



Rivista N°: 3/2022  
DATA PUBBLICAZIONE: 13/09/2022

AUTORE: Gennaro Ferraiuolo\*

## PNRR E CORREZIONE DELLE ASIMMETRIE TERRITORIALI\*\*

*Sommario: 1. Premessa. – 2. Quali asimmetrie territoriali. – 2.1. Perequare per bandi. – 3. La (nuova?) rappresentazione della frattura Nord-Sud. – 4. Regionalismo e correzione delle asimmetrie, oggi.*

### 1. Premessa

Il presente contributo muove dall'assunto, forse scontato, che sia ancora prematuro prospettare un bilancio, per quanto provvisorio, sulla effettiva capacità delle misure attuative del PNRR di correggere le asimmetrie territoriali del nostro Paese. Il quadro che abbiamo di fronte è ancora caratterizzato, infatti, da poche certezze, da numerose incognite e da alcuni segnali, invero non sempre rassicuranti.

Per riflettere su di essi – certezze, incognite, segnali – saranno isolate tre questioni, a partire dalle quali si tenterà di fornire qualche indicazione, sia allo stato sia in prospettiva, sul tema affrontato: alla correzione di quali asimmetrie territoriali guarda il PNRR italiano? Come sono state, e sono oggi, rappresentate tali asimmetrie? Quali implicazioni in ordine al rapporto tra regionalismo e correzione delle asimmetrie possono dirsi sottese all'impostazione del PNRR?

### 2. Quali asimmetrie territoriali

Il concetto di asimmetria territoriale è estremamente ampio. Esso può ritenersi contrapposto a quello di coesione territoriale: una sorta di declinazione dell'eguaglianza riferita, appunto, ai territori, che in quanto tale è assunta dai Trattati europei tra gli obiettivi fondamentali

---

\* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Napoli Federico II.

\*\* Il presente contributo, aggiornato al 15 luglio 2022, riprende i contenuti della relazione svolta al seminario dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su "PNRR e ordinamento costituzionale" (Università di Roma Tre, 20 maggio 2022). Contributo non referato, pubblicato ai sensi dell'art. 4 del regolamento della Rivista AIC.

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897. La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line). Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche. Direttore Responsabile: Prof. Sandro Staiano — Direttori: Prof.ssa Elisabetta Catelani, Prof. Claudio Panzera, Prof. Fabrizio Politi, Prof.ssa Antonella Sciortino.

dell'Unione<sup>1</sup>. Come il TFUE esemplifica, esigenze di coesione – di cui l'Unione, con gli Stati membri, si fa carico<sup>2</sup> – possono sussistere in riferimento alle condizioni delle zone rurali, di quelle interessate da transizione industriale o caratterizzate da permanenti svantaggi naturali o demografici (art. 174). Paradigmatica in tal senso è la diffusa asimmetria – l'assenza di coesione – che si riscontra tra centri urbani e aree interne. Coerentemente con l'impianto dei Trattati, il regolamento istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza stabilisce che la Commissione valuti i piani nazionali anche in ragione della *pertinenza* alla finalità di migliorare «la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione»<sup>3</sup>.

All'esito della complessa procedura euro-nazionale preordinata alla predisposizione e all'approvazione dei Piani<sup>4</sup>, è emersa in termini inequivoci la declinazione italiana della ricerca di coesione territoriale, delle asimmetrie tra aree del Paese da correggere. Una declinazione che si colloca su una consolidata – ed evidentemente non composta – linea di frattura che attraversa il nostro ordinamento: quella del divario Nord-Sud. Questa impostazione si esprime, come noto, nell'inclusione tra le (tre) priorità trasversali, comuni a tutte le (sei) missioni del Piano, della *Riduzione del divario di cittadinanza* attraverso «una nuova stagione di convergenza tra Sud e Centro-Nord» (p. 40 del Piano). Nel PNRR italiano, il Mezzogiorno rappresenta anche la principale linea di sviluppo dell'asse strategico europeo *inclusione sociale*<sup>5</sup>, che si affianca a *digitalizzazione* e *transizione ecologica*.

La centralità della correzione del divario Nord-Sud è nel PNRR talmente spiccata da essere stata considerata addirittura un limite in chiave coesiva: essa si tradurrebbe in una disattenzione nei confronti di altre esigenze di riequilibrio, di segno territoriale e non<sup>6</sup>. Si tratta qui di comprendere se quella Nord-Sud risulti escludente rispetto alla considerazione di altri tipi di asimmetrie o non piuttosto (almeno in parte) assorbente. In questa seconda direzione, l'ultimo *Rapporto sulla coesione sociale nelle regioni italiane* dell'Osservatorio internazionale per la Coesione e l'Inclusione Sociale (OCIS) mostra come tutte le sei regioni italiane classificate, sulla base di indicatori aggregati, «a coesione sociale molto limitata», sono tutte meridionali; le altre due regioni del Sud (Basilicata e Molise) sono ricomprese, nel gradino

---

<sup>1</sup> Cfr. l'art. 3 TUE, nonché l'art. 174 TFUE («l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite») e il protocollo n. 28 allegato al Trattato di Lisbona.

<sup>2</sup> Nel settore della coesione economica, sociale e territoriale, all'Unione è riconosciuta una competenza concorrente (art. 4.2, lett. c TFUE).

<sup>3</sup> Art. 19.3, lett. c, del Regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>4</sup> Su cui cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022, p. v ss.; M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2021, spec. p. 4 ss.

<sup>5</sup> Nel PNRR italiano, il terzo asse strategico (*inclusione sociale*) è infatti prevalentemente declinato in termini di coesione territoriale, riferita al Mezzogiorno: cfr., in particolare, il grafico a p. 15 del Piano.

<sup>6</sup> Per C. SARACENO, *Obiettivo riduzione disuguaglianze*, in *rivistailmulino.it*, 7 aprile 2022, «formulare l'obiettivo di superamento delle disuguaglianze solo in termini di macro-regioni rischia di lasciare nell'invisibilità le aree più privilegiate all'interno di quelle più ricche di risorse»; in tema, v. pure L. CORAZZA, *Potrà il PNRR rilanciare le aree interne?*, in *rivistailmulino.it*, 9 giugno 2022. Sul complesso rapporto tra povertà e Mezzogiorno cfr., da ultimo, C. SARACENO – D. BENASSI – E. MORLICCHIO, *La povertà in Italia*, Bologna, 2022, p. 100 ss.

immediatamente superiore della graduatoria, tra quelle «a coesione limitata»; nessuna regione meridionale presenta dunque un livello di coesione sociale «media», «alta» o «molto alta»<sup>7</sup>.

Si potrebbe continuare a lungo, richiamando i più svariati dati elaborati dai più diversi organismi (SVIMEZ, Banca d'Italia, ISTAT, Conti pubblici territoriali dell'Agenzia per la coesione, Confindustria) per attestare la portata della frattura Nord-Sud e l'urgenza di una sua composizione. Tra quelli che più colpiscono, anche perché rivelano il profondo intreccio tra ritardo del Mezzogiorno e altre questioni anch'esse prioritarie nel PNRR, vi sono i dati Eurostat 2021 relativi al tasso di occupazione femminile nella fascia di età 20-64 anni: in ambito europeo, le sei regioni peggio posizionate sono tutte regioni dell'Italia meridionale. Si tratta, nello specifico, di Sicilia (31,6 per cento), Campania (31,7 per cento), Calabria (32,9 per cento), Puglia (36,5 per cento), Molise (42,4 per cento) e Basilicata (43,3 per cento); subito a seguire si colloca il dipartimento francese d'oltremare della Guyana (43,7 per cento); leggermente più in alto le altre due regioni meridionali (Sardegna, 49,5 per cento; Abruzzo, 50,1 per cento).

Nell'ottica di dare centralità alla correzione delle asimmetrie tra Nord e Sud del Paese, già nel PNRR italiano oggetto di approvazione in sede europea da parte della Commissione e del Consiglio UE si legge (a p. 40) che «il Governo ha deciso di investire non meno del 40 per cento delle risorse territorializzabili [...] (pari a circa 82 miliardi) nelle otto regioni del Mezzogiorno»<sup>8</sup>. Nella normativa attuativa interna, questa indicazione è riprodotta nell'art. 2, co. 6-*bis* del D.L. n. 77 del 2021, aggiunto in sede di conversione<sup>9</sup>, a cui ha fatto seguito la circolare del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale del 15 ottobre 2021, indirizzata agli altri ministeri, con cui veniva richiesto alle amministrazioni titolari di interventi previsti dal PNRR di adottare strumenti in grado di assicurare il raggiungimento della soglia di riparto prevista (in particolare, riserve di finanziamento e meccanismi di scorrimento graduatorie)<sup>10</sup>.

È proprio sul terreno del rispetto della quota del 40 per cento che si addensano però le prime incertezze.

---

<sup>7</sup> Cfr. G. VENTURINI – P. GRAZIANO, *Terzo rapporto sulla coesione sociale nelle regioni italiane*, in *Social Cohesion Papers*, n. 1, 2022, spec. p. 19.

<sup>8</sup> Cfr. C. SARACENO, *Obiettivo*, cit., ad avviso della quale l'obiettivo della riduzione delle disuguaglianze territoriali è «quello sicuramente affrontato in modo più concreto e sistematico in tutti i capitoli del PNRR».

<sup>9</sup> «Le amministrazioni di cui al comma 1 dell'articolo 8 assicurano che, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del PNRR, almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel PNRR». Sottolinea il rilievo dei passaggi parlamentari, nella prospettiva di una più attenta considerazione delle esigenze di coesione territoriale, M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 6 ss.

<sup>10</sup> In particolare, si richiedeva che «le amministrazioni titolari di interventi previsti dal PNRR, le cui risorse siano allocabili territorialmente, stabiliscano in tutti i bandi, avvisi o altre modalità per la presentazione, valutazione e selezione delle proposte progettuali degli interventi da finanziare che assicurino il rispetto del principio di riequilibrio territoriale, riservando almeno il 40 per cento delle risorse in favore dei territori delle regioni del Mezzogiorno. Nell'ambito di tali procedure, occorre che le amministrazioni adottino criteri di selezione e valutazione e prevedano nei bandi meccanismi di scorrimento delle graduatorie dei progetti validamente presentati». Sulle modalità in cui il vincolo del 40 per cento a favore delle regioni meridionali è stato integrato nelle procedure sin qui adottate, e sulle relative criticità, cfr. UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *I bandi PNRR destinati agli Enti territoriali: obiettivi specifici e vincoli territoriali*, 20 gennaio 2022, p. 3 ss.

In primo luogo, non risultano sempre chiaramente distinguibili le risorse territorialmente allocabili da quelle che non lo sono<sup>11</sup>. Guardando ad esempio ai criteri utilizzati dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>12</sup>, tra le misure “territorializzate” (ovvero già esplicitamente localizzate dal PNRR o dalle relative schede tecniche) e le “azioni di sistema” (di natura trasversale o nazionale, dunque non localizzabili), si riscontra una vasta terra di mezzo occupata da interventi definiti, appunto, “territorializzabili”, ossia «la cui localizzazione è determinata attraverso procedure amministrative [...] volte al riparto delle risorse o alla definizione e/o selezione dei progetti». Queste rappresentano la parte nettamente preponderante di finanziamenti (91,3 per cento del totale, al netto di 11 miliardi imputati alle “azioni di sistema”). Il rispetto della quota per il Mezzogiorno si gioca dunque su questa categoria di misure, in relazione alla quale i dubbi non sono né pochi né marginali. Si consideri la questione di progetti già deliberati e finanziati con fondi statali e successivamente riassorbiti dal PNRR (cd. “progetti in essere”, che ammontano a circa 51 miliardi): rispetto ad essi, il Dipartimento per le Politiche di Coesione ha affermato che «in presenza di decisioni amministrative vincolanti, i gradi di libertà dell’Amministrazione titolare nell’indirizzare le risorse verso una specifica destinazione territoriale appaiono oggettivamente più limitati, se non, in taluni casi, inesistenti»<sup>13</sup>. Permane dunque aperto l’interrogativo sulla territorializzabilità di tali risorse; o, quantomeno, sul se rientrino o meno nel monte di finanziamenti su cui calcolare la quota del 40 per cento.

Dubbi sono stati manifestati anche in riferimento alla clausola di garanzia del riparto (prevista sempre dall’art. 2, co. 6-bis del D.L. n. 77 del 21)<sup>14</sup>, per come congegnata: anziché fissare rigidi criteri intesi ad assicurare, *ex ante*, il rispetto della quota riservata al Sud, si ammette la possibilità di discostamenti da *compensare* e *correggere* con interventi *ex post*, che appaiono però incerti in ordine sia al quando, sia alle modalità di reperimento delle risorse necessarie<sup>15</sup>.

Ancora, sono state evidenziate importanti carenze informative relative ai dati sull’attuazione del Piano, con particolare riferimento proprio all’impatto sui territori e, dunque, alla priorità trasversale che interessa il Sud del Paese<sup>16</sup>. È quanto si rileva nella risoluzione adottata il 15 marzo 2022 dalla Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei deputati, all’esito del dibattito sulla prima Relazione della Cabina di regia sullo stato di attuazione

<sup>11</sup> Cfr. L. BIANCHI, *PNRR e Mezzogiorno: le potenzialità e il nodo irrisolto della governance locale*, in L. Bianchi – B. Caravita (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli, 2021, pp. 19-20.

<sup>12</sup> Cfr. DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano Nazionale di ripresa e resilienza. Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente*, 9 marzo 2022, pp. 6-8 (d’ora in avanti *Prima relazione istruttoria*).

<sup>13</sup> *Prima relazione istruttoria*, cit., p. 7.

<sup>14</sup> «Il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso i dati rilevati dal sistema di monitoraggio attivato dal Servizio centrale per il PNRR di cui all’articolo 6, verifica il rispetto del predetto obiettivo e, ove necessario, sottopone gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di regia, che adotta le occorrenti misure correttive e propone eventuali misure compensative».

<sup>15</sup> Cfr. S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in L. Bianchi – B. Caravita (a cura di), *Il PNRR*, cit., pp. 38-39; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori*, cit., p. 8.

<sup>16</sup> Si vedano le criticità segnalate dalla Fondazione *Openpolis* ([www.openpolis.it](http://www.openpolis.it)), in particolare negli articoli *Perché chiediamo al governo di accedere ai dati del Pnrr* (20 aprile 2022) e *Gli open data del governo sul Pnrr, un passo avanti ma ancora non basta* (19 maggio 2022).

del PNRR (prevista dall'art. 2, co. 2, lett. e del D.L. n. 77 del 2021): tra gli impegni richiesti al Governo figura quello – evidentemente non soddisfatto dalla richiamata Relazione – di «fornire informazioni utili ai fini della puntuale localizzazione geografica degli interventi, esplicitando in particolare gli elementi che consentano di verificare o, comunque, di stimare la percentuale di risorse destinate ai territori del Mezzogiorno e agli altri territori oggetto della politica europea di coesione territoriale, [...] specificando, a tal fine, i criteri utilizzati per il calcolo delle cosiddette “risorse territorializzabili”»<sup>17</sup>.

## 2.1. *Perequare per bandi*

Ma il punto – collegato ai precedenti – che appare più controverso e delicato, e pertanto oggetto di critiche diffuse, concerne il fatto che i meccanismi di attribuzione delle risorse sono in larga parte incentrati su bandi competitivi<sup>18</sup>.

Risulta innanzitutto singolare l'idea di selezionare, mediante gara, gli enti pubblici che potranno erogare servizi funzionali al godimento di diritti costituzionalmente garantiti. Se infatti l'iniziativa è rimessa ai singoli enti, in primo luogo ai Comuni, ad attivarsi con successo saranno, con ogni probabilità, quelli più efficienti e dotati in termini di strutture e organico, penalizzando, di riflesso, le amministrazioni più in ritardo, meno fornite di personale e competenze progettuali<sup>19</sup>. Un simile esito sarà probabilmente inevitabile allorquando le gare risultino concentrate temporalmente, come spesso imposto dalle scadenze europee<sup>20</sup>. Talora, peraltro, la mancata partecipazione ai bandi può derivare, prima che da inadeguatezze degli apparati amministrativi, da scelte consapevoli, legate ad esempio alla difficoltà degli enti, per le condizioni delle loro finanze, a sopportare «la rilevanza dei futuri oneri di funzionamento collegati alla realizzazione di nuove strutture [...] in assenza di un'adeguata copertura finanziaria da parte dei trasferimenti statali»<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Criticità di tenore analogo erano state già rilevate, in relazione alla complessiva struttura del PNRR, da G. VIESTI, *Il PNRR determinerà una ripresa dello sviluppo?*, in *rivistaimulino.it*, 7 giugno 2021.

<sup>18</sup> Tra i tanti, C. SARACENO, *Obiettivo*, cit.; G. VIESTI, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, in *rivistaimulino.it*, 8 marzo 2022; L. CORAZZA, *Potrà il PNRR*, cit.; M. DELLA MORTE, *Il futuro*, cit., pp. 14-14; L. BIANCHI, *PNRR*, cit., pp. 20-21; A. GIANNOLA, *PNRR, Istruzioni per l'uso*, in L. Bianchi – B. Caravita (a cura di), *Il PNRR*, cit., p. 27; SVIMEZ, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale*, 13 aprile 2022 (testo allegato al resoconto stenografico dell'audizione del Presidente SVIMEZ Adriano Giannola), pp. 18-19.

<sup>19</sup> Lo rileva lo stesso Dipartimento per le Politiche di coesione, nella *Prima relazione istruttoria*, cit., p. 12. Sullo stato della pubblica amministrazione italiana, soprattutto nel Mezzogiorno, in relazione alle esigenze poste dal PNRR, cfr. G. D'IGNAZIO, *PNRR, formazione e PA per il rilancio del Mezzogiorno*, in L. Bianchi – B. Caravita (a cura di), *Il PNRR*, cit., p. 44 ss.; AA. VV., *Il personale degli enti territoriali. Il Mezzogiorno nel confronto con il Centro Nord*, in *Banca d'Italia. Questioni di Economia e Finanza*, n. 677, 2022; UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Il contributo delle amministrazioni pubbliche al contenimento della spesa*, Focus tematico n. 10 del 21 settembre 2016 (a cura di M.C. Mercuri e G. Nocella), spec. pp. 14-15; CORTE DEI CONTI, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 28 marzo 2022, p. 207 ss. (relazione elaborata, dalle Sezioni riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 7, co. 7, del D.L. n. 77 del 2021).

<sup>20</sup> Su tale profilo si veda CORTE DEI CONTI, *Relazione*, cit., p. 115 ss.

<sup>21</sup> Così UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *I bandi*, cit., p. 7, in riferimento ai bandi per l'edilizia scolastica di cui al decreto del Ministro dell'Istruzione n. 343 del 2 dicembre 2021; il profilo è messo in evidenza anche in CORTE DEI CONTI (SEZIONE AUTONOMIE), *Assetto della finanza territoriale. Linee di sviluppo del federalismo fiscale*,

Tali criticità sono accentuate dal fatto che all'inerzia degli enti nel partecipare ai bandi non sembra potersi rimediare attraverso l'esercizio dei poteri sostitutivi, specificamente disciplinati dal D.L. n. 77 del 2021: questi sono infatti riferiti a *impegni e obblighi assunti dalle amministrazioni in qualità di soggetti attuatori*<sup>22</sup>, dunque relativi a progetti già selezionati attraverso le gare ad evidenza pubblica e finanziati.

Si potrebbe dubitare della conformità a Costituzione di tale disposizione, che pare circoscrivere i presupposti in relazione ai quali l'art. 120 Cost. contempla l'attivazione dei poteri sostitutivi («la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»). Si è invero cercato, sul piano interpretativo, di valorizzare l'inciso dell'art. 12 del D.L. n. 77 del 2021, che si riferisce (anche) alla «mancata adozione di atti e provvedimenti necessari *all'avvio dei progetti* del Piano» (mio il corsivo): si potrebbero pertanto ricomprendere, tra gli interventi esigibili dagli enti locali, la «velocità nella progettazione» e la «capacità di avere a disposizione progetti in fase esecutiva che possano essere pronti per essere finanziati»<sup>23</sup>. Ma, più realisticamente, deve qui ammettersi che la decisione in ordine alla partecipazione ad una gara (e in, misura ancor maggiore, a più gare temporalmente ravvicinate) è connotata da insopprimibili margini di discrezionalità dell'ente<sup>24</sup> che rendono problematico qualificarla come attività dovuta e, dunque, sostituibile (si pensi alle valutazioni in merito alla priorità delle azioni da perseguire, alle esigenze di razionale utilizzo delle risorse, alla capacità finanziaria in rapporto alla spesa corrente che un determinato investimento genera per il futuro).

Non resta allora che la strada intesa a «garantire assistenza tecnica alle Amministrazioni soggetti attuatori assicurando in tal modo non solo la loro partecipazione ai bandi ma

---

audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 4 maggio 2022, p. 13 ss.: «la previsione, tra gli obiettivi del PNRR localizzati nel territorio [...], implica l'attivazione di una spesa corrente per il mantenimento e la gestione che non sempre sarà possibile ricavare negli equilibri di bilancio. Questo è particolarmente evidente in alcuni territori, ove il sottodimensionamento si dimostra rilevante. Si pone quindi il problema, nel medio periodo, di rafforzare, per l'insieme degli enti territoriali (i Comuni in particolare) la struttura del bilancio [...] e di predisporre, ai fini di un riequilibrio strutturale, adeguati interventi di sostegno nelle aree economiche più svantaggiate. In caso contrario il rischio è quello di realizzare infrastrutture che non sarà possibile, a regime, mantenere, con conseguente dispersione di risorse pubbliche e frustrazione delle aspettative che il PNRR sta radicando nelle comunità destinatarie dei fondi» (p. 14).

<sup>22</sup> Art. 12, co. 1, D.L. n. 77 del 2021 (come modificato in sede di conversione): «In caso di mancato rispetto da parte delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province e dei comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti, il Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti, anche avvalendosi di società di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 o di altre amministrazioni specificamente indicate».

<sup>23</sup> In tal senso M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021, p. 190.

<sup>24</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, 2022, *paper* (in corso di pubblicazione su questa rivista).

anche un adeguato livello di qualità dei progetti»<sup>25</sup>: il che però, considerando le difficoltà che presenta la predisposizione su larga scala di siffatto tipo di supporto, finisce in qualche modo con il fornire la conferma dell'inadeguatezza del metodo della gara per assicurare il godimento di diritti fondamentali nell'ottica della riduzione dei divari territoriali.

Peraltro, in alcuni dei bandi sin qui adottati, si riscontrano elementi palesemente incoerenti con l'esigenza di rafforzare le aree del Paese in condizione di maggior ritardo. Nel primo bando PNRR per interventi edilizi destinati ad asili nido e scuole dell'infanzia, era prevista, tra i criteri di valutazione dei progetti presentati dai Comuni, l'«eventuale quota cofinanziamento a carico dell'ente locale», che consentiva di attribuire, in ragione degli importi impegnati, fino a dieci punti; diversamente, il criterio relativo alla «assenza di strutture analoghe nel territorio comunale» valeva solo tre punti<sup>26</sup>. L'Ufficio parlamentare di Bilancio, partendo dagli esiti di quella gara<sup>27</sup>, ha calcolato che alcuni minimi e ragionevoli aggiustamenti alla griglia dei criteri, tra cui la sostituzione del criterio del cofinanziamento con un punteggio automatico crescente in ragione della distanza dalla soglia-obiettivo da raggiungere (33 per cento di copertura della fascia di popolazione 3-36 mesi), avrebbe non solo accresciuto le risorse attribuite al Mezzogiorno ma anche quelle destinate ai Comuni più in ritardo nell'offerta di un servizio essenziale per la cittadinanza, a prescindere dalla collocazione geografica<sup>28</sup> (confermando che l'obiettivo di correzione dell'asimmetria Nord-Sud, se supportato da una strumentazione giuridica adeguata, non preclude di tener conto di ulteriori esigenze di coesione).

Singolare anche la vicenda dell'ultimo bando PRIN 2022, pubblicato nel giro di pochi giorni in tre differenti versioni, nell'ultima delle quali è scomparsa la linea di finanziamento (pari appunto al 40 per cento delle risorse provenienti dal PNRR) riservata agli atenei meridionali, precedentemente prevista<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (intervento del Consigliere dell'UPB Alberto Zanardi innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale)*, 20 ottobre 2021, p. 26.

<sup>26</sup> Si veda l'art. 5 del DPCM del 30 dicembre 2020 (*Contributi per il finanziamento degli interventi relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e scuole dell'infanzia, di cui all'articolo 1, comma 59, della legge 27 dicembre 2019, n. 160*), GU Serie Generale, n. 67 del 18 marzo 2021.

<sup>27</sup> Contenuti nel Decreto Dipartimentale del Ministero dell'Interno, n. 94222/2021.

<sup>28</sup> UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione*, cit., p. 38 ss. Va segnalato che, nell'ipotesi qui considerata, all'esito della gara la quota a favore delle regioni meridionali era stata comunque rispettata, risultando ad esse attribuite risorse pari al 54,5 per cento delle somme stanziare (laddove, con la correzione suggerita dall'UPB, si sarebbe arrivati al 68 per cento). Occorre però ricordare che ci si trova in un ambito nel quale le sperequazioni – tra Nord e Sud prima di tutto, ma non solo – sono talmente accentuate che l'utilizzo del solo 40 per cento di risorse non sarebbe in grado di produrre risultati soddisfacenti in termini di riequilibrio: si consideri che le regioni del centro-nord hanno già raggiunto, o sono prossime, alla soglia obiettivo del 33 per cento di copertura, laddove nel Mezzogiorno la situazione è molto più drammatica (il risultato peggiore è della Campania, che si attesta al 10,4 per cento); ancora, che il 58 per cento dei Comuni italiani, al 2019, non offriva alcun servizio di nido e micronido, e che di questi circa il 40 per cento è situato nelle regioni meridionali. Nel successivo bando per asili nido (di cui al decreto del Ministro dell'Istruzione n. 343 del 2 dicembre 2021), le principali criticità segnalate risultavano rimosse: in merito si vedano comunque i rilievi formulati in UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *I bandi*, cit., p. 8 ss.

<sup>29</sup> Le prime due versioni del bando in questione erano contenute nei decreti dirigenziali MUR n. 74 del 25 gennaio 2022 e n. 99 del 31 gennaio 2022, oggi non più consultabili sulla pagina web del Ministero. Gli estremi della vicenda sono ricostruiti sul sito ROARS (*PRIN 2022: e l'ultimo chiuda la porta!*, 3 febbraio 2022, <https://www.roars.it/online/prin-2022-e-lultimo-chiuda-la-porta/>). In termini generali, sul rapporto tra PNRR e ricerca

La descritta impostazione “per bandi” rischia di conferire all’attuazione del Piano una fisionomia puntiforme, disallineata da una strategia che definisca in termini precisi gli interventi ritenuti territorialmente prioritari. Con il rischio di fallire l’obiettivo della correzione dei divari, sotto un duplice profilo: non solo, sulla linea Nord-Sud, tra macro-aeree del Paese, ma anche all’interno di ciascuna di esse<sup>30</sup>. E, in effetti, sono stati già avanzati dubbi ragionevoli sul raggiungimento della quota del 40 per cento, benché i dati ad oggi forniti dal Dipartimento per le Politiche di coesione presso la Presidenza del Consiglio attestino che le risorse ripartite a favore del Sud ammontano, al 31 gennaio 2022, al 40,7 per cento<sup>31</sup>.

Ben oltre il significato della cifra indicata, è lo stesso Dipartimento che manifesta molteplici cautele. Quella percentuale è costruita, per una consistente parte, non su risorse effettivamente attribuite ma su semplici *stime* e *proiezioni*, in molti casi relative ad assegnazioni a bando per le quali non sono stabilite riserve a favore del Mezzogiorno<sup>32</sup>. In particolare, su procedure già attivate per l’assegnazione complessiva di 16,2 miliardi, solo per un ammontare di 2,5 miliardi (pari al 15,4 per cento) sono previste clausole di salvaguardia per l’assegnazione di risorse alle regioni meridionali<sup>33</sup>.

Non è affatto implausibile, dunque, un discostamento, verso il basso, dalla soglia indicata: «è possibile [osserva il Dipartimento] che l’attuazione operativa del Piano faccia emergere un *trade-off* fra efficienza allocativa ed equità perequativa [...] con la possibile conseguenza che la necessità di raggiungimento dei *target* delle *milestone* previste dal PNRR possa rendere più complessa l’effettiva applicazione della clausola territoriale»<sup>34</sup>. In quest’ottica, si consideri che la parte di risorse del PNRR rivolta al riequilibrio territoriale (ovvero la differenza tra il 40 per cento e ciò che spetterebbe alle otto regioni meridionali in funzione di un’attribuzione legata esclusivamente alla loro consistenza demografica, pari al 34 per cento)<sup>35</sup> è di soli

---

scientifica in chiave di riduzione dei divari territoriali, cfr. A. SCIORTINO, *Istruzione e università nel Mezzogiorno: quali opportunità dal PNRR*, in L. Bianchi – B. Caravita (a cura di), *Il PNRR*, cit., p. 63 ss.

<sup>30</sup> Quando presenti, le sofferenze dei territori in termini di servizi erogati ai cittadini figurano come elementi che contribuiscono, insieme ad altri, a definire un punteggio complessivo, «non come criterio da cui partire per individuare aree di intervento» (C. SARACENO, *Obiettivo*, cit.). Nello stesso senso v. pure G. VIESTI, *Riuscirà*, cit.; E. FELICE, *Un’occasione mancata?*, in *rivistailmulino.it*, 4 aprile 2022; A. GIANNOLA, *PNRR*, cit., p. 27.

<sup>31</sup> Cfr. *Prima relazione istruttoria*, cit., p. 8.

<sup>32</sup> La *Prima relazione istruttoria*, cit., p. 7, considera «quattro modalità di quantificazione delle risorse di crescente solidità»: si va dalla *stima* (concernente «procedure prive di specifici vincoli territoriali» o «procedure competitive»); al *riparto* (relativo a risorse non ancora assegnate ma che prevedono una riserva a favore del Mezzogiorno); alla *proiezione* (rispetto a «procedure a sportello per le quali sono disponibili dati di avanzamento finanziario in ordine al loro tiraggio e destinazione territoriale, anche se parziali»); fino ai *progetti identificati* (procedure che hanno già selezionato i progetti, per i quali «la “quota Mezzogiorno” si ritiene certa»). Incertezze in ordine alla allocazione territoriale delle risorse sussistono, invero, per tutte le quattro categorie: per i casi di riparto con riserva, si pensi all’ipotesi – non peregrina – della presentazione di progetti da parte di enti meridionali che, per numero e consistenza, non assorbano l’intero ammontare di risorse riservate; finanche per i *progetti identificati*, sono sempre fatte salve le «variazioni che potranno intervenire nell’attuazione progettuale».

<sup>33</sup> Cfr. *Prima relazione istruttoria*, cit., p. 14. Sul punto v. anche, criticamente, SVIMEZ, *Sud e PNRR: la ricognizione ex ante del DPCoe conferma le criticità indicate dalla SVIMEZ*, nota a cura di L. Bianchi e C. Petraglia, 3 maggio 2022, p. 2; UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione*, cit., p. 24 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il regionalismo differenziato nella dimensione della coesione territoriale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2022, p. 51 ss.

<sup>34</sup> *Prima relazione istruttoria*, cit., p. 13.

<sup>35</sup> Una quota di investimenti proporzionale, in termini di risorse attribuite, alla popolazione residente – peraltro rimasta disattesa – è prevista, come garanzia per il Mezzogiorno, dall’art. 7-bis, co. 2, del D.L. n. 243 del

sei punti percentuali: il pericolo di una sostanziale neutralizzazione delle istanze coesive non è dunque peregrino.

Una delle proposte più ricorrenti per superare la frammentarietà - e l'aleatorietà - di una assegnazione delle risorse mediante bandi, guarda alla istituzione di un'Agenzia nazionale che coordini gli interventi preordinati alla coesione territoriale<sup>36</sup>, consentendo di recuperare una visione strategica in grado di favorire un'allocazione territoriale dei fondi europei coerente con la priorità trasversale della riduzione del divario Nord-Sud. Ci si richiama in particolare, in termini espliciti, all'iniziale assetto della Cassa per il Mezzogiorno<sup>37</sup>, governata attraverso una struttura agile, centralizzata, con connotazioni di natura prevalentemente tecnica. Proprio questi elementi ne avevano infatti favorito l'autonomia tanto dal circuito partitico quanto dalle Regioni, e sono diffusamente riconosciuti, prima, come la chiave dei risultati positivi conseguiti dalla Cassa nei primi decenni di funzionamento; poi, venuti progressivamente meno (anche per effetto della riconfigurazione giuridica dell'ente)<sup>38</sup>, come le ragioni della sua crisi e successiva soppressione<sup>39</sup>.

### 3. La (nuova?) rappresentazione della frattura Nord-Sud

Volendosi concentrare sulle luci che il PNRR accende sulle prospettive di coesione, il dato da valorizzare è quello del ritorno del Mezzogiorno. Ciò spinge il discorso sul secondo dei quadranti problematici individuati in premessa: quello della rappresentazione delle asimmetrie territoriali.

È bene ricordare, per punti sintetici, la traiettoria della questione meridionale nell'ordinamento repubblicano. Ben presente ai costituenti, la questione meridionale – per dirla con Dogliani – «dal punto di vista delle forze politiche nazionali» veniva *posta*, non *subita*<sup>40</sup>. Essa era considerata «una questione storico-politica della nazione italiana»<sup>41</sup>. Una questione, dunque, unitariamente intesa: al dualismo economico e sociale, dato di realtà da superare nel moto progressivo della Costituzione (impresso, in particolare, dall'art. 3, co. 2), non si

---

2016 (*Interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno*).

<sup>36</sup> Cfr. B. CARAVITA, *PNRR*, cit., p. 14; L. CHIEFFI, *Sviluppo del sistema delle autonomie e questione meridionale*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2021, p. 512; S. STAIANO, *Il Piano*, cit., p. 42; R. PRODI, *La vera lezione della Cassa per il Mezzogiorno*, in *Il Mattino*, 8 agosto 2020. Anche la *Prima relazione istruttoria*, cit., p. 13, auspica che si prevedano «amministrazioni centrali titolari di interventi, con clausola di riserva a favore delle regioni meridionali, quando non si sia in grado di assegnare ai territori meridionali un ammontare di risorse equivalenti a quanto stabilito da tale riserva».

<sup>37</sup> Legge n. 646 del 1960, *Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno)*.

<sup>38</sup> Per effetto, prima, della legge n. 1965 del 1977 (*Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno*), poi – e in misura ancora più profonda - della legge n. 853 del 1971 (*Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno*).

<sup>39</sup> Per effetto del D.P.R. 6 agosto 1984, recante *Soppressione e liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno*.

<sup>40</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *Questione settentrionale e Costituzione*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2012, p. 747.

<sup>41</sup> A. CANTARO, *Introduzione*, in C. DE FIORES - D. PETROSINO, *Secessione*, Roma, 1996, p. 19.

sovrapponeva alcun dualismo politico. Ne è un chiaro segnale l'approvazione, all'unanimità della seconda Sottocommissione, della risoluzione del 9 dicembre 1946, con cui si pretendeva di impegnare lo Stato ad assumere «provvedimenti continuativi» rivolti alla «trasformazione delle attuali condizioni economico-sociali delle Regioni meridionali ed insulari»<sup>42</sup>. Ad essa farà seguito la presenza del Mezzogiorno nella Costituzione, nell'originario testo dell'art. 119<sup>43</sup>: presenza resa esplicita, nelle intenzioni di uno dei proponenti dell'emendamento che portò a quell'esito, proprio affinché la risoluzione richiamata «non rimanesse lettera morta, ma che [...] vi fosse un impegno specifico da parte dei costituenti [...] perché qualche cosa di concreto si facesse»<sup>44</sup>.

Le vicende degli anni Novanta hanno determinato un significativo mutamento di paradigma. Il Mezzogiorno è, almeno sul piano formale e simbolico, estromesso dalla Costituzione: nel testo dell'art. 119 riformato nel 2001 il riferimento ad esso è sostituito da quello, più generico e storicamente meno connotato, ai «territori con minore capacità fiscale per abitante». Sul piano strettamente politico, la questione meridionale cede campo alla cosiddetta questione settentrionale: con quest'ultima che, riprendendo sempre Dogliani, «dal punto di vista delle forze politiche nazionali, [...] è subita, non posta»<sup>45</sup>. E questa volta l'enfasi è collocata su un dualismo politico, talvolta di segno identitario, che contrappone il Nord virtuoso e produttivo al Sud degli sprechi.

I dati in precedenza richiamati (*supra*, par. 2) mettono in evidenza come la questione meridionale, pur se messa da parte, sia tutt'altro che risolta: l'unica fase che ha fatto registrare una convergenza tra le due aree del Paese è quella che va dagli anni Cinquanta ai Settanta; diversamente, «negli anni Dieci i divari economici interni fra Sud e Nord non solo si sono accresciuti, ma hanno anche assunto dimensioni nuove, più preoccupanti»<sup>46</sup>. Ulteriori dati potrebbero essere richiamati per cogliere le conseguenze che questo «dimenticare il Mezzogiorno» ha prodotto: non solo la crescita del divario Nord-Sud, ma anche il rallentamento dell'economia del Paese tutto, che sta conducendo alla *meridionalizzazione* di alcune regioni del Centro Italia<sup>47</sup>.

---

<sup>42</sup> «La seconda Sottocommissione, alla chiusura del lavoro di articolazione del titolo dedicato alla creazione dell'ente regionale, afferma il dovere dello Stato di procedere all'atto stesso della costituzione delle Regioni alla formulazione di un piano per la trasformazione delle attuali condizioni economico-sociali delle Regioni meridionali ed insulari da attuare dallo Stato con provvedimenti continuativi, adeguati all'urgenza della trasformazione stessa» (Commissione per la Costituzione - Seconda sottocommissione, resoconto della seduta del 9 dicembre 1946, p. 676).

<sup>43</sup> «Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali» (art. 119, co. 3 Cost, nel testo originario).

<sup>44</sup> F. Sullo, Assemblea costituente, resoconto della seduta pomeridiana del 15 luglio 1947, p. 5781.

<sup>45</sup> M. DOGLIANI, *Questione settentrionale*, cit., p. 747. In merito, cfr. pure G. GARDINI, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1-2, 2010, p. 38, che parla di «capovolgimento delle finalità originarie che hanno sostenuto la progettazione e la valorizzazione dell'autonomia regionale»; più di recente, S. SILEONI, «Tu nonosci il Sud». Il PNRR e le sorti del Meridione, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2022, p. 21 ss.

<sup>46</sup> G. VIESTI, *Ridare fiato al Paese, da Sud a Nord. Ripartire dalla pandemia, tenendo insieme sviluppo e riduzione dei divari*, in *Il Mulino*, n. 1, 2021, p. 49. Sul tema, in termini più ampi e generali, cfr. L. BIANCHI – A. FRASCHILLA, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Soveria Mannelli, 2020.

<sup>47</sup> Cfr. A. GIANNOLA, *PNRR*, cit., p. 24; L. BIANCHI, *PNRR*, cit., pp. 18-19, dove si parla di «un Centro sempre "secondo Mezzogiorno"» e di una «nuova "questione del Centro" [...]: un'area dalla quale Marche e Umbria sembrano staccarsi scivolando verso Sud».

Attraverso il PNRR, il Mezzogiorno viene oggi nuovamente rappresentato a livello costituzionale<sup>48</sup>. E tale esito si produce attraverso l'Europa: il rilancio del Sud – si legge nel PNRR (p. 40) - «non è solo un tema italiano, è una questione europea».

Rappresentato a livello costituzionale, si diceva. Invero sono state avanzate diverse tesi in ordine alla portata dei vincoli posti agli ordinamenti nazionali dai piani approvati in sede europea (e che solo in sede europea, sulla base di «circostanze oggettive» - art. 21.1 del Regolamento 2021/241 - possono essere modificati)<sup>49</sup>. È stata in tal senso evocata la categoria dell'indirizzo politico normativo<sup>50</sup>; si potrebbe riprendere il suggestivo schema di Paolo Barile di un indirizzo politico “maggiore” (o, appunto, “costituzionale”), che impegnerebbe l'azione di tutti gli organi costituzionali<sup>51</sup>. Appare ad ogni modo tutt'altro che peregrina l'idea (seguendo lo schema oramai consolidato che regge gli intrecci tra ordinamenti statuali e ordinamento europeo) per cui ci si trovi innanzi ad una limitazione di sovranità, accettata dalle istituzioni italiane, che delinea «meccanismi sostanzialmente vincolanti anche sul piano giuridico»<sup>52</sup>; e ciò non tanto in forza degli atti legislativi interni posti in attuazione del piano – *in primis* il più volte citato D.L. n. 77 del 2021 – ma, direttamente, delle norme europee che danno agli stessi copertura (sostanziale e procedurale). Tutto questo, peraltro, in un ambito in cui si riscontra una indubbia convergenza tra principi costituzionali interni e vincoli europei funzionali alla coesione.

Questo ritorno del Mezzogiorno, nella sua proiezione normativo-costituzionale, è espressione (una delle tante espressioni) della forza disvelatrice della oramai lunga vicenda pandemica, di cui il *Next Generation EU* costituisce, in qualche modo, un passaggio: una vicenda che non ha fatto altro che mettere a nudo – in forme estreme e drammatiche - criticità consolidate e irrisolte del nostro ordinamento, per quanto esse fossero state marginalizzate sul piano politico e, talvolta, su quello analitico. Una marginalizzazione che ha a lungo distorto la percezione dei termini reali delle questioni, pregiudicandone il soddisfacente inquadramento (anche in chiave giuridica) e la possibilità di articolare risposte normative efficaci.

Esemplare, come si viene dicendo, il tema della frattura Nord-Sud; ma anche quello – alla prima collegato - della pubblica amministrazione, nelle sue articolazioni centrali e periferiche: negli ultimi decenni, a fronte di carenze e inefficienze, in luogo di investimenti tesi alla modernizzazione si è scelta la via del ridimensionamento, sull'onda di una diffusa diffidenza verso il pubblico in generale<sup>53</sup>. Le incognite che circondano oggi l'attuazione del PNRR, in

---

<sup>48</sup> Sulla prospettiva di ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno, cfr. di recente T.E. FROSINI, *Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2022, p. 1 ss.

<sup>49</sup> Dunque, «lo Stato membro, una volta che il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione perde per così dire la disponibilità dei contenuti del proprio piano» (M. CLARICH, *Il PNRR*, cit. p. 6).

<sup>50</sup> Cfr. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2021, p. 251 ss.; E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, 2022, *paper* (in corso di pubblicazione su questa rivista).

<sup>51</sup> Cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958.

<sup>52</sup> N. LUPO, *Il Piano*, cit., pp. vi-vii e p. xiii; e, ancora, E. CAVASINO, *L'esperienza*, cit. Peraltro, anche chi è più cauto nel riconoscere un diretto vincolo giuridico derivante dal Piano, sottolinea comunque il peso della «leva finanziaria» nel garantirne l'effettività: così M. CLARICH, *Il PNRR*, cit., p. 8 ss. (spec. p. 14).

<sup>53</sup> E. FELICE, *Un'occasione*, cit.; G. VIESTI, *Riuscirà*, cit. (nonché già Id., *Ridare fiato*, cit., p. 49 ss.); P. PERULLI, *Un Piano dai piedi di argilla*, in *rivistaimulino.it*, 31 marzo 2022; L. CHIEFFI, *Sviluppo*, cit., pp. 493-494; L.

rapporto agli obiettivi di coesione territoriale (ma non solo), sono frutto anche di siffatta impostazione, politica e forse ancor prima ideologica e culturale. I tentativi di recuperare terreno su tale versante<sup>54</sup> rischiano di risultare tardivi in considerazione dei serrati tempi attuativi e delle complesse competenze progettuali richieste. A tal proposito, non può peraltro non essere rilevato un andamento in una qualche misura schizofrenico: ciò che l'Europa aveva *chiesto* di tagliare in termini di spesa pubblica per esigenze di stabilità finanziaria, *chiede* oggi, freneticamente, di rimpiangere nella prospettiva della ripresa e della coesione.

Queste notazioni guardano senz'altro, criticamente, alle scelte compiute nel più o meno recente passato. Possono però anche fornire chiavi operative per il presente e per il futuro, suggerendo approcci tesi a svincolare le risorse rese disponibili dalla logica emergenziale per raccordarle all'ordinario, guardando, dunque, non al tempo limitato della durata del programma europeo ma ad interventi in grado di incidere stabilmente sul piano strutturale<sup>55</sup>.

Impostazione, questa, che andrebbe tenuta ferma in particolar modo con riferimento all'obiettivo della correzione delle asimmetrie territoriali, che non può essere ancorato esclusivamente alle disponibilità finanziarie attuali (che peraltro, almeno in parte, incideranno sul rapporto deficit-PIL, una volta riattivati i vincoli del patto di stabilità). Occorrerebbe, diversamente, un radicale cambio di paradigma rispetto alle strade intraprese negli ultimi decenni: il problema non è quello di individuare la *locomotiva* del Paese e puntare sul suo effetto trainante ma, come è stato efficacemente sostenuto, acquisire la consapevolezza che un treno è ineluttabilmente destinato a viaggiare alla velocità del convoglio più lento<sup>56</sup>. E che pertanto il ritardo del Sud, rischia di rappresentare un'occasione mancata per lo sviluppo dell'Italia tutta, non ricuocendo il divario ma *raddoppiandolo*: a quello Nord-Sud, si aggiunge quello Europa-Italia<sup>57</sup>.

L'utilità dell'approccio richiamato, più che su semplici previsioni, può ritenersi fondato su precisi riscontri empirici: già in passato, quando le politiche di coesione sono riuscite a produrre risultati positivi, a beneficiarne è stato l'intero sistema economico-produttivo (il

---

BIANCHI – A. FRASCHILLA, *Divario*, cit., p. 164, p. 111; AA. VV., *Il personale*, cit., p. 5 ss. In tema, in termini più generali, cfr. F. FRACCHIA, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: nulla sarà più come prima?*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2019, p. 575 ss.

<sup>54</sup> Si vedano, ad esempio, le previsioni del D.L. n. 80 del 2021, *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*. Una compiuta rassegna degli strumenti a supporto delle pubbliche amministrazioni nell'attuazione del PNRR è contenuta nella *Relazione al Parlamento sull'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* del 23 dicembre 2021 (predisposta dalla Cabina di Regia ai sensi dell'art. 2, co. 2, lett. e, del D.L. n. 77 del 2021), p. 29 ss.

<sup>55</sup> In questa prospettiva si muovono le analisi di S. STAIANO, *Il Piano*, cit., pp. 41-42; G. VIESTI, *Riuscirà*, cit.; P. PERULLI, *Un Piano*, cit.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi*, cit., p. 238; A. GIANNOLA, *PNRR*, cit., p. 27 ss.; SVIMEZ, *Audizione*, cit., p. 16 ss.

<sup>56</sup> L'immagine è proposta da Fortunato Musella, in un intervento sulla stampa quotidiana (*Ammiccamenti elettorali di Conte al Nord*, in *Repubblica Napoli*, 25 agosto 2021). Diffuse le critiche all'opposta visione della *locomotiva del Nord*, in grado di trainare l'economia dell'intero Paese: tra i tanti, cfr. B. CARAVITA, *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in L. Bianchi – B. Caravita (a cura di), *Il PNRR*, cit., p. 13.

<sup>57</sup> La tendenza è esemplarmente illustrata da L. BIANCHI – C. PETRAGLIA – G. VECCHIONE, *Europa-Italia, Nord-Sud: il doppio divario*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3-4, 2019, p. 673 ss. (che ragionavano, in particolare, a partire dai dati raccolti in SVIMEZ, *Rapporto 2019 sulla società e l'economia del Mezzogiorno*, Bologna, 2019).

riferimento è, in particolare, alla *prima* Cassa per il Mezzogiorno, la cui azione ha condotto, nel 1971, al momento di maggiore convergenza tra le due aree del Paese)<sup>58</sup>.

In questa prospettiva, occorre allora sottolineare che il fatidico 40 per cento è normativamente configurato come risultato minimo da raggiungere (*almeno il, non meno del*, recitano gli atti europei e nazionali): per alcuni servizi essenziali si registrano oggi asimmetrie intollerabili, alimentate da meccanismi di finanziamento iniqui, ancorati al criterio della spesa storica e in assenza della previa individuazione di livelli essenziali e fabbisogni standard<sup>59</sup>. Quantomeno in relazione a specifici ambiti, le istanze perequative richiederebbero di spingere la percentuale di risorse destinate alle realtà territoriali in ritardo di sviluppo, *in primis* quelle meridionali, verso l'alto, ben oltre la soglia minima individuata: e ciò in nome, prima che dell'attuazione del PNRR, dei principi costituzionali di eguaglianza e solidarietà, nonché delle stesse norme del Titolo V riformato, nello specifico dell'art. 119 Cost.

In tal senso colpisce, negativamente, che la quota del 40 per cento risulti sin qui raggiunta globalmente (pur con tutte le cautele innanzi segnalate) ma non nell'azione di alcuni specifici ministeri, che pure dovrebbe essere considerata cruciale per il rilancio del Mezzogiorno: così per il Ministero per lo Sviluppo economico (risorse al Sud pari al 24,8 per cento); per il Ministero del Turismo (28,6 per cento); Ministero per la Transizione ecologica (38,4 per cento); Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (37 per cento)<sup>60</sup>.

È sulla volontà di ricongiunzione tra straordinario e ordinario, nella direzione di restituire centralità ai non eludibili problemi di eguaglianza posti dal divario Nord-Sud, che si recupera, dal punto di vista che qui interessa, la politicità dell'attuazione del PNRR. È vero, vi è – come si diceva – il ritorno del Mezzogiorno nella dimensione costituzionale europea. Ma troppo spesso, nel passato più e meno recente, si è dovuta registrare l'inattuazione (quando non addirittura l'elusione) di principi costituzionali, assecondando linee di *allontanamento* e di *estraneità* rispetto alla Carta del 1948<sup>61</sup>. Ciò che è apparso scontato – se non necessitato – nella fase di predisposizione del Piano italiano, al fine di assicurare la *pertinenza* dell'ingente richiesta di risorse agli assi strategici europei (si immagini l'esito della procedura di approvazione del Piano se, come priorità trasversale in chiave coesiva, fosse stata individuata la questione settentrionale in luogo di quella meridionale), anche sotto la spinta della peculiare conformazione della maggioranza di governo in carica, non è detto si perpetui nel corso della fase attuativa. La coesione territoriale (come quella sociale) non è tema politicamente neutro. Rispetto ad essa, in alcuni cruciali passaggi (si pensi alla prossima campagna elettorale, all'avvio della nuova legislatura e alla formazione dell'Esecutivo dopo i risultati del voto), potrebbero riemergere idee divergenti sulla priorità della convergenza Nord-Sud<sup>62</sup>: con il rischio che, mancando una linea di resistenza – appunto – politica, prevalgano, magari facendo agio su alcune

---

<sup>58</sup> Sul punto cfr. S. STAIANO, *La frattura Nord-Sud. L'asimmetria territoriale come questione democratica*, in *Il Politico*, n. 2, 2019, spec. p. 294 ss.; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, pp. 206-207.

<sup>59</sup> Di particolare significato, nella prospettiva indicata, quanto emerge dalla ricostruzione di M. ESPOSITO, *Zero al Sud. La storia incredibile (e vera) dell'attuazione perversa del federalismo fiscale*, Soveria Mannelli, 2018.

<sup>60</sup> Si vedano i dati riportati dalla *Prima relazione istruttoria*, cit., p. 10 (tabella n. 3), nonché le notazioni critiche prospettate in SVIMEZ, *Sud e PNRR*, cit., p. 3 ss.

<sup>61</sup> Le formule sono riprese da S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, p. 69.

<sup>62</sup> Sul punto cfr. E. FELICE, *Un'occasione*, cit.

delle segnalate criticità del Piano, «soggetti investiti della funzione per le loro competenze tecniche, ma in realtà portatori di visioni ideologiche e politiche molto connotate»<sup>63</sup> (e anche questo è qualcosa che si è già avuto modo di osservare nell'esperienza pregressa).

#### 4. Regionalismo e correzione delle asimmetrie, oggi

L'asimmetria territoriale – da correggere – che domina il PNRR è dunque la frattura Nord-Sud, che torna a porsi, almeno guardando alle enunciazioni del Piano, come questione unitaria: unitariamente italiana e unitariamente europea. Di fronte a questo recupero di formattizzazione e di visibilità, ci si può chiedere che ruolo siano chiamate a giocare le regioni nella prospettiva di riduzione delle asimmetrie territoriali aperte dal NGEU.

In merito, occorre ricordare come in Assemblea costituente di questione meridionale si sia discusso principalmente nei dibattiti sull'impianto autonomistico (e, in misura minore, in quelli relativi alla riforma fondiaria). Nei passaggi fondativi della Repubblica si ragionava, tra le altre cose, proprio intorno a tale nodo: se il decentramento politico potesse risultare funzionale al superamento del divario tra Nord e Sud<sup>64</sup>. Attualizzare il dibattito su tale profilo, esula evidentemente dai contenuti di questo contributo. Ci si limita a proporre sul tema, sinteticamente, due soli ordini di riflessione, tra loro collegati.

Il primo concerne il ruolo ritagliato per le Regioni in relazione al PNRR<sup>65</sup>. Volendo schematizzare, potrebbe dirsi che il loro coinvolgimento risulti assai marginale nella fase “ascendente” di elaborazione del Piano. Vi è qui una delle facce di un più generale *limite partecipativo* del PNRR italiano<sup>66</sup>, dovuto anche all'esigenza di rispettare le scadenze poste in sede europea (peraltro complicata dalla crisi del secondo Governo Conte).

Maggior attenzione è prestata alla posizione degli enti nella fase “discendente”: le Regioni sono ricomprese tra i diversi soggetti “attuatori”<sup>67</sup> e sono coinvolte nella cd. *governance*

---

<sup>63</sup> S. STAIANO, *Il piano*, cit., pp. 36-37.

<sup>64</sup> Esemplare, in tale chiave, l'intervento di Fiorentino Sullo in Assemblea costituente, nella seduta del 27 maggio 1947 (p. 4257 ss. del resoconto). Sul dibattito in Costituente sul Mezzogiorno e sulle concezioni che, in particolare in quella sede, legano regionalismo e questione meridionale, cfr. P. BARUCCI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Milano, 1975, p. 14 ss.; S. STAIANO, *Costituzione italiana*, cit., p. 17 ss. (nonché ID., *La frattura*, cit., p. 272 ss.); A. POGGI, *Il PNRR*, cit., p. 201 ss.; L. CHIEFFI, *Sviluppo*, cit., p. 490 ss.; G. D'ALESSANDRO, *Mezzogiorno e Regioni ordinarie: panorama*, in R. Scorza (a cura di), *Sud*, Napoli, 2021, p. 65 ss. Al rapporto tra regionalismo e questione meridionale si è richiamato anche il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nel discorso pronunciato nell'incontro con i presidenti di Regione in occasione del cinquantesimo anniversario dell'istituzione delle regioni ordinarie (Palazzo del Quirinale, 4 agosto 2020).

<sup>65</sup> Sul rapporto tra PNRR e assetto autonomistico, cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza*, cit.; M. TRAPANI, *Il sistema*, cit., p. 179 ss.; L. FERRARO, *Il ruolo delle autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, in *I battelli del Reno*, 16 febbraio 2022.

<sup>66</sup> E. FELICE, *Un'occasione*, cit.; C. SARACENO, *Obiettivo*, cit.; G. VIESTI, *Riuscirà*, cit. (nonché ID., *Il PNRR*, cit.); D. CERSOSIMO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *rivistaimulino.it*, 13 aprile 2022; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori*, cit., spec. p. 5 ss. e 15 ss.; M. CECCHETTI, *L'incidenza*, cit.; G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4, 2021, p. 719 ss.

<sup>67</sup> Dispone l'art. 9, co. 1, del D.L. n. 77 del 2021: «Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero

del Piano, con strumenti collaborativi di diversa natura e intensità (direttamente o attraverso il sistema delle conferenze)<sup>68</sup>. Neanche su questo versante le Regioni sembrano tuttavia assumere un ruolo centrale, per quanto la situazione sia più indefinita: è solo alla luce della concreta dialettica politica tra livelli di governo che si svilupperà nella fase attuativa che sarà possibile valutare come esse abbiano valorizzato i loro spazi di intervento<sup>69</sup>.

Risulta in ogni caso evidente che l'impianto del Piano si regga sull'asse Governo (elaborazione/regia/titolarità dei progetti) – Comuni (attuazione)<sup>70</sup>; ciò, se è talora oggetto di critica<sup>71</sup>, in alcuni casi sembra valutato addirittura con un certo sollievo<sup>72</sup>. La richiamata proposta di istituire un'Agenzia nazionale che assuma la gestione degli interventi preordinati alla coesione territoriale – in un quadro già caratterizzato da uno spiccato centralismo e dalla verticalizzazione dei poteri – è avanzata, come detto, anche in chiave di contenimento del ruolo delle Regioni.

In questi atteggiamenti di diffidenza – e si passa alla seconda notazione – si colgono probabilmente i riflessi delle polemiche cicliche che investono, nel nostro ordinamento, l'ente regionale. La più recente è senz'altro quella generata dal controverso tentativo di attuazione del cd. regionalismo differenziato, messo in opera tra la XVII e XVIII legislatura e che ha conosciuto una battuta d'arresto proprio innanzi all'irrompere della pandemia. La discussione sul tema non è affatto chiusa, come mostrano diverse iniziative assunte in sede ministeriale, le dichiarazioni dei Presidenti delle Regioni settentrionali che con più insistenza hanno spinto per la differenziazione, nonché l'inserimento, attraverso la *Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2021*, di un D.D.L. recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, comma 3, Cost." tra i collegati alla manovra di bilancio 2022-2024<sup>73</sup>.

---

con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente». Sulla distinzione tra soggetti "titolari" (tra cui non figurano gli enti territoriali) e soggetti "attuatori", cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza*, cit.

<sup>68</sup> Si vedano, in particolare, le diverse forme di coinvolgimento del sistema delle Conferenze e delle regioni delineate dall'art. 2 del D.L. n. 77 del 2021 in relazione all'attività della Cabina di regia. Rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi nonché di Roma capitale compongono, con altri soggetti, il *Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale*, organismo consultivo previsto dal medesimo decreto-legge (art. 3). Il D.L. n. 152 del 2021 ha poi istituito (art. 33), presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, il *Nucleo PNRR Stato-Regioni*, con funzioni di coordinamento tra le amministrazioni statali titolari di interventi del Piano e gli enti territoriali. Gli strumenti di partecipazione delle regioni sembrano muoversi in via pressoché esclusiva sul versante degli esecutivi, in linea con una oramai radicata tendenza: su tale profilo, criticamente, M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori*, cit., p. 14 ss.

<sup>69</sup> In tal senso, cfr. C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 150 ss.; M. CECCHETTI, *L'incidenza*, cit.; G. FALCON, *Viaggio*, cit., pp. 722-723.

<sup>70</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione*, cit., pp. 59-60, che quantifica in 70 miliardi (il 37 per cento delle risorse totali del PNRR) l'ammontare dei progetti assegnati agli enti territoriali in qualità di soggetti attuatori: di questi, 36 miliardi (il 51 per cento) sono indirizzati ai Comuni e 17 (il 24,2 per cento) alle Regioni. Il ruolo «cruciale» dei Comuni nell'attuazione del PNRR è ribadito in CORTE DEI CONTI, *Assetto*, cit., spec. p. 17. Sul ruolo degli enti locali nell'attuazione del PNRR, cfr. pure UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione*, cit., p. 18 ss.

<sup>71</sup> Cfr., ad esempio, M. CECCHETTI, *L'incidenza*, cit.

<sup>72</sup> Cfr. G. VIESTI, *Riuscirà*, cit.

<sup>73</sup> Cfr. *Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2021*, deliberata dal Consiglio dei ministri il 29 settembre 2021, p. 12 (documento consultabile al seguente link: [https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/nadef\\_2021/NA-DEF\\_2021.pdf](https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/nadef_2021/NA-DEF_2021.pdf)). Sulla ripresa del percorso del regionalismo differenziato cfr. CORTE DEI CONTI (Sezione centrale di

Nello scenario delineato dal PNRR, occorre allora chiedersi quanto le prospettive di differenziazione regionale possano coniugarsi con la priorità trasversale della convergenza tra Sud e Centro-Nord. Tenere unite queste due direttrici, richiede di leggere – e attuare – l'art. 116, co. 3 Cost. secondo un'impostazione che conservi contatto con le esigenze unitarie dell'ordinamento, e probabilmente con un preciso modo d'intendere la stessa autonomia territoriale<sup>74</sup>.

Ciò impone, in via preliminare, di riaffermare la valenza *sperimentale*<sup>75</sup>, e dunque graduale, della differenziazione. Occorre poi considerare congiuntamente i molteplici processi attuativi del Titolo V della Parte II della Carta repubblicana, intrecciati e in larga misura incompiuti: il processo (eventuale) di differenziazione, ma anche la definizione di livelli essenziali e fabbisogni standard (costituzionalmente necessaria) e l'attuazione (anch'essa costituzionalmente necessaria) dell'autonomia finanziaria, inclusi gli istituti perequativi che ne sono componente essenziale. Tra tali processi va definita una relazione di *priorità* che, rawlsianamente, dovrebbe implicare che quanto ispirato al *principio di differenza-competizione* presupponga la previa realizzazione dei principi di *matrice egualitario-solidale*<sup>76</sup>, in aderenza a principi costituzionali fondamentali. Occorrerebbe, in altri termini, muovere prima in direzione di una *posizione originaria* di pari livelli essenziali; una volta acquisito tale dato, potranno risultare accettabili le differenziazioni generate dalla logica competitiva, che – recuperando ancora l'approccio del filosofo statunitense – dovrebbero comunque essere orientate a generare il massimo beneficio anche per gli enti – e i territori, e i cittadini – meno avvantaggiati dell'ordinamento.

Dunque, gradualità e relazione di priorità tra coesione e differenziazione. Sembra evidente che la versione del regionalismo differenziato prospettata prima della pandemia fosse assai distante da un siffatto schema. Basti considerare la persistente inattuazione degli istituti perequativi; o la richiesta a *tappeto*<sup>77</sup> di funzioni sottesa alle bozze di intesa, che miravano – direttamente in sede di prima applicazione della disposizione costituzionale – a differenziare tutto il differenziabile (e forse oltre), con il mal dissimulato obiettivo di massimizzare l'attrazione di risorse finanziarie.

Ma è forse ancor più significativo, nella prospettiva che interessa, considerare i contesti in cui hanno preso forma quelle iniziative. Se si guarda al Veneto, la domanda di differenziazione – e il referendum consultivo regionale che la supportava – rappresentano l'ultimo passaggio di una serie di atti approvati dalle maggioranze politiche a sostegno delle Giunte del Presidente Luca Zaia: si pensi alla risoluzione del Consiglio regionale n. 44 del 28 novembre

---

controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato), *Gestione delle risorse nel periodo 2013-2018 correlate all'attuazione dell'autonomia differenziata con particolare riguardo alle politiche del lavoro, della formazione e istruzione*, deliberazione n. 4/2022/G del 29 marzo 2022, spec. p. 87 ss.

<sup>74</sup> Sul tema, da ultimo, A. PATRONI GRIFFI, *Il Piano*, cit., p. 39 ss.

<sup>75</sup> Cfr. A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta Online*, fasc. III, 2019, pp. 612-613.

<sup>76</sup> Cfr. J. RAWLS, *Justice as fairness: a restatement*, London, 2001, trad. it. *Giustizia come equità: una riformulazione*, Milano, 2006, pp. 49-50. Nella prospettiva indicata nel testo, cfr. SVIMEZ, *Audizione*, cit., p. 2, dove ci si riferisce ad un «contesto "allargato" di un'attuazione organica, completa ed equilibrata del Titolo V riformato nel 2001».

<sup>77</sup> Parla di «regionalizzazione pressoché a tappeto delle materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost.», con riferimento alle bozze di intesa del Veneto e della Lombardia, ancora A. RUGGERI, *La "specializzazione"*, cit., p. 603 (nota 12).

2012, intitolata «Il diritto del popolo veneto alla compiuta attuazione della propria autodeterminazione»<sup>78</sup>; alla legge regionale n. 16 del 2014, regolativa di un referendum sull'indipendenza del Veneto<sup>79</sup>; alla legge regionale n. 15 del 2014, che prevedeva altri cinque referendum, tra cui – accanto a quello sull'autonomia differenziata – il quesito relativo al trattenimento di almeno l'80 per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale<sup>80</sup>; alla legge regionale n. 28 del 2016, intesa a consentire l'applicazione alla Regione della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali<sup>81</sup>.

Si tratta di elementi che dovrebbero far seriamente dubitare che l'approccio allora seguito fosse ispirato ad una differenziazione *equa*, in grado di sostenere lo sviluppo unitario del Paese e di determinare ricadute positive anche sulla ricomposizione dei divari. Un approccio che, già nel momento in cui veniva prospettato, ha suscitato consistenti dubbi e polemiche, polarizzando il dibattito politico (e non solo), e che sembra oggi ancor più difficilmente accettabile. Almeno se si intende prendere sul serio la sfida della correzione delle asimmetrie territoriali collocata al cuore dal PNRR italiano.

I segnali che sul tema è dato registrare non paiono invero univoci. Da una parte, sono prospettate iniziative legislative volte ad attuare (con dubbia valenza prescrittiva) l'art. 116, co. 3 Cost. ancora incentrate sul criterio della spesa storica e, in ogni caso, in difetto di una compiuta definizione dei livelli essenziali<sup>82</sup>. Dall'altra, decenni di inerzia del legislatore su quest'ultimo terreno sono stati di recente stigmatizzati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha ricollegato l'urgenza di definizione dei livelli essenziali proprio alla «equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)» e al «pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti

---

<sup>78</sup> La risoluzione afferma il diritto del popolo veneto ad una «democratica e diretta consultazione referendaria per la libera espressione del diritto di autodeterminazione»; sulla base di tale presupposto, si richiedeva ai Presidenti di Consiglio regionale e Giunta di «avviare urgentemente con tutte le istituzioni della UE e delle Nazioni Unite le relazioni istituzionali che garantiscano l'indizione della consultazione referendaria».

<sup>79</sup> Legge regionale n. 16 del 19 giugno 2014, *Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto*, BUR n. 62 del 24 giugno 2014.

<sup>80</sup> I quesiti, previsti dall'art. 2 della Legge regionale n. 15 del 19 giugno 2014 (*Referendum consultivo sulla autonomia del Veneto*, BUR n. 62 del 24 giugno 2014) erano i seguenti: 1) «Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?»; 2) «Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?»; 3) «Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?»; 4) «Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?»; 5) «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?». Le consultazioni previste dalle leggi regionali n. 15 e n. 16 del 2014, fatto salvo il quesito sul regionalismo differenziato, sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 118 del 2015.

<sup>81</sup> Legge regionale n. 28 del 13 dicembre 2016, *Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali*, BUR n. 120 del 13 dicembre 2016; anche tale legge è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 81 del 2018.

<sup>82</sup> Questi gli elementi che si traggono da una bozza di disegno di legge governativo non ancora discusso in Consiglio dei Ministri ma che ha già sollevato alcuni interventi in sede parlamentare e sta animando un ampio dibattito pubblico: cfr. S. Staiano, *Regionalismo differenziato, legge senza qualità*, in *Repubblica Napoli*, 19 giugno 2022; E. Mazzarella, «No a un regionalismo diseguale», in *Avvenire*, 16 giugno 2022; M. Villone, *Autonomia, il silenzio si è rotto*, in *Repubblica Napoli*, 1° luglio 2022; Id., *Andiamo verso un separatismo "soft"*, in *Repubblica Napoli*, 23 giugno 2022; A. Patroni Griffi, *L'«autonomia» è prevista dalla Costituzione? A certe condizioni*, in *Corriere del Mezzogiorno*, 12 giugno 2022; I. Sales, *Autonomia differenziata. La spinta dei governatori della Lega e il silenzio di Cinque stelle e Pd*, in *Repubblica Napoli*, 12 giugno 2022; F. Marone, *Cosa manca per una vera autonomia*, in *Corriere del Mezzogiorno*, 15 giugno 2022.

sociali» (sentenza n. 220 del 2021). In tale direzione, la legge di bilancio per il 2022 (legge n. 234 del 2021) ha introdotto una serie di disposizioni (art. 1, co. 159 e ss.) relative alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS), riconnettendoli, tra l'altro, alle esigenze di «piena attuazione degli interventi previsti dal Programma nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale» (art. 1, co. 160)<sup>83</sup>.

Al di là della lettura che si voglia dare di siffatti sommovimenti, la sensazione, ancora una volta, è quella di trovarsi innanzi ad interventi che avrebbero dovuto costituire da tempo attuazione «ordinaria e ordinata»<sup>84</sup> dei principi costituzionali, che si presentano invece oggi come indifferibile urgenza in una fase decisamente straordinaria.

---

<sup>83</sup> Sul recente intervento legislativo, si vedano le osservazioni di P. TORRETTA, *La legge di bilancio 2022 e l'assistenza sociale: qualche LEPS e tante 'buone intenzioni'*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2022, p. 187 ss., che mette in evidenza la valenza di *presupposto* (dunque *prioritaria* nel senso chiarito nel presente contributo) della definizione dei LEPS (e della connessa attuazione degli strumenti perequativi di cui all'art. 119 Cost.) rispetto sia alla «'sostanziale' autonomia degli enti territoriali» sia alla «costruzione di relazioni finanziarie fra Stato ed enti territoriali improntate alla lealtà e alla trasparenza» (p. 197 ss.).

<sup>84</sup> Così in SVIMEZ, *Audizione*, cit., p. 14.