



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2022

**Il Piano Nazionale di Ripresa  
e Resilienza nei processi di  
trasformazione della forma di Stato.  
Asimmetrie regionali  
e diseguaglianze tra cittadini**

di Michela Tuozzo

EDITORIALE SCIENTIFICA

# IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA NEI PROCESSI DI TRASFORMAZIONE DELLA FORMA DI STATO. ASIMMETRIE REGIONALI E DISEGUAGLIANZE TRA CITTADINI

*di Michela Tuozzo*

Dottoressa di ricerca in Diritti umani. Teoria, storia e prassi  
Università degli Studi di Napoli Federico II

SOMMARIO: 1. IL PNRR E FORMA DI STATO, PIANO DELL'OPERA E METODO D'INDAGINE; 2. IL BINOMIO UNITÀ E AUTONOMIA DI FRONTE ALLA SOLIDARIETÀ, ALL'EGUAGLIANZA E ALLA STRUTTURA ECONOMICO-SOCIALE DELL'ORDINAMENTO; 3. LA QUESTIONE MERIDIONALE: UN NODO ANTICO E INSOLUTO; 4. IL MEZZOGIORNO NEL PNRR; 5. AUTONOMIE E FASE ASCENDENTE NEL *RECOVERY PLAN*: DEBOLEZZE DELLA LEALE COLLABORAZIONE; 6. AUTONOMIE E FUNZIONI AMMINISTRATIVE: IL LUOGO DELLA COOPERAZIONE E DELLA SUSSIDIARIETÀ...ANCHE NEL PNRR?; 7. CONCLUSIONI: L'ATTUAZIONE DEL PNRR PER LA TUTELA DEI DIRITTI.

## 1. Il PNRR e forma di Stato, piano dell'opera e metodo d'indagine

Il massiccio Piano di aiuti economici del *Next Generation EU* pone sotto la lente dello studioso la necessità di ricondurre al sistema costituzionalistico i temi della sua pianificazione e attuazione (negli interventi degli Stati membri per la ripresa e la resilienza). Questi si caratterizzano per un forte protagonismo dei soggetti pubblici, europei e nazionali, nel diritto e nell'economia, coinvolgendo le categorie fondanti l'apparato organizzativo, il sistema economico-sociale sottostante e il sistema dei diritti. Processi di trasformazione economica che, storicamente, si sono rivelati anticipatori di quelli giuridici e istituzionali<sup>1</sup> e negli anni recenti hanno tracciato una linea diretta da Bruxelles a Roma.

---

<sup>1</sup> Un'influenza che si è andata ad accelerare con il processo di integrazione europea, come evidenzia il passaggio delle categorie studiate dalle prime analisi legate agli sviluppi dei dati giuridico-economici a quelle più recenti. Sul tema F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and*

Il filo rosso che muove lungo l'odierna riflessione percorre dunque due traiettorie: da un lato, l'*osservazione* delle trasformazioni attese sul versante economico e sociale grazie al sostegno fornito dal *Piano nazionale di ripresa e resilienza*<sup>2</sup> (d'ora innanzi PNRR o Piano); dall'altro, la *valutazione* del rendimento complessivo delle istituzioni e gli eventuali processi di trasformazione indotti dal PNRR sull'assetto della forma di Stato<sup>3</sup>. La prospettiva dalla quale si orienta l'analisi che segue è quella dello squilibrio territoriale Nord-Sud, in rapporto alle asimmetrie fisiologiche e alle diseguaglianze patologiche esistenti e come ricomposte nella programmazione economica del PNRR in rapporto alla finalità prevalente della forma di Stato italiana.

Quali saranno gli strumenti di *governance* e i vincoli di utilizzo dei fondi del Piano Nazionale è la domanda che guida l'*osservazione* delle trasformazioni attese, parallelamente all'obiettivo principale dell'atto europeo, trasmigrato poi su quello nazionale di «eliminare la distanza tra chi ha e chi non ha, di raffreddare la corsa di chi è avanti per accelerare quella di chi è indietro»<sup>4</sup>.

---

Resilience Facility, *tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, parte II, spec. p. 7 ss.; ID., *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2021, *passim*. In chiave critica si veda G. AZZARITI, *Diritti o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Bari-Roma, 2021, pp. 171 ss., che ricostruisce l'assoggettamento delle scienze sociali all'economia come una scelta politica adottata sia nella prospettiva neoliberista «legata alla mistificazione dello sviluppo inarrestabile della crescita economica» sia per scaricare la responsabilità dell'adozione di misure rigoriste sul vincolo esterno proveniente dall'UE. Analoga vicenda si realizza sul piano sovranazionale; a partire dal Trattato di Maastricht si afferma la stabilità dei mercati come finalità dell'ordinamento, con la conseguenza che non è l'economia a essere volano dell'integrazione politica dell'Unione, ma quest'ultima al servizio dell'economia medesima. L'A. evidenzia come il paradigma della stabilità dei mercati finanziari abbia così finito per soggiogare non solo l'Unione monetaria ma anche l'Unione dei diritti, ostacolando così il cammino del costituzionalismo moderno verso la massima tutela della persona.

<sup>2</sup> Decreto-legge 6 maggio 2021, n.59 convertito, con modificazioni, in legge 1° luglio 2021, n.101.

<sup>3</sup> Qui intendendo sia il tipo di Stato che la forma di Stato, ossia il grado di decentramento territoriale e il rapporto tra Stato e società civile, che a sua volta dipende dal sistema economica e l'ideologia dominante. Una distinzione su cui la dottrina non è unanimemente concorde. La delimitazione concettuale sull'uso e la definizione organizzativa e funzionale di "forma di Stato" si ritrova in F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, pp. 796-816.

<sup>4</sup> G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, parte I, p. 130.

Al fine di raggiungere il riequilibrio territoriale e il rilancio del Sud come priorità trasversale a tutte le missioni, il *recovery* nazionale ha previsto che il complesso pari al quaranta per cento delle risorse territorializzabili del PNRR venga attribuito a otto regioni del Mezzogiorno. Per valutare l'adeguatezza delle singole linee di intervento occorre completare l'analisi con i protagonisti che hanno contribuito a monte e successivamente a valle del Piano per la sua realizzazione. Secondo quanto riportato nella Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, presentata al Parlamento il 23 dicembre 2021, circa il trentasei per cento delle risorse saranno affidate a Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane o altre amministrazioni locali. Vista la mole ampia di investimenti assegnata alla diretta attuazione dei livelli di governo regionale e locale, questi saranno chiamati a incidere direttamente sul raggiungimento di traguardi e obiettivi delle missioni, tra cui quelli connessi al superamento del divario di cittadinanza.

La *valutazione* del rendimento complessivo sui processi di trasformazione della forma di Stato presuppone che obiettivi e organizzazione possono distinguersi solo per ragioni esplicative, ma è pacifico che l'apparato organizzativo converga verso i fini e la convivenza sociale dello Stato. In chiave prospettica l'analisi dell'utilizzo dei fondi del PNRR è rivelatrice delle ricadute istituzionali e costituzionali, in rapporto al sistema della programmazione economica, al principio di eguaglianza sostanziale e ai diritti sociali nel modello policentrico. In chiave retrospettiva emerge il terreno su cui si regge la complessa architettura del PNRR, ossia quello della crisi del parlamentarismo, di cui è sintomatico l'ampio uso dell'esercizio dei poteri d'urgenza<sup>5</sup>, e del

---

<sup>5</sup> La maggior parte della dottrina è concorde nell'individuare nel decreto-legge lo strumento idoneo adoperato a rispondere della straordinarietà della crisi pandemica, escludendo la categoria della necessità come fonte nel diritto. Cfr. *ex plurimus* A. LUCARELLI, *Costituzioni, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 560 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, *ivi*, pp. 111 ss.; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, *ivi*, pp. 532 ss.; G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, parte I, p. V. Più problematico, secondo il primo Autore è l'osservanza del principio di legalità e delle riserve di legge delle fonti emergenziali secondarie: «in merito al rapporto tra decreto legge n. 6 del 23 febbraio 2020 e dpcm, si tratta di una “delega in bianco” a favore delle “autorità competenti”. Nel caso di specie, si tratta di un ampio trasferimento di poteri a favore del presidente del consiglio dei ministri che, con discrezionalità, può adottare

regionalismo, che ha rivelato un sistema di relazioni interistituzionali Stato Regioni concorrenziale, competitivo, caotico nella gestione della crisi pandemica. Appaiono pertanto diversi elementi non sconfessati neppure nel corso dell'elaborazione del Piano per la ripresa dalla crisi sanitaria ed economica: fuga dalla legge, rapporti non vocati alla leale cooperazione, protagonismo degli Esecutivi.

Sullo sfondo delle riflessioni che si svilupperanno rimane quindi il tema entro cui si inserisce il c.d. Piano Marshall dell'Unione: la crisi pandemica e i suoi effetti sul piano del sistema delle fonti, della forma di governo, delle competenze Stato-Regioni, della tutela dei diritti.

Tenuto conto dei fini e principi posti alla base della convivenza<sup>6</sup>, è ragionevole chiedersi fino a che punto le clausole elastiche della Costituzione possano garantire la stabilità di quest'ultima, di fronte a eventi dirimpenti e totalizzanti come la crisi pandemica ancora in atto. Il tema più scottante resta quello della tollerabilità costituzionale della marginalizzazione del Parlamento, dell'uso prevalente del decreto-legge, dei d.P.C.M. e delle ordinanze da parte degli Esecutivi, della validità sostanziale del principio di legalità e della riserva di legge, cui occorrono contrappesi consistenti attraverso un sistema di limiti fondato su adeguatezza e proporzionalità.

Volendo accogliere la suggestione<sup>7</sup> secondo cui il problema dello stato d'eccezione non è tanto quello della sua ammissibilità (una volta allineato ai ranghi costituzionali) ma quel che tende a lasciare alla sua chiusura, bisogna, allora, orientare l'indagine per cogliere i potenziali

---

atti amministrativi di portata generale, ogni qualvolta ritenga che la misura sia adeguata e proporzionata per affrontare la crisi epidemiologica. Ad atti amministrativi di portata generale, e a carattere prescrittivo, si attribuisce, arbitrariamente, il carattere della novità; il decreto legge consente loro di innovare l'ordinamento giuridico, ponendosi quale fondamento attribuzione del potere "una volta per tutte"» (p. 572). Ancora su questo tema e sulla capacità dei dpcm di comprimere le libertà fondamentali e con esse il ridimensionamento del ruolo del Parlamento si veda M. CALAMO SPECCHIA, A. LUCARELLI, F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 403.

<sup>6</sup> Sul senso della tradizione come metodo orientato all'interpretazione delle categorie giuridiche attraverso i processi storici si veda A. LUCARELLI, *Costituzionalismo e storia. Riflessioni sulle dimensioni epistemologiche del senso della tradizione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, pp. 52 ss.

<sup>7</sup> Di A. MANGIA, *La legge regionale nel sistema delle norme d'ordinanza*, in *Le Regioni*, n. 3/2021, p. 522.

fattori di trasformazione di fatti e principi<sup>8</sup> sull'ordinamento, per non condurre uno studio isolato dal contesto in cui si cala il PNRR.

La struttura del saggio si articolerà secondo il seguente schema di lavoro: una prima parte sui principi costituzionali *bussola* dell'ordinamento, e dunque del Piano, in riferimento al tema del rapporto tra modello autonomistico e solidarietà interterritoriale, insieme al versante economico del modello interventista, in cui lo Stato non è solo regolatore ma anche gestore (§ 2). Si passa poi a considerare la storica frattura del Paese, sugli inadeguati livelli di uniformità della garanzia dei diritti tra Nord-Sud, Città-Aree interne, che postula interventi sub-statali attenti sì alle specificità dei territori (e delle rispettive comunità) ma anche maggior coordinamento che soddisfi la pretesa costituzionale di una cittadinanza unitaria e coesa (§ 3). Una volta tratteggiato il quadro esistente, la riflessione si sposta sulla strategia del PNRR sulla ricomposizione del divario; tuttavia, non ci si soffermerà sull'analisi tassonomica dei singoli obiettivi ma sulle riforme principali che dovrebbero garantire la corretta individuazione e copertura finanziaria delle funzioni degli enti sub-statali (§ 4). Per ragionare di oscillazioni e nuovi equilibri tra centro e periferia, che favoriscano gli interventi previsti al sud, si volge lo sguardo al contesto istituzionale dal quale emergono: l'assenza di adeguati canali di collaborazione legislativa<sup>9</sup> che hanno condizionato l'emarginazione delle Regioni in fase di elaborazione del Piano (§ 5); potenzialità per i soggetti attuatori nell'esercizio delle funzioni amministrative che potrebbero garantire il

---

<sup>8</sup> Sul punto v. recentemente A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, p. 19. L'A. evidenzia che il ruolo del giurista nel rapporto tra fatti e principi costituzionali è di rinnovare la lettura delle categorie giuridiche intorno all'interpretazione della forma di Stato.

<sup>9</sup> S. PARISI, *Pnrr e meccanismi di raccordo: C'è vita oltre gli esecutivi?*, in N. ANTONIETTI, A. PAJINO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia: problemi e prospettive*, Bologna, 2022, pp. 259 ss. L'A. inquadra il tema dello scarso coinvolgimento delle Regioni nella fase di indirizzo del PNRR nel più generale contesto di inadeguatezza degli strumenti collaborativi di segno legislativo, secondo quest'ordine: l'assenza del Senato come Camera delle Regioni; l'inattuazione dell'art. 11 della l. cost. 3/2011 sulla previsione da parte dei regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali; la giurisprudenza costituzionale che ripetutamente ha affermato che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione e sulle interferenze materiali; la natura della Conferenza Stato-Regioni.

giusto e leale protagonismo degli enti (§ 6). Infine, l'ultimo paragrafo è dedicato al programma del *recovery fund*, in riferimento alla distanza tra il modello ordoliberal dell'economia sociale europea dall'organizzazione dei rapporti economici del titolo III della Costituzione. Ciò interroga la necessità che il PNRR recuperi quel che è assente nel *Next Generation EU*: la prospettiva emancipante dei diritti dei lavoratori e della pari dignità sociale, tipica del nostro modello di integrazione dei rapporti economici nell'avvento dello Stato socialdemocratico.

La tesi di fondo, che si argomenterà *funditus* in seguito, è che la consustanziale *asimmetria* degli Enti che compongono una Repubblica multilivello<sup>10</sup> implica una programmazione e attuazione *differenziata* del Piano al fine di riequilibrare situazioni di partenza *squilibrata*. Il precipitato più intuitivo di quest'affermazione è la necessità di prevedere un intervento più robusto al Sud perché è lì che si concentrano le *diseguaglianze*, per consentire di valorizzare la *differenziazione* della *self-rule* autonomistica in un quadro cooperativo teso a correggere le *diseguaglianze* dei diritti, dei servizi e dello sviluppo regionale. Viceversa, la tendenza del regionalismo verso la malintesa cultura duale e competitiva, che si ritrova in parte anche nelle modalità di allocazione delle risorse del Piano, potrebbe pregiudicare l'obiettivo della coesione sociale al Sud, allorquando fraintenda il significato che l'art. 5 Cost. attribuisce alle autonomie: essere presupposto per la promozione dei diritti della persona nello Stato sociale, in luogo di rappresentare esse stesse obiettivo di sviluppo<sup>11</sup>. In altri termini l'intervento pubbli-

---

<sup>10</sup> Le Regioni ordinarie sono dotate di analoga autonomia, ciò però non ha impedito la produzione di differenziazioni di fatto. Sul punto R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, p. 9.

<sup>11</sup> Nella ricostruzione di L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, p. 176 ss., il principio autonomistico è calato nell'orizzonte dell'eguaglianza sostanziale per mitigarne la prospettiva competitiva e disgregante cui altrimenti sarebbe esposto. In particolare, la studiosa ripercorre le tappe del principio autonomistico nell'ambito di una dimensione relazionale dalla quale emerge che le esigenze dell'autonomia implicano la consapevolezza dell'interdipendenza. Una riflessione questa che merita di esser chiarita, poiché il concetto di autonomia è in sé e per sé privo di *core meaning*, essendo elemento centrale rivendicato sia alla teoria liberale che dei diritti umani. È in particolare nella cultura autonomistica nordamericana che il legame con l'eguaglianza incontra maggiori resistenze. L'A. (pp. 111 ss.) evidenzia come il concetto di *autonomy* ruoti intorno ad una prospettiva procedurale priva di contenuti valoriali, che del resto trova un corrispettivo nel I emendamento. Non a caso nell'elaborazione del diritto alla privacy c'è un accostamento territoriale: quello tra la sovranità

co nell'economia unitamente al modello policentrico devono orbitare nelle traiettorie del costituzionalismo moderno<sup>12</sup>, poiché è qui che emerge il legame con l'eguaglianza sostanziale.

Dati questi elementi – programmazione economica e autonomie – tesi a garantire diversità e unità, il PNRR rivela elementi di debolezza intorno alla *milestone* del superamento del divario di cittadinanza. Lo stanziamento delle risorse territorializzabili fissata al quaranta per cento pare assurgere a obiettivo in sé e per sé sufficiente al riequilibrio territoriale, ma esso potrebbe al più considerarsi un *target* accompagnato alla programmazione economica della spesa intorno «a una visione, a [di] un disegno condiviso di cambiamento possibile, di mete mobilitanti, di raccolta di conoscenze, bisogni e “sogni” diffusi»<sup>13</sup>.

---

personale e uno spazio inviolabile di autonomia. Un'impostazione che evidentemente risente della concezione fortemente individualistica della persona, in cui la dimensione relazionale è del tutto assente. La prospettiva autonomista intesa come indipendenza è rovesciata dalla teoria femminista, che invece ne ricostruisce gli aspetti relazionali. L'A. si sofferma sulla letteratura che si è confrontata su questi temi e richiama, tra le altre, A. LORETONI, *Individualismo, autonomia e conformismo nello spazio pubblico. Teoria politica e studi di genere*, in *Questioni – Dovere e responsabilità, oltre l'individualismo*, n. 2/2014, p. 20, la quale sottolinea che gli individui non sono monadi ma sono in costante e reciproca relazione. Dagli studi di J. NEDELSKY, *Law's Relations: A Relational Theory of Self, Autonomy, and Law*, Oxford, 2014, si ricava che dalla dimensione sociale e relazionale, intese in senso solidaristico e di mutuo sostegno, si sviluppano le potenzialità individuali e quindi anche quelle autonomistiche. L'autonomia non è una qualità innata ma risultato di sviluppo della personalità, pertanto, essa presuppone per la sua piena realizzazione, non l'indipendenza *da* bensì l'interdipendenza *dei* rapporti. La Nedelsky infatti analizzando la definizione di autonomia, intesa come «*governend by one's own law*» (*ivi*, p. 12), vuol evidenziare che la capacità di trovare una propria legge sia connessa al concetto di relazione, che forgia, forma e condiziona la ricerca stessa. La Ronchetti mutua da queste riflessioni l'idea che anche nel sistema policentrico l'autonomia non possa semplicemente esser presupposta. Essa richiede, all'opposto, che si realizzino le condizioni, da parte dei pubblici poteri e delle strutture sociali, per il suo concreto esercizio. L'autonomia e le sue esigenze, in sintesi, per l'A. sta a indicare il diritto di “darsi e farsi” un proprio ordinamento, e ciò presuppone la dimensione relazionale, ossia l'intervento positivo da parte dei soggetti e delle istituzioni nell'ottica dell'interdipendenza.

<sup>12</sup> Con riferimento alla prospettiva del primato dei diritti fondamentali, all'interno di un assetto di poteri determinato e assiologicamente orientato, come definito da G. AZZARITI, *op. cit.*, pp. 14 ss.

<sup>13</sup> D. CERSOSIMO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *La rivista il Mulino, numero speciale Un Piano per il Paese*, 13 aprile 2022. L'economista fa notare come l'asfittica discussione sulla mole delle risorse abbia obliterato i temi a sostegno dei cambiamenti duraturi come: la qualità degli interventi, l'efficienza e l'efficacia della spesa, l'integrazione delle



Quanto al metodo organizzativo poi il coinvolgimento di Centro e Periferia deve assicurare che la compressione delle funzioni degli enti sub-statali, sia compensata con il rafforzamento dei meccanismi cooperativi.

L'asimmetria in conclusione si configura come un crittotipo<sup>14</sup> dello Stato policentrico che determina livelli di differenziazione<sup>15</sup> *de facto* (che riguardano i livelli di sviluppo economico-sociali e la capacità politico-amministrativa) e *de iure* (asimmetrie delle competenze, del territorio, fiscale, istituzionale). Ciò si traduce nel fatto che anche per i territori si replica quanto vale per i cittadini, ossia «il trattamento uguale di situazioni uguali e il trattamento diverso di situazioni diverse tra quelle diversità»<sup>16</sup>.

È questo, del resto, il modello accettato dalla trama costituzionale (in linea con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza), che nel canone dell'unità non tollera livelli di autonomia che diventino violazione dell'eguaglianza sostanziale.

È evidente, in definitiva, che il divario territoriale nord-sud non riguarda soltanto la questione dei *target* (obiettivi) e *milestone* (tra-

---

diverse fonti finanziarie, la rapidità dei tempi di attraversamento degli investimenti, le aspettative sociali e imprenditoriali, la fiducia e la credibilità, la mobilitazione di saperi ed esperienze diffusi, il ruolo delle istituzioni politiche e amministrative, le capacità tecniche, progettuali e gestionali delle amministrazioni centrali e locali, e così via.

<sup>14</sup> I crittotipi sono quei modelli impliciti di un dato ordinamento che, secondo la teoria strutturalista elaborata da Rodolfo Sacco nell'ambito della comparazione giuridica, fanno sì che due testi legali identici scatenano due regole operazionali diverse sotto l'influenza di formanti del diritto non enunciati, ma comunque pervasivi in un dato ordinamento. Sono quelle regole che l'uomo comune pratica senza esserne consapevole e che entrano a far parte della "mentalità" del giurista. L'A. chiarisce la sua teoria in diversi scritti, cfr. almeno R. SACCO, *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment I of II)*, in *The American Journal of Comparative Law*, vol. 39, n. 1/1991, pp. 1-34. A partire dunque da questa suggestione F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2018, p. 258, ritiene che l'asimmetria sia un crittotipo, ossia una regola non verbalizzata, che permea l'intera struttura degli ordinamenti composti. Erroneamente, invece, l'asimmetria viene inquadrata nella dicotomia "regola-eccezione" attinente alla sola questione delle competenze legislative.

<sup>15</sup> Sul rapporto tra asimmetria e differenziazione nelle politiche regionali si veda B. BALDI, *Asimmetria e differenziazione regionale delle politiche: approfondimenti per un'agenda di ricerca*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2020, pp. 871 ss., *passim*; R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, pp. 139 ss., *passim*.

<sup>16</sup> F. PALERMO, *op. cit.*, p. 266.

guardi)<sup>17</sup>, ma più in generale l'idoneità della decisione politica intorno a questi ultimi e il ruolo dei soggetti attuatori a realizzare la ricomposizione delle (fisiologiche) *asimmetrie* territoriali affinché non sfocino in (patologiche) *diseguaglianze* tra cittadini.

La nota metodologica qualificante tale studio è quella dell'interpretazione sistematica dei principi e delle regole dell'ordinamento costituzionale e sovranazionale. Oltre a ripercorrere le disposizioni e le riforme costituzionali insieme alla dottrina che precipuamente si è confrontata con le stesse, lo studio della definizione dell'assetto dei rapporti unità/autonomie non può tralasciare la giurisprudenza della Corte Costituzionale che ne ha segnato il destino. In questa parte del diritto costituzionale vivente «dopo la riforma del Titolo V, mal concepito e mal scritto, e poi non attuato con la legislazione ordinaria, la Corte prende nelle sue mani il processo riformatore»<sup>18</sup>.

Quanto allo studio del Piano, oltre a utilizzare il testo legislativo e il programma di riforme che da esso promanano, sarà indispensabile il confronto con i documenti di approfondimento, tra cui le relazioni sullo stato di attuazione del PNRR, elaborate rispettivamente dalla Cabina di regia (ex art. 2, co. 2 lett. e, d.l. 77/2021) e dalla Corte dei Conti (art. 7, co. 7 d.l. 77/2021), oltre che la prima relazione sulla destinazione al Mezzogiorno delle risorse PNRR del Dipartimento per le politiche di coesione. Alla data del 30 dicembre 2021 l'Italia ha raggiunto 51 traguardi e obiettivi indicati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per il 2021 e nel momento in cui si licenzia lo scritto sta avvicinandosi anche la fine del secondo semestre.

I tempi, insomma, sono maturi per trarre le prime riflessioni sul testo e il contesto, nonché sul piano dell'effettività.

## **2. Il binomio unità e autonomia di fronte alla solidarietà, all'egualianza e alla struttura economico-sociale dell'ordinamento**

Le asimmetrie territoriali sono consustanziali a uno Stato compo-

<sup>17</sup> Così come riportati nella tabella *Traguardi, obiettivi e scadenze per il monitoraggio e l'attuazione degli interventi del PNRR*, 12 luglio 2021, consultabile sul sito istituzionale [Italiadomani.gov.it](http://Italiadomani.gov.it). Il documento rappresenta 213 traguardi (risultati qualitativi) e 314 obiettivi (risultati quantitativi) europei verificabili nell'ambito dell'attuazione degli interventi previsti nel PNRR.

<sup>18</sup> S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, 2017, pp. 94-95.

sito<sup>19</sup>. Per quel che riguarda il nostro Paese, è noto come la conformazione geografica insieme all'eredità economico-sociale degli Stati preunitari ne abbiano caratterizzato l'eterogeneità morfologica, tale da far apparire ai costituenti<sup>20</sup> (favorevoli al regionalismo) irragionevole l'opzione di una disciplina giuridica uniforme «dalle Alpi allo stretto di Messina»<sup>21</sup>, senza per ciò ignorare che «le fratture sociali ed economiche su base territoriale andavano proiettate al livello istituzionale, e a questo livello ricomposte»<sup>22</sup>.

Va ricordato che la Costituzione del 1947 segnò un importante passaggio<sup>23</sup>: la concezione rigida dell'unità nazionale che si indentificava con la forma accentrata dell'organizzazione statale (figlia del modello francese), fu superata a favore della conciliazione tra unità, indivisibilità e autonomia. Nell'articolazione locale e regionale così come disegnata originariamente nel titolo V e specificamente nel dettato dall'art. 114, il decentramento e l'autonomia sono stati concepiti da un lato come funzionali alla razionalizzazione amministrativa e all'esercizio del potere legislativo in potenziale contrasto con quello nazionale, così da tenere in adeguata considerazione le specificità territoriali del Paese, specialmente quelle Meridionali. Dall'altro lato come strumento di garanzia democratica e di libertà: nel passaggio dall'autogoverno sociale all'amministrazione sociale delle istituzioni locali si inverava la libertà dei singoli e dei gruppi sociali nella partecipazione al potere pubblico. In altri termini il riconoscimento delle autonomie «altro non vuol dire che individuare degli strati comunitari, nei quali le collettività si iden-

---

<sup>19</sup> È principalmente negli studi comparatistici che si coglie il ruolo di forma e formante dell'asimmetria nei sistemi composti. Sul punto si rinvia a C.D. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: a Theoretical Speculation*, in *Journal of Politics*, no. 4/1965, pp. 861 ss.; R. BIN, *Unità e differenziazione: il problema costituzionale e le prospettive*, in *Rivistamunus.it*; G. D'IGNAZIO (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, 2007; F. PALERMO, *op. cit.*, l'asimmetria, scrive l'A., «risulta la forma dei sistemi composti in quanto ne rappresenta la regola, e un loro formante in quanto costituisce uno degli elementi che concorre a definirne la norma(lità)» (p. 256).

<sup>20</sup> Sul dibattito in Assemblea Costituente v. U. DE SIERVO, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, 2012, pp. 51 ss.; S. STAIANO, *op. cit.*, pp. 11 ss.; L. RONCHETTI, *L'Autonomia e le sue esigenze*, cit., pp. 86 ss.

<sup>21</sup> A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, 4 ed., Torino, 2018, p. 84.

<sup>22</sup> S. STAIANO, *op. cit.*, p. 15.

<sup>23</sup> Sul punto v. U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 1/1995, p. 10.

tificano per tradizione o per storia o per convenienza raggiungono un giusto livello di autogoverno e di autoamministrazione»<sup>24</sup>. Il tema si salda inoltre a quello della differenziazione dell'indirizzo politico, sì da consentirne l'adattamento alle specifiche esigenze delle comunità e delle differenze pre-esistenti all'organizzazione regionalistica.

Con la riforma del titolo V il pluralismo istituzionale si è caratterizzato non solo per il superamento del rapporto di immedesimazione tra Stato e articolazioni territoriali in favore del rapporto paritario<sup>25</sup>, ma anche per l'acquisizione da parte di Regioni ed Enti locali, oltre all'autonomia, della sovranità.

Nella trama dei principi costituzionali l'autonomia è intesa – seconda la nota formula – *modo d'essere* della Repubblica e *faccia interna della sovranità*<sup>26</sup>. Che cosa intendesse lo studioso è chiaro: con il passaggio dallo stato di diritto accentrato a quello sociale delle autonomie<sup>27</sup>, il pluralismo della società ha preso corpo e visibilità nel pluralismo istituzionale dinanzi ai governanti.

Non è superfluo ricordare che la diffusione del potere sul territorio non riguarda unicamente la democraticità intesa come partecipazione<sup>28</sup> per concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico nella fase ascendente; bensì dall'interconnessione con gli altri valori costituzionali il sistema delle autonomie offre ulteriori strumenti alla realizzazione dello scopo prevalente dell'ordinamento: la coppia assiologica libertà-eguaglianza. È noto come il *proprium* della Carta del '47, sia la nozione di pari dignità sociale, che non si esaurisce quindi né nel

<sup>24</sup> G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 288.

<sup>25</sup> Il pluralismo istituzionale non è un'innovazione della riforma del titolo V; l'elemento dirompente è costituito dal superamento del rapporto gerarchico (La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni) a favore di quello paritario (La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato), come chiarito da M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1274 ss.

<sup>26</sup> Il riferimento è G. BERTI, *op. cit.*, p. 286.

<sup>27</sup> *Ibidem.*

<sup>28</sup> Qui intesa non solo nell'accezione classica rappresentanza – sovranità popolare bensì nella sua dimensione più complessa: partecipativa, diretta, locale, di genere, di conflitto, della disobbedienza civile. Sul punto, si rinvia a A. LUCARELLI, *Populismi*, cit., *passim*. Sulla partecipazione come "altro" dalla rappresentanza e in particolare i suoi istituti integrativi M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012.

diritto alla felicità individuale statunitense e rompe altresì col binomio tardo-ottocentesco libertà-solidarietà<sup>29</sup>.

Il legame tra autonomie con l'esercizio dei diritti fondamentali della persona, per consentire il raggiungimento dell'eguaglianza sociale ed economica e per intercettarne al contempo i bisogni di prestazione sociale, a ben vedere rappresenta la "bussola" che deve orientare le attività delle autonomie. Tale capacità di guida, promovimento e prestazione deriva dalla «maggiore prossimità ai cittadini che le autonomie possono ben utilizzare a quei fini, beninteso senza che ciò escluda un compito generale dello Stato stesso, che anzi ne è un presupposto»<sup>30</sup>.

A questo punto si può tornare sull'antico nodo dell'unità nazionale in apparente tensione con le autonomie regionali (Corte cost. sent. 256/1989). Apparente perché Centro e Autonomie non vanno intesi come enti che rivendicano maggiore potere l'uno a discapito dell'altro; l'autonomia è ancillare alla tutela dei diritti e di fronte alla loro espansione evapora la contesa di attribuzioni.

La differenziazione autonomista mira, infatti, alla coesione economico-sociale attraverso un percorso ben preciso: realizzare interventi differenziati sul territorio proprio per andare incontro alle diseguaglianze esistenti, cosicché i valori di solidarietà, socialità e libertà<sup>31</sup> sono serventi agli scopi dell'unità nazionale.

La conciliazione tra unità e autonomia si ritrova allora nel pieno sviluppo della persona e nella rimozione degli ostacoli che consentano l'effettiva partecipazione di ciascuno all'organizzazione politico, economica e sociale del Paese<sup>32</sup>. Tra gli ostacoli che impediscono il rag-

<sup>29</sup> A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, in ID., *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2016, p. 119.

<sup>30</sup> U. ALLEGRETTI, *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *Le Regioni*, n. 1/2016, p. 15.

<sup>31</sup> U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale*, cit., pp. 19 ss.; S. GAMBINO, *Diritti fondamentali, autonomia regionale e unità nazionale*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2018, p. 17; L. RONCHETTI, *Differenziazione e diseguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2020, p. 21.

<sup>32</sup> Vi è qui il riferimento all'eguaglianza sostanziale che secondo nota dottrina prefigura un modello di società, espressione dalla quale si coglie un significato di tipo teorico-politico e un significato normativo, ossia ordinativo della realtà (come aveva già affermato L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, pp. 318 ss.), cfr. B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione*, Padova, 1994, pp. 55-56. L'A. ritiene essenziale, per poter proce-

giungimento della pari dignità sociale a causa di condizioni personali e sociali, non vi è dubbio che potrebbe rientrare la frattura Nord-Sud del Paese.

L'assetto delle competenze autonomistiche che non tradisce l'unità

---

dere alla ricostruzione della normatività dell'articolo, chiarire la struttura complessa dell'art. 3, co. 2 Cost. In particolare, in essa si ritrovano quattro componenti: un'asserzione (esistono ostacoli di ordine economico e sociale); il compito di rimozione; la caratterizzazione causale degli ostacoli; la finalizzazione della loro rimozione. Cionondimeno l'incrocio tra politicità e giuridicità che si rinviene in quest'articolo non si replica in altri, poiché come chiarisce bene A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002, «la giustizia sociale, alla quale indubbiamente tende tale articolo, si realizza nelle forme istituzionali e giuridiche (...), e con gli strumenti della lotta politica e della mobilitazione sociale» (*ivi*, p. 6). Il progetto di eguaglianza sostanziale non è di sconfessare quegli istituti che rendono possibili le diseguaglianze, ma di porsi in maniera problematica verso gli stessi e imporre loro un bilanciamento verso le ragioni della giustizia sociale e dell'equità, ponendo in raccordo processi economici e circuiti della solidarietà. La ragion d'essere di questo progetto non è di assicurare eguali punti di partenza ma eguali punti di arrivo, come notava A. CERRI, *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1994, p. 12. L'art. 3, co. 2 Cost., si legge nella nota sentenza 163/1993 della Corte Costituzionale, «oltre a stabilire un autonomo principio di eguaglianza sostanziale e di parità delle opportunità fra tutti i cittadini nella vita sociale, economica e politica – esprime un criterio interpretativo che si riflette anche sulla latitudine e sull'attuazione da dare al principio di eguaglianza “formale”». La letteratura che si è confrontata con il tema è molto ampia, si veda, oltre quella già citata, almeno: C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana: saggi*, Padova, 1954, pp. 17 ss. (spec. p. 61); G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in G. ZANGARI (a cura di), *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli, vol. II: Diritto pubblico, diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto ecclesiastico*, Milano, 1974, pp. 1089 ss.; S. AGRÒ, Art. 3, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, pp. 162 ss.; M. FIORAVANTI, *Il principio di eguaglianza nella storia del costituzionalismo moderno*, in *AIC, Annuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Padova, 1999, pp. 21 ss.; G.U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana, ivi*, pp. 79 ss.; A. GIORGIS, *Articolo 3, 2° comma*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. 1.; i saggi raccolti nel volume collettaneo M. CARTABIA, T. VETTOR (a cura di), *Le ragioni dell'uguaglianza. Atti del VI Convegno della Facoltà di Giurisprudenza. Università di Milano-Bicocca, 15-16 maggio 2008*, Milano, 2009; G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009; G. AZZARITI, *Portata rivoluzionaria dell'eguaglianza: tra diritto e storia*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri, I*, Torino, 2014, pp. 81 ss.; il fascicolo 3/2017 dedicato a *Eguaglianza: i compiti della Repubblica*, in *Costituzionalismo.it*; A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio 'sconfinato'*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, pp. 17 ss.

(come ripensato dalla riforma del titolo V), in riferimento al principio di eguaglianza sostanziale e della cittadinanza unitaria e sociale, è del resto tradotto anche nella formula contenuta all'art. 117, co. 2, lett. m), sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di competenza statale<sup>33</sup>. E ancora con riferimento all'individuazione dei principi fondamentali da parte dello Stato nell'ambito della potestà legislativa concorrente.

Vero è che, come ha recentemente notato la dottrina<sup>34</sup>, intorno alle autonomie vi è scarsa consapevolezza di cosa significhi *essere eguali* e di cosa significhi *essere diversi*. La prima deriva da quella cultura giuridica unitaria, secondo la quale l'eguaglianza tra i cittadini postula l'uniformità; ma è chiaro qui il duplice equivoco: una degenerazione nell'egualitarismo, con il paradosso che l'uniformità di trattamento di situazioni soggettive diverse può aggravare il piano dei divari esistenti. Il secondo equivoco deriva invece dall'*identità territoriale* intesa come produzione artificiosa di "piccole patrie" (il riferimento è qui ai processi avviati nel 2016 di autonomia differenziata), con elementi di disaggregazione, indipendenza e separatezza dalla collettività repubblicana. Anche qui si segnala la trasfigurazione dal pluralismo sociale e istituzionale in frammentazione dell'ordinamento, una forma di autonomia (questa sì) che spezzerebbe l'unità nazionale nel pericoloso slittamento dall'*interdipendenza* all'*indipendenza* dei territori<sup>35</sup>, offuscando la direttiva metodica tra principio autonomistico ed eguaglianza sostanziale.

Il baricentro di questo sistema delle autonomie ha un ulteriore riferimento nell'art. 2 Cost., ove trova conferma la lettura proposta, e cioè che è intorno alla persona (e non ai territori) ruota il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle *formazioni sociali*.

Nelle traiettorie tracciate dalla lettura sistematica degli artt. 2, 3, co. 2 e 5 Cost., la solidarietà è il ponte per andare verso lo Stato sociale del-

---

<sup>33</sup> Nell'assegnazione di questa competenza si riconosce il ruolo di indirizzo politico-economico generale per quel che attiene alla politica sociale, oltre che la garanzia del rispetto del principio di legalità. In tema A. LUCARELLI, *Ripensare il principio di legalità nell'evoluzione della forma di Stato. Il potere regolamentare regionale*, in ID., *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004, p. 70-72.

<sup>34</sup> F. CORTESE, *Un check-up per il regionalismo italiano*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2021, p. 113.

<sup>35</sup> L. RONCHETTI, *op. cit.*, *passim*.

le autonomie (di cui parlava Berti): in altri termini le autonomie sono il *mezzo* e l'eguaglianza sostanziale il *fine*, la solidarietà rappresenta il *metodo* per percorrere il viatico, in cui l'unità della Repubblica non deve mai dissolversi.

Ma allora ancora una volta torna l'insidiosa domanda: quale unità? Per rispondere è utile riferirsi alla forma di Stato nella correlazione<sup>36</sup> con la garanzia dei diritti fondamentali nella prospettiva indicata dall'art. 3, co. 2 Cost., che si declina nel versante dell'unità attraverso «la garanzia dei diritti fondamentali della Costituzione italiana come *contenuto essenziale* di una *comune cittadinanza* politica, che non può tollerare deroghe territoriali»<sup>37</sup>. Dunque la prospettiva della Repubblica, una e indivisibile, nel riconoscere e promuovere le Autonomie locali, attuando il più ampio decentramento amministrativo e adeguando i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, non è il promovimento delle Autonomie *in sé e per sé* ma quello della cittadinanza sociale unitaria. L'orizzonte unitario lo si ritrova anche nell'art. 117, comma 2, lett. m), della Cost. che infatti riserva allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti *su tutto il territorio nazionale*, e nell'art. 120, co. 2, come contro-limite all'autonomia quando sia in pericolo la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>38</sup>.

Se il tema è quindi quello di rispondere alla domanda che cos'è unità, per far sì che il decentramento favorisca libertà ed eguaglianza, un passaggio ineludibile è quello riguardante l'intervento dei pubblici poteri nell'economia nell'ottica appunto della realizzazione di tale tipo di Stato. Il tema dell'interventismo dei pubblici poteri in campo econo-

<sup>36</sup> M. VOLPI, *Le forme di Stato*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, V ed., 2016, p. 255.

<sup>37</sup> A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2021, p. 59 (corsivi nostri). Più in generale la dottrina converge nel considerare l'art. 3, co. 2 come il «principio fondamentale dell'ordinamento, la sua supernorma»: A. PREDIERI, *Aspetti del processo legislativo in Italia*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, 1974, p. 2481; B. CARAVITA, *Oltre l'uguaglianza formale: un'analisi dell'art.3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984, *passim*.

<sup>38</sup> Sul punto M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3/2002, p. 349.



mico-sociale è declinato nella Carta del '47 «alla eliminazione di squilibri di carattere economico e sociale, e non necessariamente alla realizzazione del mero *optimum* economico-produttivo»<sup>39</sup>. Nella premessa metodologica della lettura sistematica delle norme costituzionali, l'art. 1, attraverso il principio lavorista, identifica non solo uno strumento di sviluppo insieme individuale e sociale, ma come è stato notato dal Mortati il lavoro è altresì «fattore necessario alla ricostruzione di una nuova unità spirituale»<sup>40</sup>. Che cosa intendesse Mortati secondo parte della dottrina<sup>41</sup> lo si può comprendere solo guardando con più attenzione all'ossimoro democrazia/lavoro (libertà/necessità) fondante la Repubblica: il lavoro nella sola dimensione di dovere dell'intera collettività (non aggravio di pochi) è capace di concorrere al progresso materiale e spirituale della società (art. 4, co. 2), a essere preconditione di un'esistenza libera e dignitosa (art. 36) e così a cementare l'unità.

La complessità dell'intera trama della Costituzione economica non verrà ripercorsa in questo lavoro; scopo più urgente è quello di mettere in collegamento economia e costruzione dell'unità. Da qui l'attenzione ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 41 Cost., ove sia l'iniziativa economica che il suo svolgimento, *species* dell'attività economica generale sono orientati all'utilità sociale e dunque chiaro il collegamento con l'art. 3, co. 2 Cost. (sulla strumentalità dell'art. 41 al programma di emancipazione dell'art. 3, co. 2 vi è anche la Corte cost. sent. 241/1990). In questo rapporto di strumentalità del modello di economia mista alla tutela individuale e collettiva, il contenuto di un'utilità che appartiene all'intera società rappresenta «ciò che è comune a *tutti*» ossia «l'interesse a che *ciascuno* realizzi il proprio progetto di emancipazione personale»<sup>42</sup>.

Secondo alcuni studi<sup>43</sup> nell'ambito dell'attività della programmazione economica ci sono tre condizionamenti al legislatore derivanti da: il principio dell'economia mista, che si traduce nell'obbligo attivo

<sup>39</sup> E. DE MARCO, "Costituzione economica" e integrazione Sovranazionale, in *Federalismi.it*, n. 5/2019, p. 94.

<sup>40</sup> C. MORTATI, *Articolo 1*, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 10.

<sup>41</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Costituzionalismo e costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino, 27-29 Ottobre 2011, pp. 43-45.

<sup>42</sup> M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 49, corsivi dell'Autore.

<sup>43</sup> G. GUARINO, *Imprese pubbliche e programmazione: aspetti giuridici*, ora in ID., *Dalla Costituzione all'Unione europea*, vol. II, Napoli, 1994, p. 444.

per il legislatore di perseguire determinati risultati (artt. 3, 4, 9, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 42, 43, 44, 119 Cost.) e allo stesso tempo nella garanzia dell'autonomia degli operatori economici; il carattere aperto del sistema economico; gli squilibri territoriali. Da ciò deriva che ci sono aspetti che giocoforza si sottraggono all'attività programmatica, ma non per questo sono indifferenti alla stessa. Per tale ragione la programmazione dev'essere, in genere, flessibile cosicché le scelte fondamentali compiute a monte, beninteso di natura politica prima che economica<sup>44</sup>, siano assicurate nel raggiungimento delle mete prestabilite.

In tale e più generale inquadramento si inserisce la problematica e attuale connessione tra utilità sociale e tutela della libera concorrenza, non perché la seconda sia aprioristicamente in contrasto con la prima, quanto nel mantenere fermo l'orizzonte per cui il libero mercato dev'essere servente all'utilità sociale. Confermando così l'idea che una lettura dei rapporti economici avulsa dal patto costituzionale si porrebbe *contra Constitutionem* e fungendo così da utile monito tanto per il legislatore (nell'ambito della discussione, ora, alla Camera dei Deputati del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021<sup>45</sup>) quanto per la giurisprudenza.

L'adozione della legge 287/1990, la riforma dell'art. 117, co. 2, lett. e), Cost. e nel frattempo il processo di integrazione europea – che con il Trattato di Maastricht ha consacrato il principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza e successivamente con il Trattato di Lisbona ha riconosciuto un modello di economia sociale di mercato – hanno segnato un passaggio importante: l'attribuzione del rilievo costituzionale e sovranazionale alla tutela della concorrenza, cui fa da sfondo l'attenuazione della sovranità interna<sup>46</sup>. Su tale versante si è

<sup>44</sup> Ivi, p. 448.

<sup>45</sup> Disegno di legge: S. 2469. – Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (approvato dal Senato) (3634).

<sup>46</sup> Gli aspetti critici di questo processo sono stati ben messi in luce da G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in AA.VV., *La Costituzione economica (Ferrara, 11-12 ottobre 1991)*, Padova, 1997, spec. pp. 54 ss., che già evidenziava come il problema dirimente nella centralità della concorrenza e del mercato non sia stato quello della cessione di sovranità, contemplata nell'art. 11 Cost., ma che essa si sia realizzata in condizioni non paritetiche tra i Paesi membri, cosicché si è determinato un divario a favore dei Paesi più forti e delle loro decisioni sul mercato unico.

innestata una giurisprudenza costituzionale<sup>47</sup> che è giunta a riconoscere alla tutela della concorrenza autonoma rilevanza, nonché «una delle leve della politica economica statale» e pertanto dotata di un’accezione non solo statica (come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto), ma anche dinamica «che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali». *Rebus sic stantibus* si è determinata un’inversione<sup>48</sup>, la concorrenza è passata dall’essere mezzo per il raggiungimento dell’utilità sociale a “valore” autonomo e distinto, che quindi con l’art. 41, co. 2 va bilanciato.

In origine l’art. 43 Cost. rappresentava lo scudo all’odierna lettura della tutela della concorrenza, rintracciando il bilanciamento tra Stato interventista e regolatore nella riserva e trasferimento dei servizi pubblici dal libero mercato per *fini di utilità generale* (la nota formula che collega l’art. 43 all’art. 41). Nell’ambito dei servizi pubblici la disposizione nacque «dal dovere-potere di fornire a tutti i cittadini le prestazioni necessarie per soddisfare, ad eguali condizioni, bisogni a corrispettivi moderati»<sup>49</sup>.

Tuttavia con l’evoluzione legislativa (l. 481/1995) e per effetto delle spinte comunitarie degli anni ’90 alle liberalizzazioni e privatizzazioni, la materia dei servizi pubblici di rilevanza economica ha finito per essere svuotata del suo referente costituzionale<sup>50</sup>, a favore della normativa sulla tutela della concorrenza. A contribuire a tale processo si è detto del ruolo in prima battuta giocato dalla Corte Costituzionale<sup>51</sup>,

---

<sup>47</sup> Con le sentenze sentenza nn. 14/2004; 270/2010; 94/2013; 210/2015; 47/2018.

<sup>48</sup> F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi...*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, p. 7, parla di una vera e propria trasformazione della norma costituzionale.

<sup>49</sup> A. LUCARELLI, *Commentario all’art. 43 Costituzione*, ora in A. LUCARELLI, *Scritti di diritto pubblico europeo dell’economia*, Napoli, 2016, p. 7.

<sup>50</sup> *Ivi*, p. 16.

<sup>51</sup> Si legga la sent. 274/2004 ove la Corte Cost. chiarisce che la gestione dei servizi pubblici locali: «non appare riferibile né alla competenza legislativa statale in tema di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione), giacché riguarda precipuamente servizi di rilevanza economica e comunque non attiene alla determinazione di livelli essenziali, né a quella in tema di “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (art. 117, secondo comma, lettera p), giacché la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell’ente locale. Viceversa, in relazione ai riferimenti testuali e soprattutto ai

che ha fatto leva sull'autonoma rilevanza costituzionale della tutela della concorrenza e sulla qualificazione di "rilevanza economica" attribuita a determinati servizi pubblici locali. La vicenda del modello di gestione dei servizi pubblici locali<sup>52</sup>, come risultante dall'abrogazione dall'articolo 23-bis del d.l. n. 112/2008, per mezzo della consultazione referendaria del 2011, è oggi di particolare interesse proprio con riferimento alla spinosa questione dell'affidamento in *house providing*, messo in pericolo sia dall'art. 6 del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021<sup>53</sup>, che dall'assegnazione delle risorse previste dal PNRR per la gestione del servizio idrico<sup>54</sup>. Detto di passaggio, il sistema di gestione che si prefigura alla lett. f) dell'art. 6 citato favorisce, o meglio pre-orienta, gli enti locali ad adottare un modello concorrenziale della gestione del servizio, imponendo in caso di scelta contraria (di autoproduzione) l'obbligo di giustificare il ricorso a tale modello, con le ragioni afferenti al piano economico, agli investimenti, alla qualità e ai costi dei servizi per gli utenti, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. La disposizione *de qua* pone profili di criticità costituzionale, tra gli altri, proprio con riferimento al disegno della Repubblica delle autonomie, ingerendosi in forma imperiosa con l'autonomia politica, amministrativa, statutaria del Comune, che essendo

---

caratteri funzionali e strutturali della regolazione prevista, la medesima disciplina può essere agevolmente ricondotta nell'ambito della materia "tutela della concorrenza", riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato».

<sup>52</sup> La disciplina è contenuta nell'articolo 113 d.lgs. 267/2000, modificata dall'articolo 23-bis del d.l. n. 112/2008 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008) che, con il comma 11, ne ha disposto l'abrogazione. La disposizione dell'art. 23 bis ha previsto una disciplina organica della materia (superando quelle di settore) introducendo l'incentivazione della gestione in concorrenza dei servizi. In seguito alla consultazione referendaria abrogativa del 12 e 13 giugno.

<sup>53</sup> Si veda in proposito la relazione di A. LUCARELLI, *Costituzione e governo dell'acqua. Il progetto di riforma dei servizi pubblici locali di fronte al vincolo referendario*, 12 gennaio 2022, reperibile on line su [youtube.com](https://www.youtube.com/watch?v=...); A. ALGOSTINO, *Il Ddl concorrenza e la sorte dei servizi pubblici locali. Due visioni del mondo si scontrano*, in *Altra Economia*, 18 febbraio 2022.

<sup>54</sup> *Il governo privatizza le risorse idriche con i fondi del Pnrr*, su il *Manifesto*, 19.11.2021; A. ALGOSTINO, *op. cit.*, nota che «La parola "impresa" (declinata al plurale) ricorre 177 volte nel Piano nazionale di ripresa e resilienza; il termine Costituzione, invece, non c'è». Si consideri inoltre che la promozione della concorrenza rientra tra le riforme "abilitanti" funzionali a garantire l'attuazione del Piano e ricevere i relativi finanziamenti.

fattore di democrazia sostanziale rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo (art. 1 d.lgs. 267/2000).

In altri termini la gestione dei servizi è anch'esso strumento atto a realizzare la coesione sociale tra i cittadini, allora è tanto più urgente che la sua disciplina non trascuri la centralità del principio personalista e solidarista all'interno dell'ordinamento, insieme alla spinta democratica che inverano gli enti. Tanto più se alla limitazione di autonomia di indirizzo politico-amministrativo non corrispondano esigenze unitarie della Repubblica da proteggere.

Nella consapevolezza che l'unità politica ed economica di cui qui si è discusso non possa assumersi come un *dato* ma come un *processo in fieri*, l'analisi procederà tenendo conto dell'orientamento della Carta costituzionale sul tema unità/autonomia/struttura economica e come quest'architrave sostenga la sovrastruttura del *recovery plan* nazionale.

### 3. La questione meridionale: un nodo antico e insoluto

«La distanza (del Mezzogiorno) rispetto al resto dell'Italia è la più grande distanza tra un'area in via di sviluppo e un'area sviluppata nell'ambito dell'Unione Europea»<sup>55</sup>.

Il divario di cittadinanza tra il nord e il sud del Paese è un fatto tanto noto, quanto antico. Già all'indomani dell'unità quale entità avesse è questione poco indagata; certo è che esso è cresciuto via via nel tempo e la letteratura meridionalistica<sup>56</sup> ne riconduceva le cause alla necessità della riforma agraria, di opere pubbliche, della mancata industrializzazione.

<sup>55</sup> Così il Governatore Ignazio Visco su *Crescita, finanza e sostenibilità: prospettive e sfide per l'economia italiana*, nel corso del Festival dell'Economia di Trento 2020, 28 settembre 2020.

<sup>56</sup> «La necessità di promuovere una maggior produttività dell'agricoltura meridionale si sarebbe potuta soddisfare solo modificando le strutture agrarie, promuovendo il progresso tecnico, dando vita a un ingente volume di opere pubbliche. L'inerzia su questo fronte sancisce (con la formula del 'blocco storico') il compromesso fra la borghesia (agraria prima e industriale poi) del Nord e i grandi proprietari terrieri del Sud. La questione agraria è la chiave analitica sviluppata da meridionalisti come Sereni e Gramsci, ed è significativo il fallimento, in pieno regime fascista, del progetto di bonifica integrale del Mezzogiorno avviato dal ministro Arrigo Serpieri». A. GIANNOLA, *Meridionalismo*, in *Treccani.it*, Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Economia, 2012.

Il dibattito sulla c.d. questione meridionale non entrò in maniera organica in Assemblea Costituente<sup>57</sup>, ma relativamente a due macro-temi: l'assetto regionalistico dello Stato e lo sviluppo economico (con particolare attenzione alla riforma fondiaria). Con riferimento al primo, la discussione era incentrata intorno all'autonomia politica e finanziaria ovvero il tradizionale modello del decentramento amministrativo, sviluppatasi con le sinistre dichiaratesi antiregionaliste, poiché il meridione aveva urgenza e bisogno di riforme nazionali e i cattolici che all'opposto incoraggiavano il modello autonomistico come snodo della rappresentanza degli interessi di natura morale, economica e territoriale (e la relativa proposta di un Senato eletto dalle assemblee regionali). Nel largo consenso raggiunto sul modello presentato da Ambrosini, la questione dell'autonomia finanziaria catalizzò di nuovo le attenzioni sulle Regioni meridionali. Precisamente emerse una chiara volontà, politica e programmatica, nella risoluzione della II sottocommissione del 9 dicembre del 1946, affermando il dovere dello Stato di procedere contestualmente alla costituzione delle Regioni, di un piano per la trasformazione delle condizioni economico-sociali delle Regioni meridionali e insulari con provvedimenti continuativi adeguati all'urgenza della trasformazione stessa. A cui seguì la proposta di Fiorenzo Sullo di inserire in Costituzione un riferimento all'istituzione di un fondo speciale, in continuità con la risoluzione votata il 9 dicembre. Anche la commissione economica si occupò del tema, sotto il profilo del problema industriale del mezzogiorno, della riforma agraria<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Sul punto cfr. S. STAIANO, *Articolo 5*, cit., p. 11 ss.; V.M. SBRESCIA, *La costituzionalizzazione del Mezzogiorno. Spunti di riflessione dal dibattito Costituente a settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2018, pp. 195 ss.; A. MAGLIULO, *Meridionalismo e regionalismo alla Costituente*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1/2021, pp. 125 ss.

<sup>58</sup> Sul punto G. RIVOSECCHI, *Riforma agraria e Mezzogiorno: miti e realtà nella genesi e nel processo di attuazione dell'art. 44 della Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2003, pp. 76 ss. L'A. evidenzia la portata riformatrice dell'art. 44 che «finisce per sfruttare le sinergie offerte dalla sua collocazione nella disciplina costituzionale dei rapporti economici ponendosi come “norma-ponte” rispetto alla riforma agraria, anche al di là del dettato costituzionale formale dell'art. 44» (*ivi*, p. 82); S. LIETO, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2019, pp. 18 ss. L'A. si sofferma sul legame tra art. 44 e la riforma agraria come necessario presupposto per l'elevazione materiale e morale della classe dei lavoratori. Contribuendo così a chiarire il nesso tra razionale sfruttamento del suolo ed equità sociale.

all'art. 44, ma più di tutto nel modello di uno Stato pianificatore e gestore dell'economia, che ha trovato il suo compromesso nella formulazione dell'art. 41.

Concentrando l'analisi sul piano contemporaneo e muovendo da un approccio storico-evolutivo delle diseguaglianze, gli studiosi individuano tre fasi del divario: gli anni della convergenza (1951-73); la convergenza interrotta (1974-95); la debole convergenza (1995-2014)<sup>59</sup>. Per quel che riguarda gli anni più recenti (2015-2019) seppur nord e sud condividono una fase di stagnazione, il mezzogiorno è cresciuto a ritmo dimezzato rispetto al resto del Paese<sup>60</sup>. Infine, negli anni della pandemia: «la questione della coesione territoriale è andata complicandosi negli anni del declino italiano; era una dinamica già in atto prima della pandemia che la crisi sanitaria ha accelerato, moltiplicando i fattori che tendono ad amplificare le disuguaglianze tra individui, imprese e territori, al di là della storica linea di confine tra Nord e Sud del Paese»<sup>61</sup>.

Accantonando qui l'analisi ricostruttiva di carattere economico<sup>62</sup>, che voglia tenere in considerazione i parametri della disparità del livello dei redditi, delle differenti capacità di spesa e dei consumi, del patrimonio infrastrutturale; è più utile riallacciarsi al discorso intrapreso sul significato di cittadinanza unitaria alla luce delle diseguaglianze tracciate e agli strumenti di diritto costituzionale che orientano la differenziazione interregionale in misura accettabile senza rompere l'unità nazionale<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> A. MAGLIULO, *op. cit.*, p. 147.

<sup>60</sup> SVIMEZ, *L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione*, Note di sintesi, pp. 4-5.

<sup>61</sup> *Ivi*, p. 56.

<sup>62</sup> Per la quale si rinvia agli studi della SVIMEZ e ai suoi Quaderni di Informazioni monografici.

<sup>63</sup> Secondo la celebre formula di G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del «federalismo fiscale» in Italia*, in *Le Regioni*, 2002, p. 982. Sebbene parte della dottrina abbia criticato tale prospettiva, perché ha introdotto nel titolo V una forma di eguaglianza dimidiata rispetto all'art. 3, co. 2. Pertanto il concetto di livello essenziale della prestazione è definito Giano bifronte: per segnalare il confine scivoloso tra la misura dell'eguaglianza prescritta e quella della diseguaglianza consentita. In tal senso M. VILLONE, *Autonomia differenziata, tra miseria e nobiltà politica*, in *Repubblica - Napoli*, 28 agosto 2019; V. GROSSI, *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un'analisi dei contenuti delle 'bozze d'intesa'*, in *Diritti regionali*, n. 2/2021, p. 395. Altra parte della dottrina ritrova nei LEP l'espressione del federalismo asimmetrico-competitivo, a causa della concezione minimale dei diritti, nei cui confronti spetta ai poteri locali

La regola dell'uniformità su tutto il territorio nazionale si ritrova nell'art. 117, co. 2 lett. m) che si riferisce non solo ai compiti del *welfare state* ma anche alla competenza statale, e dunque alla sua responsabilità per la definizione.

La previsione dei livelli essenziali è una risorsa dell'unità e dell'omogeneità, altresì preconditione di accesso eguale ai diritti civili e sociali che prescinde dalla residenza e che «riflette un concetto di cittadinanza sottratto alle dinamiche e alle variabili dei processi di differenziazione, pur necessari, del contesto istituzionale pluralistico attuale»<sup>64</sup>. Funzione confermata nell'*obiter dictum* della risalente ma non inattuale sentenza della Corte costituzionale n. 282/2002<sup>65</sup>.

Senza spingerci qui sulla problematica distinzione tra essenzialità

---

possono innalzarne il livello essenziale. In tema O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, v. I, Milano, 2012, p. 166. Ancora F. PALLANTE, *I diritti sociali tra federalismo e principio di eguaglianza sostanziale*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2011, pp. 249 ss., che contrappone sul piano teorico e operativo federalismo ed eguaglianza sostanziale. Mentre il federalismo mira alla differenziazione (provocando una frammentazione territoriale e sociale secondo l'A.), l'eguaglianza alla omogenizzazione. Sul piano pratico poi dopo la riforma del 2001 «i livelli essenziali delle prestazioni non si sono mostrati idonei a garantire politicamente quel ruolo di contemperamento tra i due principi (...) e dunque a innescare e reggere il processo di trasformazione; e il principio di eguaglianza ha prevalso su quello federalista. (...) Il principio di eguaglianza ha agito da freno rispetto ai tentativi di regionalizzazione più spinti, e continua ad agire in modo analogo rispetto all'attuazione in corso dell'art. 119 Cost. Il dato che se ne potrebbe ricavare è che la contrapposizione tra i principi in questione è difficilmente conciliabile» (p. 292).

<sup>64</sup> E. PESARESI, *La «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni» e la materia «tutela della salute»: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 1736. Sul punto la dottrina costituzionalistica è vasta, cfr. su tutti F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, n. 4/2003, p. 600, che vi individua «il ponte di collegamento fra la tutela dei valori legata al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini, che costituisce l'aspetto essenziale della Costituzione del 1948, e il limite della spinta alla differenziazione delle comunità territoriali substatuali che sta invece a fondamento del nuovo titolo V».

<sup>65</sup> Corte Costituzionale, sentenza 19 luglio 2002, n. 282, par. 3.4 «Quanto poi ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di



minimalista/massimalista dei livelli, sulla questione della competenza statale<sup>66</sup> *trasversale ed esclusiva* (sent. 248/2006) della “materia” e sulla definizione a macchia di leopardo dei LEP, che lascia scoperti ancora vasti settori e i relativi strumenti sostitutivi; quel che qui è più urgente evidenziare è che all’interno della soglia stabilita con legge statale, le Regioni e gli Enti devono assicurare il livello stabilito delle prestazioni, senza poter differenziare *in peius* ma solo *in melius*, ossia implementando le prestazioni verso l’alto per *quantum e quomodo*. Un meccanismo che si regge sulla determinazione a priori degli standard qualitativi e quantitativi della prestazione concernente il diritto in questione insieme all’istituzione di un fondo vincolato per il suo finanziamento (Consulta, sent. 10/2010). Ciò in forza dei principi costituzionali a tutela dei diritti inviolabili, eguaglianza sostanziale e il diritto specifico che dev’essere implementato, cosicché al di là della soglia dei LEP il divario di cittadinanza diventa costituzionalmente accettabile, al di sotto insostenibile. Attraverso tale sistema è lo Stato a essere garante dell’unità sostanziale all’interno del sistema autonomistico, indipendentemente dalla nazionalità e dalla residenza rispetto al godimento dell’insieme di diritti e servizi fondamentali della persona, che nel sistema della solidarietà finanziaria interterritoriale esprime il valore assiologico della solidarietà improntato all’eguaglianza, in aderenza al patto costituzionale.

L’individuazione dei LEP è strettamente collegata al tema dell’autonomia finanziaria, la determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni presuppone contestualmente la definizione delle modalità per il finanziamento delle relative spese in base ai costi e fabbisogni standard.

Di qui si comprende la lettura sistematica tra artt. 117 e 119, la cui attuazione oggi è segnata da numerosi ritardi della delega<sup>67</sup> contenuta nella l. 42/2009.

---

prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

<sup>66</sup> La Corte costituzionale ha indicato «che non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sent. 282/2002).

<sup>67</sup> Lo stato di attuazione della delega è, come detto, parziale. Di seguito i decreti

Precisamente il sistema di federalismo fiscale, ispirato dal d. lgs. n. 56 del 2000 riguardante il settore sanitario, ha previsto la soppressione dei trasferimenti statali diretti e l'istituzione di un fondo perequativo. Il finanziamento è assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dai trasferimenti perequativi di tipo verticale dallo Stato alle Regioni, per assicurare alle autonomie la disponibilità delle risorse utili a coprire gli

---

legislativi emanati: d.lgs. 85/2010 di attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio; d.lgs. 156/2010 in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale; d.lgs. 216/2010 in materia di determinazione dei costi e fabbisogni standard dei comuni, città metropolitane e province; d.lgs. 23/2011, in materia di federalismo fiscale municipale; d.lgs. 68/2011 in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazioni di costi e fabbisogni standard del settore sanitario; d.lgs. 88/2011 in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali; d.lgs. 118/2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi; d.lgs. 149/2011 sui meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni; d.lgs. 61/2012 in materia di ordinamento di Roma capitale; d.lgs. 51/2013 concernenti ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale; d.lgs. 126/2014 di modifica e integrazione del d.lgs. 118/2011.

Il quadro ricostruttivo tracciato evidenzia un'attuazione della legge delega che ha riguardato la fiscalizzazione diretta dei trasferimenti, per superare il meccanismo della finanza derivata, solo per i comuni; il sistema di perequazione basata su fabbisogni e capacità fiscale avviata solamente per comuni e regioni a statuto ordinario; inadempienze per la perequazione infrastrutturale e il percorso dei LEP.

Più nel dettaglio lo stato di attuazione della l. 42/2009 varia tra i diversi livelli di governo. Per le regioni il d.lgs. 68/2011 vive di ripetuti differimenti, al momento fissati al 2023 per le questioni nevralgiche dei trasferimenti erariali e la fiscalizzazione e al 2024 per la fissazione dei LEP. L'esito di questo processo, e dunque l'importanza di ponderare adeguatamente le differenti capacità fiscali e le materie da comprendere nella stima dei fabbisogni standard, è cruciale anche per la ripresa delle istanze di regionalismo asimmetrico. Allo stesso modo, per province e città metropolitane, ai differimenti del d.lgs. 68 citato si somma la confusione determinata dall'incompleto disegno prefigurato dalla l. 56/2014 in ordine al riparto delle funzioni stesse. Per i comuni invece lo stato di avanzamento del federalismo è quello più avanzato, con l'istituzione del Fondo di solidarietà comunale che funziona sulla base di un metodo di perequazione orizzontale, attualmente oggetto di rielaborazione prevista dal d.l. 124/2019 (che terminerà nel 2030), che dovrebbe condurre al superamento del criterio della spesa storica nella determinazione dei fabbisogni, al rafforzamento della perequazione verticale e per finire alla determinazione dei LEP.

Una ricostruzione accurata dello stato dell'arte è contenuta in Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale*, 15 dicembre 2021.

standard individuati. Si tratta delle c.d. entrate di scopo e sono costituite da addizionali regionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche (art. 8, co. 1, lett. a), n. 3, l. 42/2009), tributi propri derivati (art. 7, co. 1, lett. b), n. 1), compartecipazione regionale all'Iva (art. 8, co. 1, lett. a), n. 3). In ossequio all'art. 119, co. 4 le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 Cost., attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile, in attuazione dei principi fissati dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge n. 42 del 2009 (Corte cost. 220/2021).

La mancata definizione dei LEP non solo non consente l'avvicinamento tra enti autonomi, impedendo la progressiva convergenza<sup>68</sup> tra costi, fabbisogni e obiettivi di servizio, essa implica anche che attualmente l'ammontare delle risorse sia definito in base al criterio dei costi e dei fabbisogni storicamente praticati<sup>69</sup> e, infine, impedisce il funzionamento di meccanismi di redistribuzione delle risorse destinate alla perequazione e di verificare la corrispondenza fra risorse disponibili e copertura dei fabbisogni. Il raggiungimento della convergenza sui costi implica ulteriori difficoltà, derivanti dal fatto che ragioni ambientali e territoriali, come ad esempio uno scarso bacino di utenza, fa sì che a parità di funzioni al variare dei territori divergano anche gli stessi fabbisogni finanziari<sup>70</sup>. Ne deriva che nella loro definizione, come previsto dal decreto attuativo su costi e fabbisogni standard degli enti locali – d.lgs. 216/2010 – si suggerisce di tenere in adeguata considerazione le divergenze nella fase iniziale.

Allo stesso tempo non può nascondersi la questione della copertura finanziaria quale presupposto dell'effettività dei diritti fondamentali (anche nella forma dei LEP) soprattutto in seguito alle modifiche apportate dalla l. cost. 1/2012 agli artt. 81, 97 e 119 Cost<sup>71</sup>, da cui emerge

---

<sup>68</sup> Sul duplice livello di convergenza si veda M. PASSALACQUA, *Convergenza e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2011, pp. 345 ss.

<sup>69</sup> Ministro per il sud e per la coesione sociale, *Che cosa sono i Livelli essenziali delle prestazioni (LEP)*, che così definisce il criterio della spesa storica: «l'attribuzione delle risorse sulla base di quanto già speso dallo stesso ente in passato per lo stesso servizio: così chi già garantiva determinati servizi ha ricevuto di più e chi non li ha mai erogati non riceveva niente. In questo modo, i divari territoriali, anziché ridursi, si sono allargati sempre di più, tradendo l'intento contenuto nella Costituzione e impedendo a milioni di italiani di esercitare appieno i propri diritti di cittadinanza».

<sup>70</sup> M. PASSALACQUA, *op. cit.*, p. 348.

<sup>71</sup> Sul punto G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e peri-*

il problematico coordinamento tra funzioni e risorse. La grave crisi finanziaria, apertasi lo scorso decennio, può ragionevolmente identificarsi come uno degli elementi esterni di contesto che ha pesato sull'inattuazione del progetto di federalismo fiscale e definizione dei livelli essenziali.

Il tema della sostenibilità ha coinvolto anche la giurisprudenza costituzionale con il suo indirizzo sui *diritti condizionati*<sup>72</sup> inaugurato dalla sent. n. 455/1990 – secondo il quale il limite al bilanciamento tra diritti costituzionali ed equilibrio di bilancio si ritrova nel nucleo incompressibile<sup>73</sup> del diritto. Tecnica ermeneutica non esente dalla critica<sup>74</sup> di assegnare erroneamente alla disponibilità delle risorse valore as-

---

*feria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, nota 14, p. 261: «la garanzia posta dall'art. 5, comma 1, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012, che assicura il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, non ha trovato adeguato "seguito" nella legge "rinforzata" n. 243 del 2012, di attuazione dell'art. 81 Cost. Quest'ultima, in particolare, aveva originariamente previsto un apposito fondo straordinario, finanziato mediante il ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico secondo quanto previsto dal suo art. 11, poi sostituito dalla legge n. 164 del 2016 con un rinvio ad altra legge dello Stato per la definizione del contributo statale, senza indicare alcun parametro certo...».

<sup>72</sup> Sulla natura dei diritti finanziariamente condizionati la letteratura statunitense e anche quella italiana hanno da tempo dimostrato che con questa definizione non ci si riferisce ai soli diritti del Welfare State, ma che anche i diritti di libertà e quelli di partecipazione richiedono l'intervento della pubblica autorità e pertanto la loro tutela sottende un costo. In tema S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, trad. it., Bologna, 2000; M. LUCIANI, *Laterna magika. I diritti "finanziariamente condizionati"*, in *Rivista AIC*, n. 1-2/2018, pp. 643 ss., l'A. afferma: «in tutti i diritti si annida anche una pretesa elevata nei confronti del pubblico potere all'apprestamento – quanto meno – di strutture idonee al loro godimento e poiché tali strutture hanno un costo, appare evidente che tutti i diritti, ivi compresi quelli di libertà, costano» (*ivi*, p. 647).

Su quale sia la copertura del costo che dev'essere garantita dallo Stato la Consulta ha riconosciuto ampio spazio di discrezionalità al legislatore nella determinazione della tutela dei diritti; tuttavia, «detto potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (sent. 80/2010).

<sup>73</sup> In tema v. C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, che descrive la «contrafforte a salvaguardia dell'essenza dei diritti (...) inafferrabile come l'immagine di una fata morgana» (*ivi*, p. 10).

<sup>74</sup> Sul punto si veda M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Milano, 2013, pp. 124 ss., secondo cui l'argomentazione della Corte è fallace sotto più punti di vista. Anzitutto perché asserisce l'esistenza nell'ordinamento costituzionale italiano del principio dell'equi-

siologico contrapposto a quello dei diritti, finendo così per realizzare (impropriamente) il bilanciamento tra mezzi e fini.

Il punto di equilibrio tra garanzia dei diritti e rispetto dei vincoli finanziari si è rivelato fortemente mutevole e oscillante, tra tre differenti esiti, esemplificati da pronunce tra loro coeve<sup>75</sup>: la sent. 10/2015 in cui la Corte Cost., pur riconoscendo la fondatezza della questione ne limita gli effetti nel tempo, per evitare che i suoi ingenti costi potessero produrre effetti disastrosi sul piano della *salus rei publicae* finanziaria<sup>76</sup>; la sent. 70/2015 in cui la tutela dei diritti è risultata essere irragionevolmente sacrificata dalla disposizione censurata nel nome di esigenze finanziarie rimaste indimostrate; la sent. n. 178/2015 in cui il giudizio di bilanciamento tra diritto e tollerabilità del sacrificio è indirizzato dal canone della proporzionalità e quello della ragionevolezza.

Né sembra che oggi si sia giunti a un giro di boa con la sent. 275/2016, che icasticamente afferma come sia la garanzia dei diritti incomprimibili a incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione. Da una lettura più attenta della sentenza emerge che in realtà questo passaggio sia stato eccessivamente enfattizzato, poiché nella sentenza 275 esso non confluisce nel *thema decidendum*<sup>77</sup>. Lasciando inalterata la questione della copertura economica dei diritti di fronte alle regole sull'equilibrio di bilancio e sostanzialmente non dando risposte concrete su come assicurare le risorse necessarie alla garanzia dei diritti in questione, quand'esse "sforino" la copertura finanziaria. Si tratta evidentemente di questioni di cui i giudici delle leggi non possono farsi autonomamente carico e neppure

---

librio economico generale, secondo l'A. invece questo non sarebbe stato introdotto neppure dalla riforma operata dalla l. cost. 1/2012, che diversamente introduce la regola dell'equilibrio tendenziale tra fasi avverse e fasi favorevoli del ciclo economico, come possibile presupposto del ricorso all'indebitamento. Il tema della limitatezza delle risorse andrebbe invece inquadrato come un fatto, storicamente determinato, che chiama in gioco un diverso profilo, ossia quello delle scelte compiute dal legislatore nella concreta allocazione delle risorse.

<sup>75</sup> S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2019, pp. 331 ss.

<sup>76</sup> Ivi, p. 334.

<sup>77</sup> A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali visti da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a caldo della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum Quad. cost.*, 11 gennaio 2017, p. 3.

potrebbe sostenersi la possibilità in capo agli stessi di obliterare il portato della riforma del 2012.

Il tema dei diritti a prestazioni positive si conferma essere affrontato dalla Corte con le tecniche del bilanciamento e del *least restrictive means*, a meno che non si colpisca il nucleo essenziale incompressibile dei diritti che non ammette invece limitazioni finanziariamente orientate.

Tornando, in conclusione, al tema del federalismo fiscale quale opportunità di utilizzare strumenti finanziari anche per realizzare obiettivi di politica economica e sociale, si comprende che la garanzia dei diritti non si regge solo sul finanziamento ma anche sull'aspetto organizzativo costituzionale cui è chiamato a dare miglior corso, per la vicinanza con il cittadino, il livello di governo sub-statale (sul punto le sentenze della Corte costituzionale 169/2017 e 62/2020). In particolare il disegno della legge 42/2009 mirava ad assicurare autonomia di entrata e di spesa agli enti sub-statali, garantendo solidarietà e coesione sociale attraverso il superamento del criterio della spesa storica, e delle sue inefficienze, con il coordinamento della finanza pubblica e riforma del sistema tributario, sì da garantire l'istituzione e il funzionamento del fondo perequativo previsto dall'art. 119, co. 5, per coprire i costi dei fabbisogni standard dei territori con minore capacità fiscale, nella prospettiva di superare il dualismo economico del Paese, oltre che realizzare meccanismi di responsabilizzazione, trasparenza e buona amministrazione.

Il nodo della copertura dei fabbisogni regionali, sulla base della standardizzazione dei costi, influenza concretamente il corretto esercizio delle funzioni amministrative (artt. 118 e 119 Cost.) e l'assicurazione delle prestazioni essenziali<sup>78</sup>.

Gli indicatori dei divari di cittadinanza esistenti tra nord-sud del Paese si ritrovano nell'ultimo rapporto BES<sup>79</sup> redatto dall'Istat, che riferiscono di disparità preoccupanti sotto il profilo di sufficienti e uniformi livelli per quantità e qualità del benessere della collettività, relativamente ai servizi sanitari, quelli assistenziali, inclusi quelli destinati a gruppi di popolazione fragili (persone anziane o con disabilità), quelli infrastrutturali, per la fornitura di luce, acqua a quelli per la raccolta

---

<sup>78</sup> G. RIVOCCHI, *op. cit.*, pp. 275 ss. illustra questa tendenza con riferimento ai LEA.

<sup>79</sup> *Rapporto BES 2020: il benessere equo e sostenibile in Italia.*

differenziata e lo smaltimento dei rifiuti, dai trasporti alla connessione internet veloce.

Ad esacerbare il divario esistente e quello redistributivo ha contribuito la pandemia, che si è innestata su uno stato dell'arte già fortemente compromesso, cioè quello della crisi del debito sovrano che ha influenzato le modifiche alla disciplina costituzionale dell'equilibrio di bilancio che, a sua volta, ha a lungo condizionato proroghe e rinvii della riforma del federalismo fiscale.

Alla luce di quanto descritto il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, rappresentando – in controtendenza ai processi di *austerity* – un programma di finanziamento straordinario potrebbe diventare *collante dell'unità repubblicana*<sup>80</sup> superando il lungo corso di tagli alla spesa regionale e locale?

#### 4. Il Mezzogiorno nel PNRR

Il pacchetto di investimenti e riforme<sup>81</sup> del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si articola in sei missioni<sup>82</sup>, sedici componenti, quattro riforme di contesto<sup>83</sup>. Sebbene sia la missione numero cinque rubricata “Inclusione e coesione” a essere la principale strategia di rilancio del mezzogiorno, tutte le missioni e le riforme incrociano e perseguono orizzontalmente e trasversalmente l'obiettivo della riduzione del divario di cittadinanza. Si legge infatti in apertura del Piano che:

Per l'Italia il programma Next Generation EU non rappresenta solo l'occasione per realizzare una Piena transizione ecologica e digitale, ma anche

---

<sup>80</sup> Riprendendo la suggestione di A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, pp. 199 ss.

<sup>81</sup> Il Piano distingue tra riforme orizzontali, cioè «innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee a migliorare l'efficacia, l'efficienza e la competitività»; riforme abilitanti per «rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali» e, infine, le riforme settoriali «destinate a introdurre regimi regolativi e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti territoriali».

<sup>82</sup> Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

<sup>83</sup> Pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza.

per recuperare i ritardi storici che penalizzano storicamente il Paese e che riguardano le persone con disabilità, i giovani, le donne e il Sud. Per essere efficace, strutturale e in linea con gli obiettivi del pilastro europeo dei diritti sociali, la ripresa dell'Italia deve dare pari opportunità a tutti i cittadini, soprattutto quelli che non esprimono oggi pienamente il loro potenziale. La persistenza di disuguaglianze di genere, così come l'assenza di pari opportunità a prescindere da provenienza, religione, disabilità, età o orientamento sessuale, non è infatti solo un problema individuale, ma è un ostacolo significativo alla crescita economica.

Per questo motivo le sei Missioni del PNRR condividono priorità trasversali, relative al superamento delle disuguaglianze generazionali, di genere e territoriali. A tal fine gli investimenti del Piano si completano con la programmazione dei fondi strutturali 2021-2027 (il Fondo per la perequazione infrastrutturale, il Fondo del Piano complementare, il Fondo di sviluppo e coesione e il Fondo europeo di sviluppo regionale), e il programma REACT-EU, inoltre – si dice nel Piano – che non meno del quaranta per cento delle risorse territorializzabili del PNRR (pari a circa 82 miliardi) saranno destinate proprio al mezzogiorno.

Il buon esito del Piano, sul lungo periodo, dipenderà dalla capacità di dirigere l'intera operazione nel *caveat* procedurale e sostanziale della sostenibilità costituzionale: il rilancio del sud nella direzione del progresso materiale di tutti in condizioni di eguaglianza, di solidarietà sociale e governo democratico dell'economia.

Quantunque la completa ricognizione<sup>84</sup> dei singoli *target* e *milestone* sia importante, una sterile elencazione delle misure sarebbe inappagante sotto il profilo che qui si vuole tracciare: l'eredità che il PNRR dovrà lasciare al sud Italia è quella di superare le debolezze istituzionali, finanziarie e amministrative degli enti territoriali, affinché gli stessi possano realizzare il disegno autonomistico tracciato dagli artt. 2, 3, 5, 114, 118 e 119 Cost.

Come chiarito nel Piano stesso le riforme individuate sono «parte integrante dei piani» e «catalizzatori della loro attuazione»<sup>85</sup>.

Nell'ottica del rafforzamento della capacità amministrativa e di copertura delle funzioni di particolare interesse sono le riforme abilitanti

---

<sup>84</sup> Per la quale si rinvia all'approfondimento del Servizio Studi Camera dei deputati, *Il Mezzogiorno nel PNRR*, 25 giugno 2021.

<sup>85</sup> *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, p. 47.



del Piano, che intersecano il raggiungimento degli obiettivi finali e intermedi, più precisamente si tratta di quelle volte all'attuazione del federalismo fiscale e della distribuzione delle funzioni tra Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni.

Il completamento del federalismo fiscale è incluso tra le «riforme abilitati» da perfezionarsi entro il primo quadrimestre del 2026 (Missione 1, Componente 1, Riforma del quadro fiscale subnazionale), con il passaggio da un sistema di finanza derivata a un sistema decentrato sul territorio. All'uopo è al varo il disegno di legge (A.C. 3343) teso a superare lo schema attuale che oltre a *crystallizzare inefficienza*<sup>86</sup> con il meccanismo della spesa storica, non realizza il disegno dell'art. 119 nel binomio responsabilità-solidarietà infraterritoriale.

Recentemente la Corte Cost. (sent. 220/2021) ha stigmatizzato il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, che pone un «ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali». La loro attuazione si rivela pertanto – continua la Corte – particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Sulla corretta necessità di tale riforma si è già ampiamente discusso nel precedente paragrafo; quello che però non può esser sottovalutato è la complessità dell'operazione descritta – non a caso rappresentativa del cammino incompiuto della riforma del 2001 – che implica una decisione politica a monte per “istruirne” l'implementazione di carattere tecnico (la quale, a sua volta, richiede di «individuare le prestazioni che devono essere necessariamente erogate sul territorio» e di «definire il costo delle medesime prestazioni in regime di efficienza e i criteri in base ai quali determinarlo»<sup>87</sup>). Il metodo poi con cui si giunge a queste due decisioni dev'essere giocoforza cooperativo; si tratta infatti di que-

---

<sup>86</sup> Corte dei Conti, *Audizione sull'assetto della finanza territoriale e linee di sviluppo del federalismo fiscale – Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 4 maggio 2022, p. 9.

<sup>87</sup> G. BONERBA, *Il finanziamento delle funzioni nell'autonomia differenziata: una nuova forma di specialità?*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 2020, p. 654. In tema anche M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in, *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 1/2021, p. 176 ss.

stioni «che richiedono, [inoltre], una notevole condivisione di intenti anche sul piano politico»<sup>88</sup>.

Poste queste difficoltà non si può prescindere da una considerazione finale, ossia la riduzione degli squilibri territoriali interrogata dalla prospettiva finanziaria coinvolge l'intero art. 119 Cost.; con ciò si vuol intendere che la definizione di fabbisogni e costi standard riguarda la spesa corrente, si tratta cioè di un obiettivo a metà del guado; esso deve guardare contemporaneamente anche all'istituzione dei fondi perequativi per i territori con minore capacità fiscale, al fine di rimuovere gli effetti degli squilibri e la destinazione di risorse aggiuntive agli enti locali, per l'effettuazione di interventi speciali volti, fra l'altro, alla rimozione degli esistenti fattori di squilibrio economici e sociali.

La complementarità degli interventi indicati fa emergere in prima battuta che è lo Stato a doversi fare garante della rimozione dei fattori e degli effetti dello squilibrio (come si approfondisce nei §§ 5 e 6), ciò si traduce simmetricamente per il PNRR nella responsabilità della gestione dei fondi del *Next generation Eu*, così da replicare anche in questa sede l'equilibrio costituzionale «tra i diversi momenti di spettanza statale e regionale, volti a rendere effettiva la salvaguardia dei diritti fondamentali»<sup>89</sup>. Quest'aspetto evidenzia un elemento di debolezza nella scelta dell'allocazione delle risorse territorializzabili nella misura del quaranta per cento, poiché rivela un approccio rivolto alla rimozione degli effetti dell'attuale divario di carattere esclusivamente quantitativo che non è detto produca equità, né qualità degli interventi o la loro durevolezza. Viceversa «una strategia tendente a limitare le differenziazioni che possono incidere sull'eguaglianza tra i cittadini e su determinati loro diritti» richiederebbe «un particolare mix di elementi di controllo centrale e di autonomia, scegliendo con cura gli elementi di unificazione e quelli di differenziazione»<sup>90</sup>. A dimostrare l'inadeguatezza<sup>91</sup> del criterio del quaranta per cento in combinato con

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2019, p. 24.

<sup>90</sup> *Ivi*, p. 26.

<sup>91</sup> La *Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente* del Dipartimento delle politiche di coesione, dell'8 aprile 2022, p. 14, ha portato all'attenzione un aspetto critico: in ben 15 procedure competitive (relative a misure a titolarità MIC, MISE, MiTE, MUR, MiTUR) per un ammontare di 3,2 miliardi di euro, non si

le modalità di allocazione competitive delle risorse del Piano è il famoso finanziamento per i servizi educativi dell'infanzia e in special modo per gli asili nido (Missione 4, Componente 1 – Istruzione e ricerca – Investimento 1.1). Quest'ultimo è stato altresì *case study* dell'Ufficio parlamentare di bilancio<sup>92</sup>, che ha analizzato i quindici bandi presentati alla data del 31 dicembre 2021, per verificare la capacità delle diverse modalità di assegnazione di dare copertura ai fabbisogni territoriali. Sull'offerta rivolta ai servizi educativi dell'infanzia il divario di cittadinanza è macroscopico: secondo gli ultimi dati ISTAT<sup>93</sup> sia il Nord-est che il Centro Italia si attestano ad una copertura che è sopra il target europeo (rispettivamente 34,5% e 35,3%); il Nord-ovest vi si avvicina, anche se ancora al di sotto (31,4%) mentre il Sud (14,5 %) e le Isole (15,7%) rimangono molto al di sotto della media. Dallo studio condotto emerge come l'impiego delle modalità prescelte nel bando abbia consentito sì di raggiungere la quota di risorse territorializzabile nel sud Italia, ma che la pre-allocazione regionale abbia determinato «un effetto compensazione nell'ambito regionale tra Comuni che hanno raggiunto l'obiettivo e quelli che ancora non lo hanno fatto, creando così una disparità tra Comuni con lo stesso livello di copertura ma situati in regioni con tassi di copertura differenti»<sup>94</sup>.

Al cospetto di un'inversione evidente del trend degli ultimi venti anni di riduzione della spesa pubblica di investimenti per il mezzogiorno è difficile profetizzare, allo stato attuale, la riduzione del divario di cittadinanza. Il verso dell'eguaglianza sostanziale, ammonisce attenta dottrina, non si può pretendere che si raggiunga senza operazioni di seria programmazione e di riforme da troppo tempo rimandate: «nulla accadrà, insomma, in modo spontaneo, solo perché scritto nel Piano»<sup>95</sup>.

---

è disposta alcuna modalità di salvaguardia della quota Mezzogiorno sulle risorse non assegnate per carenza di domande ammissibili. Anche la SVIMEZ (L. BIANCHI, C. PETRAGLIA (a cura di), *Sud e PNRR: la ricognizione ex ante del DP Coe conferma le criticità indicate dalla SVIMEZ*, p. 4) evidenzia l'allarmante dato «il 40% è tutt'altro che un risultato acquisito, è un obiettivo che sarà possibile conseguire solo se saranno rimosse diverse criticità, avvalendosi di tutti gli strumenti di cui si è dotata la *governance* del PNRR».

<sup>92</sup> UPB, *I bandi PNRR destinati agli Enti territoriali: obiettivi specifici e vincoli territoriali*, 20 gennaio 2022.

<sup>93</sup> Istat, *Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia. Anno educativo 2019/2020*, report, 4 novembre 2021.

<sup>94</sup> UPB, *I bandi PNRR*, cit., p. 8.

<sup>95</sup> M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del sud). Rilanciare rappresentanza*

Tra le altre riforme pure indirizzate ad abilitare e rendere possibili quelle settoriali e ritenute di particolare interesse per il mezzogiorno vi è quella della Pubblica Amministrazione, la più urgente per il buon esito e attuazione del Piano<sup>96</sup>, la cui effettività dipende proprio dalla (buona) capacità amministrativa. Nella relazione sullo stato di attuazione del Piano, al 31 dicembre risultano raggiunti due traguardi (M1C1-69 e M1C1-71): quello sulla semplificazione sul sistema degli appalti per ridurre i tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione dell'appalto; e quello sull'adozione di azioni dirette a rafforzare il quadro amministrativo nel campo degli appalti. Il rafforzamento della capacità amministrativa non rientra pienamente negli obiettivi delle singole missioni, come le attività di preparazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione, rimesse invece a strategie e copertura nazionali. Accanto alle riforme sono state previste misure<sup>97</sup> per rifocillare il capitale umano della PA, specialmente del mezzogiorno<sup>98</sup> che possono essere guardate con moderato ottimismo.

C'è chi ha provato in verità ad immaginare delle riforme anche sul

---

*e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, parte I, p. 2.

<sup>96</sup> «Uno dei lasciti più preziosi del PNRR deve essere l'aumento permanente dell'efficienza della Pubblica Amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi, per accompagnarli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale». (PNRR, p. 48). Il problema della capacità amministrativa della gestione fondi è reso ancora più complesso se si pensa che Stato e Regioni sono attualmente chiamate a gestire insieme al nuovo ciclo di programmazione comunitaria (2021-2027), la chiusura dei programmi precedenti e le risorse assegnate in via straordinaria per aiutare gli Stati membri a far fronte alle conseguenze della crisi pandemica. Questo tema è affrontato da L. POLVERARI, *La capacità amministrativa in Italia: sfide, opportunità e prospettive*, SVIMEZ, 2020, dove si segnala «il rischio di una "congestione amministrativa senza precedenti"» (*ivi*, p. 10).

<sup>97</sup> Convenzioni con società a partecipazione pubblica (per fornire le competenze tecniche e amministrative necessarie al perseguimento degli obiettivi previsti dal PNRR); assunzione di mille esperti attraverso il portale del reclutamento "inPA"; assunzione di personale da parte dei comuni che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR, in deroga alle disposizioni vigenti in materia di contenimento in materia di pubblico impiego.

<sup>98</sup> Con il supporto dell'Agencia della coesione e la possibilità di stipulare contratti di collaborazione con professionisti e personale in possesso di alta specializzazione, per gli interventi previsti dalla politica di coesione dell'Unione europea e nazionale, e dei progetti previsti dal PNRR; l'assunzione di duemila ottocento funzionari per le amministrazioni del sud; il PON per la Coesione 2021-2027, che consente l'assunzione a tempo determinato di alte professionalità destinate agli enti locali delle Regioni

piano dell'organizzazione della p.a., per consentire alle singole amministrazioni di procedere separatamente ma allo stesso tempo in raccordo con tutte le altre<sup>99</sup>: attraverso un responsabile dell'attuazione del Piano per ciascuna amministrazione; prevedendo un sistema di lavoro in rete, con strumenti di interoperabilità *ad hoc*, crocevia della raccolta di regole, criteri e buone prassi da seguire; luoghi di confronto politici con ministri, presidenti della Conferenza delle regioni, dell'Anci e dell'Upi.

Ma oltre le carenze delle capacità progettuali e il quadro dei singoli interventi micro-settoriali, c'è la riforma più generale (e urgente) sulla titolarità dell'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali<sup>100</sup>, chiamati come soggetti beneficiari o attuatori ad allocare coerentemente le risorse del Piano e a offrire una valida programmazione e gestione delle risorse.

Gli enti sono titolari di funzioni amministrative attribuite (art. 118, co. 1, art. 117, co. 6 e art. 119, co. 4), di funzioni proprie (art. 118, co. 2 e art. 114, co. 2), di funzioni fondamentali (art. 117, co. 2, lett. p)) e di funzioni conferite legislativamente secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, co. 1 e 2).

Nella repubblica delle Autonomie, il superamento del principio di parallelismo fra amministrazione e legislazione e l'organizzazione *multilevel* richiedono un processo organico di decentramento<sup>101</sup> attraverso l'intermediazione del legislatore<sup>102</sup> (nazionale e regionale),

---

mediamente più povere, insieme alla previsione di un meccanismo preferenziale per la loro stabilizzazione in organico.

<sup>99</sup> L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in *irpa.eu*.

<sup>100</sup> Sul punto M. DE DONNO, *Ripensare le autonomie locali per attuare (davvero) il Titolo V della Costituzione: alcune riflessioni a partire dal PNRR e dal disegno di legge delega per la riforma del TUEL*, in *Diritti regionali*, n. 1/2022, pp. 111 ss., che rileva: «sulle amministrazioni locali hanno pesato non solo gli effetti della crisi economica e gli interventi statali di contenimento della spesa pubblica, ma anche le stesse difficoltà spesso manifestate dalle Regioni nel sovrintendere, entro i limiti delle loro competenze, a un effettivo coordinamento dei propri sistemi locali e a un'adeguata distribuzione delle stesse funzioni all'interno dei propri territori» (*ivi*, p. 129).

<sup>101</sup> Intendendo per decentramento il trasferimento di un'attività decisoria e non meramente esecutiva, secondo la definizione data da F.A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, 1970, p. 123.

<sup>102</sup> Intermediazione legislativa che si fonda sull'art. 97, co. 1 e 2 e VIII disp. trans. e fin. Cost. Anche la Corte Costituzionale nella decisione 43/2004 ha affermato che la concreta collocazione delle funzioni amministrative deve trovare base legislativa a

secondo il modello delineato dalle “riforme Bassanini” e dalla riforma del 2001. Quest’ultimo si è arrestato ben presto, come noto, sia per l’accantonamento delle l. 131/2003 e l. 42/2009, che da ultimo a causa del declassamento delle Province e delle incertezze istituzionali dell’operatività delle Città metropolitane<sup>103</sup>, per effetto della l. 56/2014. La c.d. riforma Delrio con la scelta di differenziare i territori metropolitani da quelli non metropolitani ha operato con minor interesse istituzionale verso le aree non urbane, determinando così un’ulteriore cesura<sup>104</sup>: quella tra aree di interesse urbano e periferia. In particolare i piccoli Comuni, isolati geograficamente e chiamati a gestire vaste aree lontane dai grandi centri con un armamentario organizzativo scarno e spesso inefficiente, hanno sofferto più di tutti la spoliazione delle funzioni e risorse delle Province. Ad aggravare la situazione si è aggiunta l’ulteriore riduzione di personale e risorse, a causa della crisi economica degli ultimi anni, che ha favorito l’allocazione delle funzioni sulla base della sostenibilità finanziaria piuttosto che della sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza «con un effetto di disaggregazione, competitività e confusione istituzionale»<sup>105</sup>.

È evidente allora che nella premessa di un contesto istituzionale che ha scarsamente valorizzato l’allocazione municipale delle funzioni amministrative, l’attuazione del PNRR che invece richiederebbe una capacità amministrativa su tutti i livelli, non può che soffrire di un

---

seconda che la materia spetti alla competenza legislativa dello Stato o della Regione. E che spetti sempre alla legge statale o regionale attribuire concretamente le funzioni ai Comuni o in presenza di esigenze di esercizio unitario al livello sovracomunale adeguato.

<sup>103</sup> La legge Delrio ha previsto un duplice sistema di attribuzione delle funzioni, una che fa capo alla stessa l. 56/2014 e una parte tramite legge regionale. Quest’ultimo sistema ha favorito un accentramento regionale delle funzioni.

<sup>104</sup> In tema E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2020, pp. 323 ss., che evidenzia come nelle aree “ai margini” che si assista «ad un importante processo di distanziamento dai servizi (uffici pubblici, salvo quelli comunali, sportelli bancari, servizi postali, ospedali, ecc.), con una accresciuta perdita di attrattività di realtà territoriali che non a caso assistono ad una più rapida dinamica di spopolamento» (*ivi*, p. 336). In tema anche A. LUCARELLI, *La Città metropolitana. Ripensare la forma di Stato e il ruolo di Regioni ed Enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *Federalismi.it*, n. 13/2014, che ipotizza sul versante dello Stato regionale mutazioni genetiche tali da condurre a «*un regionalismo a due velocità*, a seconda della presenza o meno delle Città metropolitane nelle Regioni».

<sup>105</sup> M. DE DONNO, *op. cit.*, p. 132.

contesto centralista (sia statale sia regionale) che non è stato smentito dall'architettura della *governance* del Piano e che attende un intervento organico e unitario sulla ridefinizione delle funzioni fondamentali dei vari soggetti autonomi, nel solco della sostenibilità finanziaria e della perequazione.

Tanti sono i limiti che hanno segnato l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana dove «le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite» come «risultato relegato a mero effetto riflesso di altri obiettivi: infatti, nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), l'individuazione (provvisoria) delle funzioni fondamentali (art. 21, comma 3) è stata meramente funzionale a permettere la disciplina del cosiddetto federalismo fiscale; nel d.l. n. 78 del 2010 (in via ancora provvisoria), e nel d.l. n. 95 del 2012 (in via non più provvisoria), essa è stata strumentale a vincolare, per motivi di *spending review*, i piccoli Comuni all'esercizio associato delle funzioni stesse» (Corte cost. sent. 33/2019).

Tra le riforme di accompagnamento al Piano che configurerebbero «*scelte di sistema indispensabili* per realizzare effettivamente un assetto di *autonomie responsabili* in un contesto di garanzia dell'eguaglianza dei diritti»<sup>106</sup> non può che rientrare anche la proposta di legge A.C. 1356 recante modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni in materia di status e funzioni degli amministratori locali, di semplificazione dell'attività amministrativa e di finanza locale. Proprio su quest'ultimo aspetto nella proposta di legge citata, all'art. 17 si compie un passo avanti, connettendo le modifiche del TUEL con la riforma del federalismo fiscale, mediante il superamento del sistema di finanza derivata e l'attribuzione di effettività all'autonomia di entrata e di spesa degli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale, con il superamento del criterio della spesa storica a favore dei fabbisogni.

Una riforma quindi, che oltre a risolvere annose questioni, darebbe stabilità e coerenza all'impianto costituzionale; viceversa il Piano muove dalla «prospettiva di nuove strutture amministrative temporanee o la scorciatoia degli esperti e supporti tecnici esterni – quando non di

---

<sup>106</sup> G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2021, p. 167, corsivi nostri.

figure commissariali esterne – poi difficilmente riconducibili all’assetto ordinario delle amministrazioni territoriali dopo il 2026»<sup>107</sup>.

Gli Enti, sia regionali sia sub-regionali, sono chiamati a massimizzare buon andamento e imparzialità nella realizzazione del Piano; pertanto, il modo con cui gli stessi agiranno non è meno importante delle decisioni raggiunte nella fase costruttiva del Piano. La capacità attuativa necessita di una dotazione funzionale tipica ascrivibile all’autonomia locale, risolta dal legislatore statale, insieme a una seria valorizzazione delle sedi di cooperazione e coordinamento “a valle”.

Nelle more della riforma con l’ultima legge di bilancio (l. 30 dicembre 2021, n. 234) sono stati previsti contributi a favore di Province e Città metropolitane, oltre che finanziamenti per singoli servizi: ciò segna la premessa di una tappa intermedia, volta a far convergere le due riforme qui commentate. Va salutata con favore quindi la previsione di copertura delle funzioni fondamentali dei Comuni per i servizi educativi all’infanzia (art. 1, co. 172-173) e i servizi di trasporto per gli studenti disabili (art. 1, co. 174), contenuti nella legge di bilancio.

Delineati taluni aspetti del PNRR si possono presentare diverse osservazioni sulla duplice dimensione della coesione territoriale, come singola missione e come linea di indirizzo che guida insieme tutte le altre.

Una valutazione critica per quello che non si trova sul piano politico e tra le sue strategie. Rispetto al momento politico della riduzione del divario di cittadinanza esso sottende una decisione: è «più conveniente raggiungere un più rapido sviluppo economico complessivo od una più rapida omogeneizzazione dello sviluppo»<sup>108</sup>? Vero è che il tempo della pianificazione e dell’analisi delle misure predisposte è stato tiranno, ma la flessibilità programmatica dovrebbe di converso consentire di trovare una via d’accesso per le correzioni necessarie sulla *roadmap*, in corso d’opera.

Sul piano strategico, il tema della politica industriale resta negletto insieme alla possibilità di «ricostruire le capacità produttive colpite dalla crisi nella direzione di uno sviluppo sostenibile sul piano ambientale, avanzato sul piano tecnologico, attento al Welfare, alla salute

<sup>107</sup> G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali nell’amministrazione della Repubblica*, in N. ANTONIETTI, A. PAJINO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia: problemi e prospettive. Atti del Convegno del 23 e 24 novembre 2021*, Istituto Luigi Sturzo, p. 205.

<sup>108</sup> G. GUARINO, *Imprese pubbliche e programmazione*, cit., p. 448.



pubblica e alle attività assistenziali, equilibrato tra i territori del Paese»<sup>109</sup>. Nodo particolarmente critico specialmente per il mezzogiorno, dove la questione dell'industrializzazione assume importanza centrale per lo sviluppo, come dimostrano gli studi<sup>110</sup> sul tema che rinvergono negli interventi straordinari in questo settore, nel periodo tra gli anni '60 e '70, un ruolo determinante ai fini della convergenza macroeconomica dell'area. Secondo gli studi economici *the elephant in the room* del PNRR è un progetto di cambiamento attivo del Mezzogiorno, che ne individui gli attori protagonisti e sia orientato ad attivare processi di sviluppo autonomi e duraturi<sup>111</sup>.

## 5. Autonomie e fase ascendente nel *Recovery plan*: debolezze della leale collaborazione

Nell'analizzare il sistema della *multilevel governance* europea coinvolto nella definizione del *Dispositivo per la ripresa e la resilienza nazionale* è utile svolgere una riflessione parentetica sul *Next generation EU (NGEU)*, nella relazione tra i meccanismi di sostegno finanziario e la categoria della coesione economico, sociale e territoriale posta a suo fondamento, per contribuire a combattere i divari territoriali senza lasciare nessuno indietro.

Per accedere al piano di finanziamenti<sup>112</sup> nell'ambito delle risorse

---

<sup>109</sup> M. Pianta, *La politica industriale al tempo del PNRR*, in *il Mulino*, n. 2/2021, p. 158.

<sup>110</sup> L. Cappellani, R. Padovani, G. Servidio, *Questione meridionale e questione industriale: il ruolo della politica industriale*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3/2012, pp. 581 ss.

<sup>111</sup> D. Cersosimo, *PNRR e Mezzogiorno*, cit.; G. Viesti, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, in *La rivista il Mulino, numero speciale Un Piano per il Paese*, 8 marzo 2022.

<sup>112</sup> In verità l'approvazione della proposta della Commissione europea di inserire nel bilancio pluriennale dell'Unione europea (QFP) il finanziamento del *Next Generation EU*, costituisce solo una delle linee di intervento messe in campo. Questa infatti è stata preceduta dalla proposta dell'attivazione, operata dalla Commissione europea (COM/2020/123 final) e condivisa dal Consiglio, della clausola di salvaguardia generale (all'art. 5, par. 1, all'art. 6, par. 3, all'art. 9, par. 1, e all'art. 10, par. 3, del regolamento n. 1466/97 e all'art. 3, par. 5, e all'art. 5, par. 2, del regolamento n. 1467/97): questa pur non sospendendo l'operatività del Patto di stabilità, consente deviazioni dal normale percorso di rientro verso l'obiettivo di bilancio di medio termine e una ridefinizione dei termini per il rientro dalle situazioni di disavanzo o debito eccessivo raccomandati dal Consiglio della UE. Successivamente al fine di mantenere la liquidità del settore finan-

del *NGEU*, ciascun Stato membro ha predisposto un *Dispositivo per la ripresa e la resilienza* (RRF), per il periodo 2021-2026, secondo i criteri fissati dall'articolo 18, par. 4 del regolamento n. 2021/241/UE.

Le condizionalità che l'Unione ha posto, per l'approvazione del PNRR e per erogare le rate successivamente al conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi individuati, attraggono a sé il sistema di finanziamento del *Recovery and Resilience Plan*, e per effetto di questo la vasta gamma di riforme strutturali, per i prossimi cinque anni, previste nel cronoprogramma nazionale, estremamente definite nel dettaglio, finanche con il tipo di fonte di produzione per ogni traguardo e obiettivo da raggiungere; in altri termini il PNRR sta dettando e detterà l'agenda di governo<sup>113</sup> all'attuale Esecutivo e a quello che si formerà in seguito alle prossime elezioni. Si può quindi ben immaginare quanto sia esiguo lo spazio di predeterminazione dei fini generali nazionali verso cui si realizza il successivo «frazionamento dell'attività statale nelle particolari funzioni, che sono rivolte ad attuare e rendere concreti i fini stessi»<sup>114</sup>.

---

ziario la Banca centrale europea, il 18 marzo 2020, ha approntato un programma temporaneo di acquisto di titoli del settore privato e pubblico chiamato *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP). Successivamente, il Consiglio europeo, il 23 aprile 2020, ha approvato l'accordo *Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, SURE, disciplinato con il regolamento 2020/672/UE. Per una panoramica completa delle misure di sostegno si veda Servizio Studi – Camera dei Deputati, *Gli aiuti di Stato nell'epidemia da COVID-19: il quadro europeo*, 16 dicembre 2021.

<sup>113</sup> La dottrina ha evidenziato come il PNRR rappresenti un concentrato di indirizzo politico, che indica sia riforme e obiettivi da raggiungere, ma anche il tipo di atto normativo da impiegare, lungo un arco temporale definito e sotto la sorveglianza di autorità interne – MEF, e sovranazionali – Commissione europea. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, n. 18/2021, pp. 235 ss.; F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, parte II, pp. 32 ss., l'A. non solo evidenzia che il Piano costituisca «un'ipoteca sugli organi costituzionali di indirizzo politico», ma che nonostante esso sia stato elaborato da istituzioni rappresentative nazionali questo «ripete i connotati formali e sostanziali dei documenti di cui si compone il procedimento del Semestre europeo». Non sfugge tuttavia all'A. che lo scarso ruolo attivo del Parlamento, anche nell'elaborazione del PNRR, debba ascrivere alla più generale incapacità progettuale delle forze partitiche rappresentative che si risolve nella volontaria ricezione in atti legislativi delle iniziative politiche di altre istituzioni.

<sup>114</sup> C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano (1931)*, ristampa inalterata con prefazione di E. Cheli, Milano, 2000, p. 10.

Il tema dunque che va registrato, seppur qui solo accennato, e che tocca altresì al cuore del diritto costituzionale riguarda la riduzione dello spazio dell'esercizio del potere di indirizzo politico<sup>115</sup> e, quel che residua, concentrato al vertice del potere esecutivo centrale statale, con le relative ricadute sulla forma di governo e il sistema delle fonti del diritto già determinate a priori, anch'essi in sostanza sottoposti a rigida condizionalità.

Tornando in Europa, sul versante del modello sociale dell'economia di mercato si ritrova la promozione della coesione<sup>116</sup> agli artt. 14,

---

<sup>115</sup> Tema che si intreccia con quello dei *technocratic governments*, caratterizzati dall'assenza di legittimazione democratica; da membri non eletti in Parlamento e assenza di un partito d'appartenenza; programma politico conforme alle istanze europee. Si inserisce appieno tra i governi tecnocratici quello di Mario Draghi, come spiega C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, parte II, p. 52 ss.: la sua formazione è stata spinta dall'UE sia per fronteggiare la crisi sanitaria ed economica, sia per impiegare efficientemente tutti i fondi stanziati nel Next Generation EU. Nei governi guidati dai tecnocrati, l'A. nota che la tecnica si trasforma da mezzo a valore, in cui domina la cultura tecno-economica, ossia la convinzione della neutralità delle scelte politiche di fronte alle certezze della scienza dei tecnici. Collegando questi aspetti a quelli del NGEU, si ricavano ulteriori riflessioni: da un lato l'influenza che il programma di aiuti economici determinerà nelle dinamiche delle future elezioni sicché, come notano M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *laCostituzione.info*, 25 luglio 2020, «per un periodo medio-lungo andremo a votare non per scegliere tra indirizzi politici alternativi, ma per individuare i partiti o le coalizioni incaricate di attuare decisioni in larga misura preconfezionate a Bruxelles, in un processo dove la Commissione e gli stati "creditori" avranno una influenza decisiva»; 2) l'ipoteca sull'indirizzo politico dei governi che verranno, in tema A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., pp. 235 ss., riflette sull'intreccio tra forma di governo UE e quella nazionale, che alimenta un mutamento di paradigma nell'indirizzo politico. Il PNRR poi, secondo l'A., «rappresenta un "concentrato" di indirizzo politico» che «sembra essersi spinto fino ad "impegnare" l'indirizzo politico anche di parlamento e governo futuri» (p. 260). Determinando così un ritorno all'indirizzo politico normativo. Di diverso avviso è G. DE MINICO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., pp. 116 ss. L'A. ritiene che la funzione di indirizzo politico non si esaurisca nel circuito politico-rappresentativo interno; valorizzando invece la sovranità come un fenomeno fluido, che si è emancipata dall'originario legame col territorio e dalla riferibilità a un soggetto pubblico, ne deriva la scomposizione del monopolio domestico dell'indirizzo politico, a favore della presenza incrementale dell'Unione.

<sup>116</sup> La coesione si afferma come principio a partire dall'Atto Unico Europeo, con le modifiche: all'art. 130 A del Trattato CEE, che introdusse l'obiettivo di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali; all'art. 130 B dello stesso Trattato che disponeva la necessità di perseguire la coesione economica e sociale sia nelle politiche comunitarie che in

174 e 175 TFUE, principio che ha le caratteristiche per temperare la solidarietà servente alla libertà del mercato, con le ragioni dell'equità a garanzia di uno sviluppo equilibrato territoriale. Sebbene la coesione sia richiamata nel *NGEU* come strumento e obiettivo, a differenza che nelle proposte della Commissione per la politica di coesione dell'Unione europea 2014-2020, in cui il processo di partenariato con gli attori e le parti sociali regionali e locali più rappresentativi<sup>117</sup> è considerato necessario nella preparazione, nell'attuazione, nella sorveglianza e nella valutazione dei programmi, in *NGEU* il partenariato verticale non è indicato tra i metodi di programmazione e attuazione.

Il ruolo delle Regioni nella progettazione e programmazione del Piano è stato periferico<sup>118</sup>; si tratta tuttavia di un processo di emarginazione decisionale che parte dall'alto e si sviluppa in un contesto<sup>119</sup> in cui alle stesse è assegnato un ruolo di partecipazione alle decisioni in ambito europeo impreciso e frammentato<sup>120</sup>.

La manualistica di diritto regionale solitamente definisce la fase ascendente come quel processo di elaborazione delle decisioni comunitarie, distinguendo tra un segmento propriamente europeo e uno nazionale<sup>121</sup>. Nel primo segmento, la procedura legislativa ordinaria (utilizzata per approvare il regolamento 241/2021) soffre ancora di una certa "cecità regionale", visto che in sede di Consiglio UE siede un rappresentante dello Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il Governo dello Stato membro che rappresenta (art. 16, co. 2 TUE) e il Comitato delle Regioni, che rappresenta le collettività re-

---

quelle degli Stati membri. All'uopo venivano introdotti i fondi strutturali FEAOG, FSE, FESR. Gli artt. 2 e 3 del Trattato CE includevano la coesione economica e sociale fra le finalità e gli obiettivi generali della Comunità, un obiettivo trasversale con cui coordinare le competenze dell'Unione. Solamente con l'art. 174 del TFUE si affianca alla coesione economica e sociale anche quella territoriale.

<sup>117</sup> Articolo 11 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

<sup>118</sup> Su tutti si veda il saggio di S. PROFETI, B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2021, p. 431 ss.

<sup>119</sup> Prospettiva adottata da S. PARISI, *PNRR e meccanismi di raccordo*, cit., pp. 259 ss.; 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*, pp. 181 ss.

<sup>120</sup> Sul punto A. LUCARELLI, *Regioni ed Unione Europea nel nuovo assetto costituzionale: un difficile equilibrio tra sviluppo economico ed unità della dimensione sociale*, in *Percorsi del regionalismo italiano*, cit., pp. 47 ss.

<sup>121</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Torino, 2019, p. 387.

gionali e locali e ha la forma di un organo consultivo (art. 307 TFUE). A tal proposito può notarsi come nel parere espresso dal Comitato per l'approvazione del Regolamento 241 citato non siano stati elaborati emendamenti tesi a rafforzare il ruolo delle Autonomie per quel segmento nazionale che partecipa alla fase ascendente<sup>122</sup>. Né è possibile ricavare nel testo del regolamento sul *NGEU* riferimenti di una cooperazione *cogente* tra Enti<sup>123</sup>: come si legge nel considerando 34 dove il ruolo delle autorità regionali e locali, come partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti del Piano, è stabilito in termini di *possibilità*. Rimettendo poi al quadro giuridico nazionale la dimensione del dover essere, la valutazione del tasso di adeguatezza dell'avvenuto coinvolgimento degli enti territoriali va operata sul piano interno, come specificato anche più avanti nel regolamento all'art. 18, co. 4, lett. q)<sup>124</sup>.

Guardando al segmento nazionale sono previsti canali di partecipazione all'ordinamento europeo con diversi strumenti: come la presenza di due Presidenti di Giunta tra le delegazioni italiane nel Consiglio (art. 5, co. 1, l. 131/2003), quando siano in discussione materie di competenza regionale (art. 117, co. 5 Cost.) e per garantire la loro partecipazione sia alla fase ascendente che a quella discendente del processo decisionale europeo (l. 234/2012). O ancora si fa rinvio agli strumenti di raccordo procedimentale interni, più precisamente alla Conferenza Stato-Regioni, su richiesta delle Regioni e Province autonome in sessione europea, in vista di un'intesa.

Invero il sistema delle Conferenze realizza sul versante istituzionale la leale cooperazione: un principio che può dirsi tuttavia «dai piedi di argilla»<sup>125</sup>, a causa della composizione di questi organi, la loro collocazione e composizione, ma più di tutto la capacità di riflettere gli interessi degli Enti.

<sup>122</sup> Parere del Comitato europeo delle regioni, *Piano di ripresa per l'Europa a fronte della pandemia di Covid-19: dispositivo per la ripresa e la resilienza e strumento di sostegno tecnico* (2020/C 440/24).

<sup>123</sup> A tal proposito si veda S. PARISI, *op. cit.*, p. 457: «Le disposizioni europee affermano che regioni ed enti locali possono essere partner importanti e che dovrebbero essere consultate: la possibilità rafforzata dall'uso del condizionale già esclude la configurabilità di un obbligo di coinvolgimento regionale a carico dello Stato».

<sup>124</sup> *Ibidem*.

<sup>125</sup> C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 1/2021, p. 296.

Le Conferenze coprono l'assenza costituzionale di previsioni specifiche su sedi di confronto legislative e amministrative dell'unità/autonomia della Repubblica. Esse, come noto, sono istituite e regolate<sup>126</sup> in via legislativa (in origine in via amministrativa con il dpcm 12 ottobre 1983, n. 300) dalla l. 400/1988 come rivista dal d.lgs. 281/1997 che ha affiancato alla "storica" Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali e la Conferenza Unificata. Queste ultime svolgono un ruolo consultivo e sono anche sedi di intese, deboli, e accordi, informali.

Il d.lgs. 281/1997, all'art. 2, prevede il modello del parere obbligatorio che dev'essere reso dalla Conferenza Stato-Regioni sugli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza regionale. È stata tuttavia soprattutto la giurisprudenza costituzionale ad avervi individuato il perno del confronto tra i due sistemi ordinamentali della Repubblica, oltre che un vero e proprio principio costituzionale da dover rispettare. L'onere di predisporre meccanismi di leale cooperazione muta di intensità e forma: inizialmente la Corte ne ha richiamato la necessità negli ambiti delle materie c.d. interferenti (sent. 50/2005) e nei casi di procedimento attrattivo di chiamata in sussidiarietà (sent. 303/2003 e 6/2004), pur nei differenti presupposti in entrambi i casi il principio contempera le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Autonomie. I giudici costituzionali pur avendo a più riprese affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo, con la sent. 251/2016<sup>127</sup> ne ha esteso la portata, con la necessità di ricorrere all'intesa «là dove (...) il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse (...) Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.». Mentre nella giurisprudenza precedente la Corte osservava la necessità di «un più incisivo coinvolgimento di tali enti *nella fase di attuazione* delle disposizioni censurate

<sup>126</sup> Per una ricostruzione diacronica F. CORVAJA, *La conferenza Stato-Regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019.

<sup>127</sup> Tra i numerosi commentatori cfr. almeno G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia: una decisione forse troppo innovatrice*, in *Questione Giustizia*, n. 3/2016.

mediante lo strumento dell'«intesa», riferendosi nella casistica affrontata all'attuazione in sede amministrativa, nel caso di specie l'attuazione invece riguarda l'adozione dei decreti legislativi.

Quanto al *modus operandi* la stessa Corte (sent. 169/2020) ha precisato che «l'adeguatezza del coinvolgimento regionale lungi dall'imporre un rigido automatismo», ossia il metodo procedimentale che permea le relazioni dei livelli di governo non si realizza seguendo uno schema rigido, esso può variare<sup>128</sup>: in ragione del momento in cui deve attivarsi (se a monte, nell'esercizio della funzione legislativa, o a valle nella sua fase di attuazione); per intensità a seconda che si richieda un parere o un'intesa (anche quest'ultima potrebbe essere più o meno forte); infine per la sede concertativa, tra le diverse Conferenze.

Il principio, in definitiva, pur nell'oscillante giurisprudenza costituzionale, riceve maggiore applicazione a valle che a monte. Sul piano strutturale poi una serie di elementi, come la compagine governativa, dei Presidenti di Regione e delle Province Autonome nella Conferenza, insieme all'elevato grado di informalità delle decisioni<sup>129</sup> (l'assenza di regole precise sulla fissazione dell'ordine del giorno, sui tempi di discussione, sui quorum e sull'efficacia delle decisioni) e la scarsa vincolatività verso l'esterno delle deliberazioni, fa propendere verso una scarsa incidenza di siffatto sistema a rappresentare le esigenze dei territori<sup>130</sup>. La dottrina fa infatti rilevare come il più grande limite delle Conferenze sia che esse si sostanzino in organi in cui siedono i rappresentanti degli Esecutivi regionali che a loro volta interloquiscono con il Governo centrale e solo episodicamente, oltre che occasionalmente, con il Parlamento; questo fa sì che «il principio di leale collaborazione spiega i propri effetti esclusivamente sul piano dell'attuazione ed esecuzione degli indirizzi politici già elaborati nelle leggi»<sup>131</sup>. In veri-

<sup>128</sup> Così C. CARUSO, *op. cit.*, p. 294.

<sup>129</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale, op. cit.*, p. 368. Secondo l'A. l'informalità indicata è giustificata dal fatto che il passaggio in Conferenza normalmente rappresenta la fase finale di procedimenti iniziati e decisi altrove: nella Conferenza delle Regioni e nelle associazioni rappresentative degli enti locali, durante le quali vengono concordate le posizioni da assumere in Conferenza Stato-Regioni.

<sup>130</sup> C. CARUSO, *op. cit.*, p. 298.

<sup>131</sup> M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, p. 981. Sul punto si veda anche R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del mo-*

tà è la stessa Conferenza Stato-Regione ad esprimere indirizzi politici elaborati altrove, più precisamente all'interno delle Conferenze delle Regioni, cui è riconosciuta la capacità di assolvere proceduralmente alla cooperazione verticale, anche se è soprattutto in sede di cooperazione orizzontale che esplica i suoi principali compiti. È in questa sede in fatti che si ricerca una linea comune tra le Regioni da portare avanti poi nella Conferenza Stato-Regioni, tant'è che vi è chi ipotizza una loro complementarità<sup>132</sup>.

Ritornando al tema del confronto e la consultazione delle Regioni e delle Autonomie locali in sede di elaborazione delle linee del Piano, su priorità e progettualità della transazione digitale, ecologica e della coesione, la Conferenza delle Regioni se ne è occupata in sole quattro riunioni, dalle quali emergono richieste sul tema della *governance* e della proposta di una rappresentanza diretta e permanente delle Regioni in Cabina di regia, e la stigmatizzazione del centralismo con cui è stata portata avanti l'elaborazione del Piano, chiedendo maggiore spazio al ruolo delle Regioni con l'istituzione di tavoli tematici.

Se da un lato il *Barometro regionale e locale annuale 2020* (2020/C 440/01) ha evidenziato che i criteri per ricevere finanziamenti devono consentire di tenere conto delle specificità regionali, tramite il coinvolgimento nella fase di indirizzo del Piano, la sua concreta elaborazione in Italia ha mostrato scarsi momenti di coinvolgimento, cui hanno contribuito quegli elementi di contesto prima indicati, tra cui l'assenza di regole precise sui tempi "in entrata"<sup>133</sup>: ossia mentre solitamente il parere dev'essere evaso in un termine prefissato di venti/trenta giorni, non vi è un obbligo di garanzia dei tempi utili, oltre che necessari, per la presentazione dei testi di legge o altro tipo di decisioni su cui la Conferenza è chiamata ad esprimersi. La collaborazione svolta in Conferenza Unificata non ha riguardato le linee programmatiche e di indirizzo del Piano, probabilmente anche a causa del rapido avvicen-

---

dello Camera delle Regioni, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2006, p. 919, che riflettendo sulla Conferenza Stato-Regioni evidenziano i tratti che ne caratterizzano la subordinazione al Governo centrale: la Conferenza si riunisce per impulso governativo, l'ordine del giorno è fissato dal Governo; essa è presieduta dal rappresentante del Governo, che ne dirige i lavori.

<sup>132</sup> E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, p. 507.

<sup>133</sup> R. BIN, I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 920.



damento tra il governo Conte *bis* e il governo Draghi<sup>134</sup>. Il contributo delle Regioni e Province autonome al PNRR si è invece realizzato mediante la redazione del Programma nazionale di Riforma 2021 (PNR 2021), un documento che le Amministrazioni regionali compongono annualmente per il monitoraggio e la programmazione strategica effettuata a livello nazionale, sulla base di richieste espresse dall'Unione europea.

In conclusione, lo scarso ruolo avuto dalle Regioni a monte del PNRR trova ragioni contingenti e strutturali e benché la Consulta valorizzi il principio qui commentato, le vicende che hanno accompagnato l'elaborazione del Piano e prim'ancora l'esperienza di "governo della pandemia" dimostrano che i «rapporti tra Enti prendono la piega impressa dal tempo. E questo è il tempo degli esecutivi»<sup>135</sup>. Il principio collaborativo è stato pensato ed implementato come regola di metodo più che di risultato, un metodo che però nasce dal testo e si sviluppa nel contesto. In questo caso testo e contesto convergono nell'evidenziare lo scarso ruolo performante del sistema delle Conferenze a diventare la sede della rappresentanza territoriale e delle istanze dei diritti che qui dovrebbero trovare raccordo tra centro e periferia, in nome dell'unità e della pari dignità istituzionale tra Stato e Autonomie come prevede l'art. 114 Cost.

## 6. Autonomie e funzioni amministrative: il luogo della cooperazione e della sussidiarietà... anche nel PNRR?

Più opportuno pare allora guardare al principio cooperativo nella prospettiva dell'attuazione del Piano, che conferma la prevalenza della

---

<sup>134</sup> La *Proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* fu presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte il 15 gennaio 2021 al Senato della Repubblica e il 26 gennaio 2021 Egli rassegnava le dimissioni; il 3 febbraio 2021 il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella conferiva l'incarico a Mario Draghi per formare il Governo e il 13 febbraio avveniva il relativo giuramento. La versione definitiva de *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* è stata presentata alla Camera dei Deputati il 26 aprile 2021. La Conferenza Stato Regioni e la Conferenza Unificata sono state convocate per l'informativa sul PNRR il 28 aprile 2021. Per un esame approfondito dei due testi del *Recovery* e dell'iter parlamentare si rinvia a G. DE MINICO, *op. cit.*

<sup>135</sup> S. PARISI, *Cinquant'anni di Regioni: cesure apparenti, ricorsività dei luoghi comuni*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 196.

funzione amministrativa su quella legislative per il versante autonomistico.

La leale collaborazione è momento ineludibile per ciò che riguarda l'allocazione delle funzioni amministrative; non è un caso, infatti, che lo stesso sia espressamente richiamato nell'unica disposizione costituzionale dall'art. 120, co. 2, che assicura il legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo, con la garanzia che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento (Corte cost. 236/2004).

Come noto le attribuzioni amministrative sono individuate nell'art. 118 secondo il principio della vicinanza agli interessati, che è «anche informato a una logica che potrebbe dirsi solidaristica, in quanto il favore per la prossimità non esclude (ma, anzi, richiede) che il livello superiore si dia carico di esigenze che quello inferiore non sia in grado di soddisfare»<sup>136</sup>. Il principio di sussidiarietà non verrebbe correttamente inteso se ci si limitasse a ritenerlo come un metodo neutro di ottimizzazione delle funzioni, anche se a una parte della dottrina<sup>137</sup> appare strumentale al fine dell'efficienza, si può significativamente affermare che esso in realtà racchiude più anime: quella di garanzia del pluralismo, del *favor* alla democrazia di prossimità e partecipativa, quella di essere fattore di flessibilità dell'ordine delle competenze, di consentire l'apertura agli attori della società civile nell'ottica del supporto secondo proporzionalità dell'intervento statale.

Il principio di sussidiarietà è un principio di carattere procedurale<sup>138</sup>, che indica il percorso da seguire nella individuazione, in senso verticale e orizzontale, dei soggetti chiamati a decidere intorno alle funzioni così attribuite.

È quindi sulla base del principio di sussidiarietà che va valutata la c.d. *governance* del Piano. La stessa è definita nel d.l. 77/2021, convertito con modificazioni con la l. 108/2021.

<sup>136</sup> A. D'ATENA, *Sussidiarietà e proporzionalità nelle dinamiche multilivello e nelle relazioni pubblico-privato*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 338. L'A. evidenzia infatti il duplice versante della solidarietà: come dovere di astensione per i livelli territoriali non coinvolti e dovere positivo di intervento quando il destinatario della funzione si riveli inadeguato.

<sup>137</sup> G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009.

<sup>138</sup> In tema si veda G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2002.

Al timone del Piano è posta la Cabina di regia (con poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi), già definita «un organismo a geometria variabile o mobile»<sup>139</sup> poiché, fermo restando il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, gli altri componenti – Ministri e Sottosegretari di Stato – variano in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. Alle sedute, quando siano esaminate questioni di competenza regionale o delle province autonome o di interesse locale, partecipano i rispettivi Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni, ovvero il Presidente dell'ANCI e il Presidente dell'UPI; in tali casi partecipa sempre il Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Inoltre, tale composizione integrata si realizza anche negli ambiti in cui le funzioni statali di programmazione e attuazione degli investimenti previsti nel PNRR e nel Piano nazionale complementare al PNRR richiedano il coordinamento con l'esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano e agli Enti locali, e si provvede simultaneamente a promuovere le conseguenti iniziative anche nella Conferenza permanente e nella Conferenza Unificata. Infine la composizione della Cabina può ulteriormente allargarsi, in ragione della tematica affrontata, con i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale.

Accanto alla Cabina è poi istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con dpcm del 14 ottobre 2021, un Tavolo permanente composto dai rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome, degli Enti locali, di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva, per svolgere funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR. Il Tavolo permanente può segnalare *collaborativamente* alla Cabina di regia al Servizio centrale per il PNRR ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del Piano anche al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

Il protagonismo delle Regioni nelle sedi individuate nel decreto 77

---

<sup>139</sup> G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni Costituzionali*, p. 945.

dipenderà – nota la dottrina – «dall’ampiezza con cui verrà interpretato il criterio delle “questioni che riguardano più regioni o province Autonome” (per la Cabina di regia) e delle “materie nelle quali le regioni e le province autonome vantano uno specifico interesse” (per i Comitati interministeriali)»<sup>140</sup>.

I soggetti attuatori del Piano sono direttamente le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli Enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero gli stessi soggetti sono titolari attraverso le proprie strutture degli interventi definiti già nel Piano, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente. Per consentire la gestione di procedure complesse, col dpcm 12 novembre 2021, è stata istituita una task force di mille esperti a favore delle Regioni e delle Province autonome.

Poteri di controllo, monitoraggio, rendicontazione e coordinamento operativo spettano al Ministero dell’economia e delle finanze, che rappresenta il punto di contatto nazionale con le istituzioni UE.

L’architettura del *Recovery* nazionale non sconfessa una predominanza nel centro, secondo quella che viene definita un’immagine piramidale, che però non si traduce in un pieno accentramento: come visto Regioni ed Enti locali sono definiti soggetti interlocutori (anche se secondo moduli di cooperazione non ben definiti) e attuatori.

La dimensione amministrativa delle Autonomie non risulta secondaria per raggiungimento dei traguardi e obiettivi definiti, allo stesso tempo questo spazio si riduce sensibilmente quando questi Enti siano solo intermediari. In tali casi, le Amministrazioni centrali responsabili dei progetti adottano bandi o avvisi pubblici che innescano meccanismi di competizione per le risorse, suscettibili quindi di valutazioni ambivalenti. Verosimilmente la concreta misura entro cui l’esercizio delle funzioni amministrative potrà essere *effettivamente* esercitato dalle Autonomie dipenderà proprio dalla capacità di queste ultime di progettazione, ciò potrebbe però premiare gli Enti già virtuosi e all’opposto rischiare di penalizzare chi non lo è.

Dall’effettiva capacità amministrativa discende la previsione, con-

---

<sup>140</sup> G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4/2021, p. 723, l’A. evidenzia che la partecipazione delle Regioni rimane *al centro* e sarà dunque una sfida proiettarla successivamente, in fase di attuazione, nei territori.

tenuta all'art. 12 del d.l. 77, di poteri sostitutivi nel caso di mancato rispetto da parte delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle Province e dei Comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti. In questi casi il Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione anche avvalendosi di società o di altre amministrazioni specificamente indicate. Fermo restando l'esercizio dei poteri sostitutivi, nei casi sopra indicati il Ministro per gli affari regionali e le autonomie possono promuovere le opportune iniziative di impulso e coordinamento delle Regioni, Città metropolitane, Province o Comuni, 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. In caso di ritardi, inerzie o difformità nell'esecuzione dei progetti ascrivibili a un soggetto attuatore diverso dalle Regioni, dalle Città metropolitane, dalle Province o dai Comuni, si prevede che sia il Ministro competente a sollecitare e diffidare il soggetto inadempiente affinché questi provveda; in caso di perdurante inerzia, è il Ministro che esercita i poteri sostitutivi con le stesse modalità sopra descritte. Laddove il Ministro competente non adotti i provvedimenti sostitutivi e in tutti i casi in cui situazioni è previsto che, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o della Cabina di regia, il Consiglio dei ministri eserciti i poteri sostitutivi.

È disciplinato, infine, un meccanismo, residuale, di superamento del dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente proveniente da un organo statale o regionale e che sia idoneo a precludere, in tutto o in parte, la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR. Nella suddetta ipotesi la questione è sottoposta con urgenza all'esame del

Consiglio dei ministri, previo coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano se il dissenso proviene da un organo regionale.

La riconduzione degli interventi sostitutivi pare vicina ai poteri sostitutivi ordinari, tuttavia i riferimenti all'unità economica e all'unità giuridica fatti all'art. 1, co. 3 del d.l. 77 citato, che riconduce le disposizioni contenute nel decreto, all'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'articolo 117, co. 2, lett. a) e ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), potrebbe ricondurlo alla più generale ipotesi dell'art. 120, co. 2 Cost.

L'impostazione sembra fin qui coerente con la garanzia che l'attuazione del Piano sia orientata al risanamento del divario, nell'ottica di una prestazione di unità e non delle sole autonomie meridionali, oltre che di garanzia del principio di sussidiarietà. Tale affermazione, come si è visto, non viene da un retorico afflato meridionalista, ma ha fondamento costituzionale nel valore assiologico della eguale tutela dei diritti e pari dignità sociale, promessa su tutto il territorio nazionale. In ciò quindi i poteri sostitutivi non dovrebbero tanto esser visti come ingerenza o minaccia delle attribuzioni regionali, ma come contrappeso<sup>141</sup> delle attribuzioni loro riconosciute, secondo moduli collaborativi – non di mero esautoramento – e per fronteggiare eventuali inerzie che vanificherebbero le opportunità del Piano. Allo stesso modo i poteri sostitutivi acquisiscono una veste sanzionatoria qualora non siano utilizzati per sopperire ad inerzia ma all'inadempimento rispetto al modello efficientista veicolato nel Piano. La tesi proposta è dunque quella di un giudizio astrattamente favorevole verso quest'impostazione, fatta salva la doverosa prudenza per le concrete modalità con cui verrà disposta ed esercitata la sostituzione dei poteri. In particolare è necessario che quest'ultima segua gli ineludibili insegnamenti della giurisprudenza costituzionale, con le sentenze 303/2003, 43/2004 e 236/2004, per ricondurla alle garanzie del modello cooperativo.

L'esercizio di poteri sostitutivi ordinari – non preclusi al di fuori del disposto dell'art. 120, co. 2 Cost., in capo a organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare

---

<sup>141</sup> C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, pp. 151-152.

interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi – deve essere assistito da precise garanzie sostanziali e procedurali, previste dalla legge; per il compimento di atti o di attività prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*); devono inoltre essere apprestate congrue garanzie cosicché l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento, mediante *attività concertative e di coordinamento orizzontale condotte in base al principio di lealtà*.

I poteri sostitutivi straordinari sono posti a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, negli artt. 117 e 118, agli Enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente. Si evidenzia insomma, con tratti di assoluta chiarezza – precisa la Corte in un passaggio argomentativo denso di significato – «un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento» (sent. 236/2004).

L'art. 118, co. 1, Cost., pone un elemento di flessibilità nel sistema delle attribuzioni e funzioni, introducendo un meccanismo dinamico là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. È del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere. Sistema ascensionale su cui la giurisprudenza fonda anche la differente distribuzione delle competenze legislative quando l'istanza di esercizio unitario trascende l'ambito regionale, fermo restando «un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (da ultimo sent. 261/2015).

In ordine poi alle attività di politica economica generale, la Corte Costituzionale ha recentemente (sent. 61/2018) dato una lettura ampliata del catalogo di presidi a tutela della leale cooperazione, quando si crea una sovrapposizione tra le competenze di politica economica del Governo e del Parlamento e delle Autonomie territoriali. In parti-

colare la sostituzione è assistita dalle seguenti condizioni: a) deve trattarsi di un intervento strutturale, ossia di riorganizzazione di alcuni settori del sistema economico in grado di gettare le fondamenta per un miglioramento generale che interessa il territorio nazionale; b) l'intervento statale non deve sovrapporsi a quelli perequativi previsti dall'art. 119, co. 3, Cost.; c) le Autonomie territoriali devono essere coinvolte attraverso le attività concertative come indicate nella sentenza n. 303/2003; d) deve assicurarsi la tendenziale garanzia della "neutralità economico-finanziaria" dell'intervento nei riguardi delle collettività locali e dei pertinenti territori, ossia non devono essere alterati gli equilibri distributivi delle risorse; e) gli obiettivi prefissati e i meccanismi adoperati devono essere chiari e trasparenti per rendere ostensibili i risultati dell'intervento statale.

La Corte (sent. 78/2018) è poi intervenuta anche nella fase a valle del meccanismo di finanziamento, censurando la mancata previsione di strumenti di collaborazione con il sistema regionale nell'adozione dei provvedimenti amministrativi, a causa del *vulnus* al principio di leale collaborazione.

Le pronunce qui riepilogate sono particolarmente significative in chiave prospettica per l'attuazione del PNRR, poiché danno conferma dell'irrinunciabilità del metodo della leale collaborazione, volto ad assicurare il migliore servizio alla collettività nella gestione dei finanziamenti per lo sviluppo del Paese.

Come visto il modello prescelto nel d.l. 77/2021 è quello di una *diffida* ad adempiere, correlato dal potere del Ministro per gli affari regionali e le autonomie di promuovere le opportune iniziative di impulso e coordinamento delle Regioni, Città metropolitane, Province o Comuni, anche in sede di Conferenza permanente nonché di Conferenza Unificata. Occorrerà quindi osservare l'idoneità di tale meccanismo sul piano concreto e in relazione alle singole missioni per valutare se l'attivazione di meccanismi collaborativi, consente al destinatario della sostituzione di porre rimedio all'inerzia o all'inadempimento, adottando l'atto o compiendo l'attività omessa, o in seconda battuta, sia consentito all'Ente sostituito di partecipare alla adozione dell'intervento sostitutivo nei suoi confronti.

Ugualmente ci si attende che i poteri sostitutivi vengano utilizzati a garanzia della tutela uniforme dei diritti quando vi siano soggetti attuatori poco virtuosi, affinché il Piano trovi attuazione omogenea e sia l'occasione della rimozione delle cause e degli effetti degli squilibri



territoriali. Anche la *governance*, in altri termini, deve replicare la funzione del modello autonomistico all'interno dello Stato sociale, esserne il presupposto per la sua più estesa realizzazione.

L'assenza, al momento, dell'esercizio dei poteri previsti all'art. 12 d.l. 77/2021 non consente di vagliare lo spazio di concreta collaborazione che si realizzerà nella salvaguardia dell'unità del Piano, così come al momento non è chiaro quale forma potrà assumere il potere sostitutivo, se si realizzerà sotto forma legislativa, regolamentare e/o per mezzo della decretazione d'urgenza (e in questo caso ci si chiede quale sia la sede del raccordo con il Consiglio dei Ministri).

Resta, infine, criticità la saldatura dei poteri al mancato raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi quando questi siano individuati nel cronoprogramma con generiche linee di azione e incertezza nell'*an*.

La realizzazione degli interventi del Piano, specifica poi l'art. 1, co. 2 del decreto *governance*, è sollecitata dal *preminente valore dell'interesse nazionale*. Una nota, questa, stonata che non si armonizza nel rinnovato impianto del Titolo V, e non perché la scomparsa<sup>142</sup> dell'interesse nazionale dalla Costituzione significhi che esso sia stato espunto dall'assetto unità/autonomia, ma che l'opzione della riforma del 2001 abbia inteso superare "l'antica asimmetria", ossia quel sistema gerarchico che caratterizzava l'ordinamento prima della riforma del 2001. Il timore è che nelle parole del legislatore si possa trovare un aggancio più stabile al filone giurisprudenziale che risolve gli intrecci delle competenze sulla base del criterio della prevalenza<sup>143</sup>, mortificando lo "stare insieme" della leale collaborazione, ampliando così ulteriormente gli spazi delle Amministrazioni centrali, in una gestione già sufficientemente piramidale del Piano.

---

<sup>142</sup> Tra gli altri autori che hanno commentato la vicenda dell'interesse nazionale, A. BARBERA, *Scompare l'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2001, pp. 345-346. Più recentemente F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, pp. 56 ss.

<sup>143</sup> F. MANGANIELLO, *op. cit.*, p. 93 ss, l'A. evidenzia che l'interesse nazionale è scomparso dal testo costituzionale ma permanga nel contesto, ossia nell'interpretazione della giurisprudenza costituzionale del nuovo Titolo V per rafforzare la competenza statale.

## 7. Conclusioni: l'attuazione del PNRR per la tutela dei diritti

La riflessione fin qui condotta deve ricongiungersi ai temi invocati in apertura in riferimento alla relazione tra trasformazioni economico-finanziarie e quelle giuridico-formali, nell'Unione europea e negli Stati membri attraverso il *Next Generation EU*.

La reazione all'odierna crisi, sanitaria ed economica, rappresenta una innegabile novità per l'Unione, rispetto al volto anti-solidarista che aveva mostrato nel corso della crisi ellenica con la rigida applicazione della c.d. "clausola di non salvataggio". Dalle misure di *austerità*<sup>144</sup> poco attente alle ricadute sociali, decise dalla Commissione, BCE<sup>145</sup>, Consiglio europeo su spinta degli Stati creditori e sotto la sorveglianza del MES e della Troika, si è passati ai finanziamenti<sup>146</sup> nell'ambito delle risorse del *NGEU* e alla condivisione del debito.

<sup>144</sup> Ossia una categoria positivizzata nell'ordinamento UE e di conseguenza anche in quelli statali. Si sofferma più diffusamente sulla portata normativa, e non solo descrittiva, del concetto di *spending review* F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *REAF*, n. 20/2014, spec. pp. 78 ss.

<sup>145</sup> Con una regia esterna che l'Italia ben conosce «basti solo pensare agli effetti prodotti dai meri indirizzi contemplati in materia pensionistica dal Regolamento 1175 del 2011, nonché a quelli riconducibili alla raccomandazione di inserire il principio del pareggio di bilancio in Costituzione, contenuta nel *Fiscal Compact*» (è utile, tuttavia, evidenziare che nel 2011 sull'Italia non gravava giuridicamente il vincolo esterno, a differenza dell'attuale contesto del *Recovery*). Cfr. P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, parte I, p. 141. In tema F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, parte I, p. 69 ss.

<sup>146</sup> In verità l'approvazione della proposta della Commissione europea di inserire nel bilancio pluriennale dell'Unione europea (QFP) il finanziamento del *Next Generation EU*, costituisce solo una delle linee di intervento messe in campo. Questa infatti è stata preceduta dalla proposta dell'attivazione, operata dalla Commissione europea (COM/2020/123 final) e condivisa dal Consiglio, della clausola di salvaguardia generale (all'art. 5, par. 1, all'art. 6, par. 3, all'art. 9, par. 1, e all'art. 10, par. 3, del regolamento n. 1466/97 e all'art. 3, par. 5, e all'art. 5, par. 2, del regolamento n. 1467/97): questa pur non sospendendo l'operatività del Patto di stabilità, consente deviazioni dal normale percorso di rientro verso l'obiettivo di bilancio di medio termine e una ridefinizione dei termini per il rientro dalle situazioni di disavanzo o debito eccessivo raccomandati dal Consiglio della UE. Successivamente al fine di mantenere la liquidità del settore finanziario la Banca centrale europea, il 18 marzo 2020, ha approntato un programma temporaneo di acquisto di titoli del settore privato e pubblico chiamato *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP). Successivamente, il Consiglio europeo, il

Il differente approccio economico, tra la crisi del debito sovrano e quella pandemica, condurrà a esiti opposti sul piano giuridico, con inversione del processo di integrazione europea vocato alla dimensione democratica e sociale?

Una previsione sul futuro, che parta dall'*osservazione e valutazione* del presente non può far a meno di rilevare due elementi: da un lato la manovra dell'Unione trova il suo fondamento giuridico nel principio coesione economico, sociale e territoriale, mostrando così un'inclinazione maggiore «a riconoscere alla spesa pubblica un ruolo fondamentale non solo per la crescita economica, ma anche per la “coesione sociale”»<sup>147</sup>. Dall'altro lato il modello in cui si inserisce è quello ordoliberal europeo che si regge sull'economia sociale di mercato<sup>148</sup> *fortemente competitiva* (art. 3, par. 3 TUE). Una formula – come è stato osservato – «debitrice di diversi modelli, dall'ordoliberalismo tedesco, al liberalismo economico, alla Dottrina sociale della Chiesa»<sup>149</sup>, che fa convivere sistemi tra loro antinomici: *economia sociale* (solidarietà) e *mercato fortemente competitivo* (competitività). Siffatta impostazione capovolge la logica del liberalismo, per cui l'ordine non è più il risultato del libero gioco del mercato, ma suo presupposto e comprende

---

23 aprile 2020, ha approvato l'accordo *Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, SURE, disciplinato con il regolamento 2020/672/UE. Per una panoramica completa delle misure di sostegno si veda Servizio Studi – Camera dei Deputati, *Gli aiuti di Stato nell'epidemia da COVID-19: il quadro europeo*, 16 dicembre 2021.

<sup>147</sup> M. LOSANA, *La perdurante ambiguità dei diritti sociali europei*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, parte II, p. 108.

<sup>148</sup> Qui si ritrova la differenza tra il modello socio-economico UE e quello costituzionale, che in luogo dell'economia sociale di mercato si fonda sul governo pubblico dell'economia, nel quale le libertà economiche sono limitate e subordinate da vincoli di utilità sociale. In tema A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber amicorum Pasquale Costanzo*, in *Consulta online*, 2020, p. 4; ID., *Le aporie del populismo tra fenomenologia e categorie del costituzionalismo*, in C. IANNELLO (a cura di), *Neoliberalismo e diritto pubblico*, in *Diritto pubblico europeo*, n. 1/2020, pp. 170 ss.; A. ALGOSTINO, *Democrazia sociale e libero mercato: Costituzione italiana versus “costituzione europea”?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2007, osserva che mentre nell'ordinamento interno lo Stato modella l'ordine economico indirizzandolo a fini generali, nell'economia sociale di mercato lo Stato è neutrale rispetto al mercato, ma interventista rispetto alla società «per indirizzarla al mercato».

<sup>149</sup> G. VETTORI, *Diritti e coesione sociale. Appunti per il seminario fiorentino del giorno 8 giugno 2012*, in *Persone e mercato*, n. 1/2012, p. 4; sul punto vedi anche A. LUCARELLI, *Le radici dell'Unione europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico dell'economia*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, n. 1/2019.

altresì la garanzia degli scopi sociali, senza però che questi alterino la *competition law*. Un sistema economico che si caratterizza per «un assetto fondamentalmente privo dell'orizzonte del conflitto, in cui il diritto svolge una funzione mitigatrice, protettiva e allo stesso tempo proiettiva nei confronti del mercato»<sup>150</sup> e in cui le caratteristiche di efficienza della *competition law* sono temperate dalle politiche di equità, declinate nell'ambito della coesione economico sociale e territoriale. L'integrazione per coesione, dunque, va ad affiancarsi a quella tradizionale tramite mercato<sup>151</sup> per vivere in una logica di complementarità, così da eliminare i divari che ostacolano uno sviluppo armonioso delle attività economiche, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati.

Ne deriva allora che l'aggettivo *sociale* racchiuda un diverso fondamento assiologico, rispetto al valore che ispira l'ordinamento costituzionale; la solidarietà europea<sup>152</sup> è infatti ponte per la realizzazione delle libertà economiche piuttosto che dell'eguaglianza sostanziale<sup>153</sup>,

<sup>150</sup> M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 279.

<sup>151</sup> F.F. TUCCARI, *Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze University Press, 2016, p. 64.

<sup>152</sup> Sulla differenza tra libertà-solidarietà/eguaglianza-solidarietà si rinvia a A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, cit., pp. 119 ss., che scrive: «all'interno di un modello di *Welfare Mix* o *Welfare Society* configura la così detta teoria dei gruppi elaborata da Bentley e Truman, nella quale partendo dagli individui i diversi gruppi della società civile cercano di aggregare i loro interessi e competere gli uni con gli altri nella società politica, non per il perseguimento del pubblico interesse, ma per influenzare le politiche statali. Solidarietà si pone quale espressione di un modello partecipativo che nulla ha in comune con la partecipazione politica strutturata che, invece, ha nel suo DNA il conflitto sociale, quale reazione alla tolleranza, nella mistificazione del "diritto mite" ed universale, finto ed ideologico» (*ivi*, p. 137). Si veda anche S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, n. 4/2012, pp. 525 ss., che efficacemente distingue tra solidarietà redistributiva e solidarietà competitiva.

<sup>153</sup> Sul punto F. SORRENTINO, *Eguaglianza*, Torino, 2011, p. 8, che chiarisce fondamento e implicazioni tra le due formule. L'eguaglianza formale muove dall'idea della tutela delle differenze con il riconoscimento di pari diritti a tutti, l'eguaglianza sostanziale si pone l'obiettivo di combattere le diseguaglianze attraverso la parificazione delle circostanze per il godimento dei diritti. Ne consegue che la violazione della prima realizza una discriminazione, della seconda diseguaglianza. Si veda inoltre ID., *Eguaglianza formale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2017, parte I. Giunge alle stesse conclu-

ed è altresì da intendersi come modello di eguaglianza delle opportunità, di eguaglianza formale, del principio di non discriminazione<sup>154</sup>, tesa a realizzare le precondizioni giuridiche volte a promuovere uno sviluppo armonioso dell'Unione.

Dal confronto di questi elementi con quelli caratterizzanti il pro-

---

sioni, pur partendo da una diversa prospettiva, anche P. GARGIULO, *Il modello sociale europeo tra politica e diritti sociali dopo la riforma di Lisbona*, in ID. (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea. Quale Modello sociale europeo?*, Napoli, 2011. Lo studioso analizza gli sviluppi del modello sociale europeo a partire dall'Atto Unico europeo del 1986 fino al Trattato di Lisbona. Soffermandosi sulle disposizioni più significative del Trattato l'A. vi trova la conferma del condizionamento sulla politica sociale da parte della politica di integrazione economica, a ciò si aggiunge la debolezza delle competenze sociali dell'Unione e il fatto che la promozione dell'occupazione, del lavoro, della protezione sociale, degli altri diritti elencati, è funzionalizzata allo sviluppo armonioso del mercato interno.

<sup>154</sup> In tema C. DE FIORES, *I diritti fondamentali dopo Lisbona*, in ID., *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012, p. 78 ss., che si sofferma sulla prospettiva presente nel Preambolo della Carta dei diritti dell'Unione europea. Il quale richiama *expressis verbis* l'uguaglianza, ma nella prospettiva dell'«individualismo possessivo», al cospetto di un assetto della neutralità dei diritti. A confermare la proiezione solamente formale dell'eguaglianza è del resto proprio il processo di *integration through rights* che si regge sul protagonismo e l'opera diretta dei giudici, sul primato e la sovranità dei diritti che risultano sconnessi dalla «dimensione della politica, [del]la pratica dei bisogni, [del]le istanze rivendicative» (*ivi*, p. 85), che pretende in altri termini di fare a meno delle dinamiche democratiche. Un *vulnus* che investe direttamente i diritti sociali e civili, sottratti alla dimensione del conflitto, storica e materiale, vengono rimessi a valutazioni di bilanciamento del giudice comunitario, in un orizzonte spolticizzato. Note critiche sulla portata dell'eguaglianza formale sono formulate anche da G. FERRARA, *I diritti del lavoro e la costituzione economica italiana ed in Europa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2005, che evidenzia un ulteriore passaggio in ordine al principio di eguaglianza, ossia tra i criteri escludenti le forme della discriminazione non include quella fondata sul patrimonio, precludendo che possa derivarne un trattamento comunque diversificato. Infine, M. LOSANA, *op. cit.*, p. 142, l'A. nota che pure nella giurisprudenza antidiscriminatoria della Corte di Giustizia si riveli il *favor* verso l'eguaglianza solo formale giacché «il diritto antidiscriminatorio dell'Unione (di per sé neutrale) verso i traguardi di giustizia materiale imposti dal principio di uguaglianza sostanziale». Ancora sulla Corte di Lussemburgo R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2013, è stato evidenziato il suo ruolo nell'ambito del meccanismo di vigilanza sulla finanza pubblica degli Stati membri, che ha tutelato l'impianto del MES finendo per ridurre ancor di più gli strumenti di garanzia dei diritti (in special modo quelli sociali). Per un approfondimento delle ricadute sul piano giuslavoristico si vedano i numeri monografici curati da B. CARUSO, R. DE LUCA TAMAJO, *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana*, II, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2010.

gramma *NGEU* emerge la vicinanza di quest'ultimo nel *quid* e nel *quomodo* al «tronco originario delle libertà economiche»<sup>155</sup> dei Trattati istitutivi.

Anzitutto l'elaborazione del *NGEU* se da un lato ha confermato il trend dell'emarginazione<sup>156</sup> del Parlamento europeo, dall'altro lato ha introdotto elementi di novità con il finanziamento del programma attraverso il debito comune europeo<sup>157</sup>, superando così l'interpretazione restrittiva della regola sul pareggio di bilancio prevista dall'art. 310 TFUE e il metodo intergovernativo, anche nella "sorveglianza" dei Piani nazionali.

Quanto al *quid*, la convivenza tra coesione e competitività, si legge nel considerato 6 del regolamento 241/2021, è diretta a offrire uno strumento per una rapida ripresa affinché gli Stati membri aumentino la produttività e una loro maggiore competitività; oltre che, come previsto nel considerato 13: occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, per un mercato interno ben funzionante. L'obiettivo generale del programma di aiuti economici riguarda la promozione della coesione economica, sociale e territoriale dell'U-

<sup>155</sup> Espressione mutuata da P. RIDOLA, *Il principio libertà nello stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, 2018, p. 358.

<sup>156</sup> Che conferma i temi del deficit democratico dell'Unione e del *disconnect* democratico più generale dei Parlamenti. Quando si discute di deficit democratico secondo C. DE FIORES, *Sovranità e democrazia in Europa*, in ID., *L'Europa al bivio*, cit. pp. 166 ss. non si fa riferimento solamente alla parlamentarizzazione dell'Unione. A partire dall'etimologia *demos-kratos* si evidenzia come sia proprio l'esistenza della legge espressione della volontà popolare a essere assente in Europa: il Parlamento europeo non ha potere di indirizzo politico; è co-decisore; non ha potere di iniziativa; è estromesso dalle decisioni che riguardano le materie ritenute *politically sensitive*.

In relazione al caso specifico del *NGEU* si vedano M.C. GIRARDI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021, p. 355. Ma è un altro aspetto che più di tutti preoccupa l'emarginazione del Parlamento, ossia la *governance economica* risultante dal "Sistema delle Risorse proprie" (vd. nota 39) e dagli artt. 120, 121 e 122 TFUE (base giuridica di *NGEU*), il Parlamento europeo è soltanto informato dal Consiglio e non anche co-decisore come avviene invece per la procedura dell'approvazione del bilancio annuale; C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *Diritti comparati*, 29 luglio 2020, che scrive «Da questo punto di vista il ricorso all'indebitamento è un problema per la sostenibilità democratica delle procedure oggi (...) e per la sostenibilità finanziaria del bilancio europeo nel medio-lungo periodo».

<sup>157</sup> Commissione europea, Proposta di modifica di Decisione del Consiglio relativa al Sistema delle Risorse proprie, 28.5.2020, COM(2020) 445 final, 13 septies.

nione per incoraggiare gli investimenti, aumentare la competitività e conseguire una convergenza economica e sociale sostenibile, la resilienza e la ripresa.

Quanto al *quomodo* trova conferma il vecchio schema della condizionalità legato alla *governance* economica europea. Strumento che qui assume più forme: *ex ante* nell'approvazione *Recovery and Resilience Plan* dei singoli Paesi membri, insieme all'adesione alle *country-specific recommendations* della Commissione<sup>158</sup> per tutta la durata degli investimenti; *ex post* collegata a «una sana *governance* economica», dove per sana s'intende la correzione del disavanzo<sup>159</sup>; infine è presente anche la condizionalità democratica connessa a sua volta alla corretta gestione del bilancio<sup>160</sup>. Proprio la condizionalità della *rule of law* disvela il *telos* di un'equità connessa agli obiettivi economici. Nelle motivazioni rese della Corte di Giustizia<sup>161</sup> sul ricorso annullamento del regolamento 2020/2092 si legge infatti che: «gli Stati membri possono garantire una

---

<sup>158</sup> Lo specifica espressamente l'art. 17 del regolamento 241 citato, che sancisce la coerenza con le sfide e le priorità specifiche per paese individuate nell'ambito del semestre europeo nei piani per la ripresa e la resilienza, nei programmi nazionali di riforma nell'ambito del semestre europeo, nei piani nazionali per l'energia e il clima, nei piani territoriali per una transizione giusta, nei piani di attuazione della garanzia per i giovani, come pure negli accordi di partenariato e nei programmi operativi a titolo dei fondi dell'Unione.

<sup>159</sup> La Commissione presenta al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti qualora il Consiglio, deliberando a norma dell'articolo 126, paragrafi 8 o 11, TFUE, decida che uno Stato membro non ha adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, a meno che non abbia determinato l'esistenza di una grave recessione economica dell'Unione nel suo complesso ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, e dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio.

<sup>160</sup> Come ha confermato la Corte di giustizia con la sentenza 16 febbraio 2022, causa C- 157/21, *Polonia sostenuta da Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, chiamata a pronunciarsi sui ricorsi in annullamento di Ungheria e Polonia, che nelle motivazioni scrive: «gli Stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria solo se le loro autorità pubbliche agiscono in conformità della legge, se le violazioni del diritto sono effettivamente perseguite e se le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche possono essere soggette a un effettivo controllo giurisdizionale; e che l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura nonché dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale sono richieste come garanzia minima avverso decisioni illegittime e arbitrarie delle autorità pubbliche che possano ledere gli interessi finanziari dell'Unione» (p. 130).

<sup>161</sup> CGUE, sentenza del 16 febbraio 2022, causa C- 157/21, *Polonia sostenuta da Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*.

*sana gestione finanziaria* solo se le loro autorità pubbliche agiscono in conformità della legge, se le violazioni del diritto sono effettivamente perseguite e se le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche possono essere soggette a un effettivo controllo giurisdizionale; e che l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura nonché dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale sono richieste come garanzia minima avverso decisioni illegittime e arbitrarie delle autorità pubbliche che possano *ledere gli interessi finanziari dell'Unione*» (p. 130).

Gli elementi del testo evidenziati e di contesto giuridico indicati obbligano a una certa cautela nel discutere di una declinazione in senso sociale della *governance* economica europea o di una convergenza<sup>162</sup> col nostro modello costituzionale interventista volto al progresso materiale e sociale della collettività, in condizioni di eguaglianza.

*NGEU* può considerarsi un primo passo verso un modello di *governance* economica che pare volersi lasciare alle spalle le vecchie etichette del passato attraverso un programma di aiuti in cui i soggetti pubblici sono richiamati a governare l'attività economico-finanziaria, ma in cui l'obiettivo generale del dispositivo è la coesione economica, sociale e territoriale *per promuovere* il generale sviluppo armonioso dell'Unione, e *attenuare* l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica. Insomma continua a farsi strada un'idea di sviluppo e ricchezza come fini dell'azione economica e non come mezzi per la crescita economico-sociale, redistributiva e partecipativa della ricchezza.

Nei chiaroscuri del New Deal europeo le luci del finanziamento delle politiche di riforma dei singoli Paesi membri adombrano una finalizzazione del programma vocata in seconda battuta, tra gli altri scopi<sup>163</sup>, all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, a sua vol-

<sup>162</sup> Di diverso avviso è F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo*, Torino, 2022. L'A. se ne occupa diffusamente nel secondo capitolo, dove mette in luce che la reazione dell'Unione alla crisi pandemica abbia determinato un ritorno al modello interventista anche in ambito sovranazionale, contribuendo così all'avvicinamento tra Costituzione economica italiana ed europea.

<sup>163</sup> Si legge nell'art. 4 del regolamento 241/2021 che l'obiettivo generale è la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, da realizzare: *migliorando* la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, *attenuando* l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, *contribuendo* all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, *sostenendo* la transizione verde e la transizione digitale.



ta connotato da debolezze intrinseche<sup>164</sup> e distante dall'idea dei diritti sociali, della solidarietà redistributiva, della promozione e tutela della dignità sociale, della giustizia materiale nella prospettiva di emancipazione della persona.

Stretta nel *cul-de-sac* di quel che l'Europa, allora e forse, più non è e quello che, domani, potrebbe essere, il superamento della tacita gerarchia tra diritti di libertà economica e quelli sociali diventa un tema da saldare al fondamento dell'economia sociale di mercato, che a sua volta si intreccia alle comprensive dinamiche di legittimazione democratica. Da diverso tempo la dottrina ha evidenziato la sofferenza verso un modello politico europeo, che ha fondato il suo progetto federale – di cui si è tornato a parlare durante *La conferenza sul futuro dell'Europa* quando il Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi ha rilanciato l'idea di un «federalismo pragmatico»<sup>165</sup> – sulla sublimazione del mercato e la sterilizzazione della politica<sup>166</sup>. Le anomalie del processo costituzionale europeo, oltre a determinare il fallimento del progetto politico e a generare fenomeni populistici<sup>167</sup>, rischiano di travolgere

<sup>164</sup> In tema M. DELLA MORTE, *Tendenze e prospettive dei diritti sociali in Europa: dalla Carta di Nizza al Pilastrò di Göteborg*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, cit., *passim*.

<sup>165</sup> Per la verità il tema non è nuovo nell'ambito della Conferenza, di cui è criticabile l'approccio funzionalista non aperto alla dimensione partecipativa e finanche conflittuale. In tema A. LUCARELLI, *The conference on the future of Europe between form of state and form of government*, in *DPER online*, n. 1/2020.

<sup>166</sup> G. AZZARITI, *Diritti o barbarie*, cit., 2021, p. 157. L'A. rintraccia questi due elementi a partire dal paradigma di Maastricht, quando si afferma il dominio della finanza, della stabilità dei prezzi e del bilancio, come dimensione unica di dialogo tra gli Stati insieme all'esclusione del conflitto come strumento di affermazione dei diritti (p. 169). Tale processo è proseguito con la creazione della moneta unica, in cui è stato sublimato un processo virtuoso e autosufficiente verso l'Europa federale. I limiti di un processo di integrazione soltanto economico si sono resi subito evidenti; tuttavia, neppure il tentativo di arginarli tramite un'integrazione dei diritti – di cui sono espressione principale la Carta dei diritti e la Costituzione europea – è riuscita a interrompere il consolidamento dell'Europa economica e neoliberista. Secondo l'A. le ragioni del fallimento sono da ritrovarsi nell'assenza di un processo di legittimazione popolare, sia istituzionale che sociale. L'unica inversione di rotta potrebbe realizzarsi recuperando il *demos* europeo: il soggetto unitario che fondi il nuovo ordine a partire dalle condizioni storiche per dare avvio al processo costituente.

<sup>167</sup> A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., spec. pp. 95 ss., la reazione alla crisi della rappresentanza – che esplose di fronte al modello neoliberista europeo di compressione dei diritti sociali – ha generato due tipi di populismi: quello liberista e quello democratico. Entrambi reagiscono alla spolticizzazione della rappre-

anche l'imminente cambiamento che si attende si (auto)avveri alla luce dell'ingente finanziamento e assunzione del debito pubblico comune compiuto nel *NGEU*. Garantire l'effettività dei diritti significa sì prevedere la disponibilità di risorse, ma più di tutto trovare un fine che ispiri l'ordinamento e costituisca il limite del suo potere, in altri termini è necessaria l'emersione politica dell'Europa per saldare obiettivi economici e protezione sociale.

Si ripropone quindi il tema della legittimazione democratica europea à la Balibar<sup>168</sup>, più che secondo la via formalista tracciata dal Habermas<sup>169</sup>. Per il filosofo francese infatti l'unica via per superare la crisi dell'"Europa reale" neo-liberale, in cui la moneta unica non è solo un fatto tecnico o economico, ma politico e che ha costruito un fronte transnazionale contro migranti e rifugiati, è quella di spogliare la legittimazione del suo involucro giuridico e recuperarne la dimensione politica. Alla crisi democratica dell'Europa, in definitiva, può opporsi solamente una concezione radicale della stessa, da intendersi come apertura verso il conflitto e la contestazione. L'Europa, tuttavia, non ha solo bisogno di avviare un processo costituente ma anche che quest'ultimo provenga dal *suo* demos, e questo perché la Costituzione è estrinsecazione di un'identità che si fa carico di «rappresentare le aspirazioni di un'epoca, le passioni di un popolo, produrre un testo coeso»<sup>170</sup>.

Oggi, più che in passato, è necessaria la consapevolezza che maturare un «*We the people of Europe*»<sup>171</sup> rappresenta la sfida del presente

---

sentanza politica e all'affermazione di uno Stato *law and order* che tende ad anestetizzare il conflitto democratico per consentire l'assorbimento della sedicente dimensione neutra delle regole di austerità.

<sup>168</sup> É. BALIBAR, *Crisi e fine dell'Europa?*, trad. it., Torino, 2016; ID., *Noi cittadini d'Europa? Le frontiere, lo Stato, il popolo*, trad. it., Roma, 2004.

<sup>169</sup> J. HABERMAS, *Tempo di passaggi*, trad. it., Milano, 2004. Il filosofo della Scuola di Francoforte come noto ritiene necessario il superamento dello Stato nazionale nella forma etno-naturalistica, che culmina nello Stato federale europeo sulla base di una relazione eterarchica tra cittadini europei e popoli dei relativi Stati: «La questione costituzionale non rappresenta più la chiave di volta per i problemi che dobbiamo risolvere. La sfida non consiste tanto nell'inventarsi qualcosa di nuovo, quanto nel conservare in formato diverso le grandi conquiste dello Stato nazionale europeo superandone i confini. Nuova è solamente l'entità che nascerà per questa via» (p. 58).

<sup>170</sup> C. DE FIORES, *Dalla Costituzione-Trattato al trattato senza Costituzione*, in ID., *L'Europa al bivio*, cit., p. 47.

<sup>171</sup> C. DE FIORES, *op. ult. cit.*, p. 52.

e del futuro, affinché il superamento dei vecchi paradigmi verso i Paesi in *bail out* non si esaurisca insieme alle somme mutualizzate del NGEU, e più in generale, per condurre verso l'orizzonte di «disciplinare le mutevoli forme del legame sociale»<sup>172</sup> con l'autentica rottura dell'integrazione fondata sull'economia e sulla moneta.

Al momento emerge un *telos* molto diverso dal progetto di società che la Costituzione italiana intende realizzare: garanzia dei diritti ed estensione della democrazia, attenzione primaria alla dignità della persona per la piena partecipazione al processo politico democratico. Secondo l'importante insegnamento per il quale «ogni costituzione è la risultante specifica del "costituzionalismo"»<sup>173</sup> quella del '47 ha le sue radici nelle «acquisizioni liberali delle Costituzioni del Sette-Ottocento e quelle sociali che il movimento operaio ha offerto alla civiltà giuridica nel Novecento»<sup>174</sup>.

Aspetti assenti in NGEU ma su cui il Piano di ripresa e resilienza nazionale deve porre attenzione, sia nella trama istituzionale-organizzativa che negli obiettivi, congiuntamente tesi a realizzare le sfide poste dall'Unione Europea e i valori costituzionali interni.

Per il versante organizzativo, come visto, la prospettiva costituzionale delle autonomie non è ripiegata nella tutela degli interessi del territorio; questa è una visione competitiva lontana dall'art. 5 Cost. e alle sue coordinate di riferimento: la persona e i suoi diritti<sup>175</sup>, il pluralismo territoriale e il pluralismo sociale. I due elementi, unità e autonomia, sono in tensione tra loro ma non confliggono nel fine, l'unico valore

<sup>172</sup> Ivi, p. 53.

<sup>173</sup> G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, 2006, p. 12, in cui lo studioso riflette sulle «origini» del costituzionalismo, prima teorico-filosofiche e poi recepite in progetti politico-costituzionali.

<sup>174</sup> G. FERRARA, *Sulla democrazia costituzionale*, in *Studi in onore di Lorenza Carlassare*, e consultabile al sito *Astrid-online.it*, p. 2; sul rapporto tra rivoluzioni e Costituzione si veda anche G. FERRARA, *Costituzione e Rivoluzione. Riflessioni sul Beruf del costituzionalista*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2010; C. DE FIORES, *Rivoluzione e Costituzione. Profili giuridici e aspetti teorici*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, parte II, pp. 145 ss.; G. BONGIOVANNI, *Democrazia*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, 2021, p. 70.

<sup>175</sup> A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 159; L. RONCHETTI, *Il principio autonomistico: interdipendenza «versus» disgregazione nazionale e sociale*, in M. DELLA MORTE, F.R. DE MARTINO, L. RONCHETTI (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, Bologna, 2020, p. 88

fondamentale e fondante dell'autonomia *nella* unità-indivisibilità della Repubblica *per* «[al]la salvaguardia dei diritti inviolabili della persona umana ed [al]l'adempimento dei doveri inderogabili sulla stessa gravanti, a riguardo dei quali nessuna discriminazione è in alcun modo tollerabile nei vari territori in cui si articola»<sup>176</sup>.

Il principio di autonomia è leva per arrivare all'eguaglianza sostanziale e per esprimere la partecipazione democratica pluralista, concorrendo così a realizzare i compiti della Repubblica nell'interesse nazionale<sup>177</sup>.

Il ruolo delle autonomie è altresì quello di intercettare i bisogni più diffusi nella comunità nella prospettiva unitaria della promozione dei diritti fondamentali; occorre però notare che il territorio, quale spazio di sovranità dell'autonomia, ha sì l'attitudine a rappresentarne e catalizzarne gli interessi, ma tale corrispondenza non è né rigida né assoluta e né, infine, autosufficiente. Sono gli stessi interessi a proiettarsi oltre i confini comunali, regionali, statali, pertanto la loro tutela non può che affermarsi tenendo conto di tale complessità. La torsione del principio autonomistico in chiave competitiva<sup>178</sup> rischia quindi di incrinare la coesione sociale e nazionale, favorendo spinte centrifughe tese ad affermare la propria autosufficienza in termini competenziali e di ricchezza prodotta sul territorio insieme alla selezione dei beneficiari delle prestazioni sociali nei confini regionali<sup>179</sup>.

Autonomia e unità devono invece trovare sempre nuovi equilibri per mezzo della solidarietà che mira a garantire la coesione sociale dei cittadini «per la elementare ragione che, al pari della dignità alla cui salvaguardia s'indirizza, *non conosce luoghi ma persone*»<sup>180</sup>.

La centralità della persona trova conferma anche nell'ambito dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali, per i quali non sussiste la *fiscal equivalence* tra tassazione ed entrate, viceversa

<sup>176</sup> A. RUGGERI, *La specialità regionale: dalle sofferte e non gratificanti esperienze del passato (e del presente) una lezione da mettere a frutto nella ricerca di una nuova e qualificante identità*, in *Diritti regionali*, n. 3/2020, p. 521.

<sup>177</sup> Così L. RONCHETTI, *op. ult. cit.*, pp. 71-72.

<sup>178</sup> Espressione a sua volta dell'innesto del neoliberalismo sui federalismi come notato da G. FERRARA, *Eguaglianza e federalismo (ovvero del federalismo virtuoso e di quello perverso)*, in AA.Vv., *Iuris vincula. Studi in onore di Mario Talamanca*, Napoli, 2001, p. 157.

<sup>179</sup> *Ivi*, p. 73.

<sup>180</sup> A. RUGGERI, *Territorio, persone, Costituzione*, in *Diritti regionali*, n. 3/2018, p. 26.

in ossequio al principio di progressività contributiva e dal combinato disposto degli artt. 53, co. 2, 117, co. 2, lett. e), e 3, e 119, co. 2, Cost., si ricava una «declinazione sempre e solo al singolare»<sup>181</sup>, che guarda ai cittadini e alla garanzia dei loro diritti, non al territorio. Esplicativo è il disegno dell'art. 119 Cost.: al comma 2 è previsto che gli Enti sub-statali abbiano entrate proprie, e quindi alla maggiore capacità fiscale per abitante corrispondono maggiori risorse; «per quelli in cui la cui capacità fiscale per abitante è minore, si aggiungono le risorse derivanti dal fondo perequativo, secondo l'art. 119, co. 3, Cost.; per tutte/i e per ciascuna/o, le risorse summenzionate devono consentire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite, secondo l'art. 119, co. 4, Cost.»<sup>182</sup>.

La perequazione fiscale – insegnava già nel 1950 James Buchanan – è tesa a conseguire servizi pubblici equivalenti pertanto è espressione della garanzia di eguaglianza fiscale dei cittadini e non può viceversa intendersi come «un dono o un sussidio da parte dei cittadini delle regioni più favorite»<sup>183</sup>. La garanzia dell'eguaglianza fiscale non vuol dire solo che i contribuenti devono essere sottoposti alla stessa pressione tributaria ma anche che «nel conto fiscale individuale siano incluse le prestazioni rese dalla pubblica amministrazione al cittadino»<sup>184</sup>, che si realizzano anche tramite trasferimenti di risorse.

Queste brevi osservazioni sono gravide di implicazione anche per il PNRR.

A differenza della crisi economica del 2008 in cui i cambiamenti messi in moto nel rapporto Stato ed economia avevano depauperato le Regioni e gli Enti locali, per effetto di un neo-centralismo legislativo (con i decreti legge nn. 78/2010, 138 e 201/2011 e n. 95/2012, che ha realizzato tagli lineari per il loro funzionamento e svuotato i fondi di perequazione territoriale), e della «giurisprudenza costituzionale della crisi»<sup>185</sup>, oggi è ragionevole attendersi che il sistema dei finanziamenti in corso sia il volano di una nuova fase per il sistema delle autonomie.

---

<sup>181</sup> M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, cit., p. 160. In senso contrario O. CHessa, *Specialità e asimmetria*, cit., p. 167 che vede nella perequazione territoriale la sostituzione al modello redistributivo tra le persone.

<sup>182</sup> Ivi, p. 163.

<sup>183</sup> J.M. BUCHANAN, *Federalism and Fiscal Equity*, in *The American Economic Review*, vol. 50, n. 4, 1950, p. 596.

<sup>184</sup> S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, cit., p. 17.

<sup>185</sup> Tendente a limitare i poteri delle autonomie territoriali attraverso l'ampio uti-

Il paradigma costituzionale enucleato all'inizio (§2) impone un monito per i mesi che verranno: quello di non cristallizzare le posizioni antagoniste tra le Regioni e il divario tra nord e sud, o peggio ancora aggravarlo, favorendo il dirottamento delle risorse verso le regioni più ricche. L'esito di tale processo non è automatico e scontato; è essenziale che la *bussola* sia orientata alla prospettiva euristica<sup>186</sup> dell'organizzazione pluralistica del sistema istituzionale, che ha il significato dell'espansione dei valori democratici e della garanzia dei diritti, di tutti e non dei territori *tout court*.

Nello sviluppo della Repubblica delle autonomie è rimasta marginale proprio la correlazione tra art. 5 e art. 2 Cost., rivolta alla tutela della persona e al suo progresso sociale. Aspettarsi, forse, che questa centralità possa essere recuperata, dopo decenni di trascuratezza, meccanicamente per la sola esistenza di un ambizioso programma di aiuti sarebbe oltre che irrealistico fuori dalle vicende, che prima della pandemia e da pochi mesi hanno ripreso il loro corso, del processo di regionalismo differenziato. Lo spettro della "secessione dei ricchi" è ritornato, giocoforza in presenza di risorse così imponenti, il tema della loro *effettiva* gestione da Nord a Sud dovrà essere ancor più attenzionato.

La programmazione economica, in altri termini, deve calarsi nella forma cooperativa e solidale del modello regionale italiano, in cui si rivela centrale una corretta attuazione dell'articolo 119 Cost. e dell'attività di perequazione, per la cui corretta implementazione sono necessarie le attività prodromiche evidenziate nel testo: la definizione dei costi e dei fabbisogni standard per la realizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; l'ispirazione solidarista che cementa l'implementazione del fondo perequativo e di risorse aggiuntive e interventi speciali; la garanzia della effettiva disponibilità di risorse adeguate allo svolgimento delle funzioni da parte delle Autonomie.

Il metodo della perequazione è volto a realizzare interventi di solidarietà infraterritoriali differenziata, ossia aderente alle specificità territoriali, che mette in gioco sia lo Stato che le Autonomie. Ciò a cui

---

lizzo del parametro del coordinamento della finanza pubblica. In tema L. CAPPUCCIO, *Le Regioni italiane tra crisi del modello e tentativi di riforma. Quale futuro?*, in REAF, n. 26/2017, p. 139 ss.

<sup>186</sup> F. BILANCIA, *Differenziazione, diseguaglianze, asimmetrie. L'autonomia regionale nella dimensione della democrazia e la tutela dei diritti fondamentali*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2020, p. 5.

si è assistito, invece, nella concretezza dei rapporti è stata un'indebita confusione tra uniforme garanzia dei diritti con l'uniformità di trattamento, eguaglianza ed egualitarismo.

L'inesitato regionalismo fiscale, sia per la definitiva individuazione dei fabbisogni che per le forme di solidarietà infraterritoriale, si rivela allora «un argomento nevralgico nel dibattito pubblico»<sup>187</sup> non più procrastinabile e altresì centrale per la realizzazione della *mission* dell'inclusione sociale e territoriale per il post-PNRR.

La principale strategia messa a punto nel PNRR per colmare il divario di cittadinanza si è visto essere quella della riserva della quota quaranta per cento delle risorse al sud, che però lascia allo studioso le perplessità di un modello solo astrattamente idoneo a ricucire annose fratture e a trasformare lo sviluppo del Paese, ma che rischia di frantumarsi nella complessa vicenda “reale” del pluralismo; nelle modalità di attribuzione delle risorse; nella scarsa attenzione alla *governance* dei soggetti attuatori e nella inadeguata considerazione di quanto la questione meridionale sia aggrovigliata a quella amministrativa.

Proprio la questione della distribuzione degli investimenti ha fatto ampiamente discutere gli studiosi<sup>188</sup> della SVIMEZ e dalla attenta analisi del Piano si nota che la destinazione di questa importante quota alle regioni meridionali non è di per sé sufficiente, nel breve e nel lungo termine, ad accelerare la loro corsa verso la crescita e lo sviluppo. Due sono le ragioni: l'assenza di una conoscenza propedeutica alla definizione dei fabbisogni delle aree depresse (molto variegati dal momento che questi variano non solo da una Regione all'altra, ma anche all'interno della stessa Regione, tra Città e piccoli centri); le modalità attuative competitive che avvantaggiano la capacità amministrativa. Quest'ultima, con elementi di più strutturale debolezza nelle amministrazioni territoriali del sud e delle isole, rappresenta dunque il convitato di pietra dell'attività riformatrice, *target* della Missione 1 affrontato con elementi dalla scarsa innovatività. A partire dagli studi storici<sup>189</sup> sulla pubblica amministrazione italiana non affiorano i tratti di una monade separata dal Paese e nemica della sua crescita ma un dinamismo più o

---

<sup>187</sup> C. BUZZACCHI, *Lea, costi, fabbisogni e copertura finanziaria: le categorie di riferimento per la finanza regionale presente e in corso di differenziazione*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019, p. 22.

<sup>188</sup> L. BIANCHI, *L'impatto del PNRR sulla coesione economica e sociale*, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 2/2021, pp. 52 ss.

<sup>189</sup> G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 2020.

meno veloce fortemente condizionato dallo sviluppo economico e sociale del Paese. Il fatto che il PNRR ponga tra i *target* anche la riforma della p.a. lascia intendere che la capacità amministrativa viva uno strano sdoppiamento della personalità essendo simultaneamente punto di forza (quando vi si riversa la realizzazione del Piano) e di debolezza (quando è essa stessa obiettivo del Piano) del Paese. La più profonda delle criticità si rivela essere quindi quella che segna la distanza fra efficienza allocativa ed equità perequativa<sup>190</sup>, a cui è urgente apportare correttivi in corso d'opera.

Con inquietudine dunque si *osservano* gli elementi di debolezza del Piano nell'affrontare la questione meridionale, si *valutano* con parziale favore i meccanismi della *governance* del d.l. 77/2021 quando tesi contrastare le diseguaglianze e si *auspica* il loro effettivo esercizio per garantire interventi di riequilibrio al Sud. Il fatto che fino a oggi non siano stati ancora esercitati i poteri sostitutivi però fa pensare o a un sussulto di diligenza delle amministrazioni sub-statali e centrali o che alla fine del 2026 il saldo delle diseguaglianze sarà avanzato anziché essere retrocesso.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Mentre le crisi, in genere, hanno la tendenza a indebolire le Autonomie sul piano dell'azione legislativa, dell'indirizzo politico e più di tutto in ambito economico e sociale, il nuovo piano di investimenti *Next Generation EU*, pur essendo la risposta ad una crisi (sanitaria ed economica), si caratterizza per un forte protagonismo degli attori pubblici, in una prospettiva multilivello che coinvolge Unione Europea, Stati, Regioni ed Enti locali.

Come i singoli Paesi abbiano costruito i *Dispositivi di resilienza nazionali* e come stiano realizzandoli rileva sotto due profili: quello della programmazione economica e della valorizzazione delle Autonomie (insieme alle loro

---

<sup>190</sup> Come segnala anche la *Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente*, cit., p. 13.



responsabilità) di fronte all'irrobustimento finanziario che si realizzerà nei prossimi anni.

Si tratta di temi di particolare interesse per l'Italia, dove la questione della distribuzione delle risorse impone un'attenzione programmatica ai meccanismi di solidarietà interterritoriali, indispensabili a garantire la coesione e l'unità della Repubblica.

Il saggio dunque si propone di indagare le trasformazioni socio-economiche attese, con un focus specifico sugli interventi di riequilibrio tra il nord e il sud del Paese per scongiurare che il PNRR, anziché ridurre il livello di disegualianza dei diritti tra i cittadini, accresca il divario esistente.

EN

While crises generally tend to weaken Local and Regional self-government in terms of legislative action, political orientation, and above all in the economic and social spheres, the *Next Generation EU* investment plan, while responding to a crisis (health and economic), is characterized by a strong protagonist of public players, in a multi-level perspective involving the European Union, States, Regions and Local Authorities.

How each Country has put in place the *Recovery and Resilience Facility* and how they are implementing is relevant in two respects: economic planning and strengthening of regional autonomies (with their responsibilities) in the face of financial toughening in the years ahead.

These are topics of special interest to Italy, where the issue of the distribution of resources requires programmatic attention to inter-territorial solidarity mechanisms, which are essential to ensure the cohesion and unity of the Republic.

The essay therefore proposes to investigate the expected socio-economic transformations, with a special focus on rebalancing interventions between the North and South of the country, so to avoid that the *PNRR*, instead of reducing the level of inequality of rights that threatens unitary citizenship, will increase the existing gap



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*