazione (modelli organizzativi previsti per la pianificazione, il coordinamento e la verifica delle attività dei professionisti ed esperti e relative funzioni); (v) i tempi (con indicazione delle principali milestone nazionali) e i risultati attesi in termini di riduzione dei tempi e dell'arretrato. [↑](#)
101. Ferraro L. (2022), *Il ruolo del sistema delle autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR), *cit.*, pp. 12-13. [↑](#)
102. *Ibid.* [↑](#)
103. Bartolucci L. (2024), *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, *cit.*, p. 315. [↑](#)
104. *Ibid.* [↑](#)
105. Conzutti A. (2022), *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, *cit.*, p. 734. [↑](#)
106. Bartolucci L. (2024), *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, *cit.*, p. 317. [↑](#)
107. Articolo 1, comma 4, lett. l), decreto-legge n. 77 del 2021. [↑](#)
108. Articolo 8, comma 1, decreto-legge n. 77 del 2021. [↑](#)
109. Articolo 1, comma 4, lett. o), decreto-legge n. 77 del 2021. [↑](#)
110. Articolo 9, comma 1, decreto-legge n. 77 del 2021. [↑](#)
111. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, *cit.*, p. 303. [↑](#)
112. Bergo M., Cecchetti M. (2024), *Il PNRR e l'autonomia regionale "sospesa": tra urgenze del presente e Costituzione del futuro*, *cit.*, p. 34. [↑](#)
113. *Ivi*, p. 35. [↑](#)
114. L'Accordo di Partenariato tra Italia e Commissione europea è stato approvato con Decisione di esecuzione C (2022) 4787 *final* del 15 luglio 2022. [↑](#)
115. Per la programmazione 2021-2027 sono stati approvati, sono complessivamente 43 piani, di cui 21 a titolarità delle Amministrazioni regionali e Province Autonome, 10 a titolarità delle Amministrazioni centrali e 12 a titolarità delle Città metropolitane. [↑](#)
116. Articolo 1, comma 1, lett. b) del decreto-legge n. 124 del 2023 stabilisce che: « con una o più delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), adottate su proposta del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, sentita la Cabina di regia del Fondo per lo sviluppo e la coesione istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 febbraio 2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 67 del 21 marzo 2016, sono imputate in modo programmatico, nel rispetto delle percentuali previste dal primo periodo dell'alinea del presente comma e tenuto conto delle assegnazioni già disposte: 1) le risorse del Fondo eventualmente destinate alle Amministrazioni centrali, con l'indicazione di ciascuna Amministrazione beneficiaria e dell'entità delle risorse per ciascuna di esse, assicurando una quota prevalente per gli interventi infrastrutturali; 2) le risorse del Fondo eventualmente destinate alle regioni e alle province autonome, con l'indicazione dell'entità delle risorse per ciascuna di esse.» [↑](#)
117. L'articolo 1, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 124 del 2023 stabilisce che «con delibera del CIPESS, adottata su proposta del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, si provvede all'assegnazione in favore di ciascuna Amministrazione centrale ovvero di ciascuna regione o provincia autonoma, sulla base degli accordi definiti e sottoscritti». [↑](#)
118. Boscariol G. P. (2023), *Rivoluzione Coesione 2023*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2023, p. 1015. [↑](#)
119. Articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 124 del 2023. [↑](#)
120. Articolo 2, comma 4, del decreto-legge n. 124 del 2023. [↑](#)
121. Petrina F. (2025), *La nuova programmazione nazionale delle risorse per la coesione 2021-2027. Tra nuovi approcci e vecchie logiche di programmazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2025,

- p. 69. In questa prospettiva, il fatto che l'amministrazione debba procedere all'analisi dei fabbisogni e alla selezione dei progetti prima della sottoscrizione dell'Accordo dovrebbe incentivare, rispetto al passato, una maggiore celerità nella realizzazione degli interventi. [↑](#)
122. Sentenza n. 189 del 2015, successivamente ripresa dalle sentenze n. 123 del 2022 e n. 187 del 2021. [↑](#)
123. Sentenza n. 175 del 2024. [↑](#)
124. *Ibid.* [↑](#)
125. A. Milone, *I limiti dell'autonomia regionale sui Fondi di Coesione e Zes Unica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2024, p. 2057. [↑](#)
126. *Ibid.* [↑](#)
127. Si tratta della Riforma dell'attuazione della politica di coesione, nota come riforma 1.9.1 del PNRR. [↑](#)
128. I settori sono i seguenti: risorse idriche; infrastrutture per il rischio idrogeologico e la protezione dell'ambiente; rifiuti; trasporti e mobilità sostenibile; energia; sostegno allo sviluppo e all'attrattività delle imprese, anche per le transizioni digitale e verde. [↑](#)
129. Articolo 4 del decreto-legge n. 60 del 2024 [↑](#)
130. Articolo 5 del decreto-legge n. 60 del 2024. [↑](#)
131. Occorre comunque evidenziare che, ad oggi, tutte le Regioni e Province autonome sono giunte alla sottoscrizione degli Accordi di coesione. [↑](#)
132. Si tratta del (i) finanziamento di interventi di immediata o di pronta cantierabilità; (ii) completamento degli interventi non ancora ultimati al termine dei precedenti cicli di programmazione; (iii) finanziamento di interventi di particolare complessità o rilevanza per gli ambiti territoriali. [↑](#)
133. R. Coletti, A. Filippetti (a cura di) (2025), *Quale futuro per la politica di coesione? Temi e prospettive*, Milano, Il Sole 24 Ore, p. 38. [↑](#)
134. Bruxelles, 16.7.2025 COM (2025) 570 *final.* [↑](#)
135. Bruxelles, 16.7.2025 COM (2025) 565 *final.* [↑](#)
136. Articolo 21 della proposta di Regolamento che istituisce il Fondo PNR. Bruxelles, 16.7.2025 COM (2025) 565 *final.* [↑](#)
137. Bruxelles, 16.7.2025 COM (2025) 565 *final.* ANNEXES 1 TO 18. [↑](#)
138. L'articolo 23 della proposta di Regolamento che istituisce il Fondo PNR stabilisce che ciascuno Stato membro trasmetta il Piano PNR alla Commissione europea - di norma entro il 31 gennaio 2028 - che dispone di un termine di quattro mesi per valutarlo e per elaborare una proposta di decisione di esecuzione che sarà adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata. [↑](#)
139. Articolo 22 della proposta di Regolamento che istituisce il Fondo PNR. Bruxelles, 16.7.2025 COM (2025) 565 *final.* [↑](#)
140. *Ibid.* [↑](#)
141. L'autorità di coordinamento è incaricata di una serie di compiti, fra cui il monitoraggio dell'attuazione del piano, l'assicurazione circa la coerenza nell'attuazione dei vari capitoli del piano, etc. [↑](#)
142. L'autorità di gestione è responsabile della gestione del piano, o di una sua parte, al fine di conseguire gli obiettivi. [↑](#)
143. L'organismo pagatore, che può essere soltanto uno a livello nazionale o, se del caso, uno per Regione, dispone di un'organizzazione amministrativa e di un sistema di controllo interno conforme alle norme di controllo interno internazionalmente riconosciute e che offre sufficienti garanzie di legittimità, regolarità e corretta contabilizzazione dei pagamenti. [↑](#)
144. L'autorità di audit è responsabile dello svolgimento degli audit sul conseguimento dei traguardi qualitativi e dei traguardi quantitativi nonché degli audit di sistema, al fine di fornire alla Commissione garanzie circa l'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo, compresa la capacità di questi ultimi di garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti e la tutela efficace e tempestiva degli interessi finanziari dell'Unione. [↑](#)
145. Per cui si rimanda anche al recente dossier "*Le proposte della Commissione europea relative al Quadro Finanziario pluriennale dell'UE 2028-2034*" a cura dei Servizi Studi e Affari internazionali del Senato della Repubblica e del Servizio per i rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati, pubblicato il 25 novembre 2025. [↑](#)
146. "*The "Ursula Majority" against Ursula. Group leaders' letter against the Multiannual Financial Framework*, in eunews.it, 30 ottobre 2025. [↑](#)
147. Documento di lavoro (COTER-VIII/009), *Regolamento sul fondo per i piani NRP*, redatto nella 6^a

riunione della Commissione COTER dell'1 e 2 dicembre 2025, su cor.europa.eu/it. [↑](#)

148. *Ibid.* [↑](#)

149. Chiellino G. (2024), *Spesa bloccata per i fondi europei 2021-2027: solo lo 0,9% su 74 miliardi*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 luglio 2024. [↑](#)

150. Petrina F. (2025), *La nuova programmazione nazionale delle risorse per la coesione 2021-2027. Tra nuovi approcci e vecchie logiche di programmazione*, cit., p. 71. [↑](#)

151. Corte dei conti europea, *Analisi 02/2025: Orientamento alla performance, obbligo di rendiconto e trasparenza: cosa insegnano le criticità dell'RRF*, 6 maggio 2025, in eca.europa.eu. [↑](#)

152. Relazione della proposta di Regolamento che istituisce il Fondo PNR. Bruxelles, 16.7.2025 COM (2025) 565 final. [↑](#)

153. Si tratta di: (i) autorità regionali, locali, cittadine, rurali e altre autorità pubbliche o le associazioni che rappresentano tali autorità; (ii) parti economiche e sociali, compresi gli agricoltori, i pescatori e le loro organizzazioni; (iii) organismi pertinenti che rappresentano la società civile, quali i partner ambientali, le organizzazioni non governative, le organizzazioni giovanili e gli organismi incaricati di promuovere l'inclusione sociale, i diritti fondamentali, i diritti delle persone con disabilità, la parità di genere e la non discriminazione, le istituzioni e le organizzazioni nazionali per i diritti umani; (iv) organizzazioni di ricerca e le università. [↑](#)

154. Articolo 21, paragrafo 2, della proposta di Regolamento che istituisce il Fondo PNR. Bruxelles, 16.7.2025 COM (2025) 565 final. [↑](#)

155. Articolo 6 della proposta di Regolamento che istituisce il Fondo PNR. Bruxelles, 16.7.2025 COM (2025) 565 final. [↑](#)

156. *Ibid.* [↑](#)

157. Articolo 23, paragrafo 2, lett. e) della proposta di Regolamento che istituisce il Fondo PNR. Bruxelles, 16.7.2025 COM (2025) 565 final. [↑](#)

158. Santinello P. (2016), *La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, p. 883. [↑](#)

159. Per quanto concerne, invece, i necessari raccordi fra la Regione e gli enti locali, questi potrebbero essere rimessi sia ad accordi fra tali enti sia al Consiglio delle autonomie locali (CAL), ai sensi dell'articolo 123, comma quarto, Cost. [↑](#)

160. Caruso C. (2021), *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2021, p. 283. [↑](#)

161.

Si veda, ad esempio, Caretti P. (2002), *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, p. 1174. [↑](#)