UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI MILANO
DIPARTIMENTO DI
STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) E GLI ENTI TERRITORIALI

Febbraio 2022

ISSN: 2038-0623
ISBN: 978-88-96871-99-7
Copyright © Centro Studi sul Federalismo
Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

INDICE

PREMESSA 5

Scopo del Report
Riflessioni generali sulla gestione dell'emergenza
La partecipazione di tutti i livelli di governo del territorio alla lotta contro il nuovo coronavirus
La centralità degli enti territoriali nella ripresa economica del paese

IL RECOVERY FUND E IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA 13

Contesto politico e percorso di approvazione dei piani di ripresa: Unione europea e Stati membri
Le principali aree tematiche del PNRR
Il dialogo tra l'Unione europea e le realtà europee di governo del territorio: una riflessione di diritto comparato
Il coinvolgimento degli enti territoriali nella formulazione del PNRR

IL RUOLO DI REGIONI, COMUNI E CITTÀ METROPOLITANE NEL PNRR 19

Considerazioni di carattere generale
La partecipazione di regioni, comuni e città metropolitane alla *governance* del PNRR
Alcune criticità nella effettiva partecipazione degli enti territoriali: una nuova fase della questione meridionale?
Delineazione delle principali aree tematiche e analisi del ruolo di Regioni, Comuni e Città metropolitane

Digitalizzazione:

a) Innovazione e P.A.
b) Sistema produttivo
c) Turismo e cultura

Rivoluzione verde e transizione ecologica:

a) agricoltura sostenibile
b) energia rinnovabile
c) mobilità sostenibile
d) efficienza energetica
e) territorio e risorse idriche

Inclusione e coesione:

a) Lavoro
b) Famiglia e Terzo settore
c) Coesione territoriale: in particolare, il Mezzogiorno

Salute:

d) Innovazione tecnologica ed assistenza sanitaria territoriale
e) Digitalizzazione del servizio sanitario

LE SFIDE ALLO SVILUPPO PER LE GRANDI CITTÀ METROPOLITANE 51

Le città metropolitane quali enti costitutivi della Repubblica
Le funzioni delle città metropolitane dinanzi agli obiettivi del PNRR: quale spazio per il trasferimento di funzioni ulteriori?
Le grandi città metropolitane come motore della ripresa
Alcune aree di specifico interesse:

- Rigenerazione urbana e bonus edifici
- Emergenza abitativa
- Mobilità urbana

PROPOSTE PER IL FUTURO 58

Alcune considerazioni sul mancato coinvolgimento degli enti territoriali nella fase ascendente della ripresa
Prospettive di tipo orizzontale nella fase discendente: l'importanza di una strategia di sistema dinanzi alle sfide globali

- Rafforzamento del sistema delle conferenze
- Un vero sistema delle conferenze a livello europeo?
- Creazione di un network per la condivisione di *best practices*
- In particolare, un network per le città metropolitane

PREMESSA

Scopo del Report

L'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione dell'epidemia da Covid-19 ha portato gli studiosi del diritto pubblico e costituzionale a riflettere su molteplici questioni di carattere "cruciale". Nessuno dei temi classici attinenti allo studio della Carta del '48, infatti, si è dimostrato estraneo alle criticità giuridiche determinate dall'avvento della pandemia, avendo la gestione dell'emergenza condotto al centro del dibattitto costituzionalistico riflessioni attinenti, per esempio, alla forma di Stato, alla forma di Governo, alla tutela dei diritti[1], alle regole che governano il sistema delle fonti[2].

Nell'ambito di queste riflessioni, uno spazio significativo è stato occupato anche dalle problematicità derivanti dai rapporti tra Stato ed enti territoriali. In questo senso, la riflessione, anche sulla scorta dell'acceso dibattito politico che l'ha preceduta, si è andata sviluppando sulla base delle criticità segnate, nel corso dei mesi passati, dall'avanzare del virus e, dunque, dal conseguente estendersi della situazione emergenziale[3].

In una primissima fase, per esempio, il dibattito si è concentrato sulle questioni attinenti alla necessità, da un lato, di accentrare la gestione dell'emergenza in capo allo Stato e, dall'altro, di riservare comunque competenze specifiche nelle mani delle Regioni; esigenza, quest'ultima, talvolta espressa anche tramite ordinanze regionali in netto contrasto con le decisioni centrali, vicende che hanno sollecitato, come è noto, l'intervento della Corte costituzionale[4]. Anche Comuni e Città metropolitane sono stati oggetto di attenzione, sia in funzione dei poteri, riservati o comunque esercitati, dei Sindaci e delle amministrazioni locali, sia per l'attività di controllo, più o meno rigorosa, circa il rispetto delle misure adottate a livello centrale[5].

---

[1] Cfr. P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali*, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, in *Consulta online*, luglio 2020.

[2] Per una trattazione generale del tema, cfr. S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, pp. 531 ss.; cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in Rivista AIC, 2, 2020, pp. 109 ss. Si consenta un rinvio anche a G. Palombino, *Le stagioni del bilanciamento: (nuove) riflessioni sul tempo nel diritto costituzionale dinanzi all'emergenza sanitaria*, in C. Schepisi (a cura di), *Le risposte del diritto in situazioni di emergenza tra ordinamento italiano e dell'Unione europea*, Torino, 2021.

[3] F. TORRE, *Il (carattere bidirezionale del) principio di sussidiarietà alla prova dell'emergenza da coronavirus*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 2020, *passim*; M. MANDATO, *Il rapporto stato-regioni nella gestione del COVID-19*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2020, p. 7-8; G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *Biolaw Journal*, special issue, 2020, 184; E. Longo, Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della pandemia da Covid-19, in Osservatorio sulle fonti, fascicolo speciale/2020.

[4] Ci si riferisce, in particolare, alla sentenza n. 37 del 2021, in cui la Consulta ha rilevato l'illegittimità costituzionale della legge della Valle d'Aosta che prescriveva indicazioni diverse da quelle statali in materia di attività non consentite, al fine, sostanzialmente, di favorire quelle attività locali la cui sospensione danneggiava sensibilmente l'economia regionale, quale il funzionamento degli impianti sciistici. In materia, cfr. B. Caravita, *La Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, 11/2021.

[5] Le competenze dei Sindaci nel contesto emergenziale sono state significative, laddove molti dei poteri riconosciuti, e dunque la possibilità di adottare ordinanze su determinati aspetti, hanno costituito un importante strumento nelle mani della gestione della pandemia. Solo per fare un esempio, si ricordi la

In ogni caso, al di là delle considerazioni critiche e dei nodi problematici ancora da sciogliere, il dibattito sul ruolo degli enti territoriali nella gestione dell'emergenza ha evidenziato come gli stessi siano destinati a svolgere un ruolo centrale rispetto, in generale, all'attuazione delle politiche promosse a livello centrale e, nello specifico, nella gestione di situazioni straordinarie come quella attuale. A ben vedere, in realtà, questa considerazione non fa altro che confermare un'esigenza già espressa, come noto, dalla Carta costituzionale, laddove il decentramento amministrativo è chiamato a comporre il contenuto di uno dei suoi principi fondamentali (l'art. 5)[6]. Sempre in questa direzione, tra l'altro, non può non ravvisarsi come la Repubblica faccia espresso affidamento alla leale collaborazione tra tutti i livelli territoriali che la compongono. Ciò a dimostrazione, in altri termini, di come il ruolo assunto dagli enti territoriali diversi dallo Stato nella gestione dell'emergenza discenda da un ruolo più ampio normalmente svolto dagli stessi e a cui la Costituzione, appunto, già riconosce estrema rilevanza[7].

È proprio sulla base di questa considerazione di carattere generale, in realtà, che ci si vuole domandare se gli enti territoriali siano chiamati a svolgere un ruolo altrettanto centrale anche nella fase di ripresa[8]. Il presente report, infatti, ha riguardo alle più recenti evoluzioni della fase emergenziale, ovvero alla programmazione delle politiche destinate a determinare l'uscita dalla crisi economica e sociale causata dalla pandemia[9]. In altre parole, la questione su cui si vuole indagare è se Regioni, Città metropolitane e Comuni siano destinati a svolgere specifiche funzioni in questa fase o se, al contrario, sia la formulazione delle strategie di ripresa economica, che la concreta attuazione delle stesse, troveranno concretizzazione esclusivamente per mano dello Stato, sulla base di una sorta di chiamata in sussidiarietà funzionale alla situazione emergenziale.

A ben vedere, avendo riguardo all'approvazione del Recovery Plan da parte dell'Unione europea ed alla conseguente stesura, da parte dell'Italia, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)[10], gli enti territoriali sembrano essere stati esclusi dai tavoli decisionali, e ciò nonostante le sollecitazioni delle Regioni (sia dinanzi all'UE che allo Stato, anche tramite l'intervento della Commissione Affari europei della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome) di vedersi affidato un ruolo più significativo nella programmazione della ripresa[11].

Analizzando le bozze e i documenti resi pubblici fino ad ora, al contrario, situazione differente sembra destinata a delinearsi in merito alla concreta attuazione delle misure previste dal PNRR. E

---

possibilità riconosciuta ai sindaci di adottare provvedimenti più restrittivi delle libertà individuali in presenza di specifiche circostante, come il rischio di assembramento in singole zone delle città amministrate. In materia, cfr. S. DA EMPOLI, A. GAUDIOSO, A. LENZI, R. PELLA, K. VACCARO, *Riconosciamo ai sindaci un ruolo nel governo della salute dell'Italia post-emergenza*, in *Il Sole 24 ore*, 20 aprile 2020.

[6] Cfr. S. STAIANO, *Costituzione italiana: Art. 5*, Roma, 2017.

[7] In generale, cfr. A. D'Atena, Diritto regionale, Torino, 2019.

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

[9] Cfr. W. TORTORELLA, *La dimensione territoriale del PNRR: verso un'era di finanza pubblica straordinaria*, in *Passaggi costituzionali*, 2021, n. 2, pp. 40 ss.

[10] Il testo del PNRR puà essere consultato al seguente link: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf

[11] Sul punto, v. M. TRAPANI, *La governance del PNRR e le Regioni*, in Osservatorio sulle fonti, 2/2021.

ciò in quanto le missioni individuate all'interno del Piano presentano una natura trasversale a tutte le competenze territoriali, richiamando implicitamente l'intervento sia dello Stato che degli altri enti. Solo per fare degli esempi, si pensi alla transizione ecologica e a quella digitale.

Per quanto riguarda l'adozione e la promozione di modelli economico-produttivi sostenibili dal punto di vista ambientale, per esempio, è evidente che gli obiettivi prefissati a livello centrale impegnino sia le Regioni (si pensi allo smaltimento dei rifiuti) sia le Città metropolitane e i Comuni (si pensi alla conversione dei trasporti urbani qualora obsoleti e inquinanti). In questa direzione, proprio a questi ultimi (e, nello specifico, ai Comuni di grandi dimensioni) sembra spettare un ruolo decisivo anche in materia di urbanizzazione e rigenerazione urbana, tutti temi strettamente legati alle politiche europee previste nel *Green New Deal*[12], così come ad altre e più specifiche azioni promosse dall'Unione (si pensi, in particolare, al *New European Bauhaus*[13]).

Avendo riguardo al carattere trasversale degli obiettivi di ripresa, stesso ragionamento sembra riproporsi anche rispetto alle missioni di digitalizzazione, talvolta funzionali all'adozione di strumenti ecosostenibili, soprattutto considerato che gli scopi cui le stesse concretamente mirano coinvolgono tutte le pubbliche amministrazioni e, dunque, tutti i livelli di governo del territorio[14].

Allo stesso modo, anche i settori del turismo e della cultura, tra quelli maggiormente colpiti dalla crisi epidemiologica, sembrano richiedere una significativa collaborazione tra i livelli territoriali. Anzi, tra i documenti diffusi relativi al PNRR, si evidenzia la necessità di affidare ai Comuni il rilancio delle attività culturali tramite la destinazione di fondi a ciò espressamente dedicati[15].

E allora, partendo da queste osservazioni di carattere preliminare, il report vuole, da un lato, dimostrare come l'inclusione di tutti gli enti territoriali nella programmazione e nell'attuazione delle politiche di ripresa sia, oltre che un'esigenza espressa sul piano costituzionale, anche la modalità capace di garantire in maniera più efficace l'attuazione delle politiche in oggetto, anche tenuto conto dell'esigenza di "distribuirne" gli effetti benefici equamente su tutto il territorio nazionale. Sul punto, non è un caso, per esempio, che in sede di stesura del PNRR sia stata da più parti richiesta una necessaria attenzione alle condizioni del Mezzogiorno, in coerenza con il Piano Sud 2030[16].

---

[12] Per maggiori informazioni in materia, si rinvio al sito ufficiale della Commissione europea: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it.

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

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

[15] Come si vedrà meglio in seguito, questo costituisce uno degli ambiti che più suscita dibattito in merito alle politiche di ripresa, e ciò per più motivi. Da un lato, è noto come il turismo e la cultura abbiano vissuto un totale annullamento delle rispettive economie, registrandosi, anche se a fasi alterne, la chiusura al traffico turistico o comunque dell'accesso ad attività culturali, di qualsiasi tipo (dai musei alle sale da concerto e ai teatri). Dall'altro lato, parliamo di settori non specificamente inquadrati tra le competenze legislative dell'art. 117 Cost., almeno per quanto riguarda il turismo, e che hanno sollecitato varie riflessioni perché, pur rientrando tra le competenze residuali da assegnare alle regioni, la Corte costituzionale ha comunque ritagliato uno spazio di intervento dello Stato. Sul punto si tornerà più specificamente in seguito, per ora si rinvia a A. PAPA, *Il turismo culturale in Italia: multilevel governance e promozione dell'identità culturale locale*, in *federalismi.it*, 4/2007.

[16] Questo costituisce forse uno degli aspetti più critici del Piano, di cui, anche se in parte è ancora prematuro giungere a conclusioni, iniziano ad intravedersi le conseguenze di una strategia a tratti lacunosa. Ci si riferisce,

Dall'altro lato, avendo soprattutto riguardo al riparto delle competenze, il report intende indagare l'effettiva partecipazione degli enti territoriali alle politiche di ripresa e dunque la reale predisposizione, in capo alle amministrazioni locali, di strumenti volti a consentire la programmazione di politiche che possano avere un impatto significativo sui territori, soprattutto su quelli che, proprio in funzione della pandemia, hanno dimostrato di trovarsi in condizioni di minore sviluppo (si pensi, ancora una volta, ai temi della transizione digitale ed ecologica).

Riflessioni generali sulla gestione dell'emergenza

È noto come il «più ampio decentramento amministrativo» componga uno dei principi fondamentali della Carta costituzionale italiana (art. 5). Sul punto, è stato evidenziato che la scelta del costituente volta alla creazione di uno stato regionale si ponga in netta contrapposizione con quanto ha caratterizzato il periodo che ha preceduto la formulazione della Carta. In particolare, dinanzi all'autoritarismo dello Stato accentrato fascista, riconoscere un certo grado di autonomia e potestà legislativa (nel caso delle regioni) a più livelli di governo del territorio sembra corrispondere ad un sinonimo di democrazia. In termini generali, scomporre la "gestione" del territorio a vantaggio di più centri di potere ("gestione" che, appunto, nel caso delle regioni si traduce in potere legislativo) permette, da un lato, di dar conto di tutte le realtà sociali che caratterizzano il territorio nazionale e, dall'altro, promuovere articolazioni del potere politico che si dimostrino più vicine ai cittadini e alle loro specifiche esigenze[17].

Era chiaro già al costituente, tuttavia, come un disegno di questo tipo non si sarebbe dimostrato immune da problematiche e criticità capaci di generare, soprattutto sul piano della produzione normativa, veri e propri cortocircuiti. E ciò vale a partire da un'evidenza, per così dire, cristallizzata nel testo della Costituzione, e cioè la funzione, affidata alla Corte costituzionale, di risolvere gli eventuali conflitti tra Stato e Regioni, a dimostrazione, quindi, di come laddove vi sia riparto di competenze non possa non esservi anche il rischio di contrasti. Anche (e forse proprio) questi ultimi, d'altronde, rappresentano un corollario del principio democratico e pluralista, considerato che tali concetti non sottendono solo il riconoscimento dell'eguale rispetto di istanze differenti ma anche l'esistenza di meccanismi idonei ad eliminare eventuali contrasti sulla base di quegli stessi principi (*in primis*, appunto, il controllo della Corte).

Proprio alla luce di queste considerazioni, è inevitabile che la forma regionale si dimostri maggiormente esposta a tutta una serie di criticità dinanzi ad eventi di grande portata che non circoscrivono le loro conseguenze a una singola porzione di territorio, bensì riguardano l'intero ordinamento[18]. A ben vedere, dalla nascita della Repubblica e sino al 2020, emergenze di tale

---

nello specifico, alla difficoltà delle Regioni del Sud di accedere ai fondi, ovvero presentare progetti in linea con i criteri stabiliti dal Governo. Anche su questo aspetto si tornerà in seguito, per ora ci si limita a rinviare ad A. Senna, Sala come Gori: pronti a spendere i fondi che il Sud non riuscirà a utilizzare, in *Il Corriere del Mezzogiorno*, 14 dicembre 2021. L'articolo è consultabile al seguente link: https://corrieredelmezzogiorno.corriere.it/napoli/cronaca/21_dicembre_13/sala-come-gori-pronti-spendere-fondi-che-sud-non-riuscira-utilizzare-92a7d226-5c5f-11ec-bf9b-90aacd995886.shtml

[17] Sul punto, tra gli altri, cfr. S. CASSESE, *Autarchia*, Enc. del diritto, IV, Milano, 1959; M. Nigro, *Il Governo locale*, Roma, 1980.

[18] «Tra le molte cose che speriamo di esserci lasciati alle spalle di questi ultimi mesi segnati dal dilagare dell'infezione di COVID-19 vi è l'alta tensione, spesso sfociata in conflittualità, tra Stato e Regioni, assecondata

portata non si sono verificate, escludendo quella terroristica che però, impattando principalmente sulla legislazione penale, vanta per definizione una esclusività dell'intervento statale[19]. Al contrario, è noto come emergenze concentrate in specifici territori abbiano, nel corso del Novecento, sollecitato scelte normative del governo centrale, dal terremoto di Messina al crollo del ponte Morandi. È significativo, inoltre, che proprio sulla base di questi eventi e delle relative risposte dello Stato si rifletta spesso sull'unico strumento predisposto dalla Costituzione al fine di affrontare situazioni di «straordinaria necessità», ovvero il decreto legge (art. 77)[20].

È stato da più parti evidenziato, infatti, che quella italiana, a differenza di altre Costituzioni contemporanee, non contenga altre indicazioni in tema di emergenza o c.d. "clausole emergenziali"[21]. L'unico "indizio" che il Costituente ha lasciato all'interno della Carta corrisponde proprio allo strumento che, per ragioni tecniche e soprattutto per la celerità della sua adozione e relativa produzione di effetti, è stato ritenuto idoneo ad affrontare eventuali situazioni emergenziali[22]. Ebbene, è significativo sottolineare che l'adozione di tale strumento spetti al Governo centrale, a dimostrazione, cioè, di come la gestione di vicende che impattano in modo rilevante sulla vita (in termini generali) della società non possa non essere affidata al livello più alto di esercizio delle funzioni.

In questa prospettiva, seppur non facendo espresso riferimento alla gestione dell'emergenza, sembra essere comunque rilevante come l'art. 117 Cost. includa tra le competenze esclusive dello Stato materie che lasciano intendere come spetti agli organi di governo centrali disporre delle misure e degli strumenti che hanno riguardo alla sicurezza dei cittadini. In particolare, si legga la

---

da almeno due fattori "istituzionali": l'inestricabile intreccio di competenze normative che chiedevano di essere attivate per contrastate i diversi effetti della crisi sanitaria (l'Osservatorio Emergenza COVID-19 della nostra Rivista ha censito 670 provvedimenti di Stato e Regioni nel periodo febbraio-giugno) e l'assenza di una disposizione costituzionale sull'emergenza, diversamente da quanto accade in altri Paesi anch'essi colpiti dalla pandemia, come Francia, Spagna e Germania. Pur non essendo state consumate gravi e palesi violazioni alla Costituzione, è però indubbio che molte cose non hanno funzionato nei rapporti Stato-Regioni e che il livello di tensione nelle relazioni istituzionali sia spesso giunto ad un livello di guardia, come dimostrano le quotidiane e reciproche accuse di invadenza dell'altrui terreno cui abbiamo assistito nella fase acuta dell'emergenza», cit. A. Poggi, Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare, in federalismi.it, 25, 2020.

[19] In generale, cfr. G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Jovene, Napoli, 2016.

[20] Cfr. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1993.

[21] Questa mancanza, in realtà, è frutto di «una omissione voluta, perché non era ancora svanito il ricordo, nella mente dei Costituenti, dell'art. 48 della Costituzione di Weimar, che contribuì notevolmente ad aprire la strada all'affermazione del regime nazista», cit. G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unità per la Costituzione*, 2020.

[22] Nel dibattito politico, facendo riferimento ad una espressione utilizzata dal linguaggio giornalistico per far riferimento alla "battaglia" contro il nuovo coronavirus, si è impropriamente sollecitata un'interpretazione innovativa dell'art. 78 Cost., dove si legge che «le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari». Nel '48, tuttavia, si era (purtroppo) ben consapevoli del significato della parola "guerra", e per quanto le disposizioni costituzionali vivano un certo grado di evoluzione, soprattutto tramite l'opera della Corte, in questo caso sembra doversi considerare inammissibile una lettura di questo tipo. Tra l'altro, anche in un'ottica sistematica, non può non ricordarsi come la stessa Costituzione definisca la "guerra" come «strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali» (art. 11 Cost.). Quella contro l'epidemia, pertanto, non può definirsi, quantomeno sul piano giuridico e strettamente costituzionalistico, una "guerra".

lettera d), dove si fa riferimento a difesa, forze armate e sicurezza dello Stato; o ancora, si legga la lettera h), dove si richiamano i concetti di ordine pubblico e sicurezza[23]

La partecipazione di tutti i livelli di governo del territorio alla lotta contro il nuovo Coronavirus

Quanto osservato deve essere ulteriormente declinato avendo riguardo alla concreta situazione emergenziale che si è venuta a generare a causa della diffusione del nuovo coronavirus. Ciò che è accaduto a partire dai primi mesi del 2020 ha infatti evidenziato come un'emergenza della portata di quella generata dallo scoppio della pandemia non possa affidarsi al solo intervento statale, ma richieda una necessaria cooperazione tra tutti i livelli di governo del territorio[24].

Tale osservazione discende da più fattori, anche di carattere, per così dire, generale. Partendo dal dato normativo, non può non ricordarsi, in questa sede, come la tutela della salute sia inclusa tra le materie di legislazione concorrente e dunque si apra ad una regolamentazione di dettaglio regionale[25]. In questa medesima prospettiva, bisogna anche evidenziare come il contrasto al Covid-19 abbia reso necessarie (necessità confermata dal dato per cui, seppur in misura diversa, la maggior parte dei paesi europei e non solo ha agito secondo modalità simili) misure che, se da un lato richiedevano la rispettiva adozione a livello statale, dall'altro necessitavano di un'attuazione, almeno per alcuni profili, regionale se non addirittura locale.

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

Sul punto, si ricordi come le misure adottate a livello nazionale abbiano sempre riconosciuto a Presidenti di Regione e Sindaci la possibilità di adottare decisioni più severe in funzione di specifiche situazioni il cui controllo, naturalmente, sfugge all'attenzione del Governo centrale. Si pensi, ad esempio, alla possibilità dei sindaci di impedire l'accesso a luoghi idonei a generare

---

[23] Leggendo la terminologia adottata nell'art. 117, è utile ricordare che, prima dello scoppio della pandemia, l'emergenza di rilevanza nazionale e globale conosciute dalla Repubblica hanno sempre avuto origine a causa del terrorismo, sia nazionale che internazionale. Sul punto, cfr. G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*, *Osservatorio sulle fonti*, Fascicolo speciale 2020, pp. 541 ss.; G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Jovene, Napoli, 2016; A. BARAK, *Democrazia, terrorismo e Corti di giustizia*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 3385-3393.

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

[25] A. Papa, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in *Federalismi.it*, 4, 2018.

assembramenti o dei Presidenti di Regione di conservare l'uso obbligatorio della mascherina anche negli spazi aperti, nonostante a livello centrale si ammetta di proseguire in questo senso solo in quelli al chiuso[26].

Come evidenziato anche dalla Corte costituzionale, allora, la cabina di regia resta unica, quella centrale, ma è necessaria una leale collaborazione tra tutti i livelli di governo, cui è concessa una certa autonomia tramite la possibilità di adottare, dove necessario, misure più restrittive[27]. Ciò, d'altronde, non è altro che l'espressione di un principio generale cui si accennava prima e che trova nell'art. 5 Cost. la sua massima espressione. Soprattutto dinanzi ad un'emergenza come quella dovuta alla pandemia da Covid-19, una risposta efficace non può che discendere da una stretta collaborazione tra tutti i livelli di governo del territorio, a maggior regione in un paese, l'Italia, storicamente caratterizzato da forti differenze interne.

In generale, la centralità degli enti territoriali nella ripresa economica del Paese

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

Infatti, se è vero che quest'ultima si è storicamente caratterizzata per significative differenze, di varia natura, al suo interno, specialmente per quanto riguarda il nord e il sud del paese, è anche vero che una risposta economica, in senso lato, all'emergenza può risultare efficiente solo tramite una gestione differenziata e quindi declinata sulla base delle specifiche realtà, nonché esigenze, territoriali. Anche in questo senso, probabilmente, è necessario immaginare un'attuazione armonica delle politiche di ripresa tale da appiattire queste differenze e rilanciare determinate aree di sviluppo laddove si sono dimostrate tradizionalmente deficitarie rispetto ad altri contesti del paese. Tra gli effetti della pandemia, infatti, vi è stato anche quello di accelerare alcuni processi già in corso (si pensi, in particolar modo, a quello di digitalizzazione) e di conseguenza rendere evidente lo stato di arretratezza in cui versano alcune Regioni italiane[28].

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

---

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

[27] Ci si riferisce ancora alla sentenza n. 37 del 2021.

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

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

E allora, già solo richiamando questi specifici settori ed evidenziandone, allo stesso tempo, la centralità e la complessa crisi in cui versano proprio a causa della diffusione del Covid-19, è inevitabile giungere alla conclusione che una vera ripartenza non può non passare attraverso le scelte e le iniziative di tutti i livelli di governo del territorio. In maniera ancora più significativa rispetto alle misure di contrasto al contagio, è in fase di ripresa che le autonomie meritano di essere valorizzate, certo in una visione "paese" che consenta di promuovere in maniera omogenea una ripartenza di tutto il territorio nazionale ma anche dando ascolto alle più specifiche realtà che caratterizzano la Repubblica.

Questo Rapporto è stato curato dal dott. Giacomo Palombino, con la supervisione della prof.ssa Anna Papa.

Il dott. Giovanni Cavaggion ha svolto il ruolo di coordinamento editoriale.

Si ringrazia la prof.ssa Paola Bilancia per le preziose indicazioni fornite durante la stesura dello stesso.

IL RECOVERY FUND E IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

Contesto politico e percorso di approvazione dei piani di ripresa: Unione europea e Stati membri • Le principali aree tematiche del PNRR • Il dialogo tra l'Unione europea e le realtà europee di governo del territorio: una riflessione di diritto comparato • Il coinvolgimento degli enti territoriali nella formulazione del PNRR

Contesto politico e percorso di approvazione dei piani di ripresa: Unione europea e Stati membri

Al termine della prima ondata della pandemia, quella che tra marzo e maggio 2020 ha portato, almeno in Italia, al primo *lockdown*, Unione europea e Stati membri hanno iniziato a riflettere sull'adozione di un piano di aiuti economici finalizzato, come è noto, ad accompagnare l'Unione e gli Stati membri fuori dalla crisi determinata dalla pandemia. Più nello specifico, era il 27 maggio 2020 quando la Commissione europea proponeva lo strumento denominato *Next Generation EU*, un fondo dotato di 750 miliardi di euro e accompagnato da un significativo rafforzamento del bilancio a lungo termine dell'Unione per il periodo 2021-2027[1]. Il pacchetto è stato approvato in Consiglio europeo il 21 luglio 2020, una volta raggiunto un accordo politico tra i Capi di Stato e di Governo dell'UE[2].

Sulla base di questo pacchetto, tutti i paesi membri sono stati invitati a predisporre un proprio piano mediante il quale delineare le modalità di accesso ai fondi predisposti dal *Next Generation UE* e quindi gli assi strategici da seguire e gli obiettivi da realizzare, non solo per far fronte alla crisi, ma, contestualmente, perseguire tutta una serie di politiche considerate centrali all'interno dell'Unione.

[1] Cfr E. BRESSANELLI, L. QUAGLIA, *La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?,* in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2021, n. 3, p. 353 s., nonché, dalla prospettiva italiana, da L. Bartolucci, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2021, n. 2, p. 154 s. e A. Martinelli, *La risposta dell'Unione europea alla pandemia Covid-19*, in *Quaderni di scienza politica*, 2021, n. 2, p. 199 s..

[2] «Next Generation EU non è soltanto un piano per la ripresa. Si tratta di un'occasione unica per uscire più forti dalla pandemia, trasformare le nostre economie, creare opportunità e posti di lavoro per l'Europa in cui vogliamo vivere. Abbiamo tutto ciò che serve per riuscirci. Abbiamo una visione per il futuro, abbiamo un programma e abbiamo concordato di investire insieme 806,9 miliardi di euro. È giunto il momento di metterci al lavoro, di rendere l'Europa più verde, più digitale e più resiliente. Il bilancio a lungo termine dell'UE, unito a Next Generation EU (NGEU), lo strumento temporaneo pensato per stimolare la ripresa, costituirà il più ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato in Europa. Per ricostruire l'Europa dopo la pandemia di COVID-19 verrà stanziato un totale di 2018 miliardi di euro a prezzi correnti. L'obiettivo è un'Europa più ecologica, digitale e resiliente. Il nuovo bilancio a lungo termine potenzierà i meccanismi di flessibilità volti a garantire la possibilità di fare fronte a esigenze impreviste. Sarà quindi adeguato non solo alle realtà attuali, ma anche alle incertezze future. Il 17 dicembre 2020 è stata raggiunta l'ultima tappa dell'adozione del prossimo bilancio a lungo termine dell'UE», dal sito della Commissione europea, consultabile al seguente link: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it.

Proprio in questa prospettiva, il Comitato interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) ha approvato, nel mese di settembre del 2020, una proposta di linee guida per la redazione di tali piani.

Tra il 13 e il 14 ottobre, le Camere, al cui esame erano state sottoposte tali linee guida, hanno invitato il Governo italiano a dare inizio alla stesura del suddetto piano, evidenziando come ciò sarebbe dovuto avvenire garantendo un ampio coinvolgimento del settore privato, delle forze produttive del paese e (per quanto qui interessa) degli enti locali. Ebbene, dopo un costante confronto con la *task force* della Commissione europea, il Consiglio dei Ministri ha deliberato una prima stesura del PNRR, rispetto alla quale il Parlamento, il 31 marzo 2021, approvava le proprie conclusioni. Sulla base di queste ultime, l'Esecutivo è nuovamente intervenuto sulla stesura del Piano, che veniva trasmesso alla Commissione europea il 30 aprile del 2021. Il 22 giugno 2021 la Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, la cui valutazione è stata positiva[3].

Le principali aree tematiche del PNRR

Il PNRR si sviluppa intorno a tre principali assi strategici, che corrispondono a **(1)** digitalizzazione e innovazione tecnologica, **(2)** transizione ecologica e **(3)** inclusione sociale. Per quanto riguarda il primo asse, è stato evidenziato come l'Italia, anche rispetto agli altri paesi dell'Unione, abbia accumulato un notevole ritardo. Questa situazione, naturalmente, si è venuta a presentare già prima della pandemia, ma quest'ultima ha esaltato le grandi criticità dovute all'arretratezza del paese in termini di digitalizzazione. Ciò è dipeso, soprattutto, dal fatto che proprio gli strumenti digitali siano stati chiamati a svolgere una funzione risolutiva nelle fasi più complesse della diffusione del virus. A dimostrazione di ciò, basti pensare alla incredibile crescita economica vissuta dalle grandi compagnie *tech*, essendo state le stesse il ponte che ha permesso di colmare il *gap*, in particolare nel mercato del lavoro e nella sfera dell'istruzione, dovuto alle restrizioni conseguenti all'avanzare del contagio[4].

Alla luce di ciò, il Piano mira a colmare il ritardo dell'Italia in questo campo, e tenta di farlo in una duplice prospettiva: da un lato, potenziare le competenze dei cittadini e dunque fornire alla popolazione gli strumenti idonei a consentire una maggiore diffusione del ricorso alla tecnologia, anche relativamente alle più comuni attività quotidiane; dall'altro lato, rivoluzionare il sistema produttivo e il settore dei servizi pubblici proprio attraverso il ricorso alle tecnologie digitali. Operando in questo senso, il Piano, come si legge nel testo, mira a:

a) migliorare la competitività italiana ed europea;
b) favorire l'emergere di strategie di diversificazione della produzione;
c) migliorare l'adattabilità ai cambiamenti dei mercati.

---

[3] In generale, cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in federalismi.it, 1/2012; Cfr. M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 2021, n. 12, p. 11 s.; F. Cintioli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura*.it, 13 novembre 2021.

[4] Sul punto, si rinvia a F. BALAGUER CALLEJÓN, *La gestione della crisi epidemica a livello europeo e internazionale: insufficienze, errori e lezioni per il futuro*, in L. CHIEFFI (coord.), *L'emergenza pandemica da covid 19 nel dibattito bioetico*, Mimesis, 2021, p. 15-23.

Il secondo asse strategico, dedicato alla transizione ecologica, acquisisce estrema centralità sia alla luce dell'Agenda 2030 dell'ONU sia in funzione delle politiche europee formulate negli ultimissimi anni, in particolare quelle che discendono dall'approvazione del *Green New Deal*. La salvaguardia dell'ambiente ha infatti conquistato uno spazio di grande rilevanza, soprattutto sulla scorta dei cambiamenti climatici, uno dei principali campi in cui l'Unione europea si prefigge di combattere. Non è un caso, infatti, che il regolamento del Next Generation abbia espressamente richiesto che almeno il 37% della spesa per investimenti e riforme dei Piani nazionali di ripresa sia destinata a sostenere proprio gli "obiettivi climatici".

È per questo motivo che, come si legge nel PNRR, «gli Stati membri devono illustrare come i loro Piani contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi climatici, ambientali ed energetici adottati dall'Unione. Devono anche specificare l'impatto delle riforme e degli investimenti sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, la quota di energia ottenuta da fonti rinnovabili, l'efficienza energetica, l'integrazione del sistema energetico, le nuove tecnologie energetiche pulite e l'interconnessione elettrica». Il Piano deve dunque «contribuire al raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati a livello UE anche attraverso l'uso delle tecnologie digitali più avanzate, la protezione delle risorse idriche e marine, la transizione verso un'economia circolare, la riduzione e il riciclaggio dei rifiuti, la prevenzione dell'inquinamento e la protezione e il ripristino di ecosistemi sani. Questi ultimi comprendono le foreste, le zone umide, le torbiere e le aree costiere, e la piantumazione di alberi e il rinverdimento delle aree urbane».

Ebbene, anche per «lasciare un Paese più verde e una economia più sostenibile alle generazioni future»[5], il piano mira a:

a) ridurre le emissioni inquinanti
b) prevenire e contrastare il dissesto del territorio
c) minimizzare l'impatto delle attività produttive sull'ambiente

Il terzo asse strategico del Piano ha riguardo all'inclusione sociale, ritenuto un elemento fondamentale per «migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell'economia e superare diseguaglianze profonde spesso accentuate dalla pandemia». È evidente, infatti, come sia questo l'ambito in cui, anche sulla base degli altri due assi strategici, sono venute a presentarsi le principali criticità dovute alla diffusione del virus. In particolare, l'inclusione sociale viene declinata, all'interno del PNRR, sulla base di tre priorità, da doversi considerare "obiettivi trasversali in tutte le componenti" del Piano:

a) la parità di genere, da tradurre nell'*empowerment* femminile e nella lotta alle discriminazioni di genere
b) la protezione e la valorizzazione dei giovani, da perseguire tramite l'accrescimento delle competenze, delle capacità e delle prospettive occupazionali
c) il superamento dei divari territoriali, ovvero il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno

[5] Sul punto, si consenta un rinvio a G. PALOMBINO, *La solidarietà tra le generazioni nella Carta di Nizza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, pp. 73-93.

Il dialogo tra l'Unione europea e le realtà europee di governo del territorio: una riflessione di diritto comparato

Avendo riguardo allo scopo di questo report, risulta interessante verificare se, al momento di formulare a livello europeo il NGEU e poi, a livello nazionale, il PNRR, vi sia stato un coinvolgimento attivo degli enti territoriali.

In linea del tutto generica, la Comunità europea, prima, e l'Unione europea, dopo, hanno sempre tenuto conto della realtà politica, culturale e dunque territoriale, in senso lato, dei paesi membri. Il processo di integrazione, d'altronde, non potrebbe non passare anche da lì, dinanzi ad un panorama così variegato e articolato[6]. Di fatti, risale al 1994 l'istituzione del Comitato europeo delle regioni (CdR), organo consultivo dell'Unione che rappresenta gli enti locali e regionali d'Europa[7]. Funzione di questo organo è quella di permettere alle città e alle regioni di partecipare attivamente alle politiche europee intervenendo nel processo legislativo dell'Unione e facendo così valere la posizione degli enti regionali e locali.

Più in particolare, la Commissione europea, il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo, al momento di adottare decisioni su tematiche che riguardano direttamente l'amministrazione locale e regionale (quali, tra gli altri, sanità, istruzione, trasporti o energia) devono consultare il CdR. Qualora ciò non avvenga, quest'ultimo può adire la Corte di giustizia. Il Comitato, una volta ricevute le proposte legislative da parte degli organi dell'UE, è invitato a formulare un parere (che comunque può decidere di formulare e trasmettere anche su propria iniziativa)[8].

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

Ebbene, ricorrendo agli strumenti che gli sono affidati, il CdR ha offerto proprie osservazioni in merito all'adozione delle politiche di ripresa dell'Unione. In particolare, dinanzi alle sfide che attendono il vecchio continente, il Comitato ha adottato e resa nota, il 4 dicembre del 2020, una dichiarazione politica in cui evidenzia come la ripresa economica potrà essere conseguita soltanto se gli enti locali e regionali svolgeranno un ruolo centrale nel progettarla e realizzarla. Inoltre il Comitato ha ricordato come la coesione sia un valore fondamentale e debba diventare la bussola di tutte le politiche dell'UE. Anche per questo motivo, il CdR ha domandato un accesso diretto ai fondi di ripresa per poter realizzare progetti locali verdi e sostenere l'obiettivo europeo di dar vita ad un continente a zero emissioni di carbonio. Infine, si legge che «la Conferenza dovrebbe

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

[7] Al seguente link possono consultarsi le attività realizzate dal Comitato: https://cor.europa.eu/it.

[8] Per una ricostruzione sul punto, e più in generale in materia di partecipazione delle Regioni al processo di integrazione europea, si rinvia a C. Perathoner, Le "Regioni nel diritto dell'Unione europea: limiti, potenzialità e visioni, in federalismi.it, 7,2020. Seppur più risalente, si veda anche G. Allegri, Il ruolo del Comitato delle Regioni d'Europa nelle istituzioni comunitarie in trasformazione, in federalismi.it, 4 dicembre 2002.

condurre a una revisione della *governance* dell'UE che consenta di progredire verso un'Europa "a tre dimensioni" in cui tutti i livelli di *governance* – europeo, nazionale, regionale e locale – collaborino su un piano di parità».

Il coinvolgimento degli enti territoriali nella formulazione del PNRR

Osservando le modalità tramite cui si è giunti alla formulazione del PNRR italiano, non può che rilevarsi come le regioni e gli enti locali non abbiano giocato un ruolo rilevante. Per quanto l'instaurazione di un dialogo tra i livelli interni di governo del territorio sia in un certo senso inevitabile, alla luce della conformazione dell'ordinamento italiano e degli strumenti (in particolare la Conferenza delle Regioni) che lo consentono, è stato evidenziato come il Piano sia stato il frutto di una regia prevalentemente statale, traducendosi in «un impianto di tipo *top-down*, nel quale i soggetti titolari sono esclusivamente le amministrazioni ministeriali, mentre alle regioni, alle province e soprattutto ai comuni compete, per molti interventi, la delicata ed essenziale funzione di soggetti attuatori»[9].

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

Ebbene, la medesima impostazione sembra aver trovato un chiaro riscontro anche con riguardo all'adozione delle misure dirette a contrastare gli effetti dell'emergenza e, nello specifico, alla formulazione del PNRR. In altri termini, l'interesse nazionale che si pone alla base del perseguimento delle strategie individuate dal Piano ne ha caratterizzato anche le modalità di adozione, nel senso che la strategia complessiva che risulta dal suo testo è frutto di una visione d'insieme che solo il governo centrale poteva imprimere all'interno di un "pacchetto" di investimenti di questa portata.

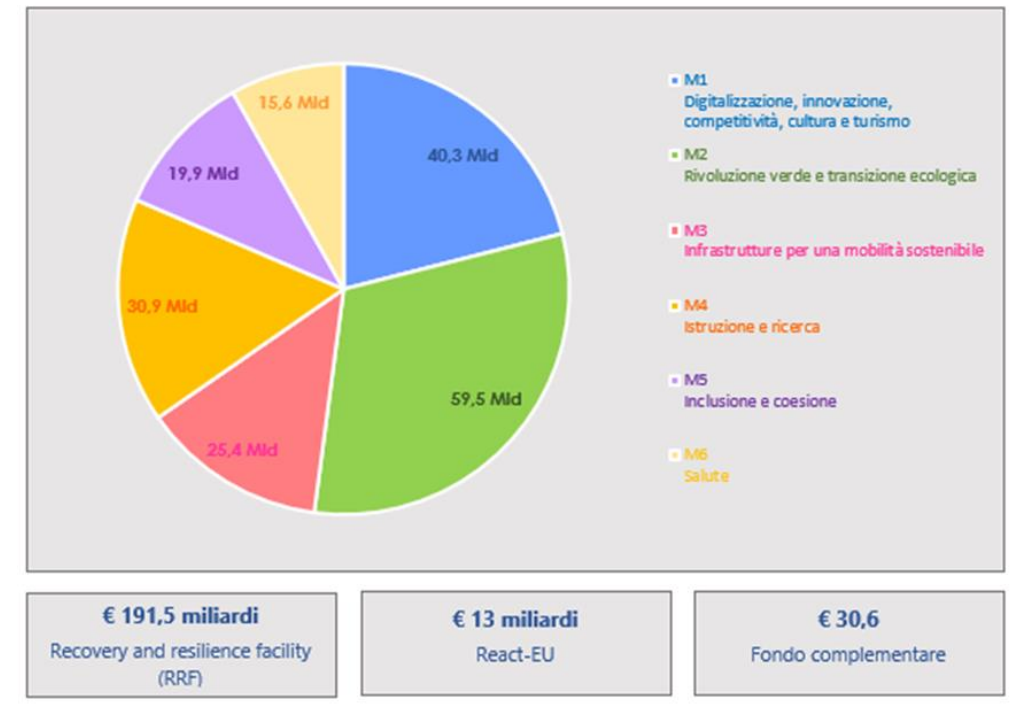
Si pensi, per esempio, che con D.L. 31 maggio 2021, n. 77, sono state adottate misure in tema di *Governance del Piano di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*. In particolare, all'art. 2 è istituita la c.d. cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio e composta dai Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio. Ebbene, la funzione di coordinamento e monitoraggio del piano sembra non prevedere una presenza significativa delle Regioni (e men che meno degli altri enti locali), che a loro volta non possono in alcun modo far valere il proprio indirizzo politico nell'attuazione delle strategie intraprese tramite il PNRR.

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

Ciò non toglie, però, che una significativa percentuale (circa il 39%) dei fondi di cui il PNRR dispone sia destinata proprio alle regioni e agli enti locali. D'altronde, da un'analisi di carattere generale sui principali ambiti investiti dalla crisi economica, da un lato, e quelli concretamente richiamati nel PNRR, dall'altro, è stato già evidenziato come la ripresa economica del paese non possa che passare per tutti i livelli di governo del territorio.

Pertanto, a fronte di queste osservazioni, è necessario evidenziare come il reale coinvolgimento degli enti territoriali nelle strategie di ripresa possa verificarsi sulla base di due distinti binari. Uno di carattere, per così dire, testuale, ovvero vedere in che modo tali soggetti possano effettivamente accedere ai fondi predisposti dal Next Generation EU e dal PNRR; l'altro di carattere in un certo senso pratico, da poter verificare solo nel corso del periodo coperto dal Piano (fino al 2026), e cioè osservare come gli enti territoriali agiranno concretamente sulla base delle azioni che sono state loro concesse.

Di seguito, un grafico che illustra la struttura del PNRR.
Fonte: Relazione sullo stato di attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza, 23 dicembre 2021



IL RUOLO DI REGIONI, COMUNI E CITTÀ METROPOLITANE NEL PNRR

Considerazioni di carattere generale • La partecipazione di regioni, comuni e città metropolitane alla governance del PNRR • Alcune criticità nella effettiva partecipazione degli enti territoriali: una nuova fase della questione meridionale? • Delineazione delle principali aree tematiche e analisi del ruolo di Regioni, Comuni e Città metropolitane. *> Digitalizzazione; > Rivoluzione verde e transizione ecologica; > Inclusione e coesione; > Salute*

Considerazioni di carattere generale

L'organizzazione dei fondi disposti dal NGEU attraverso il PNRR rende centrali il ruolo delle regioni ed enti locali nella progettazione e realizzazione del piano. In tal senso, come si legge nella *Relazione sullo stato di attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza*, del 23 dicembre 2021, «gli enti territoriali ricoprono un ruolo centrale per il successo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in qualità di soggetti attuatori di gran parte dei progetti. Si stima che circa il 36 per cento delle risorse del PNRR saranno affidate a Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane o altre amministrazioni locali (66 miliardi di euro nel caso del PNRR in senso stretto, che si estendono a 80 miliardi di euro se si considera anche il Piano nazionale per gli investimenti complementari). Il coinvolgimento degli enti territoriali attraversa le sei missioni del Piano, con una particolare concentrazione nell'area della Missione 5, Inclusione e coesione, destinata prevalentemente ai Comuni, e nell'area della Missione 6, Salute, destinata quasi esclusivamente alle Regioni»[1].

[1] Si legge ancora: «Le amministrazioni locali partecipano alla realizzazione del PNRR in aree che variano dagli asili nido, ai progetti di rigenerazione urbana, all'edilizia scolastica e ospedaliera, all'economia circolare, agli interventi per il sociale. Partecipano in qualità di destinatari finali alla realizzazione di alcuni progetti attivati a livello nazionale, come quelli in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Hanno, infine, un ruolo nella definizione e messa in opera di alcune delle riforme previste dal Piano in materia di disabilità, servizi pubblici locali, turismo e in altri settori di competenza decentrata. Per questi, sarà fondamentale un'attività in stretta sinergia con le amministrazioni centrali nelle sedi istituzionali della Conferenza Stato-Regioni, della Conferenza Unificata e del Tavolo permanente per il partenariato economico sociale e territoriale. Nella maggior parte dei casi, gli enti territoriali realizzano progetti di investimento sulla base di criteri e modalità stabiliti nei provvedimenti di assegnazione delle risorse adottati dalle amministrazioni centrali, sulla base di riparti o di avvisi di selezione. Come nell'esperienza dei fondi strutturali europei, devono rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo, nonché prevenire e correggere eventuali irregolarità e restituire le risorse indebitamente utilizzate. L'adozione di *milestone* e *target* come elemento contrattuale di verifica per l'erogazione dei finanziamenti da parte dell'Unione europea ha ricadute importanti su come gli enti territoriali operano nell'ambito di questi fondi. Al momento della richiesta di finanziamento, oltre al costo del progetto, gli enti proponenti devono poter indicare il contributo del progetto al *target* previsto dal Piano: devono specificare quanto il progetto realizzerà – per esempio in termini di numero di chilometri costruiti, numero di beneficiari, metri quadri di spazi pubblici efficientati, numero di nuovi posti disponibili in asilo nido - in base a quanto previsto dalle singole misure di investimento. Poiché la tempistica dell'attuazione è, nella maggior parte

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

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

Non vi è dubbio, per esempio, che il Meridione e le isole siano protagoniste del turismo di massa, anche internazionale, che rappresenta notoriamente uno dei principali motori dell'economia nazionale. Allo stesso tempo, il modello di turismo affermatosi negli anni non si dimostra sostenibile, anche dal punto di vista ambientale, a fronte di un abbandono dei borghi storici e di una gentrificazione che investe i centri più noti. Stesso ragionamento vale per le regioni settentrionali (si pensi alle località sciistiche), dove però si assiste anche ad una maggiore proliferazione dell'industria e ad un più elevato grado di digitalizzazione, a fronte di aree del paese che vivono una sostanziale arretratezza in questi ambiti.

Ebbene, la centralità delle regioni e degli enti locali nella ripresa economica del paese discende proprio dall'esigenza di valorizzare tutte le ricchezze del territorio italiano, che sulla base delle differenze che lo caratterizzano, richiede anche interventi declinati in funzione delle specifiche esigenze espresse da ciascuna delle sue realtà, anche quelle, per così dire, più piccole o meno conosciute. Nessuna delle missioni previste dal PNRR, infatti, potrà considerarsi raggiunta se non dimostrerà una sua trasversalità anche a livello territoriale.

La partecipazione di Regioni, Comuni e Città metropolitane alla governance del PNRR

In base a quanto appena osservato, emerge in maniera chiara come Regioni ed enti locali siano chiamati a svolgere una funzione centrale relativamente all'attuazione del PNRR, soprattutto alla luce dei fondi che sono loro concessi. Ma un quesito ulteriore che sorge è se questi stessi soggetti partecipino, insieme agli organi statali, al monitoraggio e, in termini generali, al confronto istituzionale sul corretto funzionamento del Piano di ripresa e resilienza.

Ebbene, se per quanto concerne la formulazione del PNRR è stato evidenziato come l'individuazione delle strategie di ripresa (e dunque le relative missioni e obiettivi) si sia concentrata al livello nazionale e sovranazionale[2], differente panorama sembra delinearsi con riguardo alla fase di attuazione.

---

dei casi, dettata dalle *milestone* della misura, i progetti degli enti territoriali dovranno avere dei cronoprogrammi ben definiti e coerenti con tali scadenze».

[2] Come è stato sottolineato, la partecipazione delle Regioni e degli enti locali nella fase di elaborazione del Piano è stata quasi totalmente inesistente, come è dimostrato dal fatto che nei mesi cruciali di stesura dello

In primo luogo, deve ravvisarsi come elementi interessanti in questa prospettiva emergano dalla composizione della **cabina di regia**, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e presieduta dal Presidente del Consiglio, la quale altro non è che l'organo politico posto al centro della *governance* del Piano, in quanto detiene poteri di indirizzo, impulso e coordinamento della sua attuazione[3]. All'interno della cabina, accanto ai Ministri e ai Sottosegretari di Stato, convocati, naturalmente, in funzione delle specifiche materie di volta in volta affrontate, siedono anche i Presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, il Presidente dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani e quello dell'Unione delle province d'Italia, sempre sulla base delle materie di competenza.

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

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

---

stesso il tema è stato portato all'attenzione della Conferenza delle regioni solo in rarissime occasioni. Su questi aspetti cfr. L. FERRARO, *Il ruolo del sistema delle autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Passaggi costituzionali*, 2021, n. 2, pp. 113 ss.

[3] «Le funzioni della Cabina di regia PNRR riflettono l'esigenza di garantire, al massimo livello di responsabilità politica, il controllo sull'attuazione del Piano, perché questa sia tempestiva e coerente con gli obiettivi e i traguardi individuati. La Cabina riceve informative regolari sull'attuazione degli interventi; esamina ostacoli e criticità; promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo; propone, ove ne ricorrano le condizioni, l'attivazione dei poteri sostitutivi; formula indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal Servizio centrale per il PNRR costituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze; si avvale dell'Ufficio per il programma di governo della Presidenza del Consiglio per il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi; segnala eventuali interventi legislativi all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione», cfr. *Relazione sullo stato di attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza*, del 23 dicembre 2021, p. 9.

autonome di Trento e di Bolzano, con lo scopo di garantire il raccordo tra le Amministrazioni statali titolari di interventi del Piano e gli enti territoriali»[4].

Alcune criticità nella effettiva partecipazione degli enti territoriali: una nuova fase della questione meridionale?

Ma se è vero che le questioni territoriali non possono ridursi alla riflessione su quella "meridionale", è indubbio che il divario nord-sud sia probabilmente il tema che più di altri genera preoccupazioni relativamente all'attuazione del PNRR. Infatti, nonostante la ripartenza del Mezzogiorno sembri costituire uno dei principali obiettivi del Piano, è proprio questo che potrebbe tradursi, allo stesso tempo, nel suo più grande fallimento. Il rischio, sostanzialmente, è che il sud non riesca a spendere i circa 20 mld di euro che il Governo ha deciso di destinargli, finanziamenti che le Regioni del nord si sono già dichiarate pronte a poter sfruttare tramite progetti in cantiere che rispondono ai criteri indicati dal PNRR.

Qui si parla di un rischio, ma la verità è che nei primi mesi successivi al lancio del Piano alcune Regioni del sud già hanno dimostrato di non riuscire a stare al passo con quelle settentrionali, presentando progetti che a livello centrale, principalmente per il mancato rispetto dei requisiti del PNRR (il margine di errore ammesso è praticamente inesistente), sono stati rigettati[5]. Non ci si può che domandare, allora, da cosa discenda questo rischio, o meglio, se l'attenzione a vantaggio del Mezzogiorno espressa dal Piano sia destinata a tradursi in una scelta politica che è nata già all'insegna della consapevolezza di una sua difficile realizzazione.

A ben vedere, ciò che si osserva sembra potersi sostanziare in un problema circolare, considerato che la difficoltà del mezzogiorno di sfruttare efficacemente questa enorme opportunità è figlia proprio dell'arretratezza che la precede, e dunque anche di quel divario ormai secolare con il nord. Se il sud non sarà capace di accedere a questi fondi come potrebbe, pertanto, il fallimento non potrà additarsi solamente alle amministrazioni meridionali, ma anche a una strategia prevista a livello centrale poco lungimirante. Ci si riferisce, in particolare, alla impreparazione tecnica che pone il mezzogiorno in una posizione di svantaggio rispetto al nord dinanzi alle sfide globali cui il Piano vuole dare una risposta. E si badi bene, ciò non dipende da un'assenza di competenze, laddove il sud può vantarsi della presenza di importanti centri universitari, bensì dal fatto che la popolazione più giovane emigra, verso il nord e talvolta verso altri paesi, indebolendo le competenze di base (e così aumentando l'età media) della popolazione che resta.

A questa situazione sembra esserci una soluzione e il Ministero per il Mezzogiorno ha già comunicato quale sarà la carta che verrà messa in gioco al fine di tentare di recuperare terreno rispetto al nord e soprattutto rispetto ai limiti temporali di attuazione del Piano. Più nello

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

[5] Si veda, per esempio, N. AMADORE, *PNRR, bocciati in blocco i primi 31 progetti siciliani. L'allarme delle imprese,* in *Il Sole 24 ore*, 7 ottobre 2021.

specifico, è stato bandito un concorso per selezionare 2.800 laureati che possano apportare un sostegno tecnico alla realizzazione delle politiche di ripresa delle regioni del mezzogiorno[6]. Naturalmente, la situazione deve essere monitorata, essendo difficile, ad oggi, valutare sia se quanto predisposto sarà sufficiente a porre le regioni meridionali nelle condizioni idonee a consentire l'accesso ai fondi, sia se il PNRR riuscirà, effettivamente, a ridurre il divario tra nord e sud del paese.

Delineazione delle principali aree tematiche e analisi del ruolo di Regioni, Comuni e Città metropolitane

Sulla base del testo del report, vuole proporsi un'analisi degli assi strategici del PNRR e delle concrete missioni previste per realizzare gli stessi prestando principalmente attenzione a quei profili specifici in cui, fermo restando l'interesse nazionale, regioni ed enti locali sembrano destinate, espressamente o implicitamente, a svolgere un ruolo decisivo. In particolare, ci si muoverà lungo i tre assi dedicati a: **a)** digitalizzazione, **b)** rivoluzione verde e transizione ecologica e **c)** inclusione sociale, con alcuni spunti finali su **d)** salute e servizio sanitario.

▪ Digitalizzazione

Lo studio delle nuove tecnologie, e dunque l'attenzione degli studiosi del diritto e specialmente del diritto costituzionale ai vantaggi e ai rischi della società digitale, non ha di certo un'origine recente. Da ormai diversi anni, infatti, il mondo della tecnologia sollecita l'intervento della dottrina, soprattutto sulla scorta di tutte quelle nuove o rinnovate istanze (protezione dei dati, diritto all'oblio, tutela dell'individuo dinanzi all'implementazione dell'intelligenza artificiale) frutto del progresso e dell'innovazione tecnologica[7].

A ben vedere, ciò che è avvenuto e continua a evolversi è la trasformazione di internet in un nuovo spazio pubblico all'interno del quale gli individui possono esercitare i propri diritti di cittadinanza. È proprio per questo motivo che autorevole dottrina ha in passato avanzato l'ipotesi di qualificare l'accesso a internet quale diritto fondamentale, tanto da proporre una revisione del dettato costituzionale e dare spazio a questo diritto all'interno della Carta[8].

Ebbene, se una proposta di questo tipo poteva sembrare ancora futuristica agli occhi di alcuni commentatori di qualche anno fa, ad oggi, e sempre più, l'idea di intendere l'accesso a internet quale diritto fondamentale sembra rispondere in maniera efficace alla conformazione della

[6] "Concorso pubblico per il reclutamento a tempo determinato di duemilaottocento unità di personale non dirigenziale di Area III - F1 o categorie equiparate nelle amministrazioni pubbliche con ruolo di coordinamento nazionale nell'ambito degli interventi previsti dalla politica di coesione dell'Unione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027, nelle autorità di gestione, negli organismi intermedi e nei soggetti beneficiari delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia", pubblicato in Gazzetta Ufficiale, serie Concorsi, n. 27 del 6 aprile 2021.

[7] Rodotà S., *Il diritto di avere diritti*, Bari-Roma, 2012; ID., Tecnologie e diritti, Bologna, 2021; Papa A., *Espressione e diffusione del pensiero in internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, 2009; Papa A., *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, Torino, 2021.

[8] La proposta fu avanzata da S. Rodotà durante il III Internet Governance Forum e recitava come segue: «Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale». Il testo della proposta può essere consultato qui: https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/232181.pdf.

società contemporanea, ai suoi stili di vita, alle sue esigenze. In termini del tutto generali, invero, è ormai evidente come internet non sia solo uno degli spazi in cui l'individuo esercita i propri diritti, bensì probabilmente il principale. Alla luce di ciò, chi non accede a internet finisce con il vivere in condizioni di marginalizzazione ed esclusione rispetto agli altri, e dunque subisce un ostacolo sociale che ne impedisce il medesimo sviluppo di coloro che accedono (perché ne hanno gli strumenti e le capacità) alla rete.

Quanto appena osservato risulta essere strettamente connesso con i fenomeni a cui si è assistito negli ultimi anni. Così come avvenuto anche per altri grandi temi, la pandemia da Covid-19 ha infatti evidenziato significative criticità dell'Italia sul campo della digitalizzazione. Sul punto, è noto come proprio gli strumenti digitali abbiano permesso di affrontare specifiche situazioni di difficoltà dovute alle misure restrittive adottate per contenere la diffusione del virus, ma non sempre, e soprattutto non in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale, il paese si è fatto trovare pronto. In particolare, tali criticità corrispondono allo scarso utilizzo degli strumenti digitali nel settore pubblico (dai trasporti all'istruzione, dall'attività amministrativa in generale allo sfruttamento del suolo) e alla mancanza di percorsi educativi della popolazione (non solo le giovani generazioni, ma forse proprio di chi vive una fase più avanzata della propria esistenza) volti a portare ad affidare al digitale vari momenti della propria quotidianità, dal lavoro alle attività ricreative, solo per citarne alcuni[9].

L'importanza di favorire e promuovere la transizione digitale, oltre ad affermarsi "in sé" considerato il modello economico ormai affermatosi a livello globale e l'indiscussa centralità della tecnologia all'interno dei suoi processi, si riversa, in realtà, a vantaggio di tutte le sfide che il Paese è chiamato ad affrontare, soprattutto sulla base del testo del PNRR. È evidente, infatti, la sua stretta connessione sia con l'asse della transizione verde, che con quello della coesione sociale e territoriale. Rispetto al primo, il digitale risulta essere il principale strumento tramite cui abbandonare tecnologie ormai obsolete e favorire l'emergere, in vari settori economici e di sviluppo, di modelli, specialmente produttivi, sostenibili. Per quanto riguarda il secondo, la transizione digitale è la principale via tramite cui offrire alle nuove e alle future generazioni un paese più adatto alle esigenze che gli anni Venti del XXI secolo stanno lasciando emergere. Allo stesso tempo, l'accessibilità del digitale in tutte le aree del paese non potrebbe che agevolare lo sviluppo economico di quelle aree che tradizionalmente sono rimaste ai margini non solo dei processi produttivi ma anche di quelli, per esempio, educativi.

Prendendo le mosse da queste osservazioni preliminari, ci si vuole concentrare, avendo riguardo al ruolo di Regioni ed enti territoriali, sulle tre principali missioni previste dal Piano in tema di digitalizzazione, ovvero A.1) l'impatto dell'innovazione tecnologica sulla Pubblica amministrazione, A.2) le prospettive del sistema produttivo in funzione del ricorso a strumenti digitali e A.3) le possibilità di sviluppo del turismo e del settore culturale in genere grazie all'utilizzo di questi stessi strumenti.

[9] Per una riflessione su questi temi, si rinvia a N. Testa, Digitalizzazione, a che punto è l'Italia: lo scenario alla luce del coronavirus, consultabile in: https://www.agendadigitale.eu/documenti/digitalizzazione-a-che-punto-e-litalia-lo-scenario-alla-luce-del-coronavirus/.

a) Innovazione e P.A.

L'intervento normativo in materia di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni ha iniziato a prendere forma a partire dagli anni Novanta, quando già si iniziavano a scorgere i benefici del ricorso a strumenti che potessero semplificare i rapporti interni, tra pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini. Questa attenzione si è poi trasformata, nel 2005, nel Codice dell'amministrazione digitale, modificato più volte per adeguare quanto già previsto all'evoluzione delle tecnologie10. Questo percorso evolutivo è in seguito confluito all'interno della Strategia per la crescita digitale 2014-202011.

Nonostante questi interventi, però, l'avvento della pandemia ha dimostrato come la digitalizzazione della P.A. fosse in uno stato di grande arretratezza, e ciò soprattutto perché ai cambiamenti interni alla stessa e nelle modalità di gestione delle relative funzioni non hanno corrisposto interventi adeguati sulla popolazione, ovvero misure atte ad allargare l'accesso ai servizi digitali. Alla luce di questa criticità, pertanto, lo Stato è intervenuto ancor prima dell'approvazione del PNRR, prima con il d.l. 34/2020, il c.d. Decreto rilancio, e poi con il d.l. 76/2020, conosciuto come Decreto semplificazioni.

Più nello specifico, con il d.l. 34/2020 è stato istituito il Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione il quale si pone vari obiettivi, tra cui la condivisione e l'utilizzo del patrimonio informativo pubblico a fini istituzionali, l'implementazione dei supporti per la digitalizzazione e misure volte a contrastare il digital divide, in particolare attraverso la diffusione di identità digitale, domicilio digitale e firme elettroniche12.

In questa medesima direzione, il d.l. 76/2020 ha tentato di accelerare il processo di digitalizzazione in atto, soprattutto semplificandone l'accesso, sia a vantaggio dei cittadini che delle imprese, attraverso un potenziamento del ricorso agli strumenti tecnologici. Obiettivo del decreto, in altri termini, è stato quello di «facilitare e sostenere il dialogo tra le P.A. e i cittadini mirando a rafforzare il diritto di questi ultimi all'accesso e, dunque, al controllo diretto sulla gestione della cosa pubblica, in piena sinergia con il principio dell'accountability»13.

In termini generali, le misure adottate dal governo testimoniano la centralità degli strumenti digitali nella lotta alla pandemia, dovendosi considerare l'unico mezzo tramite cui gli ingranaggi del paese, e nello specifico la macchina burocratica, ma non solo, hanno potuto continuare a funzionare. È per questo motivo, allora, che ci si è resi conto di come il processo di digitalizzazione della P.A. avesse bisogno di un'ulteriore promozione, anche

[10] Per consultare gli aggiornamenti si veda il seguente link: https://www.agid.gov.it/it/agenzia/strategia-quadro-normativo/codice-amministrazione-digitale.
[11] Consultabile a questo link: http://presidenza.governo.it/GovernoInforma/documenti/piano_crescita_digitale.pdf.
[12] Cfr. A. F. Spagnuolo-E. Sorrentino, *Alcune riflessioni in materia di trasformazione digitale come misura di semplificazione,* in *federalismi.it*, 8/2021.
[13] Cit. A. F. Spagnuolo-E. Sorrentino, *Alcune riflessioni,* cit., p. 275.

al fine di non renderlo una mera soluzione emergenziale, bensì concedendo allo stesso uno spazio autonomo all'interno del Piano14.

La digitalizzazione della P.A. (cui sono stati destinati 9,75 mld. di euro) consiste in un intervento che, per sua stessa natura, è destinato ad agire in linea sia orizzontale che verticale. E ciò in quanto, da quanto si legge nel testo del PNRR (v. pag. 86 e ss.), gli obiettivi prefissati si rivolgono sia alle amministrazioni centrali che a quelle locali. In particolare, tali obiettivi si traducono in interventi sia di carattere strutturale che di carattere procedurale e formativo15.

Nella prima categoria rientra la migrazione *al cloud* delle amministrazioni centrali e locali (1,00 mld.) al fine di garantire la interoperabilità (0,65 mld.) tra i dati a disposizione di tutte le P.A. Più nello specifico, viene creata una nuova piattaforma cloud, il PSN (Polo Strategico Nazionale), al fine di razionalizzare e rendere più sicura la raccolta dei dati ad oggi affidata a più *data centers* distribuiti sul territorio nazionale.

Sempre nell'ottica di semplificare l'attività amministrativa, in questo caso a diretto vantaggio dei cittadini, si favorisce la creazione di quei servizi digitali volti alla promozione di una c.d. cittadinanza digitale (2,01 mld.), tra cui rientrano, per esempio, PagoPa e l'app IO o i servizi di identità digitali, rafforzando prima di tutto quelli esistenti, come SPID e CIE. Tutto ciò è accompagnato, tra l'altro, dall'implementazione di strumenti di cybersecurity (0,62 mld.), in particolare sia mezzi informatici che potenziano le difese dei sistemi della PA da attacchi cibernetici sia attraverso l'assunzione di polizia giudiziaria specializzata in questo settore.

Tutte queste azioni verranno necessariamente realizzate e tradotte nei singoli territori della penisola. In particolare, l'attenzione del PNRR agli enti locali in questo specifico ambito si articola tramite due binari paralleli: uno ha riguardo ai cittadini, ed è volto ad accompagnare la popolazione alla acquisizione di competenze digitali di base (0,20 mld.); l'altro ha riguardo strettamente alla P.A. locale e alla sua trasformazione in chiave digitale (0,16 mld.).

Nell'ambito dell'acquisizione delle competenze digitali, il PNRR, al fine di ridurre il *digital divide* che talvolta è anche un riflesso dell'arretratezza dei luoghi di appartenenza dei cittadini, rafforza sia il network territoriale di supporto digitale (facendo leva, come si legge nel testo, «su esperienze regionali di successo») sia il Servizio civile digitale, prevedendo, in questo secondo caso, il reclutamento di giovani che possano aiutare gli utenti alla acquisizione delle competenze digitali di base. Il Dipartimento per le politiche

[14] Cfr. A. PAPA, *La riforma della pubblica amministrazione: le prospettive nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Passaggi Costituzionali*, 2/2021.

[15] Come si apprende da *Osservatorio Recovery Plan*, «online il portale PA digitale 2026, il sito del Dipartimento per la trasformazione digitale, che sarà il punto unico di accesso per avere informazioni sugli avvisi dedicati alla digitalizzazione della PA, fare richiesta di accesso ai fondi e rendicontare l'avanzamento dei progetti. Inoltre, sarà possibile richiedere assistenza diretta e avere tutte le info sulle azioni di accompagno previste dal Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il sito chiarisce che i fondi saranno disponibili per: comuni, province regioni e province autonome, enti regionali, ASL/AO, scuole, università, enti di diritto allo studio, agenzie, consorzi, istituti di alta formazione musicale e coreutica, enti di ricerca pubblica, consorzi interuniversitari di ricerca, enti iscritti all'albo del servizio civile, enti centrali».

giovani ha già pubblicato sia la graduatoria dei programmi ammessi16, sia l'avviso pubblico che consentirà l'accesso a 1.007 volontari e volontarie di partecipare a uno dei 45 programmi già ammessi al finanziamento17.

Relativamente al supporto alla trasformazione della P.A. locale, è prevista la creazione di una struttura di supporto che opera tramite la combinazione di un team centrale e varie unità distribuite nel territorio nazionale e che sono chiamate ad interfacciarsi con le P.A. locali. In particolare, queste ultime saranno assistite e accompagnate, in particolare nella migrazione al cloud dei loro servizi e dei loro dati, da una nuova società ("NewCo"), dedicata a *Software development e operations*.

Per una reale trasformazione della P.A., già sono stati stanziati fondi diretti ad accrescere le competenze digitali dei dipendenti pubblici. In particolare, il 10 gennaio 2022 è stato presentato il Piano "Ri-formare la PA. Persone qualificate per il Paese" che si compone di due filoni, uno diretto alla promozione di corsi di laurea presso università italiane e l'altro ad instaurare corsi di perfezionamento specifici sui temi oggetti delle missioni in ambito di digitalizzazione del PNRR[18].

b) Sistema produttivo

Nell'ambito del sistema produttivo (23,89 mld.), il PNRR si prefiggi 4 principali obiettivi in tema di digitalizzazione e innovazione tecnologica: investire in tecnologie avanzate al fine di favorire l'innovazione del sistema produttivo; realizzare o potenziare le connessioni 5G; rafforzare la partecipazione allo sviluppo dell'economia dello spazio; ricorrendo anche a strumenti finanziari innovativi, accrescere la competitività delle imprese italiane a livello internazionale.

Per quanto riguarda regioni ed enti locali, i vantaggi scaturenti da questa missione possono misurarsi su due principali binari. Il primo è quello attinente alla realizzazione della connessione 5G, laddove molti territori della penisola sono da considerarsi praticamente irraggiungibili dalla stessa. Tale obiettivo, anche tenendo conto di quanto già osservato, risulta centrale nell'ottica di ridurre e auspicabilmente abbattere il fenomeno del digital divide. Più nello specifico, sono stanziate risorse per:

---

[16] La graduatoria è consultabile qui: https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/servizio-civile-digitale-pubblicata-la-graduatoria-dei-programmi-ammessi/.

[17] Come si legge nel comunicato stampa, «gli investimenti nella trasformazione digitale di servizi e infrastrutture previsti da Italia domani, il Piano nazionale di ripresa e resilienza, sono accompagnati da interventi di supporto alle competenze digitali, sia per garantire a tutti i cittadini le stesse opportunità di alfabetizzazione digitale, sia per completare il percorso verso un Paese realmente digitale e inclusivo. Tra queste il Servizio Civile Digitale, che prevede il coinvolgimento nel triennio 2021-2023 di circa 9.700 operatori volontari e almeno 100 enti per servizi di facilitazione con l'obiettivo di formare circa 1 milione di cittadini. Il Servizio Civile Digitale si configura quindi come un vero e proprio investimento nell'istruzione e nelle competenze e ha nelle proprie potenzialità la capacità di produrre risultati fortemente significativi in termini di inclusione sociale».

[18] Per maggiori dettagli, si rinvia al seguente link: http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/20220110_Progetto_Formazione.pdf.

- «dotare 18 isole minori di un *backhauling* sottomarino in fibra ottica (Piano "Collegamento isole minori") per migliorare i collegamenti esistenti e rispondere alle crescenti esigenze di connettività BUL delle famiglie, imprese ed enti presenti»;
- «incentivare lo sviluppo e la diffusione dell'infrastruttura 5G nelle aree mobili a fallimento di mercato (Piano "Italia 5G"), ovvero le zone dove sono state sviluppate solamente reti mobili 3G e non è pianificato lo sviluppo di reti 4G o 5G nei prossimi 3 anni, o vi sono reti 4G che non garantiscono una performance adeguata. Nel Piano sono inclusi interventi per accelerare la diffusione della copertura 5G lungo oltre 2.000 km di corridoi di trasporto europei e 10.000 km di strade extra-urbane, per abilitare lo sviluppo di servizi a supporto della sicurezza stradale, della mobilità, della logistica e del turismo».

L'altro binario è quello che riguarda più nello specifico il sistema produttivo, e in particolar modo quello dell'imprenditoria. Il PNRR, infatti, programma finanziamenti o aiuti sul piano fiscale a vantaggio di piccole e medie dimensioni, considerate un elemento fondante del tessuto produttivo e motore propulsivo dell'economia italiana. Ebbene, promuovere la competitività di quelle imprese, talvolta dislocate sul territorio nazionale e inadeguate a imporsi nei mercati internazionali principalmente per ragioni di capacità economica, è una strategia diretta a favorire una ripresa e uno sviluppo economico omogeneo dal punto di vista territoriale, che valorizzando le eccellenze che ne caratterizzano il sistema produttivo, promuove anche l'emergere del made in Italy a livello internazionale.

Anche in questa prospettiva, il Piano interviene a favore della internazionalizzazione delle piccole e medie imprese, principalmente ricorrendo al Fondo introdotto con la legge 394/81 e gestito da SIMEST, che appunto eroga contributi e prestiti agevolati ad imprese che operano nei mercati esteri.

c) Turismo e cultura

- Il quadro costituzionale

È evidente come i settori del turismo e della cultura rientrino tra quelli maggiormente colpiti dalla pandemia[19]. Se è vero, infatti, che gli stessi hanno tradizionalmente costituito i principali punti di forza dell'economia italiana, è fuor di dubbio che le limitazioni dovute alla diffusione del Covid e il drastico (totale nelle prime fasi) calo dei flussi turistici ha generato un gravissimo danno al paese. Proprio nei settori in oggetto, tuttavia, si percepisce un'esigenza ancora più forte di coinvolgere regioni ed enti territoriali nell'attuazione delle strategie di ripresa, anzi, la ripartenza spetta qui principalmente all'iniziativa dei livelli di governo più vicini ai cittadini, anche in funzione della grande ricchezza che, specialmente per alcuni regioni, turismo e cultura costituiscono per le economie locali.

[19] In generale, cfr. P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo. La nascita dell'Osservatorio sulla sostenibilità culturale*, Napoli, 2016; P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, Milano, 2005.

Sul piano del riparto delle competenze, gli interventi relativi a turismo e cultura (in cui bisogna includere anche la tutela e la valorizzazione dei beni culturali) sono quelli che nel corso degli ultimi anni, e più nello specifico a partire dalla revisione del Titolo V del 2001, hanno generato maggiori dubbi.

Per quanto riguarda il turismo, la revisione del 2001 non lo contempla tra le materie oggetto di riparto e pertanto, sia alla luce del dettato costituzionale che della giurisprudenza costituzionale pronunciatasi sul punto, deve considerarsi una competenza residuale delle regioni. Inoltre, è stato osservato come ciò comporti «che oltre alla funzione legislativa rientri nella competenza regionale il potere regolamentare, ma soprattutto il compito di elaborare le politiche in materia»[20].

La Corte costituzionale, tuttavia, non ha mai escluso che lo Stato possa esercitare competenze legislative in materia di turismo, almeno nei casi in cui un intervento statale fosse «giustificato dal rilievo del turismo nell'ambito dell'economia italiana e dall'estrema varietà dell'offerta turistica»[21]. Più nello specifico, la Corte ha ritenuto che lo Stato possa esercitare competenze legislative in materia di turismo quando la sua assunzione di prerogative regionali sia «proporzionata, non sia affetta da irragionevolezza e si basi sul coinvolgimento della regione interessata»[22].

Vi sono state evoluzioni, a partire dalla fine degli anni Novanta, anche in materia di beni culturali. Dopo l'affermazione di un ruolo esclusivo dello Stato, infatti, il d.lgs. 112/1998 ha trasferito alle regioni le competenze amministrative in materia di gestione e valorizzazione dei beni culturali, mentre, con la revisione del 2001, la valorizzazione degli stessi è divenuta materia di competenza legislativa concorrente, lasciando invece in capo allo Stato la competenza in punto di tutela.

- Gli interventi previsti nel PNRR

Anche in questo caso, la diffusione del virus ha innescato una riflessione sullo stato attuale del turismo italiano e, più in generale, sul modello di turismo che si è affermato, soprattutto nel corso degli ultimi anni. Allo stesso modo, è anche evidente come quello turistico sia il settore dove maggiormente regioni ed enti territoriali, compresi i comuni di piccole dimensioni, sono chiamati ad affrontare la sfida più significativa, valorizzando i propri territori e preservando il patrimonio culturale di cui sono depositari, anche a vantaggio, come si legge nel PNRR e d'accordo con la Convenzione di Faro (espressamente richiamata), delle future generazioni[23].

[20] Cit. A. Papa, Il turismo culturale in Italia: multilevel governance e promozione dell'identità culturale locale, in federalismi.it, 4/2007, p. 3.
[21] Sentenza della Corte costituzionale n. 214 del 2006.
[22] Cit. A. PAPA, *Il turismo culturale*, op. cit., p. 4.
[23] Sul tema, cfr. R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità: contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017; si consenta un rinvio anche a G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale,* in *Federalismi.it,* n. 24, 2020, 249.

In particolare, il PNRR destina investimenti (1,10 mld.) al fine di realizzare una modernizzazione del settore turistico e più nello specifico: a) promuovere una strategia digitale, in particolare attraverso una infrastruttura nazionale capace di raccogliere le risorse digitali e renderle disponibili attraverso apposite piattaforme[24]; b) abbattere le barriere senso-percettive architettoniche, culturali e cognitive, anche inserendo il personale amministrativo e gli operatori culturali all'interno di percorsi formativi; c) al fine di configurare un settore culturale sostenibile dal punto di vista ambientale, migliorare l'efficienza energetica di cinema, teatri e musei.

E sempre al fine di promuovere un turismo sostenibile ed evitare il fenomeno del c.d. "*overtourism*", il PNRR dà vita a forme di sostentamento a favore di quelle aree del paese che, pur caratterizzandosi per la presenza di preziosi patrimoni culturali e paesaggistici, non riescono ad attrarre i flussi turistici. In questa prospettiva, è istituito il Piano Nazionale Borghi, «un programma di sostegno allo sviluppo economico/sociale delle zone svantaggiate basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio turistico», specificando che «le azioni si articolano su progetti locali integrati a base culturale». In questa direzione, si segnala l'attivazione sia della linea A che della Linea B del Piano Nazionale Borghi, sulla base della pubblicazione di manifestazione di interesse da parte delle Regioni[25].

Inoltre, nella prospettiva di valorizzare le ricchezze del territorio italiano, soprattutto nei casi in cui le stesse risultano escluse dai principali flussi turistici, il PNRR destina fondi a vantaggio sia di complessi architettonici, sia di paesaggi rurali che subiscano un progressivo processo di abbandono, degrado e altri tipi di alterazioni che ne hanno compromesse le caratteristiche distintive. L'auspicio è che «attraverso il recupero del patrimonio edilizio rurale l'intervento migliorerà la qualità paesaggistica del territorio nazionale, restituendo alla collettività un patrimonio edilizio sottoutilizzato e non accessibile al pubblico». In tal modo, «l'intervento avrà ricadute positive sulle economie locali, favorendo il turismo sostenibile nelle zone rurali e valorizzando la produzione legata al mondo agricolo e all'artigianato tradizionale».

---

[24] Proprio in questa prospettiva, l'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale ha lanciato una consultazioe preliminare, con avviso 1/2022, in ordine all'acquisizione di servizi per la digitalizzazione del patrimonio culturale, e rivolti in particolare a: i servizi di acquisizione, classificazione e digitalizzazione di specifici beni culturali; servizi di normalizzazione, aggiornamento e adeguamento; servizi di metadatazione dei contenuti digitali; servizi di elaborazione e di post-produzione dei nuovi contenuti digitali raccolti; servizi di preparazione e di movimentazione del materiale; servizi di descrizione/catalogazione. Qui si può consultare la Piattaforma telematica a ciò predisposta:
https://ingate.invitalia.it/esop/guest/go/opportunity/detail?opportunityId=6892.

[25] «Dopo la pubblicazione da parte del MIC dell'avviso relativo alla Linea B del Piano Nazionale Borghi – 380 milioni/EUR per la selezione di 229 progetti di riqualificazione sociale e culturale in altrettanti borghi storici con una popolazione massima di 5000 abitanti – le regioni stanno procedendo a pubblicare manifestazioni di interesse utili ad attivare la Linea A dello stesso investimento. Si punta cioè ad individuare un progetto per regione, dal valore complessivo non superiore a 20 milioni di euro finalizzato a interventi simili a quelli della linea B, ma concentrati in un solo borgo disabitato o caratterizzato da un avanzato processo di declino e abbandono (l'indicatore scelto sono le unità abitative, che non devono essere superiori a 300)», come si apprende da *Osservatorio sul Recovery plan*: https://www.osservatoriorecovery.it/i-bandi-delle-regioni-che-attivano-la-linea-a-del-piano-nazionale-borghi.

L'auspicio del PNRR, d'altronde, trova una conferma (almeno, ragionando *a contrario*) nelle disastrose conseguenze delle chiusure conseguenti allo scoppio della pandemia. Lo sviluppo del turismo, infatti, non ha un risvolto positivo solo dal punto di vista strettamente culturale e neanche costituisce un vantaggio esclusivo delle strutture espressamente dedicate a questo settore. Al contrario, lo sviluppo e la modernizzazione del settore turistico-culturale trascina con sé tutta una serie di attività locali (e dunque incentiva anche l'imprenditoria locale) che altrimenti perderebbero la reale possibilità di restare in vita. E si evidenzi come tali interventi non possano che avvantaggiare soprattutto i piccoli centri o comunque quelle zone che tradizionalmente hanno ricevuto minori attenzioni dall'intervento pubblico, locale, regionale e anche statale. Ciò a dimostrazione, sostanzialmente, di come a fronte di una programmazione centrale della ripresa, grande attenzione, direttamente o indirettamente, sia riservata ai singoli territori, proprio per compensare quello stato di abbandono o arretratezza talvolta determinato non solo dallo scarso intervento delle amministrazioni locali, ma soprattutto dall'assenza proprio di quelle statali.

- **Rivoluzione verde e transizione ecologica:**
  - Il quadro internazionale ed europeo

Al centro del dibattito pubblico degli ultimi anni si colloca, come noto, la discussione sulla salvaguardia dell'ambiente, soprattutto alla luce di fenomeni che iniziano a manifestarsi nella loro estrema gravità, quali, su tutti, il surriscaldamento climatico. Il tema, tra l'altro, è ormai da considerarsi nella sua natura globale, ovvero alla luce del fatto che tutti gli attori politici, nazionali e internazionali, sono stati chiamati, in più momenti, a discutere della possibilità di stabilire politiche comuni che possano effettivamente, nei prossimi anni, generare dei miglioramenti, a partire da una riduzione dell'emissione dei gas a effetto serra.

Un approccio di questo tipo, d'altronde, non sorprende, essendo noto come l'attenzione per l'ambiente abbia rintracciato la sua origine proprio nelle dinamiche del diritto internazionale. Si deve, infatti, a strumenti internazionali l'apparizione, nel linguaggio giuridico, del concetto di ambiente, così come la consapevolezza dei rischi che concernono il suo degrado e dunque l'adozione di strumenti volti a tutelarlo[26], così come è sempre nel diritto internazionale che si assiste alla prima formulazione del principio di sostenibilità[27].

[26] La Dichiarazione di Stoccolma, approvata in occasione della Conferenza sull'ambiente umano indetta dalle Nazioni Unite nel 1972, rappresenta il primo passo della comunità internazionale in questo senso. In quell'occasione, i centotredici Stati partecipanti, oltre varie organizzazioni internazionali, diedero inizio ad un percorso più ampio sulla base del quale l'Assemblea generale dell'ONU ha poi istituito il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), organo cui si deve la negoziazione di molteplici trattati, anche a livello regionale. Nel testo della Dichiarazione emerge sin da subito come la salvaguardia dell'ambiente sia intesa come intrinsecamente connessa a quella del futuro e di chi lo vivrà. Ciò lo si legge già nel primo principio, dove si afferma che tutelare l'ambiente e garantire la qualità delle sue risorse è un dovere da adempiere nei confronti sia del presente che del futuro, ragione per cui è indispensabile dar vita ad una virtuosa pianificazione dei modelli di sfruttamento delle risorse naturali. Di qualche anno successiva, la Conferenza di Rio del 1992 rappresenta un ulteriore passo in avanti della comunità internazionale nella costruzione non solo di un modello globale di salvaguardia dell'ambiente ma anche di tutela delle generazioni future. La Dichiarazione che ne è

Anche l'Unione europea si è resa promotrice della sempre maggiore attenzione dedicata, a livello internazionale, alla salvaguardia dell'ambiente[28], potendosi tracciare una linea evolutiva che ha condotto il principio dello sviluppo sostenibile al centro delle politiche europee[29].

Il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE), non conteneva alcun riferimento alla protezione dell'ambiente. D'altronde, in linea con le tendenze internazionali registratesi a partire dagli anni Settanta, il Primo Programma d'azione approvato nel 1973 ha affermato che lo sviluppo delle attività economiche (richiamato dall'art. 2 del Trattato quale uno dei principali compiti della CEE) non poteva più essere programmato in assenza di una lotta efficace all'inquinamento e senza il miglioramento delle generali condizioni ambientali.

Questa evoluzione verso la costruzione di politiche volte alla salvaguardia dell'ambiente è poi confluita nell'Atto unico europeo (AUE) del 1986, il quale ha formalmente integrato il Trattato di Roma nel senso di dichiarare espressamente gli obiettivi della Comunità in questo senso. Questi ultimi, insieme ai principi che avrebbero guidato la successiva attività delle Istituzioni, comprendevano la lotta all'inquinamento, la salvaguardia del paesaggio europeo[30], la tutela della salute umana, tutto ciò da doversi integrare, chiaramente, con gli altri principi già stabiliti dai trattati istitutivi, in particolare quello di sussidiarietà. L'AUE, inoltre, affidava il potere decisionale in tema ambientale al Consiglio, il quale, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento e del Comitato economico e sociale, doveva deliberare all'unanimità circa l'azione da intraprendere.

---

scaturita, infatti, poggia le sue basi sul rapporto *Brundtland* (*Our Common Future*) del 1987, che rappresenta il primo e probabilmente principale tentativo di individuare una definizione omogenea del principio dello sviluppo sostenibile. In questa direzione, la Dichiarazione di Rio evidenzia l'intenzione di avvicinare la riflessione sulla tutela dell'ambiente a quella sui criteri economico-produttivi adottati dagli attori internazionali. In tal senso, il principio 4 afferma che la salvaguardia dell'ambiente è chiamata a costituire parte integrante del processo di sviluppo economico e non un elemento autonomo. È in questa prospettiva che lo sviluppo economico (che il principio 3 considera un diritto) deve perseguirsi in modo tale che risponda equamente alle necessità ambientali sia della generazione presente che di quelle future. Anche in funzione di ciò, la Dichiarazione formalizza il principio di precauzione, in funzione del quale gli Stati sono tenuti a valutare preventivamente i rischi di impatto ambientale che un'attività attuale potrebbe generare in futuro, alla luce delle migliori tecniche e/o tecnologie disponibili e sulla base di una ponderazione di costi e benefici.

[27] Nel rapporto Brundtland redatto nel 1987 si legge infatti come per sviluppo sostenibile debba intendersi «quello sviluppo che tiene conto delle esigenze del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di raggiungere e soddisfare i loro bisogni e aspettative». D'altronde, quello che viene richiamato quale principio sembra ispirare anche il contenuto di un vero e proprio obiettivo. La sostenibilità, infatti, sottende un bilanciamento di costi e benefici tra presente e futuro che è stato chiamato ad accompagnare la riformulazione dei modelli economici e produttivi, i quali devono fondarsi proprio sulla base dello sviluppo sostenibile. In altri termini, gli strumenti giuridici che verranno menzionati nei paragrafi che seguono auspicano che questo bilanciamento sostituisca l'obiettivo più comune perseguito tradizionalmente dai sistemi economici, ovvero la massimizzazione del profitto, a vantaggio di un'economia che tenga conto oltre che dei fattori produttivi anche di quelli ambientali. Cfr. U. Beyerlin, *Sustainable development*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law,* 2013.

[28] Cfr. B. CARAVITA-L. CASSETTI, *Unione Europea e ambiente*, in B. CARAVITA-L. CASSETTI-A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 83.

[29] P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale,* Milano, 2004, p. 75-76.

[30] R. ARDOLINO, *Pluralità di trattati internazionali e protezione del paesaggio*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2008, 1043-1054.

È però con il Trattato di Maastricht che, parallelamente a quanto stabilito dalla comunità internazionale in occasione della Conferenza di Rio, si assiste ad una piena legittimazione della politica ambientale tra gli obiettivi della Comunità. Il testo revisionato del Trattato CE, all'art. 2, ha indicato quale obiettivo prioritario delle politiche comunitarie la delineazione di una crescita sostenibile e rispettosa dell'ambiente. Proprio in tema di sviluppo sostenibile, d'altro canto, è con il Quinto programma comunitario del 1993 che la Comunità riconosce pienamente l'interdipendenza tra salvaguardia dell'ambiente e sviluppo economico, evoluzione accompagnata da una costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale da tempo riteneva la salvaguardia dell'ambiente un elemento essenziale delle politiche comunitarie.

Una maggiore integrazione di queste ultime con la politica ambientale si registra con il Trattato di Amsterdam del 1997, il quale ha apportato modifiche sostanziali anche rispetto ai processi decisionali in materia. Più nello specifico, da un lato il Trattato ha introdotto una maggiore partecipazione del Parlamento europeo in quanto istituzione di rappresentanza dei popoli europei e, dall'altro lato, ha previsto meccanismi di coordinamento con i singoli Stati membri qualora gli stessi si determinassero ad intervenire sul piano normativo in materie oggetto di provvedimenti di armonizzazione a livello europeo.

Particolare attenzione alla centralità delle politiche ambientali era prevista anche nella parte III del Trattato-Costituzione, del quale tuttavia, come è noto, venne interrotto il processo di ratifica in seguito all'esito negativo delle consultazioni referendarie tenutesi in Francia e Olanda[31]. Lo sviluppo sostenibile è stato però individuato quale obiettivo prioritario dell'Unione dall'art. 3 del Trattato sull'Unione europea, dove si formalizza l'impegno «per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su di un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». Allo stesso modo, anche il Trattato sul funzionamento dimostra come lo sviluppo sostenibile sia stato ampiamente assorbito dalle dinamiche che caratterizzano le politiche dell'Unione. Si leggano, in particolare, gli articoli 11 e 191 del TFUE, dove si promuove l'integrazione tra fattori economici, sociali e produttivi e, appunto, l'instaurazione di un alto livello di protezione dell'ambiente. Anche l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione consacra l'impegno di quest'ultima in merito alla salvaguardia ambientale e rispetto alla promozione di uno sviluppo economico sostenibile. La disposizione, tuttavia, non dichiara un diritto autonomamente azionabile bensì un principio-obiettivo che si rivolge, essenzialmente, agli organi legislativi dell'Unione e degli Stati membri[32].

Ed è anche in funzione di questo principio-obiettivo che agli inizi del 2020 la Commissione europea ha dato un significativo impulso allo sviluppo della politica ambientale dell'Unione tramite l'approvazione del c.d. *Green New Deal*. Si tratta di un progetto ambizioso volto a determinare una conversione "verde" dell'economia del vecchio continente. Sono molteplici, in realtà, gli ambiti menzionati dall'accordo in cui l'Unione si propone di intervenire al fine di promuovere

[31] Cfr. P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2019; cfr. G. CÁMARA VILLAR, *Los Derechos Fundamentales en el proceso histórico de construcción de la Unión Europea y su valor en el Tratado Constitucional*, en *ReDCE*, núm. 4, 2005, en http://www.ugr.es/~redce/.

[32] Cfr. J. H. JANS-H. H. B. VEDDER, *European Environmental Law*, Groningen, 2008.

un'economia sostenibile: i processi produttivi; la mobilità dei cittadini e l'implementazione dei servizi pubblici in questo senso; il ricorso alle energie rinnovabili; la preservazione degli ecosistemi e della biodiversità; la promozione di un sistema alimentare *eco-friendly*. La principale ambizione del Patto verde, tuttavia, è quella di raggiungere la c.d. *climate neutrality* entro il 2050. È proprio in tema di cambiamenti climatici, infatti, che la presidenza von der Leyen si è proposta di affrontare la sfida più complessa individuando un primo obiettivo di breve scadenza, ovvero quello di registrare una riduzione nella emissione di gas del 50% entro il 2030[33].

- **Il quadro nazionale**

Alla luce di quanto appena osservato, è interessante rilevare come la Costituzione italiana, almeno nella sua formulazione originaria, non contenesse alcun riferimento espresso al concetto di ambiente, al pari, tra l'altro, di altre Carte costituzionali o Carte internazionali rivolte alla protezione dei diritti fondamentali. Quanto avvenuto a livello internazionale e sovranazionale, però, ha inevitabilmente influito anche sul panorama interno e dunque dettato un'evoluzione dell'ordinamento nazionale e della Carta (sia sul piano prescrittivo che interpretativo) che ad oggi permette di verificare come la tutela dell'ambiente goda di una copertura costituzionale.

Ciò è stato possibile soprattutto grazie all'attività interpretativa della Corte costituzionale, la quale, intercettando nuove istanze e dunque tutte quelle esigenze generate dal progresso, ha espresso tramite la sua giurisprudenza la necessità di riconoscere all'ambiente uno spazio tra le garanzie della Legge fondamentale[34]. Più nello specifico, la tutela costituzionale dell'ambiente è stata costruita sulla base di una lettura evolutiva dell'art. 9 Cost., laddove il termine "paesaggio", inizialmente inteso esclusivamente nella sua componente visiva, è stato letto in chiave più ampia, comprendendo, appunto, anche il concetto di ambiente come lo si intende oggi.

Quest'operazione ermeneutica è stata il risultato di una lettura combinata dell'art. 9 e dell'art. 32, ritenendosi che la salubrità dell'ambiente incida inevitabilmente su quella dell'individuo. È così, invero, che la Consulta è giunta a qualificare la tutela dell'ambiente quale «valore

[33] Cfr. S. CAVALIERE, *Il progetto Green New Deal e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2020.

[34] L'elasticità della Costituzione, tuttavia, non è una conseguenza diretta dell'opera interpretativa della Corte. O meglio, quest'ultima è da intendersi come lo strumento tramite cui accedere al testo costituzionale e attivare una elasticità già presente (perché volutamente "installata") al suo interno. È in questa prospettiva che è stata sottolineata «una indubbia virtù della Carta costituzionale italiana» (Cfr. M. P. IADICICCO, *Settant'ani di rigidità costituzionale. Il limite del testo fra modifiche tacite ed interpretazioni creative*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, atti del convegno *"Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale"*, 2018, 30), ovvero il suo essere «aperta» (S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, p. 409) e «a virtualità multiple» (A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 2016, 357), e cioè un testo naturalmente «aperto a plurimi svolgimenti» e «vocato al moto» (Cfr. M. P. IADICICCO, *Settant'ani di rigidità costituzionale. Il limite del testo fra modifiche tacite ed interpretazioni creative*, cit., 30.). È in ciò che si registra la straordinaria lungimiranza del Costituente, lì dove ha previsto che i principi e i diritti sanciti nella Carta non avrebbero dovuto frenare l'inevitabile progresso della società, bensì accompagnarlo. Questo significa che l'elasticità del testo costituzionale, pur permettendone l'evoluzione, al tempo stesso ne evita lo "strappo", in quanto, essendo prevista già dall'origine la necessità di un aggiornamento dei significati della Carta in funzione dell'avanzare della società (e quindi della cultura, dei costumi, della tecnologia, ecc.), l'interpretazione evolutiva del disposto costituzionale è comunque funzionale a conservarne la rigidità.

costituzionale»[35]. Il Giudice delle Leggi ha sottolineato, infatti, che «l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita» e che «la sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto»[36].

È sulla scorta della giurisprudenza costituzionale che il Parlamento italiano, lo scorso 8 febbraio 2022, ha approvato una revisione del testo dell'art. 9 Cost., al quale, nello specifico, si aggiunge un terzo comma che recita come segue: «La Repubblica tutela l'ambiente e l'ecosistema, protegge le biodiversità e gli animali, promuove lo sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni». L'esigenza di intervenire sul testo costituzionale è significativa, perché permette di rilevare la centralità della questione, sia nella politica nazionale ma soprattutto sovranazionale e internazionale, considerato che la spinta propulsiva ad attuare una modifica di un principio fondamentale (sarebbe la prima volta) sembra provenire proprio "dall'esterno".

Tuttavia, bisogna ricordare come un riferimento alla tutela dell'ambiente, seppure in forma non organica, avesse fatto già la sua apparizione grazie ad una revisione costituzionale[37], la quale, tra l'altro, sembra fornire un elemento di riflessione in merito alla presente ricerca. Si rinviene un espresso richiamo alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, infatti, all'interno dell'art. 117 Cost., laddove i due ambiti di intervento sono qualificati come materie di competenza esclusiva dello Stato[38].

[35] «Il patrimonio paesaggistico e ambientale costituisce eminente valore cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo (art. 9, secondo comma), imponendo alla Repubblica – a livello di tutti i soggetti che vi operano e nell'ambito delle rispettive competenza istituzionali – di perseguirne il fine precipuo di tutela». Cit. sentenza della Corte costituzionale n. 167 del 1987. V. anche sentenza della Corte costituzionale n. 94 del 1985, in cui si parla di «principii fondamentali».

[36] Cit. sentenza della Corte costituzionale n. 641 del 1987.

[37] Lo stesso non può dirsi per il principio di sostenibilità, dove non può che segnalarsi una vera e propria peculiarità dell'attuale dettato costituzionale. È interessante segnalare, infatti, come il principio in parola sia stato inserito in Costituzione con la revisione del 2012 in materia di equilibrio di bilancio, rinvenendone la formulazione all'art. 97 Cost.. Il legislatore, pertanto, ha dato allo stesso una collocazione ulteriore e distinta (per quanto ugualmente rilevante) all'interno della Carta. Sul punto, cfr. M. Luciani, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, 1993, 53 ss; ID., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Corte costituzionale, 22 novembre 2013; L. Madau, *è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione,* in *Osservatorio Aic*, 2017; C. Pinelli, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 551; Rivosecchi G., *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 3, 2016.

[38] Cfr. P. BILANCIA, *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2019, pp.331-351.

- **Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**

Quest'ultimo dato non deve però confondere. Se è vero, infatti, che le missioni in materia di transizione ecologica costituiscono un punto nevralgico delle politiche europee promosse attraverso il Green New Deal e il Next Generation EU e dunque, di riflesso, anche del PNRR, è anche vero che una realizzazione della missione *green* non potrebbe prescindere da un efficiente coordinamento tra tutti i livelli di governo del territorio. Sul punto, si evidenzi come ciò discenda anche dalla trasversalità della materia ambientale, da doversi considerare una "destinazione" comune, direttamente o indirettamente, di tutte le missioni promosse.

Questa osservazione non vuole fare altro che affermare, o comunque sottolineare ulteriormente, la centralità della rivoluzione verde all'interno del PNRR ma soprattutto in capo al decisore politico, europeo e nazionale, laddove è ormai chiaramente maturata la coscienza (e la diffusione del Covid ha contribuito in tal senso) che il modello economico sinora promosso non sia più sostenibile e che i rischi del degrado ambientale siano molteplici.

a) Agricoltura sostenibile

Come primo ambito di intervento in materia di rivoluzione verde, il PNRR individua, coniugandoli sotto un'unica matrice, i temi dell'economia circolare e dell'agricoltura sostenibile. In queste materie, come si evince leggendo il testo del Piano, è evidente l'attenzione alle esigenze dei singoli territori e dunque anche il coinvolgimento attivo degli enti territoriali rispetto al corretto raggiungimento degli obiettivi prefissati; e ciò vale sia da un punto di vista strettamente economico, considerato che il settore primario costituisce, soprattutto in alcune aree del paese, il principale motore di sviluppo, sia da un punto di vista, per così dire, organizzativo, dato che alcune delle competenze cui rimanda questa sezione del PNRR (si veda, per esempio, il riciclo dei rifiuti urbani) sono normalmente gestite su più livelli di governo.

A ben vedere, in realtà, tale componente del Piano si inserisce all'interno di una più ampia strategia dell'Unione europea già promossa dal Piano d'azione sull'economia circolare e "Dal produttore al consumatore", fulcro del *Green Deal*. Inoltre, nel 2020 l'Italia ha recepito le direttive del "Pacchetto Economia Circolare", rivolte proprio al raggiungimento di specifici obiettivi di riciclo di rifiuti.

E allora, tale componente del PNRR «si prefigge l'obiettivo di una filiera agroalimentare sostenibile, migliorando la competitività delle aziende agricole e le loro prestazioni climatico-ambientali, rafforzando le infrastrutture logistiche del settore, riducendo le emissioni di gas serra e sostenendo la diffusione dell'agricoltura di precisione e l'ammodernamento dei macchinari», al fine, sostanzialmente, di «sfruttare tutte le nuove opportunità che la transizione porta con sé in uno dei settori di eccellenza dell'economia italiana». Si specifica, inoltre, che l'intervento è destinato a compiersi in maniera equa su tutto il territorio italiano, in modo tale da favorire l'autonomia nella transizione anche alle

zone periferiche (si parla di «piccole isole») che altrimenti resterebbero fuori dal reale progresso in campo di bioeconomia e circolarità[39].

In materia di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti, il PNRR individua le molteplici criticità che caratterizzano il territorio italiano sul punto, facendo riferimento, in particolare, all'arretratezza e alla fragilità dei sistemi di smaltimento, da un lato, e alle "infiltrazioni" criminali che ne determinano, talvolta, l'illegalità. In tal senso, nel testo si percepisce una elevata attenzione rispetto alla situazione del Centro-Sud Italia, dove, come è noto, si sono registrati negli anni situazioni particolarmente critiche in questo ambito.

Proprio per queste ragioni, nella missione in oggetto si individua molto chiaramente la convergenza di due tendenze distinte. Da un lato, quella "decentrante", ovvero rivolta al finanziamento, a vantaggio degli enti locali, della modernizzazione degli impianti, della promozione di un certo livello di innovatività e, in tal senso, anche nello sviluppo di target di riciclo specifici (in particolare, si segnala come in Italia sia del tutto assente la pratica del riciclo relativamente a determinati materiali, in primo luogo della plastica, laddove si proceda ancora alla raccolta di "rifiuti plastici misti" senza la realizzazione di una necessaria differenziazione al loro interno).

Dall'altro lato, vi è una tendenza "accentratrice" che si propone, sostanzialmente, di annullare, tramite meccanismi di monitoraggio azionati a livello centrale, le criticità già segnalate di alcune zone del Paese. In particolare, tale monitoraggio avverrà tramite l'impiego di satelliti, droni e tecnologie di intelligenza artificiale e un sistema di tracciabilità di supporto alle forze dell'ordine. Sempre nell'ambito di questa seconda tendenza, il PNRR prevede uno specifico intervento a sostegno degli Enti locali. Più nello specifico, il Ministero per la transizione ecologica e quello per lo sviluppo economico offriranno supporto a questi ultimi attraverso società interne che coadiuveranno le stazioni appaltanti all'applicazione dei criteri ambientali stabiliti a livello nazionale.

Ulteriori azioni sono previste al fine di sviluppare una filiera agroalimentare sostenibile. I campi in cui intervenire sono molteplici e vanno, per esempio, dalla riduzione dell'impatto ambientale del sistema dei trasporti nel settore agroalimentare alla riduzione degli sprechi alimentari. Interventi specifici a sostegno delle singole aree del Paese sono quelli diretti

[39] Il 14 dicembre 2021 è stato pubblicato il decreto direttoriale 390/2021, volto al finanziamento del "Programma isole verdi", «finalizzato a promuovere il miglioramento e a rafforzare, in termini ambientali ed energetici, i Comuni delle 19 Isole minori non interconnesse, attraverso la realizzazione di progetti integrati di efficientamento energetico e idrico, mobilità sostenibile, gestione del ciclo rifiuti, economia circolare, produzione di energia rinnovabile e diverse applicazioni per gli usi finali. Il Programma è rivolto ai 13 Comuni delle 19 Isole minori non interconnesse (Isola del Giglio, Capraia, Ponza, Ventotene, Isole Tremiti, Ustica e Pantelleria, Leni, Malfa e Santa Marina Salina, Favignana, Lampedusa e Lipari) che dovranno presentare progetti entro il 13 aprile 2022. Per i territori insulari era già attivo il Piano Isole Minori (M1C2, Investimento 3.4), diretto a dotare con 60 milioni/EUR 18 isole minori (Capraia, Favignana, Lipari, Stromboli, Alicudi, Panarea, Filicudi, Salina, Lampedusa, Linosa, Pantelleria, Ustica, Ponza, Ventotene, Asinara, Isole Tremiti, Isole Pelagie, isole Sulcitanee) di un *backhauling* sottomarino in fibra ottica. Il 18 novembre 2021 è stato completato da Infratel il progetto di fattibilità tecnico economica del Piano Isole Minori, approvato con il decreto del MiSE del 22 giugno 2021. È stato lanciato il bando di gara, aperto fino al 22 dicembre 2021», come si apprende da https://www.osservatoriorecovery.it/le-misure-del-pnrr-per-i-territori-insulari/.

alla innovazione e alla "meccanizzazione" del settore agricolo e alimentare, in particolare attraverso contributi in conto capitale diretti ad agevolare il ricorso a nuove tecnologie in tutto il processo produttivo agricolo.

In questa direzione, sono in realtà due le azioni che, in maniera più incisiva o comunque maggiormente evidente, denotano l'attenzione del Piano a sostegno degli enti locali. Una ha riguardo alle piccole isole, caratterizzate da un «elevato potenziale miglioramento in termini ambientali/energetici. Queste ultime, in particolare, vengono individuate come «laboratorio» per lo sviluppo di progetti green e auto-sufficienti, soprattutto nel campo energetico tramite l'integrazione di fonti rinnovabili. L'altra ha invece riguardo alle aree rurali e di montagna intendano «sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono» (acqua, boschi, paesaggio in generale). In particolare, vuole favorirsi la nascita di c.d. "green communities" (anche tra loro coordinate e/o associate) che, grazie ad un rapporto sussidiario e di scambio con le aree urbane e metropolitane, possano promuovere piano di sviluppo sostenibili sul piano energetico, ambientale, economico e sociale[40].

A conclusione della illustrazione di queste azioni, il Piano fa un passaggio fondamentale relativo alla componente in oggetto, relativo all'elemento culturale e alla consapevolezza su temi e sfide ambientali. In particolare, contenuti *omni-channel*, piattaforme in *open access* e la partecipazione di *influencer* e leader di pensiero, il PNRR mira a sensibilizzare maggiormente la popolazione, compresa quella più giovani, sui rischi legati al degrado ambientale, al cambiamento climatico e allo stile di vita sinora prevalente nella società.

In questa prospettiva, il 27 dicembre del 2021 è stato pubblicato un avviso da parte del Ministero dell'istruzione per la realizzazione di ambienti e laboratori per l'educazione e la formazione alla transizione ecologica. Più nello specifico, sono previste due azioni, "Edugreen: laboratori di sostenibilità per il primo ciclo" e "Laboratori green, sostenibili e innovativi per le scuole del secondo ciclo". La prima prevede l'allestimenti di giardini e orti didattici, mentre la seconda laboratori incentrati sulla transizione ecologica per le regioni del mezzogiorno[41].

b) Energia rinnovabile

Come è noto, quello dell'energia rinnovabile è forse l'ambito che, sintetizzando gran parte degli obiettivi green del Piano, racchiude tutte le principali sfide, sia a livello nazionale che

[40] «La ministra Gelmini ha svolto l'audizione in merito all'attuazione del PNRR presso la Commissione Bilancio della Camera dei deputati. Nel corso del suo intervento, la ministra ha tracciato il cronoprogramma attuativo dell'investimento 3.1 Green Communities della Missione 2 Componente 1 del PNRR, di cui è titolare il Ministero per gli Affari Regionali. La Ministra ha comunicato che entro febbraio saranno selezionate 3 progetti pilota in Conferenza Stato Regioni. Le risorse per l'individuazione di ulteriori 30 Green Communities verranno assegnate entro novembre 2022 (probabilmente tramite bandi regionali). Gli affidamenti dovranno avvenire entro marzo 2023 e i lavori dovranno concludersi entro giugno 2026». La notizia è estrapolata dal seguente link: https://www.osservatoriorecovery.it/il-v-bando-in-attuazione-della-legge-338-2000-per-la-costruzione-degli-alloggi-per-studenti-missione-4-componente-1-riforma-1-7/.

[41] Il bando può essere consultato al seguente link: https://www.siadsrl.net/progetti-e-bandi-per-la-scuola/pon-edugreen-e-laboratori-green.

europeo e internazionale, cui è chiamata la società contemporanea. La scienza ha ormai ampiamente dimostrato come il cambiamento climatico, le cui conseguenze sono devastanti sotto molteplici prospettive, dipenda da un modello produttivo e di sviluppo non sostenibile e non rispettoso delle esigenze ambientali[42]. L'elemento critico è determinato proprio dal ricorso eccessivo a risorse energetiche climalteranti, di cui si chiede appunto la riduzione, sino al totale abbandono, a vantaggio di quelle rinnovabili. È proprio in questo senso, d'altronde, che si muovono i principali accordi sovranazionali e internazionali in materia di lotta ai cambiamenti climatici, su tutti l'accordo di Parigi e il già menzionato *European Green Deal*.

Sulla base di ciò, la prima linea di investimento individuata dal Piano richiede l'incremento della quota di energie rinnovabili, obiettivo che può fare affidamento su un'abbondanza di tali risorse su tutto il territorio nazionale e sul ricorso a tecnologie già implementate nel paese. Ciò non potrebbe non passare, evidentemente, attraverso l'innovazione e la digitalizzazione dei macchinari e in generale delle imprese, soprattutto quelle agricole, che determinano un impatto più significativo del territorio. Inoltre, emerge come la comunità scientifica abbia già espresso una prevalenza per specifiche fonti energetiche che effettivamente permetterebbero di raggiungere, come richiesto dagli accordi europei e internazionali, una sostanziale neutralità climatica del sistema produttivo. Tra questi, si evidenziano i vantaggi del biometano e soprattutto dell'idrogeno, al cui ricorso sono legate le più ambiziose prospettive della totale decarbonizzazione, dai trasporti, alle strade fino al generale miglioramento della qualità della vita.

Per quanto riguarda gli enti locali, relativamente agli obiettivi energetici, particolare attenzione è rivolta ai Comuni di piccole dimensioni, ovvero con meno di 5.000 abitanti e talvolta a rischio di spopolamento. Tenendo conto del fatto che saranno proprio le PA, le famiglie e le imprese che vivono in questi territori a subire il maggior impatto economico-sociale della transizione energetica, il PNRR, anche al fine di favorire una maggiore coesione sociale, si propone di sostenerne con strumenti specifici l'economia. L'azione prevede un investimento volto «a garantire le risorse necessarie per installare circa 2.000 MW di nuova capacità di generazione elettrica in configurazione distribuita da parte di comunità delle energie rinnovabili e auto-consumatori di energie rinnovabili che agiscono congiuntamente». Tale intervento dovrebbe condurre a una riduzione della emissione di gas serra stimata in circa 1,5 milioni di tonnellate di CO_2 all'anno.

c) Mobilità sostenibile

Gli anni della pandemia sembrano aver segnato un trend positivo in termini di numero di persone che affidano i loro spostamenti a mezzi non inquinanti, in particolar modo biciclette. Ciò significa che, a fronte di un acquisto e di un utilizzo in Italia tradizionalmente elevato di automobili, la comunità inizia a prendere coscienza, in maniera sempre più evidente dei vantaggi legati all'utilizzo di un mezzo non inquinante. Ebbene, anche alla

[42] Cfr. F. SCUTO, *La governance del settore energia e gas attraverso la "rete" europea delle autorità indipendenti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007; ID., *Governance e mercato unico dell'energia : il network delle autorità nazionali*, in *Astrid Rassegna*, 2008.

luce di questi dati, nella prospettiva della decarbonizzazione, la promozione di una mobilità sostenibile sembra essere non solo un obiettivo perseguibile ma forse quello dove il progresso economico e sociale ha sedimentato basi solide per una sua celere affermazione[43].

Ebbene, ciò vale proprio a partire dalla promozione di una crescita ancora ulteriore del settore ciclistico tramite la realizzazione e la manutenzione di reti ciclabili, destinate sia a scopi turistici, ma anche, e questa forse è la sfida più importante, agli spostamenti quotidiani all'interno delle realtà urbane. Anche qui si rileva un deficit delle regioni del sud, motivo per il quale il PNRR destina il 50% dei fondi previsti alle stesse.

Mantenendo il focus sugli enti locali, e in modo particolare sulle aree metropolitane delle maggiori città italiane, il Piano prevede fondi a sostegno del trasporto rapido di massa, altro settore la cui crescita dovrebbe favorire un calo della domanda di automobili private. Ci si riferisce, in particolare, a metro, tram, filovie e funivie. Nella medesima prospettiva, risulta interessante anche il finanziamento a vantaggio del trasporto elettrico, sia privato che pubblico. In entrambi i casi, è evidenziato il coinvolgimento degli enti locali, anche se, naturalmente, in termini diversi. Rispetto ai mezzi elettrici privati, il Piano prevede l'installazione di 13.755 punti di ricarica rapida nei centri urbani, che costituiscono un ovvio incentivo (nonché imprescindibile elemento) al fine di favorire la "conversione" della mobilità privata. Relativamente al trasporto pubblico, invece, è previsto il rinnovo delle flotte autobus, al fine di renderli, anche adottando mezzi a propulsione alternativi, a basso impatto ambientale.

d) Efficienza energetica

Come si ricorda nel PNRR, «gli edifici italiani rappresentano più di un terzo dei consumi energetici del Paese», anche considerato che la maggior parte degli stessi è stata realizzata quando ancora non erano stati adottati, tramite la relativa normativa, i criteri per il risparmio energetico. Sul punto, il Piano si propone di intervenire in una duplice prospettiva, ovvero a vantaggio sia di edifici pubblici, che di edifici privati.

Tra i primi rientrano innanzi tutto le scuole (per le quali è stato creato un apposito portale informativo[44]), laddove l'intervento che si propone, dinanzi ad edifici fatiscenti ed

[43] «Il Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili (MIMS) ha definito gli atti di ripartizione e di assegnazione delle risorse per oltre 60,1 miliardi del PNRR e del Piano Complementare, un valore pari al 98% del totale di sua competenza (61,4 miliardi). I soggetti attuatori destinatari delle risorse sono: Rete Ferroviaria Italiana (Rfi), responsabile di investimenti pari a 35 miliardi di euro (57,%), le Regioni e gli Enti territoriali, cui sono assegnati 13,4 miliardi di euro (21,9%), i concessionari e società di gestione, cui competono interventi per 7 miliardi (11,4%), le Autorità di Sistema Portuale, responsabili di investimenti per 3 miliardi (4,9%), le imprese e altri soggetti economici (1,6 miliardi, pari al 2,5%), i Provveditorati Opere Pubbliche del Mims (1,4 miliardi, pari al 2,3%). Di questi, 25,6 miliardi di euro sono destinati a investimenti in infrastrutture e mobilità sostenibili 'territorializzati', ossia risorse assegnate a Regioni ed Enti locali per progetti di propria competenza o assegnate ad altri soggetti attuatori per interventi che ricadono su specifici territori, come il caso dei porti e delle reti ferroviarie regionali», come si apprende da https://www.osservatoriorecovery.it/la-conferenza-stampa-del-presidente-draghi-oggi-alle-10-30-2/.

[44] L'intenzione è quella di consentire a tutti i cittadini di entrare a conoscenza dei progetti realizzabili o da realizzare nell'ambito dell'istruzione, il portale è consultabile al seguente link: https://pnrr.istruzione.it/avvisi/.

economicamente non convenienti, coincide con la costruzione di nuovi edifici[45]. Ciò vale soprattutto per quelli situati in zone ad alto rischio sismico e in funzione, principalmente, di ragioni di sicurezza[46]. Ma non solo, più in generale la destinazione di fondi al rinnovamento degli edifici scolastici vuole avere un impatto positivo sui singoli territori interessati e le comunità che li abitano, ovvero promuovere uno sviluppo sostenibile del territorio e quindi valorizzarne gli specifici potenziali. Nell'ambito degli edifici pubblici rientrano anche quelli giudiziari, laddove si dichiara che un intervento tempestivo per il rinnovamento degli stessi vuole contribuire alla «creazione di un contesto urbano rinnovato a beneficio degli utenti e dell'intera comunità».

Relativamente all'edilizia residenziale privata e pubblica, invece, il PNRR riconferma la misura del Superbonus 110 per cento e ne estende la possibilità di accesso sul piano temporale (la estende, a determinate condizioni, fino al 2023). Anche in questo caso, è dichiarata l'attenzione del Piano allo sviluppo dei singoli territori. In particolare, oltre all'evidente vantaggio del rinnovamento, soprattutto energetico, degli edifici, il PNRR vuole stimolare le economie locali attraverso la creazione di posti di lavoro «nella filiera dell'edilizia e della produzione di beni e servizi per le abitazioni con potenziale impatto sulle categorie deboli colpite dalla pandemia»[47].

e) territorio e risorse idriche

Nell'ambito della transizione verde, il tema della tutela del territorio e delle risorse idriche è forse quello che, sempre nell'ottica di coinvolgere tutti i livelli di governo del territorio, si presenta maggiormente ricco di implicazioni. Ciò vale a partire dall'obiettivo, per così dire,

[45] In questa prospettiva, sono stati ad oggi presentati bandi per 5 miliardi di euro, di cui: « 3 miliardi per il Piano per gli asili nido e le Scuole dell'infanzia (2,4 miliardi per la fascia 0-2 anni, di cui il 55,29% di queste risorse andrà al Sud e 600 mln per la fascia 3-5, di cui il 40% al Sud); 800 milioni per la costruzione di 195 nuove scuole (il 40% delle risorse andrà al Sud); 400 milioni per l'incremento delle mense scolastiche (il 57,68% delle risorse andrà al Sud); 300 milioni (il 54,29% delle risorse andrà al Sud) per la costruzione/riqualificazione di palestre; 710 milioni per il Piano di messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole (il 40% delle risorse andrà al Sud). Per quest'ultima misura, le Regioni individuano gli Enti da ammettere a finanziamento sulla base delle programmazioni regionali», come si apprende da https://www.osservatoriorecovery.it/la-presentazione-dei-bandi-da-5-miliardi-del-ministero-dellistruzione/.

[46] Come si apprende da Osservatorio Recovery Plan, «il Ministero dell'interno ha annunciato l'imminente pubblicazione del decreto contenente le modalità di presentazione delle richieste per l'accesso ai contributi per la progettazione definitiva ed esecutiva relativa ad interventi di "messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, di messa in sicurezza ed efficientamento energetico delle scuole, degli edifici pubblici e del patrimonio, nonché per investimenti di messa in sicurezza di strade". Il comunicato si riferisce alle risorse del Fondo progettazione enti locali (art. 1 commi 51-58, L. 160/2019 – legge di bilancio 2020), la cui dotazione è stata aumentata di ulteriori 150 milioni/EUR per ciascuno degli anni 2022 e 2023 (e art. 1, co. 415, L. 234/2021. lett. a – legge di bilancio 2022), per un totale di 300 milioni/EUR. Nel 2022 le richieste dovranno essere trasmesse entro il 15 marzo e i contributi saranno assegnati entro il 15 aprile».

[47] In questa direzione, si veda anche l'Avviso pubblico da 200 milioni per la promozione dell'ecoefficienza e la riduzione dei consumi energetici nelle sale teatrali e nei cinema, per il quale «possono presentare domanda di contributo i soggetti pubblici e privati proprietari o gestori di sale teatrali e/o sale cinematografiche sull'intero territorio nazionale. Al fine di assicurare una distribuzione dei fondi in linea con quanto previsto nel PNRR, il 40% delle risorse complessive dell'investimento sarà riservato alle regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna)», come si apprende dal comunicato stampa del Ministero della Cultura.

generale di questa missione, ovvero quello di rendere i territori resilienti rispetto ai cambiamenti climatici cui dovranno far fronte la natura e la biodiversità[48].

A tal fine, il Piano prevede la destinazione di fondi a favore di un sistema di monitoraggio e previsione, individuando tali strategie come la modalità più idonea a mettere in campo, da un lato, progetti di sviluppo e, dall'altro, strumenti volti a far fronte alle future emergenze che riguarderanno i nostri territori. Si evidenzia, invero, come il ricorso a tecnologie avanzate permetterà di controllare da remoto ampie fasce territoriali.

Per quanto riguarda le aree urbane, sono previsti un insieme eterogeneo di interventi volti ad aumentare la resilienza dei rispettivi territori. In particolare, vengono rilevati (anche sulla base di un'indagine della Corte dei Conti) le difficoltà delle stesse a gestire e/o prevenire i rischi del dissesto idrogeologico. Proprio per tali ragioni, si prevede una riforma volta a: semplificare e accelerare le procedure degli interventi; rafforzare le strutture tecniche di supporto dei commissari straordinari; potenziare le capacità operative delle Autorità di bacino distrettuale e delle Province; dare luogo a una maggiore interoperabilità dei diversi sistemi informatici.

Hanno riguardo alle aree urbane, e più nello specifico a quelle metropolitane, anche le azioni rivolte alla salvaguardia della qualità dell'aria e della biodiversità attraverso la tutela delle aree verdi. La perdita di biodiversità, l'inquinamento atmosferico e naturalmente il cambio climatico hanno un chiaro impatto negativo sulla salute e il benessere dei cittadini delle grandi aree urbanizzate[49].

---

[48] Sono stati messi a disposizione del Mezzogiorno 313 milioni di euro, finanziati dal programma europeo React-EU, destinati a ridurre le dispersioni di acqua e migliorare la qualità del servizio erogato ai cittadini nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Come si apprende da Osservatorio Recovery Plan, L'intervento deve servire una popolazione maggiore di 100.000 abitanti e coincidere con l'intero ambito o sub-ambito territoriale ottimale (salvo casi specifici con una popolazione servita inferiore a 100.000 abitanti). Inoltre, esso non deve prevedere finanziamenti provenienti da altri fondi comunitari, nazionali e regionali e deve possedere come requisito minimo di maturità progettuale lo studio di fattibilità. L'intervento si rivolge a reti di distribuzione, porzioni di rete o gruppi di reti che risultano particolarmente critici. Il contributo riconoscibile per ogni proposta ammessa a finanziamento è preferibilmente compreso tra 10 milioni e 50 milioni di euro. Esso avviene in forma di sovvenzione diretta. Le spese ammissibili riguardano la realizzazione dei lavori e le forniture, ma anche spese tecniche di progettazione, verifica, validazione, direzione dei lavori, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, collaudo».

[49] «La Conferenza Unificata del 20 dicembre ha approvato lo schema di decreto contenente l'avviso per accedere a 900 milioni di euro destinati al miglioramento delle reti idriche (M2C4, investimento 4.2). Il 40% delle (360 milioni) è destinato prioritariamente alle Regioni del Mezzogiorno. Le richieste di finanziamento dovranno essere presentate dagli Enti di Governo d'Ambito in due finestre temporali: entro 60 giorni dalla data di pubblicazione dell'Avviso sulla Gazzetta Ufficiale (630 milioni) ed entro il 31 ottobre 2022 (270 milioni). Gli interventi finanziabili comprendono, tra gli altri, l'installazione di strumenti tecnologici per la misura delle portate, delle pressioni e dei livelli d'acqua nei serbatoi, la modellazione idraulica della rete, la pre-localizzazione delle perdite tramite metodi classici e innovativi, come radar, scansioni da satellite, interventi di manutenzione straordinaria, l'installazione di 'contatori intelligenti' per la misurazione dei volumi consumati dall'utenza. Con questa intesa il MIMS ha definito gli atti di ripartizione e di assegnazione delle risorse per oltre 60,1 miliardi del PNRR e del Piano Complementare, un valore pari al 98% del totale di sua competenza (61,4 miliardi). Il MIMS ha pubblicato anche il dettaglio del riparto di tutte le risorse al momento territorializzate per Regioni e Province Autonome (25,6 miliardi), con possibilità di accedere ai dati specifici per ogni Regione italiana. Qui, ad esempio, i progetti previsti per Regione Lombardia. Per il dettaglio generale sugli interventi PNRR del MIMS si rimanda invece alla presentazione e alla relazione di sintesi pubblicata dal

- **Inclusione e coesione:**
  - *Il quadro del riparto delle competenze alla luce della Carta costituzionale*

Tracciare un riparto delle competenze in materia di inclusione e coesione, termini che corrispondono alla missione 5 del PNRR, non è un'operazione agevole. In maniera ancora più evidente rispetto alle altre missioni del Piano, infatti, qui emerge non solo la estrema trasversalità di ogni singolo obiettivo, ma anche la grande platea di soggetti direttamente ed espressamente interessati ai benefici che gli investimenti previsti si propongono di produrre. Dal lavoro alla famiglia, dalla parità di genere alle giovani generazioni, passando per il sostegno al terzo settore.

Ma è proprio ragionando in questi termini che emerge una peculiarità, e cioè come in questo ambito si registri il più ampio coinvolgimento delle Regioni se si ha riguardo al riparto di competenze legislative come formulato nell'art. 117 Cost.. Leggendo l'art. 117 Cost., infatti, emerge come gli interventi oggetto di questa missione possano essere in gran parte ricompresi tra le materie di competenza legislativa concorrente. Si pensi, su tutte, alla competenza in materia di tutela del lavoro, istruzione e professioni.

Ciò permette di affermare, allora, come quello della coesione – da leggersi, come vedremo, in stretta connessione con l'inclusione – è un obiettivo che si rivolge, direttamente o indirettamente, ai singoli territori, soprattutto quelli del meridione, e che richiede il reale supporto degli enti locali al fine di una sua effettiva realizzazione.

Questo dato dipende anche da un fattore ulteriore, e cioè che gli elementi del Piano riconducibili all'ambito dedicato a inclusione e coesione sono quelli che si caratterizzano per una intrinseca trasversalità. Già solo leggendo l'indice del PNRR relativo alle pagine che hanno ad oggetto tali argomenti, è infatti evidente come quanto stabilito si riconnetta in maniera forte a tutti gli ulteriori punti già analizzati.

Dalla sostenibilità dello sviluppo economico fino alla digitalizzazione, infatti, tutte le aree di azione che caratterizzano il PNRR sembrano convergere nei comuni obiettivi della coesione. Tra questi, si pensi anche ai settori dello sport e della cultura, qualificati quali validi e imprescindibili strumenti in questo senso. Sul punto, nel testo si legge espressamente come «nella definizione ed esecuzione dei progetti a valenza sociale e territoriale di questa missione sono protagonisti i comuni e in particolare le aree metropolitane, dove le condizioni di disagio sociale e di vulnerabilità sono più diffuse. Il coinvolgimento degli enti locali è fondamentale per assicurare anche il finanziamento a regime dei nuovi servizi forniti che dovrà, nel corso della programmazione del Bilancio dello Stato dei prossimi anni, essere opportunamente rafforzato».

Ministero. Le risorse che devono ancora essere assegnate ammontano a 1,2 miliardi e riguardano i progetti per la sperimentazione dell'idrogeno nel trasporto stradale e ferroviario (530 milioni), il monitoraggio tecnologico di ponti e viadotti su strade statali e autostrade (450 milioni) e la digitalizzazione dei sistemi di logistica (250 milioni). Le assegnazioni relative a tali progetti, di particolare complessità, avverranno nel corso del primo trimestre del 2022».

a) Lavoro

Quanto appena affermato vale a partire dal lavoro e in generale dalle politiche occupazionali, ambiti di intervento che, come è evidente, sottendono molteplici implicazioni. Il primo obiettivo del PNRR, in tal senso, è quello di contrastare la disoccupazione e potenziare quella che nel piano si definisce "occupabilità"[50]. Il termine utilizzato, di fatti, è di grande interesse, se si considera che la prima preoccupazione cui si dà spazio nel Piano è quella di accrescere le competenze dell'individuo e, in tal modo, ampliare le sue opportunità di occupazione. Tale idea, d'altronde, rimanda direttamente agli obiettivi in tema di digitalizzazione, se si considera che il mercato del lavoro, così come sta iniziando a conformarsi anche sulla base delle sfide cui si è stati chiamati a causa della pandemia, è sempre più rivolto al ricorso allo strumento digitale.

È per questi motivi, invero, che il PNRR destina fondi al Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori e adotta il Piano Nazionale Nuove Competenze, quest'ultimo pubblicato in Gazzetta ufficiale il 28 dicembre 2021[51]. Sul punto, non può non sottolinearsi come per entrambi i Programmi il Piano richiami la necessità di agire in stretta collaborazione con le Regioni e d'intesa con le stesse. D'altronde, politiche di questo tipo non potrebbero mirare al raggiungimento di risultati soddisfacenti senza favorire anche una reale adiacenza delle stesse con i singoli territori e, di conseguenza, le specifiche situazioni che li riguardano.

Sempre con uno sguardo alle criticità o alle esigenze che caratterizzano specifici contesti della Penisola, il PNRR mira a rafforzare la lotta al lavoro sommerso, tramite azioni tra loro complementari. Da un lato, quelle di carattere informativo, rivolte sia alle autorità coinvolte ma anche ai lavoratori e ai datori di lavoro. Dall'altro lato, quelle costituite da interventi destinati sia a rafforzare il controllo sul territorio ma anche, al tempo stesso, per cercare di trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare. In questa direzione, sembra opportuna segnalare anche il rafforzamento dei centri per l'impiego, partendo, tra l'altro, proprio dalle competenze di chi opera all'interno degli stessi centri e della loro capacità di promuovere una reale adiacenza e vicinanza con il territorio in cui svolgono il proprio servizio e dunque con i cittadini. Proprio in questa direzione, è stato già varato un bando

[50] Il 28 dicembre 2021 è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale il Piano GOL – garanzia occupabilità lavoratori:https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2021-12-27&atto.codiceRedazionale=21A07646&elenco30giorni=false.

[51] Si rinvia alla Gazzetta ufficiale: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2021-12-28&atto.codiceRedazionale=21A07649&elenco30giorni=false. Come si legge all'interno, il Piano ha «l'obiettivo di riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati, mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale e la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività di *upskilling* e *reskilling* in favore dei beneficiari di strumenti di sostegno (NASPI e DIS-COLL), dei beneficiari del reddito di cittadinanza e dei lavoratori che godono di strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale (CIGS, cassa per cessazione attività, trattamenti in deroga nelle aree di crisi complessa)».

relativo alla lotta al caporalato in agricoltura, anche attraverso la collaborazione dell'ANCI, rivolto ai comuni[52].

Accanto agli interventi appena descritti, ve ne sono altri che rivolgono l'attenzione a specifiche fasce della popolazione e destinati, nello specifico, a ridurre il gap di genere e favorire un sistema occupazionale che si presenti più equo dal punto di vista intergenerazionale. Per quanto riguarda il primo aspetto, il PNRR destina fondi alla promozione dell'imprenditoria femminile, alla realizzazione di aziende innovative a conduzione femminile o prevalentemente femminile e all'avvio di attività imprenditoriali che possano andare a sostegno della donna in moda più puntuale.

Tra l'altro, alla programmazione di questi investimenti fa seguito anche l'instaurazione di un sistema di certificazione della parità di genere al fine di verificare la reale attuazione di policies aziendali rivolte a ridurre il divario di genere. L'instaurazione di piattaforme volte a questo scopo sembra in realtà sempre più vicino, anche grazie all'entrata in vigore del nuovo Codice sulle pari opportunità[53]. Più nello specifico, è stata intavolata una consultazione pubblica[54] sulle linee guida sul sistema di gestione della parità di genere, tramite il quale definire gli indicatori di chiave per l'attuazione delle politiche in oggetto. Conclusa la consultazione, sarà pubblicato un bando per la raccolta di dati e informazioni sulla parità di genere, volto all'ottenimento, a favore delle aziende, della relativa certificazione, diretta a concedere sgravi fiscali fino al 50%[55].

Nell'ambito del secondo intervento, invece, il Piano vuole potenziare il Servizio Civile Universale, anche al fine di promuovere l'apprendimento permanente così come richiesto

[52] Il bando si basa sul Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, che può essere consultato qui: https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Triennale-contrasto-a-sfruttamento-lavorativo-in-agricoltura-e-al-caporalato-2020-2022.pdf.

[53] Legge 5 novembre 2021, n. 162.

[54] Può essere consultata qui: https://www.uni.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8873&Itemid=2866.

[55] In questa stessa direzione, è stato anche pubblicato il decreto che istituisce il Fondo a sostegno dell'impresa femminile, descritto dal Ministro dello Sviluppo Economico come una misura volta «a sostenere imprese femminili (intese come imprese a prevalente partecipazione femminile e lavoratrici autonome) di qualsiasi dimensione, con sede legale e/o operativa ubicata su tutto il territorio nazionale, già costituite o di nuova costituzione, attraverso la concessione di agevolazioni nell'ambito di una delle due seguenti linee di azione: 1.incentivi per la nascita e lo sviluppo delle imprese femminili; 2. incentivi per lo sviluppo e il consolidamento delle imprese femminili. In particolare, possono beneficiare degli "incentivi per la nascita e lo sviluppo delle imprese femminili" di cui alla precedente lettera a), le imprese femminili costituite da meno di dodici mesi alla data di presentazione della domanda di agevolazione, e le lavoratrici autonome in possesso della partita IVA aperta da meno di dodici mesi alla data di presentazione della domanda di agevolazione. Possono presentare domanda, inoltre, le persone fisiche che intendono costituire una nuova impresa femminile. Possono beneficiare degli "incentivi per lo sviluppo e il consolidamento delle imprese femminili" di cui alla precedente lettera b), le imprese femminili costituite da almeno dodici mesi alla data di presentazione della domanda di agevolazione, e le lavoratrici autonome in possesso della partita IVA aperta da almeno dodici mesi alla data di presentazione della domanda di agevolazione. Il Fondo sostiene, inoltre, azioni per la diffusione della cultura e la formazione imprenditoriale femminile, attuate dal Soggetto gestore, sulla base di un piano di attività condiviso con il Ministero, attraverso iniziative per la promozione del valore dell'imprenditoria femminile nelle scuole e nelle università, per la diffusione di cultura imprenditoriale tra le donne, di orientamento e formazione verso percorsi di studio nelle discipline scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche, di sensibilizzazione verso professioni tipiche dell'economia digitale e attraverso azioni di comunicazione per diffondere la cultura femminile d'impresa e promuovere i programmi finanziati dal Fondo stesso».

dalla Raccomandazione del Consiglio del 2018. In particolare, tale intervento sembra idoneo a realizzare tutta una serie di obiettivi in piena sintonia con l'anima del PNRR. Tramite il rafforzamento del Servizio Civile Universale, infatti, vuole senz'altro favorirsi l'acquisizione di competenze da parte dei giovani coinvolti; ma allo stesso tempo, attraverso tale missione, sembra possibile anche promuovere interventi «di valenza sociale più efficaci sui territori, anche intercettando la dimensione della transizione al verde e al digitale».

b) Famiglia e terzo settore

In questo ambito si rintracciano tutta una serie di interventi volti a valorizzare l'aspetto strettamente "sociale" delle politiche promosse dal Piano, soprattutto avendo riguardo alle persone più fragili, da considerare nella loro dimensione individuale, familiare e sociale. «In particolare», come si legge nel PNRR, «questa componente mira a intercettare e supportare situazioni di fragilità sociale ed economica, sostenere le famiglie e la genitorialità. Specifiche linee d'intervento sono dedicate alle persone con disabilità e agli anziani, a partire dai non autosufficienti. Esse prevedono un rilevante investimento infrastrutturale, finalizzato alla prevenzione dell'istituzionalizzazione attraverso soluzioni alloggiative e dotazioni strumentali innovative che permettano di conseguire e mantenere la massima autonomia, con la garanzia di servizi accessori, in particolare legati alla domiciliarità, che assicurino la continuità dell'assistenza, secondo un modello di presa in carico socio-sanitaria coordinato con il parallelo progetto di rafforzamento dell'assistenza sanitaria e della rete sanitaria territoriale».

Alla luce di ciò, le fragilità prese in considerazione dal Piano e rispetto alle quali si prevedono interventi sono di diversa natura. Tra queste, in particolare, rientrano le persone con disabilità e gli anziani non autosufficienti. Entrambe le categorie, a ben vedere, sono state tra l'altro tra le più colpite dalla pandemia da Covid-19. Tra l'altro, gli individui che rientrano nelle categorie menzionate sono anche quelli che talvolta (si pensi soprattutto a chi si trova in una fase più avanzata della propria vita) sono esclusi dal processo di digitalizzazione e che proprio grazie allo stesso potrebbero migliorare le proprie condizioni di vita.

Altra area di intervento, che tra l'altro ha direttamente riguardo ai centri urbani, è quella che ha riguardo alle persone senza dimora. L'investimento muove lungo due direttrici che naturalmente coinvolgono in prima persona i Comuni e le Città metropolitane e consistono nell'housing temporaneo (cioè appartamenti messi a disposizioni di individui o famiglie) e nelle stazioni di posta (dove si fornirà non solo l'accoglienza notturna, ma anche ristorazione, servizi sanitari, orientamento al lavoro, distribuzione di beni alimentari, ecc.).

c) Coesione territoriale: in particolare, il Mezzogiorno

Gli interventi in materia di coesione territoriale consistono in una serie di azioni dirette a determinare lo sviluppo di determinate realtà della penisola, soprattutto valorizzandone le

ricchezze e le potenzialità, soprattutto per quanto riguarda il mezzogiorno. Ciò vale a partire dalle Zone Economiche Speciali, dove il PNRR vuole incentivare la nascita di nuove imprese ma anche migliorare le vie di collegamento con la rete nazionale dei trasporti, soprattutto con le reti trans-europee.

Una particolare attenzione è riservata alle aree interne, che rappresentano circa tre quinti dell'intero territorio nazionale. Si tratta di quelle zone del Paese che, pur dotate di grandi potenzialità, restano escluse dal circuito dello sviluppo economico per varie ragioni, tra cui la mancanza di infrastrutture o comunque la distanza dai centri urbani. In questo senso, il Piano vuole valorizzare le ricchezze naturali, paesaggistiche e culturali di queste aree, anche favorendo uno sviluppo economico che si fondi sulla combinazione tra innovazione e tradizione. In questa prospettiva, è interessante quanto si legge in materia di servizi sanitari di prossimità, relativamente ai centri con meno di 3.000 abitanti, dove l'intervento è diretto sia al potenziamento del servizio prestato dalle farmacie sia dello sviluppo di assistenza sanitaria domiciliare. Proprio in quest'ambito si inserisce l'avviso da 100 milioni per le farmacie rurali, che vuole garantire una migliore offerta nelle aree più marginalizzate[56].

La valorizzazione dei territori, inoltre, passa anche attraverso la restituzione alla collettività dei beni confiscati alle mafie per fini di sviluppo economico. Più in generale, questo investimento vuole anche dare vita a veri e proprio presidi di legalità a sostegno di un'economia più trasparente e al fine di combattere la criminalità organizzata. Sullo sfruttamento di questi beni vuole basarsi il potenziamento del social housing, dei servizi di prossimità e le attività di rigenerazione urbana. In materia di rigenerazione, si segnali come il 30 dicembre 2021 è stato pubblicato il Decreto interministeriale Interno-MIMS-MEF che individua i comuni beneficiari del contributo di 2,8 miliardi di euro[57].

Atri investimenti sono diretti al mezzogiorno e hanno soprattutto riguardo ai servizi socio-educativi a favore dei minori. Potenziando il Terzo Settore in questa specifica prospettiva, il PNRR vuole annullare situazioni di disagio o a rischio e abbattere, tramite il miglioramento dell'offerta educativa, la dispersione scolastica. Proprio in questa direzione, il 28 dicembre 2021 è stato pubblicato dall'Agenzia per la Coesione Territoriale un avviso pubblico da 30 milioni euro. In particolare, si destinano fondi per la realizzazione di progetti mirati a interventi socioeducativi strutturali per combattere la povertà educativa nelle regioni del Mezzogiorno[58].

---

[56] In particolare, l'avviso «concede contributi per: 1) la riorganizzazione e implementazione dell'area di dispensazione e dello stoccaggio dei farmaci; 2) la partecipazione alla presa in carico del paziente cronico; 3) il potenziamento dei servizi di telemedicina». Si rinvia al sito dell'Agenzia per la Coesione territoriale: https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/on-line-lavviso-pubblico-per-la-concessione-di-risorse-per-le-farmacie-rurali/.

[57] Si rinvia al comunicato: https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/notizie/comunicato-del-31-dicembre-2021; e al decreto: https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/documentazione/decreto-30-dicembre-2021.

[58] Più nello specifico, «Si finanziano iniziative del Terzo Settore, con specifico riferimento ai servizi assistenziali, nella fascia 0-6 anni, e a quelli di contrasto alla dispersione scolastica e di miglioramento dell'offerta educativa, nella fascia 5-10 e 11-17 anni. I destinatari delle iniziative ammissibili dovranno essere i minori che versano in situazione di disagio o a rischio di devianza individuati anche dai servizi territoriali», come si apprende da: https://www.osservatoriorecovery.it/avviso-agenzia-per-la-coesione-territoriale-per-interventi-contro-la-poverta-educativa-al-sud-30-milioni-missione-5-componente-3-investimento-3/.

- **Salute:**

Non c'è dubbio che il tema della salute e della gestione e organizzazione del servizio sanitario abbia costituito un punto critico durante la fase più grave della pandemia e non possa, allo stesso tempo, che corrispondere anche a un punto cruciale delle politiche di ripresa. La tutela della salute, che come noto rientra tra le materie di competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117 Cost., così come revisionato nel 2001, ha sicuramente patito, al momento dell'avvento del Covid-19, le lacune di un sistema sanitario debole su più fronti. La pandemia ha infatti evidenziato l'arretratezza in cui versano alcune aree del Paese e, più in generale, la difficoltà dei cittadini di accedere al servizio sanitario, principalmente per mancanza di strutture.

Da un punto di vista costituzionale, è evidente come il tema, in generale e naturalmente anche declinato con riguardo alle criticità della pandemia, sia di grande interesse e ciò sulla base di più prospettive. In primo luogo, non può che richiamarsi in questa sede il disposto dell'art. 32 Cost., il cui primo comma afferma che «la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti». In relazione a questa disposizione, ha da sempre colto l'attenzione dell'interprete la scelta del Costituente di ricorrere all'aggettivo fondamentale, essendo quello alla salute l'unico diritto espressamente definito in questi termini all'interno della Carta.

Inoltre, è opportuno rilevare come la formulazione sintattica del primo comma sembri legare l'aggettivo appena evidenziato anche all'interesse della collettività, altro dato di grande interesse, nella misura in cui il Costituente ha voluto affermare testualmente come la tutela della salute sia da leggersi in questa duplice natura, individuale e collettiva[59].

Queste osservazioni compongono un quadro complesso ma al tempo stesso necessario per riflettere su quanto accaduto dinanzi alla diffusione del nuovo coronavirus. In particolare, da quanto illustrato emerge lo schema del bilanciamento sul quale poggiano le scelte fatte dallo Stato per far fronte alla crisi sanitaria, a cominciare, come è evidente, dalla limitazione di altre libertà fondamentali, su tutte quella di circolazione ma non solo[60]. Infatti, anche se la Corte ha affermato come nessun diritto possa considerarsi «tiranno» rispetto agli altri, considerato che il bilanciamento è sempre frutto di una valutazione in divenire, l'emergenza pandemica ha evidenziato la centralità del diritto alla salute.

Si badi bene, però, come la riflessione sul diritto in oggetto possa essere declinata in molteplici ambiti e secondo diverse prospettive. Il tema della salute, infatti, innesca una lunga serie di ragionamenti che si connotano di evidenti profili di interdisciplinarità. Si già avuto modo di vedere, per esempio, come proprio sulla base dell'art. 32 Cost., in combinato disposto con l'art. 9 Cost., la Consulta abbia individuato le basi su cui ricamare la copertura costituzionale della salvaguardia dell'ambiente. Inoltre, e come si vedrà di seguito affrontando il testo del PNRR in materia, sono

[59] Cfr. A PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo*, in *Federalismi.it*, 4/2018.

[60] Le riflessioni sulla tutela dei diritti dinanzi all'emergenza sanitaria sono molteplici, anche alla luce del fatto che altrettanto molteplici sono le criticità generate dalla pandemia sul piano dell'esercizio dei diritti. Si pensi, oltre alla libertà di circolazione, per cui si rinvia a G. CAVAGGION, *La dimensione sociale della libertà di movimento,* in *Federalismi.it*, 4/2018, anche a quella di riunione, manifestazione, di iniziativa economica, solo per fare degli esempi. Per una riflessione generale, si rinvia a C. SCHEPISI (a cura di), *Le risposte del diritto in situazioni di emergenza tra ordinamento italiano e dell'Unione europea*, Torino, 2021.

tanti i profili che permettono, ad oggi ma anche sulla base di prospettive future, di analizzare lo stretto rapporto tra salute e strumenti digitali, laddove proprio la tecnologia potrebbe colmare lacune o difetti del sistema sanitario[61].

a) Innovazione tecnologica ed assistenza sanitaria territoriale

Il PNRR vuole abbattere il gap territoriale che si registra nella qualità del servizio, partendo proprio dall'individuazione di standard strutturali, organizzativi e tecnologici omogenei per l'assistenza territoriale. A tal fine, vengono istituite le Case della Comunità, strutture fisiche in cui «opererà un team multidisciplinare di medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, medici specialistici, infermieri di comunità, altri professionisti della salute e potrà ospitare anche assistenti sociali». L'obiettivo, sostanzialmente, è quello di avvicinare la prestazione del servizio sanitario al cittadino.

In questa medesima prospettiva, invero, opera anche l'investimento che individua la casa come primo luogo di cura, soprattutto attraverso il servizio di telemedicina. A tal fine, vuole identificarsi un modello condiviso per l'erogazione delle cure domiciliari, realizzare un sistema informativo presso ogni ASL capace di rilevare dati clinici in tempo reale e, appunto, utilizzare la telemedicina per assistere i pazienti afflitti da malattie croniche. Sempre in questa direzione, sono destinati fondi ai c.d. Ospedali di Comunità, ovvero strutture sanitarie della rete territoriale «a ricovero breve e destinata a pazienti che necessitano di interventi sanitari a media/bassa intensità clinica e per degenze di breve durata. Tale struttura, di norma dotata di 20 posti letto (fino ad un massimo di 40 posti letto) e a gestione prevalentemente infermieristica, contribuisce ad una maggiore appropriatezza delle cure determinando una riduzione di accessi impropri ai servizi sanitari come ad esempio quelli al pronto soccorso o ad altre strutture di ricovero ospedaliero o il ricorso ad altre prestazioni specialistiche».

In materia, si segnala che lo scorso 12 gennaio 20222 la Conferenza Stato-Regioni ha avanzato la proposta di riparto dei primi 8 miliardi dei fondi destinati alla missione salute, rivolti alle Regioni e che saranno utilizzati per il compimento di specifiche linee progettuali. In particolare, sono previsti 2 miliardi per case di comunità, 204,5 milioni per assistenza domiciliare e telemedicina, più di 2,6 miliardi per ammodernamento tecnologico e digitale ospedaliero, 638,8 milioni in sicurezza e sostenibilità ospedaliera[62].

b) Digitalizzazione del servizio sanitario

Il PNRR, sulla base delle criticità emerse durante il periodo pandemico, evidenzia l'obsolescenza, in molteplici aspetti, del SSN, ragione per cui si dirigono investimenti che vogliono rafforzare il rapporto fra ricerca, innovazione e cure sanitarie[63].

---

[61] Cfr. E. CATELANI, *Coesione sociale e politiche per la salute alla luce dell'attuazione nazionale del Recovery Fund,* in *Passaggi costituzionali*, 2/2021.

[62] Per la proposta di riparto, si rinvia al seguente link: https://www.quotidianosanita.it/allegati/create_pdf.php?all=2395614.pdf.

[63] Anche la dottrina si è interessata, da una prospettiva costituzionalistica, al tema della digitalizzazione dei servizi sanitari. In particolare, si rinvia a R. Miccú, *Questioni attuali intorno alla digitalizzazione dei servizi sanitari nella prospettiva multilivello*, in *federalismi.it*, 5, 2021.

In particolare, uno dei principali obiettivi individuati dal PNRR è l'ammodernamento digitale del parco tecnologico ospedaliero, «tramite l'acquisto di 3.133 nuove grandi apparecchiature ad alto contenuto tecnologico». Sempre in questa prospettiva, aumenteranno i posti in terapia intensiva e semi-intensiva, verrà consolidata la separazione dei percorsi nei pronto-soccorso e saranno potenziati, specialmente nel numero, i mezzi per i trasporti secondari.

Al fine di rendere il servizio più sicuro e sostenibile, il PNRR dispone anche investimenti a che hanno coke obiettivo il potenziamento del Fascicolo Sanitario Elettronico, il quale è chiamato a svolgere tre funzioni: «(i) punto di accesso per le persone e pazienti per la fruizione di servizi essenziali forniti dal SSN; (ii) base dati per i professionisti sanitari contenente informazioni cliniche omogenee che includeranno l'intera storia clinica del paziente; (iii) strumento per le ASL che potranno utilizzare le informazioni cliniche del FSE per effettuare analisi di dati clinici e migliorare la prestazione dei servizi sanitari».

Allo stesso modo, il Piano mira a potenziare anche il Nuovo Sistema Informativo Sanitario, che nello specifico prevede: «i) il potenziamento dell'infrastruttura tecnologica e applicativa del Ministero della Salute; ii) il miglioramento della raccolta, del processo e della produzione di dati NSIS a livello locale; iii) lo sviluppo di strumenti di analisi avanzata per studiare fenomeni complessi e scenari predittivi al fine di migliorare la capacità di programmare i servizi sanitari e rilevare malattie emergenti; iv) la creazione di una piattaforma nazionale dove domanda ed offerta di servizi di telemedicina forniti da soggetti accreditati possa incontrarsi».

Su questi argomenti, si segnali come la quinta riunione del Comitato interministeriale per la Transizione digitale è giunto ad affidare ad Agenas la *governance* della digitalizzazione del servizio sanitario, il cui primo obiettivo sarà quello di creare la piattaforma nazionale di telemedicina. Si badi bene, però, come spetterà alle regioni individuare, anche sulla base delle specifiche esigenze dei relativi territori, le applicazioni più idonee tramite cui consentire l'accesso ai servizi in oggetto. Più nello specifico, i fondi del PNRR saranno erogati a vantaggio delle Regioni che attiveranno servizi di telemedicina selezionati dai rispettivi bandi[64].

[64] Sul punto, si rinvia a quanto comunicato sulla pagina web del Ministero per l'Innovazione tecnologica e la transizione digitale: https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/comitato-interministeriale-transizione-digitale-incontro-15-dicembre/.

LE SFIDE ALLO SVILUPPO PER LE GRANDI CITTÀ METROPOLITANE

Le città metropolitane quali enti costitutivi della Repubblica • Le funzioni delle città metropolitane dinanzi agli obiettivi del PNRR: quale spazio per il trasferimento di funzioni ulteriori? • Le grandi città metropolitane come motore della ripresa • Alcune aree di specifico interesse: *- Rigenerazione urbana e bonus edifici; - Emergenza abitativa; - Mobilità urbana*

Le città metropolitane quali enti costitutivi della Repubblica

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

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

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

Anche la disciplina contenuta in questi decreti, tuttavia, non ha mai trovato una reale attuazione. Con una sentenza del 2013, infatti, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di tutte le norme approvate in materia di riordino delle province e istituzione delle città metropolitane. Più nello specifico, i giudici della Consulta hanno ravvisato come si fosse verificata una sostanziale deformazione della funzione del decreto legge, come configurato dall'art. 77 Cost., il quale è un «atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza», e non è dunque «utilizzabile per realizzare un riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate»[65].

[65] Sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013.

In questo panorama, la legge 7 aprile 2014, nota come riforma "Delrio", segna un momento di svolta, avendo effettivamente dato inizio all'attuazione delle città metropolitane e dunque sostanzialmente ridisegnato la *governance* territoriale della penisola[66]. Elemento essenziale, in questo senso, è già la definizione contenuta nell'articolo 1, come 2, dove si legge che le città metropolitane sono «enti territoriali di area vasta (…) con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee».

Nella prospettiva della presente ricerca, a ben vedere, questa disposizione già contiene importanti indicazioni utili ad inquadrare il ruolo delle città metropolitane nelle dinamiche politiche del paese e, più nello specifico, nelle strategie di ripresa economica. La riforma Delrio, infatti, oltre ad avere ridisegnato il piano della rappresentanza territoriale e della forma di governo degli enti in questione, spinge il ruolo delle aree metropolitane molto al di là del solo interesse dei territori di competenza. Le finalità delle città metropolitane, infatti, «in quanto incentrate tutte intorno allo sviluppo strategico del territorio, sono di interesse anche nazionale e il cui raggiungimento ha effetto anche sullo sviluppo di tutto il Paese»[67]. E si badi bene, il ruolo delle città metropolitane, che finisce per ricoprire «una posizione del tutto nuova nel panorama italiano», finisce per svolgere funzioni essenziali, almeno nelle intenzioni della riforma, anche a livello sovranazionale.

Le funzioni delle città metropolitane dinanzi agli obiettivi del PNRR: quale spazio per il trasferimento di funzioni ulteriori?

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

Per riflettere in questa direzione, basti fare riferimento alle funzioni delle città metropolitane già come individuate, in termini generici, nell'art. 1, co. 2, della Legge Delrio. E ciò vale a partire dalla «cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano». È evidente, infatti, come in

[66] F. PIZZETTI, La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni, Giuffrè, Milano 2015. Merita inoltre segnalare, fa i diversi commenti e raccolte di saggi dedicati a questa legge, L. VANDELLI, Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni, con la colla- borazione di P. BARRERA, T. TESSARO, C. TUBERTINI, Maggioli, 2014; A. STERPA (a cura di), Il nuovo governo dell' area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014 n. 56, Jovene, 2014; F. FABRIZI e G.M. SALERNO (a cura di), La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio, Jovene, 2014.

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

quest'ambito possano rientrare (almeno potenzialmente, ma i bandi già pubblicati sembrerebbero confermarlo) praticamente tutti gli obiettivi della ripresa. Senza alcun dubbio, per esempio, si pensi alla rigenerazione urbana, che già di per sé, tra l'altro, ha una chiara natura trasversale. Ma neanche potrebbero escludersi dalle strategie di sviluppo cittadino gli interventi in materia di transizione verde e soprattutto digitale.

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

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

Infine, sempre nella Legge Delrio si legge il riferimento alla «cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee», funzione che, ricordiamolo, ricalca in un certo senso la competenza legislativa concorrente affidata alle regioni in punto di rapporti con l'Unione europea. Una funzione di questo tipo non potrebbe non catturare l'attenzione nell'ambito di una ricerca di questo tipo, che ha riguardo, sostanzialmente, a quella che potrebbe dimostrarsi una nuova fase del processo di integrazione[68].

Fermo restando che naturalmente molte osservazioni sono inevitabilmente aperte all'esigenza di attendere la effettiva attuazione del Piano e quindi dovendo attendere gli sviluppi futuri delle politiche di ripresa, non ci si può che domandare se altre funzioni siano destinate ad essere trasferite alle città metropolitane da parte delle Regioni. Questa, infatti, è una finestra lasciata aperta dalla Delrio, ma che in realtà non ha trovato attuazione sino ad ora anche per la difficile individuazione di un bilanciamento tra i poteri regionali e quelli delle città metropolitane e per la mancanza di fondi da investire in tal senso. Occorre infatti ricordare come la legge in oggetto giungeva alla sua entrata in vigore in una fase storica ancora fortemente legata alla crisi finanziaria, che solo due anni prima aveva condotto alla revisione degli artt. 81 e 97 Cost., dove anche le regioni e gli enti locali venivano limitati nelle loro decisioni di spesa dai nuovi principi

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

dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito[69]. Ci si chiede, allora, se i fondi del PNRR possano divenire il tramite grazie al quale procedere a un trasferimento di funzioni dalle regioni alle Città metropolitane e dunque ridisegnare ancora la *governance* del territorio italiano. Considerata l'assenza, sino ad oggi, di un consolidato sistema di collaborazione tra Regioni e Città metropolitane, la scelta di destinare a Comuni e Città metropolitane circa la metà dei fondi destinati agli enti territoriali rappresenta una ulteriore sfida posta in essere dal PNRR.

Le grandi città metropolitane come motore della ripresa

La destinazione di circa la metà di fondi a Comuni e soprattutto alle Città metropolitane dipende da più fattori e quindi da molteplici ragioni che pongono tali centri urbanizzati in una posizione di particolare rilevanza rispetto ai piani di sviluppo, e che si riassumono sia in elementi di criticità, sia in elementi di grande potenzialità. In tal senso, bisogna segnalare che il 17 gennaio 2022 «è stato avviato un confronto con i rappresentati del MIMS, dell'Anci e con i sindaci delle 14 Città Metropolitane per identificare le priorità a livello locale in tema di infrastrutture, mobilità e rigenerazione urbana e per far sì che le risorse del PNRR, del Fondo Complementare e dei fondi ordinari di bilancio si traducano in investimenti in linea con le sfide delle grandi aree urbane nel processo di transizione digitale ed ecologica»[70].

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

A fronte di questi elementi critici, però, è anche vero che le città metropolitane rappresentano un campo nevralgico dove si giocano tutte le principali sfide individuate dal PNRR. In generale, migliorare le condizioni di vita di questi centri, soprattutto tramite i processi di transizione verde e digitale, è un'azione che non solo trae beneficio alle singole comunità, ma anche al più generale sviluppo del paese[71]. In tal senso, si rifletta sulla possibilità delle grandi città metropolitane di attrarre ingenti capitali e la correlata chance di offrire occupazione.

---

[69] Cfr. P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996; F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo: intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo*, Torino, 2022.

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

[71] Le finalità delle città metropolitane, infatti, «sono di interesse anche nazionale e il cui raggiungimento ha effetto anche sullo sviluppo di tutto il Paese. Le città metropolitane non sono dunque enti orientati a assicurare i servizi e a soddisfare i bisogni essenziali dei cittadini: compito questo che resta incentrato soprattutto sui comuni. Le città metropolitane sono invece enti finalizzate invece a promuovere lo sviluppo del loro territorio e tutte le condizioni, anche infrastrutturali, necessarie a questo scopo. Dunque le città metropolitane hanno il potere e il dovere di assicurare anche la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, ma solo in quanto queste siano di interesse della città metropolitana e essenziali dunque allo

Inoltre, sempre in questa prospettiva, si consideri che il vantaggio sociale ed economico che deriva dalla crescita delle aree metropolitane interessa territori, e dunque comunità, particolarmente vaste. A dimostrazione di ciò, si rifletta anche su come, tradizionalmente, la condizione delle grandi città metropolitane sia stata assunta quale prisma attraverso il quale ragionare sulla più generale situazione del paese (sulla distinzione, in particolare, tra nord e sud) o comunque registrare il sentimento, anche politico, dei cittadini tramite le loro scelte a livello amministrativo.

Ebbene, a fronte di queste osservazioni e ferma restando la complessità dell'architettura del PNRR che, come si è avuto modo di sottolineare, si presenta particolarmente articolato e rivolto a tutti gli enti territoriali, vuole dedicarsi uno spazio di riflessione proprio alle città metropolitane. In particolare, nei paragrafi che seguono si analizzeranno alcuni specifici interventi che hanno riguardo alle stesse.

Alcune aree di specifico interesse:

- **Rigenerazione urbana e bonus edifici**

Quello della rigenerazione urbana è un obiettivo evidentemente trasversale a tutto il PNRR. Si nota già dall'indice, infatti, come il riferimento a questo obiettivo coinvolga tutte le missioni del Piano, inclusa la transizione verde. Le Città metropolitane, infatti, sono state spesso oggetto di rapidi processi di urbanizzazione che hanno marginalizzato o determinato la scomparsa di aree verdi nei centri abitati, o, allo stesso tempo, dato luogo a uno sfruttamento del suolo urbano irrazionale e poco attento alla qualità della vita. In tal senso, leggendo la riforma Delrio, è evidente come siano molteplici gli interventi che spettano alle città metropolitane in virtù della funzione loro assegnata di sviluppo strategico del territorio urbano.

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

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

---

sviluppo del territorio. In questo quadro la città metropolitana si vede riconosciuta una posizione del tutto nuova nel panorama italiano», cfr. F. Pizzetti, op. cit., p. 6.

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

- **Emergenza abitativa**

Nell'ambito delle missioni in materia di coesione sociale, infrastrutture e famiglia, il PNRR dedica uno spazio al tema che può riassumersi sotto la denominazione di emergenza abitativa, ovvero la condizione di coloro, individui, gruppi di individui o famiglie, che non posseggono, e dunque non possono far affidamento su, una fissa dimora. Una condizione di questo tipo, naturalmente, influisce su tutta una serie di aspetti di cui la generale condizione di vita è solo una faccia, seppure, probabilmente, la più drammatica. Si rifletta, per esempio, sulle scarse possibilità di integrazione, la marginalizzazione culturale, soprattutto per le fasce di età più giovani, sulle prospettive di occupazione e sulla generale fragilità.

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

Le linee di intervento, in tal senso, sono di due tipi, entrambe strettamente connesse, lo si sottolinei subito, con gli investimenti in materia di rigenerazione urbana. L'intenzione, infatti, è quella di sfruttare strutture già esistenti e non diversamente utilizzate e destinarle allo scopo sociale qui indagato. In particolare, l'investimento riguarda:

1. L'Housing temporaneo, ovvero la messa a disposizione, per 24 mesi, di appartamenti a favore di individui o famiglie, attivando, contestualmente, programmi si sviluppo della crescita personale[72];

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

2. Stazioni di posta, e quindi alloggi notturni, a cui però possa collegarsi tutta una serie di altri servizi che vanno dalla ristorazione alla accessibilità dei centri per l'impiego.

- **Mobilità urbana**

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

In questa medesima prospettiva, si evidenzi anche come gli obiettivi della transizione verde coincidano anche con la promozione di un servizio più efficiente nel momento in cui si registra un ricorso sempre più significativo allo strumento digitale. In tal senso, si rifletta sull'utilizzo sempre più frequente (già presente in alcuni capoluoghi ma in via di installazione e potenziamento in tutti i centri metropolitani) dei biglietti elettronici, ovvero la possibilità di accedere al trasporto pubblico direttamente tramite la propria carta di credito o acquistando il titolo di viaggio attraverso un'apposita applicazione. Una scelta di questo tipo, invero, non solo riduce il consumo di beni quali la carta, ma rende più rapido e talvolta più accessibile il servizio. In tal senso, si evidenzia che sono stati già registrati e pubblicati sul sito del MIMS i decreti ministeriali relativi alla mobilità sostenibili che, oltre a prevedere un importante ruolo degli enti locali come soggetti proponenti, destinano la maggior parte dei fondi proprio a grandi città e città metropolitane[73].

Infine, si ricordi che con riguardo alla mobilità urbana la riflessione non possa che condursi tenendo conto anche dei mezzi alternativi che, anche sulla scorta del Piano, abitano ormai i principali centri metropolitani italiani. Ci si riferisce ai servizi di sharing dedicati a biciclette e monopattini elettrici che, oltre ad avere un notevole impatto nel settore turistico, hanno la funzione di snellire il traffico cittadino, nonché alleggerire il ricorso al trasporto pubblico tradizionale.

---

[73] Si rinvia al seguente link per conoscere il riparto delle risorse afferenti alla misura M2C2 – 4.4 del PNRR: https://www.mit.gov.it/normativa/decreto-ministreiale-n-448-del-16112021. Sempre in materia di riparto di risorse nello stesso ambito, qui per quanto riguarda autobus a combustibili puliti: https://www.anci.it/wp-content/uploads/M_INFR.GABINETTO.REG_DECRETI_R_.0000530.23-12-2021.pdf; e qui per la creazione di ciclovie urbane: https://www.anci.it/wp-content/uploads/M_DIP.TPL_.REGISTRO-UFFICIALEU.0000309.18-01-2022.pdf.

PROPOSTE PER IL FUTURO

Alcune considerazioni sul mancato coinvolgimento degli enti territoriali nella fase ascendente della ripresa • ***Prospettive di tipo orizzontale nella fase discendente: l'importanza di una strategia di sistema dinanzi alle sfide globali.*** *- Rafforzamento del sistema delle conferenze; - Un vero sistema delle conferenze a livello europeo?* • ***Creazione di un network per la condivisione di* best practices** *- In particolare, un network per le città metropolitane*

Alcune considerazioni sul mancato coinvolgimento degli enti territoriali nella fase ascendente della ripresa

È stato già evidenziato come, nella fase ascendente della ripresa e cioè quella dedicata alla individuazione delle strategie e dei programmi da finanziare per favorire il rilancio dell'economia, ci sia stato uno scarso coinvolgimento degli enti territoriali. Leggendo il PNRR, d'altronde, emerge come questa scarsa partecipazione non sia di certo dovuta ad una sottovalutazione dell'importanza degli stessi ai fini della reale attuazione del Piano. Anzi, in più momenti si fa riferimento alla necessità di agire d'accordo con le Regioni e previa intesa con le stesse, così come si trasferisce in capo ai Comuni e alle Città metropolitane la maggiore responsabilità in vista del conseguimento degli obiettivi fissati dal Piano[1].

Alla luce di queste osservazioni, allora, sembra opportuno sottolineare come la scelta di concentrare la programmazione della ripresa a livello centrale sia diretta a soddisfare più esigenze. Si pensi, per esempio, a quella di garantire il perseguimento degli obiettivi comuni in maniera omogenea ma comunque tenendo conto delle evidenti differenze (e soprattutto delle diverse criticità) che caratterizzano il paese nella sua interezza. In altre parole, l'idea è quella conferire all'anima del PNRR e dunque alla destinazione dei fondi a disposizione dello Stato, una visione d'insieme di cui può essere portatore solo il Governo centrale.

D'altra parte, prendendo in considerazione le specifiche criticità rilevate dallo stesso Piano, emerge molto chiaramente come, storicamente, le stesse siano state il frutto di una scarsa attenzione a livello centrale o comunque dell'assenza delle Istituzioni nazionali. Si pensi, in particolare, alle regioni del Mezzogiorno, laddove in più punti il PNRR richiama l'esigenza di combattere pratiche illegali (relativamente, per esempio, allo smaltimento dei rifiuti) e in generale ostacolare le mafie, anche promuovendo la conversione dei beni confiscati alle stesse per

[1] Tra l'altro, e forse paradossalmente, il ruolo più complesso spetta in un certo senso proprio a Regioni ed Enti locali che, alla luce di quanto formulato a livello centrali, sono chiamati a dare concreta attuazione alle strategie di ripresa. In questo senso, cfr. N. Lupo, op. cit..

raggiungere obiettivi individuati dal Piano (transizione verde e urbanizzazione sostenibile su tutti)[2].

Inoltre, non può tralasciarsi un aspetto cruciale di questa riflessione e cioè che i fondi di cui lo Stato dispone non solo hanno provenienza sovranazionale ma sono vincolati a determinati obiettivi che non mirano esclusivamente alla ripresa in senso stretto, bensì si riassumono nelle esigenze del processo di integrazione europea[3]. Tali obiettivi, pertanto, trovano origine in sedi decisionali precluse agli enti territoriali, ragion per cui, facendo salva la loro centralità in fase di attuazione, un loro coinvolgimento in quella di programmazione, almeno alla luce dell'attuale assetto geopolitico europeo, avrebbe frammentato e di conseguenza rallentato la programmazione della ripresa. Detto altrimenti, era inevitabile, almeno in funzione degli strumenti decisionali attualmente vigenti a livello europeo e nazionale, che le istanze territoriali venissero riassunte in un'unica cabina di regia, ovvero quella guidata dal governo centrale.

Prospettive di tipo orizzontale nella fase discendente: l'importanza di una strategia di sistema dinanzi alle sfide globali

A fronte di quanto osservato nella fase ascendente, la tendenza cambia del tutto avendo riguardo a quella discendente. Come evidenziato in più punti, infatti, la forte partecipazione delle Regioni e degli enti territoriali all'attuazione delle molteplici missioni è imprescindibile: talvolta, ciò vale in maniera per così dire diretta, spettando proprio ai governi del territorio più vicini ai cittadini il compito di investire i fondi messi a disposizione; altre volte, invece, in maniera indiretta, ma comunque fondamentale, imponendo la propria presenza in sede di sorveglianza o comunque verifica del rispetto dei criteri stabiliti dal Piano.

Tutti questi aspetti sono confermati dalla terza e ultima parte del PNRR, dedicata all'attuazione e al monitoraggio dello stesso. In più punti, infatti, si richiama espressamente la necessità di un coordinamento costante tra Amministrazione centrale e amministrazioni territoriali. In particolare, si legge che «per assicurare l'efficace attuazione del PNRR, le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali possono beneficiare di azioni di rafforzamento della capacità amministrativa attraverso due modalità principali: 1) assunzione di personale esperto a tempo determinato specificamente destinato alle strutture preposte all'attuazione delle iniziative del PNRR, dalla progettazione alla concreta realizzazione; 2) Sostegno da parte di esperti esterni appositamente selezionati, al fine di assicurare la corretta ed efficace realizzazione dei progetti ed il raggiungimento dei risultati prefissati».

Pertanto, pur evidenziando la necessità di una cabina di regia centrale, volta a verificare la corretta attuazione del Piano, è espressamente dichiarata la necessità che tutti i livelli di governo

[2] Come si è avuto modo di evidenziare nel corso della trattazione, però, permangono molti dubbi sulla reale possibilità del PNRR di colmare il divario territoriale nord-sud, difficoltà che si traduce, sostanzialmente, nel fatto che il mezzogiorno è stato colto più impreparato, anche da un punto di vista burocratico, ad accogliere le possibilità della ripresa e dunque accedere ai relativi fondi. Questa, ovviamente, è una problematica su cui dovrà continuare a ragionarsi, essendo complesso, ad oggi, rispondere in maniera definitiva a tante delle questioni già emerse.

[3] Cfr. P. BILANCIA (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione Europea e Mercosur*, Milano, Giuffrè, 2006.

del territorio partecipino non solo all'attuazione del piano ma anche al suo monitoraggio, in vista di un interesse che è allo stesso tempo riconducibile sia in capo ai singoli territori che in capo all'intero paese e all'Unione europea[4]. È per questo motivo che «il modello organizzativo proposto per l'attuazione del PNRR dell'Italia mira a favorire la sinergia e la complementarità tra le azioni e gli interventi previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e gli obiettivi e le priorità che caratterizzeranno la programmazione nazionale degli interventi di sviluppo e coesione territoriale. Esso richiama i principi fondamentali delle politiche dell'UE, così come enunciati nella "Carta della Governance Multilivello in Europa" (Charter for Multilevel Governance in Europe), adottata dal Comitato europeo delle Regioni nel 2014: il principio di sussidiarietà, il principio di proporzionalità, il partenariato, la partecipazione, la coerenza delle politiche, le sinergie di bilancio, con l'obiettivo di potenziare la capacità istituzionale e l'apprendimento delle politiche tra tutti i livelli di governo».

Ebbene, non potrebbe essere altrimenti, considerato che le sfide accolte dal NGEU e dai Piani nazionali di ripresa sono da considerarsi globali[5]. Con quest'ultimo termine, invero, vuole farsi riferimento alla natura intrinseca degli obiettivi della ripresa, e cioè quella per cui, a partire dalla transizione verde, rappresentano ambiti in cui è richiesta la necessaria partecipazione di tutti i livelli di governo del territorio.

- **Rafforzamento del sistema delle conferenze**

Come è noto, l'ordinamento italiano già conosce una sede di dibattito e raccordo che vede protagonisti lo Stato e le Regioni e corrisponde al sistema delle conferenze[6]. Sulla base delle criticità innescate dalla pandemia da Covid-19, tuttavia, ci si domanda se tale sistema sia uno strumento idonei tenendo conto della necessità di una convergenza a livello decisionali sia nel governo dei tempi ordinari che caratterizzano la vita dell'ordinamento, sia, e forse soprattutto, in quello dei tempi straordinari e dunque di eventuali situazioni emergenziali, di qualsiasi tipo esse siano.

Se è vero che il Covid-19 ha evidenziato come il mondo contemporaneo non conosca più, almeno sotto determinati profili, veri e propri confini ma possa ormai considerarsi realmente un mondo globalizzato, in cui ogni singolo sistema (in senso ampio, economico, giuridico, produttivo o politico) è profondamento connesso a tutti gli altri, ciò vale a maggior ragione all'interno dei singoli Stati. Ecco allora che la pandemia deve essere l'occasione per riflettere anche sulla forma di Stato descritta dal Costituente e dal senso profondo che caratterizza l'unicità e l'indivisibilità della Repubblica come richiamata dall'art. 5 Cost.[7]. In altri termini, pur conservando le rispettive

[4] P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit.; F. SCUTO, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *federalismi.it*, 4/2022, p. 916.

[5] Sul punto, si consulti *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *federalismi.it*, 4/2022.

[6] In generale, cfr. P. MAZZINA, *L'autonomia politica regionale. Modelli costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2020.

[7] Cfr. P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC – Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4, 2014.

autonomie, Regioni ed enti territoriali dovrebbero sempre considerarsi chiamati ad agire non solo nello specifico interesse dei propri territori, ma anche collocando le proprie politiche a vantaggio di un quadro più ampio che risponde all'interesse nazionale, e non solo.

Ebbene, il PNRR sembra gettare le basi per un potenziamento del sistema delle conferenze o, più in generale, per creare nuovi strumenti utili ad un maggior raccordo di intesa e strategia politica tra tutti i livelli di governo del territorio. Ci si riferisce, in particolare, ai punti in cui si richiede l'intesa tra Stato, Regioni e Comuni, così come all'attività di monitoraggio sull'attuazione del Piano, che vede coinvolti tutti i soggetti menzionati.

Quanto previsto, però, ha un limite e cioè, naturalmente, il fatto che questi strumenti vedono la propria vigenza e quindi il loro utilizzo circoscritti al raggiungimento degli obiettivi individuati dal Piano e che dunque, alla scadenza dell'azionabilità delle missioni di ripresa e al termine del ricorso ai fondi, verranno meno. L'auspicio, al contrario, è che l'esperienza del PNRR determini la sedimentazione di pratiche di questo tipo e dunque la previsione di sedi in cui Stato, Regioni ed enti territoriali possano costantemente confrontarsi sia sull'approvazione di piani di investimento di interesse nazionale e che in quanto tali rivolgono lo sguardo allo sviluppo economico del Paese nel suo complesso, sia al monitoraggio, da effettuare a livello politico prima ancora che giurisdizionale, sul corretto svolgimento di programmi di questa portata come sull'utilizzo dei fondi messi di volta in volta a disposizione[8].

- **Un vero sistema delle conferenze a livello europeo?**

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

Ragionando in questo senso, è allora evidente come sia sempre più necessario concedere alle Regioni e ai Centri urbani europei maggiore spazio predisposto al dialogo sia tra di loro che tra questi e le Istituzioni dell'Unione[9]. Sul punto, infatti, emerge come gli strumenti ad oggi esistenti (si pensi al Comitato delle Regioni) non consentano a livelli di governo del territorio più vicini alle esigenze dei cittadini di incidere in maniera significative sull'attività decisionale sovranazionale. E questo, invero, sembra corrispondere a un *vulnus* se si pensa che proprio Regioni, Comuni e Città metropolitane sono chiamate a disporre circa l'attuazione dei Piani nazionali di ripresa e dunque, indirettamente, del NGEU.

[8] Cfr. L. FERRARO, *Il ruolo del sistema delle Autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, in *Passaggi Costituzionali*, 2/2021.
[9] Cfr. G. MARCHETTI, *Il PNRR e il principio del* Do Not Significant Harm (DNHS) *davanti alle sfide territoriali*, in corso di pubblicazione in *federalismi.it*, 6, 2022.

Un network per le città metropolitane?

Un maggiore raccordo a livello nazionale ed europeo, in realtà, potrebbe avere come obiettivo anche quello di facilitare la condivisione di *best practices*, ribadendo come questo potrebbe sortire effetti favorevoli sia a livello nazionale, sia a livello sovranazionale. D'altronde, se è vero che Regioni e Comuni partecipano agli obiettivi di interesse nazionale, nella prospettiva della *multilevel governance* ciò vale anche a vantaggio dell'interesse europeo, fermo restando che i fondi del PNRR provengono principalmente dall'Unione.

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

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

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

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici
Via Festa del Perdono 7 - 20122 Milano
Tel: +39 02 503 111
www.unimi.it

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO
Piazza Arbarello 8 - 10122 Torino
Tel. +39 011 670 5024
www.csfederalismo.it
info@csfederalismo.it