



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI
S C U O L A D I G O V E R N O L O C A L E

Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 8-2021

Oscillazioni del rapporto tra Stato e sistema delle autonomie dalla pandemia al PNRR

Giampaolo Ioriatti

Giugno 2021

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Paolo Graziano.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

Nota 8-2021, giugno 2021.

Autore: Giampaolo Ioriatti.

*Oscillazioni del rapporto tra Stato e sistema delle autonomie dalla
pandemia al PNRR.*

Oscillazioni del rapporto tra Stato e sistema delle autonomie dalla pandemia al PNRR

di Giampaolo Ioriatti¹

1. Il confronto centro-periferia come costante dei sistemi politici.

La dialettica tra governo centrale e autonomie territoriali rappresenta una costante dei sistemi politici e su di essa si esercitano il dibattito politico, talvolta lo scontro ideologico, nonché la dottrina interpellata per conferire forma giuridica agli equilibri che contingentemente si determinano.

Sappiamo bene che il carattere transitorio e precario di detti equilibri più che rispondere al rigore della scienza giuridica registra il rapporto di forze tra spinte inevitabilmente confliggenti in un ventaglio di possibilità che si estende dalle soluzioni più centralistiche, quando non autoritarie, agli assetti federalistici, fino alle derive secessionistiche.

L'esperienza italiana non sfugge a questa regola, ne è semmai esempio eclatante: per questo non è fuori luogo il richiamo alle note radici storiche, anche lontane, del rapporto tra *città* e *contado*, tra Comuni e unità statuali sempre oscillanti, dall'Impero agli Stati regionali. Queste vicende pesano ed ancor più pesa la nostra storia nazionale unitaria, tanto recente quanto fragile ed incerta.

Anche le vicende contrastanti degli ultimi decenni, le spinte opposte che si sono e si stanno tutt'ora manifestando, confermano questa linea di faglia che caratterizza il rapporto tra centro e periferia nella vicenda italiana.

Si ritiene qui di ricorrere al binomio centro-periferia proprio per caratterizzare, sulla scorta delle dense considerazioni di M. Cammelli², la complessità della dinamica che in Italia non è solo tra Stato e Regioni, quanto

¹ Osservatorio sulle Autonomie e i Territori dell'Università di Pavia.

² M. Cammelli, *Centro e periferia: l'emergenza fa cadere il velo*, in *il Mulino*, n. 3, 2020.

piuttosto tra Stato e sistema delle autonomie territoriali, includendo in esse l'intera "filiera istituzionale" fatta di Comuni, Province, Comunità montane, Unioni di Comuni ecc.

È convinzione diffusa che in realtà quel modello di organizzazione territoriale policentrico tratteggiato nella sintetica formulazione dell'art. 5 della Costituzione non abbia a tutt'oggi trovato compiuta ed organica attuazione.

Peraltro, quell'assetto costituzionale, richiamando espressamente il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali e riconoscendo le esigenze dell'autonomia e del decentramento, intendeva rifondare il principio unitario del nuovo Stato proprio su quel pluralismo territoriale ed in particolare sull'articolazione regionale, intesi come strumento essenziale di rafforzamento della democrazia, perché funzionale a favorire una più diffusa partecipazione dei cittadini e maggiori contrappesi al potere del Governo centrale.

2. Un' "altalena senza costrutto dal 2000 a oggi"?

Il ricco e meditato saggio di G.C. Ricciardi recentemente apparso su una nota Rivista curata dal Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Pavia³ offre una valida sintesi dell'andamento altalenante e contraddittorio dei decenni più recenti, una vista di sistema ove «si giustappongono dinamiche tra loro antitetiche», e si è assistito allo spettacolo di un «regionalismo ciclotimico, del quale a fasi alterne si pone in discussione la stessa utilità».

A cavallo tra anni '90 e primi anni 2000, abbiamo conosciuto la stagione del "federalismo amministrativo", che si è consolidato poi con la riformulazione del nuovo Titolo V della Costituzione, ed ha avviato il tutt'ora incompiuto percorso del "federalismo fiscale". A questa fase, di apertura regionalistica, a tratti confusa e fin velleitaria, ha fatto seguito una reazione di accentramento, che ha trovato solidi argomenti nella crisi finanziaria innescatasi nel 2008 e nelle politiche di controllo della spesa pubblica che ne sono derivate, a livello internazionale ed europeo in particolare.

Come scrive ancora Ricciardi, «nell'ultimo decennio il sistema delle autonomie di molti Stati nazionali aderenti all'Unione Europea ha conosciuto una stagione informata alla

³ G.C. Ricciardi, *Regionalismo della differenziazione e riordino delle autonomie infraregionali. Un gioco (istituzionale) "non a somma zero"*, in *Il Politico*, n. 1, 2021, cui si rimanda anche per tutte le citazioni riprese nel testo.

razionalizzazione»: razionalizzazione e politiche di austerità si sono dunque combinate in questa dinamica di ri-accentramento nazionale, alla quale si è associata la «sterzata intergovernativa»⁴ in campo europeo, rappresentata tutt'ora dalla tensione tra Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea. In termini concreti, questa tendenza si è manifestata nella riduzione degli spazi normativi di azione regionale, nella ri-attribuzione di poteri e ruolo al Governo e ai Ministeri, sostenuti da una sequenza di sentenze giurisprudenziali che hanno fatto valere la “prevalenza dell'interesse nazionale” o fornito comunque una lettura limitativa delle potestà regionali.

In termini finanziari, abbiamo assistito al taglio drastico dei trasferimenti statali e al drenaggio di quote importanti del prelievo fiscale locale, che hanno prodotto una caduta verticale della capacità di spesa e di investimento a livello territoriale, la compressione quali-quantitativa dei servizi erogati e la riduzione degli organici.

Le misure suaccennate hanno ridotto i margini di manovra delle politiche locali e spinto anzi numerose amministrazioni verso situazioni di dissesto.

Questo abbrivio ha trovato poi una sua più compiuta espressione nel progetto di revisione costituzionale contenuto nella legge costituzionale – in particolare per gli articoli relativi al riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni – approvato dal Parlamento il 12 aprile 2016 e sottoposto con esito negativo a referendum il 4 dicembre 2016.

Conclusivamente, sul piano normativo,

ne è conseguita in Italia una stagione di continui aggiustamenti normativi, caratterizzata dall'affastellarsi di provvedimenti statali di riordino alluvionali e, in certi casi, incoerenti tra loro, cui le Regioni hanno replicato attraverso leggi regionali di adeguamento.

A questa tendenza ha inteso opporsi il processo di attuazione del regionalismo differenziato previsto dall'art. 116, co. 3 della Costituzione, che Regione Lombardia aveva già avviato nei primi anni 2000 e che è stato rilanciato dalle campagne referendarie delle Regioni Veneto e Lombardia nel 2017, che è appunto oggetto di approfondimento nel già citato saggio di Ricciardi. Nel quale, peraltro, si indica correttamente un'importante prospettiva evolutiva al regionalismo differenziato, ossia la valorizzazione ed il conseguente e coerente riordino dei sistemi istituzionali territoriali, meglio la «riorganizzazione delle autonomie infraregionali»⁵. È una direzione che il Veneto aveva

⁴ G.C. Ricciardi, *op. ult. Cit.*

⁵ Cfr. ancora G.C. Ricciardi, *op. ult. cit.*, p. 77.

a suo tempo avviato, che Emilia Romagna e Toscana hanno perseguito, ma soprattutto in attuazione ed ispirandosi al disposto della l. 56/2014 e su cui la Lombardia non pare tutt'ora interessata a muoversi, pur disponendo di una configurazione istituzionale locale che certamente meriterebbe un intervento organico.

In ogni caso, anche in assenza di quella tanto sollecitata revisione della l. 56/2014, quella prospettiva pare peraltro destinata a indebolirsi, a fronte delle emergenze che occupano ora la scena politica e di cui si dirà nelle pagine successive. Se questo è, in estrema sintesi, lo scenario dei rapporti tra centro e periferia, si può temere che abbia ragione chi ha sostenuto che abbiamo assistito ad una «altalena senza costrutto dal 2000 a oggi»⁶.

3. Il confronto centro-periferia alla prova della pandemia.

È su questo contesto, già irto di spinte contrastanti, che ha impattato l'emergenza sanitaria prodotta dalla pandemia del 2020, con il suo carico di effetti sia sul piano propriamente sanitario che socio-economico. La pervasività del fenomeno pandemico, che notoriamente non conosce confini nazionali o amministrativi, ha investito con intensità diversificata le diverse realtà nazionali e, in Italia, i diversi sistemi sanitari regionali, producendo immediatamente un campo crescente di tensioni tra Regioni, Ministeri e Governo tutto. Tutto ciò ha dato luogo ad un confronto ed un dibattito che, nella concitazione, ha assunto spesso i tratti dello scontro politico e della contrapposizione ideologica. Le diversità di *performance* dei diversi sistemi regionali e le esigenze di un più stretto coordinamento, hanno offerto il destro ad una campagna anti-regionalista, condotta anche da autorevoli giuristi ed opinionisti, che hanno invocato il riaccentramento delle competenze sanitarie, quando non un vero e proprio superamento dell'istituto regionale.

A fronte dell'iniziale incertezza sull'entità e le dinamiche evolutive della pandemia, i successivi sviluppi hanno evidenziato la gravità dell'impatto sul contesto italiano: tuttavia l'esecutivo nazionale ha faticato a trovare un ancoraggio normativo solido ai propri interventi (si veda la polemica sui DPCM) ed a produrre una univocità di lettura tecnico-scientifica e di approccio strategico ed operativo.

⁶ M. Bordignon, *Intervento* al Convegno “Federalismo differenziato e tutela della salute”, Convegno del 27.05; ma si veda anche M. Bordignon e G. Turati, *Il federalismo sanitario, un equilibrio difficile*, in *Il Sole 24 ore*, 21.05.2021.

L'azione governativa ha fatto fatica a misurarsi con un protagonismo – anche mediatico – del livello regionale (i “Governatori”) che si è anch'esso paradossalmente giovato delle divergenti performance dei sistemi sanitari regionali, ed ha trovato importanti conferme nei successivi passaggi elettorali dell'autunno 2020.

F. Bilancia, ad esempio, pone l'accento sul fatto che «un governo politicamente molto debole» si è trovato a gestire l'emergenza e a confrontarsi con Presidenti di Regione legittimati dall'elezione popolare diretta, con il risultato che tale confronto istituzionale ha «preso il sopravvento sulla resa dei meccanismi istituzionali di gestione della crisi»⁷.

In termini più strutturali, si può osservare che le debolezze della risposta iniziale hanno scontato la carenza delle pianificazioni preventive, una generale sottovalutazione o non immediata comprensione del rischio pandemico (a onor del vero non solo in Italia...) e il prevalente sbilanciamento dei sistemi sanitari sulla dimensione ospedaliera a scapito di quella territoriale ed, infine, le conseguenze di una ultra decennale politica di contrazione delle risorse finanziarie ed umane.

Un altro aspetto che l'emergenza ha posto in rilievo – e che qui particolarmente rileva – è la debolezza del rapporto tra articolazioni periferiche del Sanitario nazionale e le istituzioni locali e i servizi sociali, in altri termini tra sistema sanitario e territorio⁸. Si è peraltro osservato come l'emergenza abbia prioritariamente investito un terreno specifico (la sanità) ovviamente assai più delicato di tutti gli altri settori ma che in Italia appare relativamente più solido e strutturato come modello amministrativo di relazione centro-periferia. D'altronde, valutazioni oggettive e ponderate – ad esempio di fonte OCSE – confermano che la sanità italiana, anche in forza del suo assetto organizzativo, è non da oggi ai vertici della sanità internazionale⁹.

Ma si aggiungono agevolmente ulteriori argomenti a discapito di questo “*centralismo ingenuo*”, come qualcuno l'ha recentemente definito, della tesi per cui solo una gestione centralizzata della sanità può essere in grado di assicurare capacità di risposta alle esigenze di tutela della salute ed uniformità del livello qualitativo delle prestazioni. I tagli di risorse che hanno pesato negli anni recenti sulla sanità italiana sono il frutto di decisioni centrali, tanto più

⁷ F. Bilancia, *Ragionando “a freddo”: gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. speciale, 2020, p. 31.

⁸ Su questo insiste ad es. M. Cammelli, *op. cit.*, *passim*.

⁹ Si veda ad es. *Benchmark Ocse sui sistemi sanitari di 29 Paesi. L'Italia spende poco e ha buoni risultati, ma long term care e prevenzione ancora non vanno. E gli altri? Luci e ombre dalla Ue al Giappone*, in *Quotidianosanità.it*, 31.05.2021.

che a tutt'oggi il nostro sistema sanitario si basa di fatto – nonostante le reiterate ipotesi di federalismo fiscale – su una struttura di finanza derivata, che rimane quindi nelle disponibilità del governo centrale¹⁰. Si può ricordare che abbiamo già importanti settori, come quelli dell'istruzione e della giustizia, che sono interamente gestiti dallo Stato ma le evidenze ed i dati statistici confermano comunque il rilevante divario interregionale. Per non dire che disponiamo già di esperienze di gestione statale di situazioni critiche regionali: si pensi in particolare alla sanità calabrese che è affidata da oltre 12 anni alla gestione commissariale dello Stato, senza che ciò abbia prodotto l'auspicata ed attesa opera di risanamento finanziario e miglioramento dei servizi.

Tornando allo specifico della crisi sanitaria, non è fuori luogo ricordare la forte tensione cui in questa occasione sono stati sottoposti tutti i sistemi politici, ed in particolare quelli con una più spiccata connotazione autonomistica o federalistica, quali ad esempio la Germania e la Spagna, per non dire degli Stati Uniti. Si vuol suggerire che davanti a situazioni di particolare ed inusitata gravità non esistono meccanismi istituzionali perfettamente oliati e predefiniti: le culture politiche, la trama delle rappresentanze e degli interessi, le logiche della comunicazione e delle competenze tecnico-scientifiche disegnano un campo complesso entro cui la politica è chiamata a giocare.

Vero è, infine, che nella pandemia il coordinamento ultimo va portato verso l'alto: così come è evidente l'esigenza di disporre di Piani pandemici nazionali.

Ma abbiamo imparato che non meno rilevante è il livello europeo, ed infatti l'esperienza sta generando un ripensamento degli strumenti di monitoraggio, prevenzione e gestione del profilo socio-sanitario.

Lo stesso vale per il livello mondiale, di cui ci danno conto le polemiche sul ruolo dell'OMS e le proposte per una revisione delle competenze e della *governance*¹¹.

Il rilievo specifico che il coordinamento statale assume in un contesto pandemico ha trovato una importante definizione nella recente sentenza n. 37 del 2021 della Corte costituzionale, la quale, facendo leva sulla competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale, ha chiarito che l'intervento statale deve essere finalizzato alla «cura degli interessi che emergono

¹⁰ Cfr. A. Zanardi, *Il finanziamento ed il riparto delle risorse nel Servizio Sanitario Nazionale*, Intervento al Convegno "Federalismo differenziato e tutela della salute", Convegno del 27.05.

¹¹ Intervista a Ranieri Guerra: "Mi aspettavo la difesa di Oms e Speranza. Sileri sapeva", a cura di Stefano Baldolini, Huffington Post, 21/05/2021.

dinanzi ad una malattia pandemica di larga distribuzione geografica, ovvero tale da dover essere reputata “internazionale” sulla base della diffusività che la connota».

Questo riconoscimento del preponderante ruolo statale nel coordinamento della gestione della crisi sanitaria è certamente un passaggio importante in termini di chiarezza istituzionale, che ha evidenziato i limiti della prassi concertativa e negoziale con cui Stato e Regioni hanno governato questi mesi di pandemia, ma al tempo stesso ha precisato attentamente i limiti specifici entro cui è riconosciuta la primazia statale, che non va estesa fuori dall’ambito specifico della pandemia a larga distribuzione geografica. Il che conferma l’importanza della valutazione specifica delle situazioni specifiche, che non deve essere oscurata da veli ideologici, poiché – come si è detto – non esiste un rapporto ottimale predefinito tra centro e periferia.

C’è tuttavia un’ulteriore, utile lezione che si può trarre dalla recente esperienza e dai conflitti interistituzionali che l’hanno caratterizzata: questi

hanno reso ancor più evidente di quanto già non fosse la necessità di un rafforzamento delle sedi e degli strumenti della leale collaborazione, per facilitare la composizione degli stessi conflitti a livello politico prima che essi acquistino una tale intensità da giungere ad interessare l’autorità giudiziaria amministrativa o la Corte costituzionale. (...) Imprescindibile appare, quanto meno, il potenziamento del sistema delle conferenze, che potrà essere realizzato, eventualmente, mediante la sua “costituzionalizzazione”, anch’essa riproposta recentemente. Questa dovrebbe permettere, fra l’altro, di conseguire l’obiettivo di assicurare un solido fondamento alla partecipazione delle autonomie al procedimento di formazione degli atti legislativi statali significativamente incidenti sulle loro attribuzioni¹².

Si tratta di un passo più volte sollecitato e certamente auspicabile, sempre che non si creino le condizioni per una soluzione più matura e costituzionalmente avanzata, ossia la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni, o meglio, di rappresentanza territoriale.

¹² P. Masala, *I diritti fra Stato e Regioni nell’emergenza sanitaria, a vent’anni dalla revisione del Titolo V: quali lezioni possono trarsi e quale “ribilanciamento” occorre realizzare, per una più efficace garanzia dell’uguaglianza sostanziale?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2021.

4. Una nuova stagione: la sfida del PNRR.

L'esperienza di questo anno e più ha mostrato le sollecitazioni cui è stato sottoposto l'asse Stato-territori: tanto nella gestione dell'emergenza socio-sanitaria, che dell'emergenza economica conseguente al lungo *lock down*.

Molti Enti locali, in forza della loro prossimità alle esigenze anche drammatiche dei cittadini e delle imprese, hanno rapidamente messo in campo una ampia gamma di strumenti per soccorrere gli strati sociali più fragili, spesso a rischio di povertà, ed i titolari di attività economiche maggiormente impattate¹³.

Agli oneri derivanti da questi interventi, spesso in spesa corrente, si è aggiunto una rilevante caduta delle entrate, mettendo spesso a repentaglio l'equilibrio di bilanci, spesso già in sofferenza.

Oltre che il supporto alle situazioni di maggiore ed immediata criticità, Regioni ed Enti locali hanno avvertito l'esigenza di immettere comunque rapidamente risorse aggiuntive nei sistemi economici locali, attivando misure rapide di spesa pubblica per investimenti, anche per contribuire ad arginare le ricadute occupazionali della crisi¹⁴.

Con il Governo centrale è partito da subito un confronto serrato volto, da un lato, a ottenere la sospensione delle prevegenti misure di penalizzazione dei bilanci e lo stanziamento di congrue risorse per il ristoro tanto delle spese sostenute che delle mancate entrate. Alle resistenze iniziali è subentrata una fase di maggiore disponibilità, in forza del protrarsi ed estendersi della pandemia e delle sue conseguenze ma soprattutto dei segnali provenienti dall'Europa: la quale ha compiuto passi importanti verso il superamento della precedente stagione dell'austerità, la sospensione del prevegente Patto di stabilità e, successivamente, l'elaborazione di strategie organiche di affronto che sono poi sfociate nell'iniziativa del "*Next Generation Eu*" o c.d. *Recovery Fund*.

Gli strascichi del confronto sugli esiti della gestione dell'emergenza pandemica e la discussione sull'impostazione della futura politica della salute e del sistema sanitario si intersecano ora con la definizione di una più

¹³ Per una rassegna più direttamente riferita alla realtà lombarda, si vedano le molteplici *Note della Fondazione Romagnosi* di A. Ceriani e G. Ioriatti apparse sull'apposita sezione del sito www.fondazioneromagnosi.it nel corso del 2020.

¹⁴ Ci si riferisce all'intervento regionale lombardo di cui alla L.r. n. 9/2020 e agli approfondimenti condotti dall'Osservatorio sulle Autonomie e i Territori dell'Università di Pavia, in <https://osservatorioautonomie.unipv.it/>.

complessiva strategia per il superamento della crisi socio-economica, il che in larga misura in Italia coincide con l'avvio del PNRR.

Con questi passaggi, siamo di fatto entrati nella fase *post-pandemia* e, di conseguenza, in quella che sarà verosimilmente la nuova stagione della dialettica Stato-autonomie territoriali.

Considerando l'entità delle misure finanziarie e di regolazione previste, la tempistica stringente per la realizzazione e rendicontazione, la vastità ed articolazione delle *policy* impattate, la numerosità dei soggetti attuatori, tutto fa pensare infatti che si tratterà della massima priorità per tutte le istituzioni e per la politica dei prossimi anni.

Non solo: è possibile ed anche probabile che questa priorità finirà per oscurare le pur sacrosante e ribadite istanze di riordino istituzionale e territoriale, che rischiano pertanto di restare ancora a lungo in secondo piano¹⁵. In ogni caso, per le Autonomie territoriali è urgente maturare la consapevolezza che il processo attuativo del PNRR sarà il vero banco di prova delle loro capacità e dove si giocherà il futuro del loro ruolo.

Secondo le stime più aggiornate, Regioni ed Enti Locali dovranno eseguire o far eseguire i lavori e partecipare alla supervisione della spesa legata ai progetti del *Recovery*, per un ammontare che, direttamente e indirettamente, vale circa 87,5 miliardi. I Comuni in particolare saranno chiamati a gestire una quantità importante di risorse: ANCI stima infatti che circa 43 miliardi di euro saranno stanziati su materie di diretta competenza degli Enti locali e saranno protagonisti dell'attuazione di diverse linee di intervento, tra le quali: i servizi socio-assistenziali, disabilità e marginalità; l'efficientamento degli edifici pubblici; i trasporti locali sostenibili e la digitalizzazione e modernizzazione della Pubblica Amministrazione¹⁶.

Da questo punto di vista, non mancano gli elementi di preoccupazione, in particolare in ordine alla capacità di spesa.

Una recente indagine, riferita in particolare alla situazione dei fondi strutturali di origine comunitaria, ha segnalato come vi sia

¹⁵ Una parziale rettifica di questa affermazione potrebbe essere suggerita dalla inclusione del tema nel testo del PNRR (*Le riforme abilitanti: federalismo fiscale*, pp. 74-75) e dalla recente *Audizione* del Ministro M. Gelmini davanti alla Commissione parlamentare per il federalismo fiscale. In quella sede è emerso che il Governo è orientato a riprendere il percorso della "legge quadro" a suo tempo abbozzato dal precedente ministro Boccia, volta a definire la cornice unitaria per tutte le Regioni entro cui avviare, solo successivamente, gli eventuali percorsi di differenziazione ex art. 116, co. 3, Cost. Il futuro ci dirà se questo percorso più complessivo, e per ciò stesso, temporalmente più dilatato approderà ad un esito costruttivo o si rivelerà l'ennesima modalità con cui dilazionare scelte certamente difficili e divisive.

¹⁶ Sul punto v. ancora le interessanti osservazioni di M. Cammelli, *op. cit.*

un forte divario tra Centro-Nord e Centro/Mezzogiorno nella capacità di realizzazione di progetti finanziati (...) in media i Comuni del Nord Italia sono stati capaci di attivare quasi la totalità dei fondi pubblici, mentre i Comuni del Mezzogiorno e del Centro hanno finora trasferito nell'economia all'incirca solo la metà delle risorse pubbliche programmate¹⁷.

Sul piano dell'efficacia, dalla parte delle Autonomie potrà certamente giocare la prossimità al livello realizzativo, la possibilità di intercettare esigenze e fabbisogni, di esprimere progettualità coerenti con le aspettative dei territori. Altrettanto importante sarà la credibilità della filiera istituzionale territoriale Regioni / Province / Comunità montane (ove esistenti) / Comuni nel fare sistema nei diversi contesti territoriali, facendo leva sulle rispettive vocazioni (es. infrastrutture viabilistiche ed edilizia scolastica per le Province; servizi sociali, educativi, trasporto locale e patrimonio per i Comuni).

Tutto ciò non può oscurare il dato di fatto che una qualche impronta centralistica e dirigistica è già ben presente – e forse inevitabile – nella stessa struttura del PNRR: in particolare nella forte regia governativa imperniata sull'asse Presidenza del Consiglio-MEF, nella forte responsabilizzazione del livello ministeriale, in particolare dei Ministeri di punta (Sviluppo economico, Transizione ecologica, infrastrutture e della mobilità sostenibili, trasformazione digitale) e nel ruolo di primo piano che sarà attribuito ai grandi *player* nazionali (FS, ANAS, ENI, ENEL, ecc.).

Un'analisi ravvicinata del Decreto Semplificazioni, **recante Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di snellimento delle procedure**, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 28.05.u.s ed in particolare la PARTE I, *Governance per PNRR* nella versione ora disponibile ed a seguito delle correzioni introdotte proprio su pressione della Conferenza delle Regioni, mostra che al momento il ruolo delle Autonomie territoriali appare in qualche modo tutelato.

Per quanto riguarda ad esempio la Cabina di regia, ossia il punto nevralgico della *governance* che

esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR (art. 2), ed elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali (lettera a.),

¹⁷ Si veda R. Puglisi, L. Rizzo e R. Secomandi, *Come aiutare i comuni a spendere 43 miliardi*, in *www.lavoce.info*, 02.03.21.

il Presidente della Conferenza delle Regioni parteciperà alle sue sedute in tutti i casi in cui saranno in discussione interventi che intrecciano le competenze concorrenti di cui all'art. 117 Cost. (ossia quasi sempre).

Regioni ed Enti Locali partecipano, inoltre, al *Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale* di cui all'art. 3 e che, ai sensi del comma 2, «svolge funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR». L'art. 9 (Attuazione degli interventi del PNRR) annovera le Regioni e gli Enti locali, in aggiunta alle Amministrazioni centrali, tra i soggetti attuatori che sono chiamati alla «realizzazione operativa» degli interventi previsti dal PNRR «sulla base delle specifiche competenze istituzionali, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati con le modalità previste dalla normativa nazionale e comunitaria vigente».

Interessante anche il ruolo di raccordo tra il sistema delle Autonomie territoriali, e delle relative Conferenze ed il PNRR che viene affidato, nel disposto di diversi articoli, al Ministero per gli affari regionali e le autonomie.

Nel corso delle trattative sul merito dell'art. 12 (Assunzioni di personale), che prevede importanti spazi assunzionali speciali per le Amministrazioni centrali, consta che anche per le Regioni sia stata prevista la facoltà di procedere ad analoghe assunzioni straordinarie di personale con specifiche ed elevate competenze tecniche.

Particolarmente stringente appare il tema dei Poteri sostitutivi di cui all'art. 13, che consentono al Presidente del Consiglio dei Ministri,

in caso di mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, da parte di Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni, di individuare l'Amministrazione, l'Ente, l'Organo o l'Ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più Commissari ad acta ai quali attribuire, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione ai progetti.

Queste sono le coordinate istituzionali ed organizzative entro cui si svilupperà la fase attuativa del PNRR, ovvero dei suoi obiettivi, delle riforme previste e delle sei Missioni in cui esso risulta articolato.

Come si è osservato, affinché le opportunità che il PNRR offre non vadano sprecate e permettano invece di meglio perseguire le finalità costituzionali e quelle assegnate dalla Commissione europea,

entrambi i livelli di governo (ossia lo Stato centrale e le Autonomie territoriali) dovranno dimostrare innanzitutto di saper superare la logica della contrapposizione e del conflitto, per

esercitare le proprie competenze con responsabilità, consapevoli di quelle esigenze di coordinamento e di collaborazione che sono imposte tanto dalla necessità di garantire un efficace impiego di quelle risorse quanto dalla concretizzazione dei principi di uguaglianza e solidarietà che la Costituzione sancisce, vincolando sia lo Stato sia le Autonomie territoriali¹⁸.

In tal senso si è espressa anche il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, M. Gelmini:

Non dobbiamo vedere il Recovery come possibilità di spendere risorse a pioggia e costruire un po' di consenso. Né dev'essere un'occasione per ripristinare il conflitto tra Stato, Regioni e Comuni o un modo per avere risorse ed evitare la fatica delle riforme¹⁹.

5. Qualche osservazione conclusiva.

A conclusione di questo rapido *excursus* sulla “fenomenologia” recente e meno recente del confronto tra Stato centrale e sistema delle autonomie, può essere utile proporre qualche considerazione finale che riprende anche precedenti considerazioni.

Come detto, le due polarità su cui si è ragionato sottintendono un equilibrio, necessariamente instabile e mai definito una volta per tutte, tra le istanze di uniformità, ossia di uguaglianza e quelle di differenziazione, che rimandano al concetto di autonomia. Si tratta di istanze che sono entrambe ben presenti nel dettato costituzionale e la cui coesistenza ed il cui bilanciamento essa affida al concreto processo storico-politico.

Questa complicata coesistenza e le spinte altalenanti che ad essa sottostanno sono plasticamente rappresentate dalle rilevazioni sulle opinioni dei cittadini-elettori durante tutto l'arco temporale della pandemia²⁰, che hanno registrato sulle prime fiducia nello Stato centrale e sfiducia nelle Regioni, successivamente un'inversione ed un crescente *appeal* delle Regioni che si è tradotto anche negli esiti delle elezioni regionali dello scorso autunno, cui, nell'aprile 2021 è seguito un nuovo mutamento con un giudizio negativo sulla gestione regionale (Lombardia e isole in particolare), associato ai giudizi positivi sulla gestione nazionale della campagna vaccinale. Attualmente i

¹⁸ P. Masala, *op. cit.*

¹⁹ B. Fiammeri, *Gelmini rilancia il federalismo fiscale: per metà luglio la nuova legge quadro*, in *Il Sole 24 ore*, 27.05.2021.

²⁰ N. Pagnoncelli, *Intervento introduttivo alla Sessione III: Oltre la pandemia: Federalismo differenziato e tutela della salute?* Convegno “Federalismo differenziato e tutela della salute” del 27.05.2021.

sondaggi dicono di pareri difformi tra Nord-Est, Nord-Ovest, Sud e isole, con il 37% solo a favore dell'autonomia, mentre aumentano gli incerti e i contrari.

Il valore certamente relativo dei sondaggi così come le oscillazioni della pubblica opinione mettono tuttavia in evidenza la necessità di un approccio il più possibile equilibrato, attento al merito, alle specificità dei temi e dei contesti, che diffidi di generalizzazioni e preconetti ideologici, quali pure si sono registrati in questo ultimo anno e mezzo di pandemia. La differenziazione risponde ad una logica di sussidiarietà e di valorizzazione del protagonismo locale, valori non solo costituzionalmente tutelati ma che meritano di essere consapevolmente perseguiti: questo richiede però una forte flessibilità istituzionale e amministrativa in corrispondenza dei (diversi) sistemi locali.

Anche perché è noto che la spinta all'autonomia differenziata si radica anche nelle pessime prove che lo Stato centrale dà generalmente di sé nelle Regioni più avanzate.

Abbiamo già sopra evidenziato che solo un "centralismo ingenuo" può immaginare che l'accentramento nazionale sia in grado, quantomeno in Italia, di azzerare il divario territoriale. Al contrario, spesso esso tende a uniformare verso il basso le *performance* medie e comunque potrebbe limitarsi ad intervenire esclusivamente a supporto delle situazioni in difficoltà o a rischio di marginalizzazione.

In realtà, tutte le evidenze statistiche dimostrano che la questione delle disomogeneità territoriali coincide in larga misura con lo storico divario tra Centro-Nord e Sud del Paese. Le stesse statistiche e le riflessioni più attente ci dicono altresì che non è tanto o solo un problema di dotazione infrastrutturale (che pure esiste) o di differenziali di investimenti, stante che a parità di spesa pubblica e di investimenti, questi producono impatti sensibilmente diversi nei due contesti: il che fa pensare piuttosto ad un problema di capitale sociale e di presidio di legalità.

Infine, un ulteriore valido criterio interpretativo è quello di distinguere tra assetti istituzionali e dinamiche politiche: queste ultime più contingenti, perché evocano evoluzioni fluttuanti di soggetti politici e singole personalità e rimandano, in ultima analisi, alla questione della qualità della classe dirigente, il che vale ovviamente per il centro come per le realtà territoriali. Problema che chiaramente non è ovviamente risolvibile con il ricorso alla sola ingegneria istituzionale.