



EDITORIALE - 2 GIUGNO 2021

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud

di Sandro Staiano

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II



Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud

di Sandro Staiano

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

1. Dal punto di vista del Mezzogiorno

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) va osservato attraverso lo specchio della questione meridionale. È necessario farlo perché una delle chiavi di volta dell'intero edificio è il riequilibrio territoriale, nella considerazione dell'impossibilità di realizzare un uso efficiente delle risorse europee senza affrontare la frattura Nord-Sud. E facendolo si rivelano i pieni e i vuoti, nel Piano e nella generale visione progettuale dei soggetti della decisione politica.

I pieni: v'è orientamento ad «accompagnare» (questo il lemma adoperato nel PNRR) la realizzazione in Italia del programma Next Generation EU (NGEU), la messa in opera delle linee di investimento, con una «strategia di riforme». Ciò equivale a dire che v'è consapevolezza di inefficienze sistemiche – nella organizzazione della pubblica amministrazione, della giustizia, del fisco – giunte ormai a costituire una vera e propria questione istituzionale. Ed è chiaro che tale questione abbia una specificità nel Mezzogiorno, una specificità che richiede un supplemento di decisioni politiche e di risorse organizzative e materiali. Poi si tratta di stabilire se queste dichiarazioni siano ispirate a “sincerità” nei rapporti tra gli attori del complesso sistema che si va prefigurando. O se si tratti di una sorta di “clausole di stile”, doppiate da più puntuali rassicurazioni rese in sede europea, se si tratti di un callido schermo verbale. Solo nel primo caso – se vi fosse “sincerità” – vi sarebbe qualche garanzia di successo; cioè solo a condizione di un cambio di “mentalità”, di una virata culturale.

I vuoti: i vuoti sono inevitabili, al momento attuale, perché colmarli richiederebbe una capacità dell'intera classe politica di assumere un punto di vista a sé interno, che la conducesse a valutarsi e a determinarsi a correzioni non lievi del suo modo d'essere, per conformarlo a “spirito repubblicano”.

2. Lo scenario politico e istituzionale

I vuoti sono sul versante della forma di governo, nel rapporto con il sistema dei partiti.

La pandemia ha fatto irruzione in un quadro di tumultuosa ristrutturazione dell'assetto partitico e, di conseguenza, di forte dinamismo della forma di governo italiana, della quale il tratto di maggiore evidenza era già l'elevata instabilità, derivante dal regredire delle regole convenzionali, che, nell'esperienza

repubblicana, avevano sempre presieduto alla delimitazione dell'area della maggioranza, demarcata chiaramente, con poche deroghe e sporadiche flessioni in corso di legislatura, da quella dell'opposizione. La sostanziale perfetta fungibilità di tutte le forze parlamentari nel sostegno al Governo e nella presenza nella compagine ministeriale aveva condotto a uno stato di permanente esposizione alle crisi, attribuendo anche a forze di scarsa consistenza numerica una rendita politica elevata per la “produttività marginale” che potevano assicurare.

L'emergenza sanitaria ha messo sotto ulteriore pressione questo assetto. Ha accentuato i “poteri di coalizione”, rendendo non praticabile, se non come esito davvero estremo e dirompente, lo scioglimento anticipato delle Camere. La posizione di ciascuna forza nello schieramento ideologico e politico – definito dalla tradizione, dall'insediamento sociale, dall'elettorato di riferimento – è diventato, forse provvisoriamente, irrilevante nella costituzione della compagine governativa e nella determinazione degli equilibri parlamentari.

Intanto il contesto partitico si trasformava e ora continua a trasformarsi, più tumultuosamente, nella brutale corrente dell'emergenza sanitaria.

La forza uscita dalla elezione con la maggioranza relativa, facendo un'esperienza di governo polimorfa, si distacca, a prezzo di vistose lacerazioni interne, dalla originaria mentalità populista, assumendo i tratti del partito personale “tradizionale”, e va alla ricerca di un nuovo modello organizzativo interno, messo al riparo dalla influenza pervasiva della gestione – postulata come neutrale, ma impossibile a farsi tale – dei procedimenti di asserita democrazia diretta su piattaforma informatica.

Sul versante di centro-destra, il partito personale di maggiore consistenza vede la ripresa di ruolo della sua parte più antica, fondata sul duraturo insediamento nelle Regioni del Nord, con un certo ridimensionamento della componente nazionalista-sovranaista, e quindi antieuropeista, al cospetto della impossibilità di una risposta realistica alla pandemia che non si incentri sulle risorse rese disponibili dall'integrazione europea. E lascia ampia rendita di posizione a un partito che, conservando il sovranismo nazionalista come collocazione identitaria non rinunciabile, non è spendibile in nessuna delle combinazioni di governo ipotizzabili nella legislatura in corso.

Sul versante del centro-sinistra, il partito maggiore, proprio nelle vicende politiche determinate dalla pandemia, tenta di mettere in campo una *leadership* capace di guidarne la riorganizzazione, completandone la fuoruscita dal modello “partito personale”, adottato per un tratto della sua storia recente, dopo aver subito plurime scissioni. Anche in questa forza politica, il processo di mutamento ha dato nuovo ruolo alle componenti dotate di insediamenti territoriali di scala regionale, e alle loro *leadership*, che partecipano, in posizione non marginale, alla contesa per la *leadership* nazionale, alla ricerca di un consolidamento finora non conseguito.

È in quest'ambito il vuoto di capacità riformatrice, poiché il sistema partitico italiano, in tutta evidenza, non è in grado di imprimere a se stesso un impulso autonomo al rimodellamento, ma si lascia piegare dai vettori di forza prodotti dagli eventi, piuttosto che orientarli.

Il Governo cui è stato possibile dar vita – dopo quello in carica a cavallo del prodursi della pandemia, spazzato via dall'esigenza di mettere in campo un blocco di forze, nella parte fino a quel momento non inclusa nelle decisioni intese a fronteggiare le conseguenze, soprattutto economiche, del contagio, e riguardanti l'impiego delle risorse rese disponibili in sede continentale – reca i segni di tutti i descritti elementi di contesto: la instabilità del fattore partitico si è tradotta in debolezza delle *leadership* nei confronti della *premiership*, determinata e sostenuta eminentemente dal Presidente della Repubblica, a sua volta messo al centro delle dinamiche della forma di governo dalla perdita di ruolo dei partiti. Per la missione specifica commessa al Governo – contrasto della pandemia e PNRR – il Presidente del Consiglio ha potuto scegliere in autonomia i Ministri più direttamente interessati; li ha scelti guardando alla loro caratura tecnica, ma anche alla consentaneità ideologica e culturale. Il resto è stato distribuito tra i partiti. Si è costituito un Governo a cerchi concentrici, intorno al primo motore Presidente del Consiglio, in quello più stretto dei quali pulsa il cuore dell'attuazione del PNRR, e in quello più largo risiedono i terminali della mediazione con e tra i partiti, sospinti dalla loro ansia di “rispecchiamento” dei desideri e delle pulsioni del proprio elettorato, attuale o potenziale.

Ora, si tratta di valutare quale impatto ci si possa attendere abbia in tale contesto quell'indirizzo fondamentale di cui si diceva in avvio, forse l'indirizzo di maggior rilievo proveniente dalle istituzioni europee: la perequazione territoriale, cioè il superamento della disfunzione strutturale del sistema italiano provocata dalla frattura Nord-Sud.

3. Il PNRR nelle sue potenzialità

Si può stimare che il *Recovery Fund* varato dall'UE destini una percentuale intorno al 25% del totale all'Italia (quindi in una percentuale di molto superiore al suo peso demografico relativo, che si attesta al 13,5%), ma con l'esplicito mandato di combattere le diseguaglianze sociali, di rafforzare la coesione, di promuovere lo sviluppo sostenibile, tecnologicamente adeguato; laddove i concetti di coesione, lotta alla diseguaglianza, sviluppo sostenibile, si possono raccogliere sotto un unico lemma: Mezzogiorno. Con i parametri scelti per attribuire le risorse (disoccupazione, reddito *pro capite*, popolazione), si può stimare che oltre il 40% della spesa territorializzabile, 82 miliardi, sia destinata a essere drenata verso il Sud: occorre cioè impegnare le maggiori risorse per porre fine allo spreco di enormi potenzialità e per arrestare la disgregazione derivante dal crescente divario Nord-Sud e da quello, ancora più allarmante, tra Italia ed Europa (che coinvolge anche le Regioni settentrionali).

Allora, la domanda fondamentale da porsi è quanto la descritta configurazione della forma di governo, in connessione con l'assetto partitico, sia potenzialmente terreno favorevole alla messa in opera di tale orientamento indotto dagli attori nel contesto europeo, o, al contrario, possa contrastarla o eluderla.

Non si tratta, ovviamente, di chiamare in causa la lealtà repubblicana di chi ha assunto la guida del Governo, né di verificarne la “compatibilità ideologica”, esercitazione che avrebbe verosimilmente poco costruito.

Si tratta invece di considerare due fattori: il forte moto centripeto del potere, che si concentra ancora più nell'Esecutivo e nel suo vertice, il quale diventa dunque un recettore poco moderabile delle domande forti provenienti dai soggetti esponenziali degli interessi costituiti (tra i quali, accanto ai sindacati, alle organizzazioni imprenditoriali e di categoria, vanno annoverati anche gli enti a base territoriale, e tra questi in primo luogo le Regioni), poiché prosegue, in corso di pandemia, una certa irrilevanza del Parlamento, sede della rappresentanza politica generale, se non come organo di investitura e di ratifica, e ove inscenare la rappresentazione che ciascuna forza intende dare di sé al cospetto dell'elettorato. Nella struttura di alcuni partiti in ispecie riprende peso l'insediamento regionale, che, in combinazione con la pressione proveniente dal tessuto produttivo settentrionale (nelle parti forti, scontata una differenziazione interna fin troppo trascurata), può incidere sulle politiche di settore da porre in essere nel quadro del PNRR, orientandole a cristallizzare la frattura Nord-Sud, in violazione degli indirizzi europei (ne sia riprova una certa ripresa del “regionalismo differenziato” nella accezione maggiormente segnata da ritardo ideologico, nonostante il discredito teorico e lo scacco pratico a esso occorso). La combinazione dei due fattori accentuerebbe tale esito, oltre la somma degli effetti derivanti da ciascuno di essi.

Non va trascurata, in tale scenario, la possibilità che le determinazioni concernenti il PNRR siano ammantate di ineluttabilità tecnica: si era accesa con una certa violenza, per poi scomparire dalle cronache, soverchiata da altri eventi, la polemica intorno al ricorso, da parte del MEF, all'opera del McKinsey Global Institute *«per l'elaborazione di uno studio sui piani nazionali “Next Generation” già predisposti dagli altri Paesi dell'Unione Europea e un supporto tecnico-operativo di project-management per il monitoraggio dei diversi filoni di lavoro e la finalizzazione del piano»* (questo, testualmente, il comunicato ministeriale). Si disse, allora, che sarebbe toccato al Governo assicurare la massima trasparenza quanto al lavoro di tale soggetto privato, e al Parlamento verificare puntualmente le risultanze da esso rese (per quanto si è detto, si può plausibilmente nutrire qualche dubbio sulla capacità di esso a farlo nell'attuale temperie, stante l'inefficienza della forma di governo); ma non era remota allora e non è remota adesso la possibilità – e quindi è elevato il timore – che la genericità degli obiettivi posti al “consulente”, o comunque al decisore “tecnico”, consenta a questo di debordare nel campo delle scelte politiche e di sottrarsi all'imperativo di colmare il divario Nord-Sud.

4. Verso l'attuazione

È in questo scenario politico-ordinamentale che va collocata l'analisi di ciò che può essere alla base del PNRR, superando la tendenza a limitarla a taluni dei suoi contenuti specifici per segnalare la eccessiva frammentazione – da molti rilevata – in piccoli progetti, soprattutto nella parte relativa alle quarantotto linee di intervento. L'attenzione va appuntata soprattutto sulle tre priorità trasversali di intervento (Donne, Giovani, Sud) e sulla *governance* per l'attuazione di esse.

Nel PNRR, la “questione Sud” è messa in campo facendo anzitutto riferimento a quanto già previsto nel febbraio 2020 dal Piano Sud 2030: il PNRR deve perseguire *«il riequilibrio territoriale, e il rilancio dello sviluppo del Sud come priorità trasversale a tutte le missioni. Nella definizione delle linee progettuali e di intervento del PNRR, pertanto, sarà esplicitata la quota di risorse complessive destinata al Mezzogiorno, che può valere anche come criterio prioritario di allocazione territoriale degli investimenti previsti»*. Il percorso di stabile riduzione dei divari territoriali dovrebbe quindi costituire una delle tre priorità trasversali del Piano; ed è anche su di esso che dovrebbero riverberarsi gli interventi lungo gli assi strategici della transizione ecologica e digitale e della coesione sociale.

Bene. Ma, se si va sul concreto, rimangono aperte molte importanti questioni. E una domanda di fondo: come saranno resi coerenti l'impiego delle risorse e le modalità della spesa con l'obiettivo di riequilibrio territoriale?

La risposta è nell'identificazione dei criteri che dovranno orientare le sedici componenti e le quarantotto linee di intervento previste dal PNRR che hanno impatto a Sud, identificazione oggi non disponibile. Né alcunché di utile si ricava dalle migliaia di pagine spedite alla Commissione europea, che chiede tanta luce sui dettagli, ma che talvolta smarrisce il nocciolo della questione. Così nulla si dice in ordine alla proporzione – quanto alla priorità, nella concessione dei finanziamenti – tra progetti già “cantierabili”, e quindi tali da poter essere messi velocemente in opera (con maggiore garanzia del rispetto della scadenza, fissata per il completamento al 2026) e progetti che non hanno tale connotazione, e che dovrebbero essere sostenuti con un supporto tecnico efficiente ai soggetti storicamente in ritardo nella programmazione e nell'utilizzo delle risorse; né vi sono vincoli, in vista della redazione dei bandi, circa la statuizione di quote garantite di riparto. Senza di che, le risorse andranno liberamente, di preferenza, verso le aree più forti del Paese, e quegli 82 miliardi diventeranno un crudele miraggio. Un'altra notevole carenza previsionale riguarda l'assenza di indicazioni circa il finanziamento della spesa corrente in servizi, in connessione con le prospettive di spesa in conto capitale: si consideri il caso delle infrastrutture ferroviarie, strategiche nel Mezzogiorno, non stabilendosi per esse quali servizi saranno disponibili e come saranno finanziati; o il caso dei servizi resi dagli enti locali – quelli scolastici, per esempio – nell'impatto che avranno nel tempo sulle politiche di bilancio. Insomma, non è detto – e forse non si

vuole dire – come si pensa di coprire la spesa corrente dopo il potenziamento delle infrastrutture, e con quali aggiustamenti della finanza locale, nel quadro dell’art. 119 Cost., fronteggiare i fabbisogni per l’esercizio ordinario delle funzioni una volta potenziati i servizi con l’intervento straordinario previsto dal PNRR.

Si tratta, in sintesi, di raccordare l’impiego delle risorse derivanti dal PNRR con le linee del finanziamento ordinario, in modo da mantenere nel tempo i risultati attesi e conseguiti, operando secondo linee che tengano conto del diverso grado di efficienza della spesa nei diversi territori.

5. Questioni di *governance*

Per le connotazioni assunte dal sistema partitico italiano, sopra sinteticamente richiamate, la fase di contrasto alla pandemia, con la gestione dei confinamenti e delle necessarie misure restrittive di libertà fondamentali, è stata segnata da rimarchevoli disfunzioni, specie sul versante dei rapporti centro-periferia, poiché le Regioni non si sono mai acconciate a tenersi entro i confini tracciati per i loro poteri dalle norme costituzionali e legislative ordinarie, definendo ciascuna (soprattutto una parte di esse, le più ragguardevoli per dimensione territoriale e demografica, e per consistenza economica) proprie “politiche dell’emergenza”, spesso non congruenti con quella nazionale, per assecondare le pressioni provenienti dai rispettivi territori, narrandosi come presidio maggiore, se non unico, della sicurezza dei “popoli” regionali (e, date la forte personalizzazione, e unidimensionalità dei “partiti regionali”, e la torsione monocratica della forma di governo, il successo di tale narrazione è decisivo per la conservazione delle posizioni di potere).

Questo moto centrifugo non è stato contrastato efficacemente dai poteri centrali, dal Governo in ispecie, né in sede di contenzioso giurisdizionale, né mettendo in opera le misure previste dall’art. 120 Cost., preferendo una contrattazione permanente, nella quale il quadro delle competenze è stato esposto a continue lacerazioni, per gli eccessi di ruolo in sede regionale. Solo a partire dal successivo allentamento delle misure statali, quando molte Regioni – passando da un “rispecchiamento” all’altro – hanno dato voce alla crescente insofferenza per le limitazioni subite e all’ansia di riprendere le attività economiche, assumendo posizioni incompatibili con la condotta ancora ispirata al principio di massima precauzione adottata da Governo, questo ha accennato qualche reazione; ma, subito dopo, ha accettato una nuova intensa “contrattazione” sulle “riaperture” delle attività produttive, oscillando tra pronò assecondamento e scarico di responsabilità.

Ora, stando a quanto previsto dal cosiddetto “decreto semplificazioni” (decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, *Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative*

e di accelerazione e snellimento delle procedure), il modello della negoziazione Stato-Regioni viene, in parte significativa, riproposto per l'attuazione del PNRR.

Al centro – al Governo, e in particolare alla Presidenza del Consiglio, presso la quale è istituita una “Cabina di regia”, struttura flessibile, alla quale partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari di Stato competenti per i temi affrontati e i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, quando sono esaminate questioni di competenza regionale e locale, nonché i Presidenti delle Conferenze su questioni d’interesse di più Regioni o Province autonome – viene attribuita la “responsabilità di indirizzo del Piano”. Il quadro centrale è completato da una Segreteria tecnica, destinata a durare in carica fino al completamento del PNRR (31 dicembre 2026), da un’Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell’efficacia della regolazione, da un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, con funzioni consultive, al quale siedono rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell’Università e della ricerca scientifica e della società civile. I controlli – monitoraggio e rendicontazione – sono affidati al Servizio centrale per il PNRR istituito presso il MEF, punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l’attuazione del PNRR, mentre un ufficio dirigenziale presso la Ragioneria dello Stato ha funzioni di *audit* e di monitoraggio anticorruzione. Alla realizzazione operativa degli interventi provvedono i singoli soggetti attuatori: amministrazioni centrali, le Regioni e le Province autonome e gli enti locali, sulla base delle rispettive competenze e delle diverse titolarità degli interventi. In caso di inerzia da parte di soggetti dell’autonomia territoriale, vengono esercitati poteri statali sostitutivi. In caso di dissenso, diniego o opposizione proveniente da un organo statale che possa precludere un intervento rientrante nel PNRR, la questione può essere deferita al Consiglio dei Ministri; quando dissenso, diniego o opposizione provengano da un organo della Regione o da un ente locale, la questione può essere deferita alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

6. Strategie di semplificazione amministrativa

Quanto al procedimento amministrativo, è prevista la semplificazione della VIA, l’istituzione di una commissione tecnica, la previsione di poteri sostitutivi in caso di inerzia di questa, l’istituzione di una Soprintendenza speciale presso il ministero della Cultura. Una semplificazione particolarmente incisiva è stabilita per le procedure intese alle opere “di impatto rilevante”, elencate dal decreto, per le quali tutti i pareri sono resi a un solo livello progettuale, molto preliminare e non dettagliato, quello della fattibilità tecnico-economica. Alla quale può riconnettersi un’altra semplificazione in sede di “appalto integrato”,

cioè un unico affidamento per la progettazione e per l'esecuzione dell'opera sulla base del progetto di fattibilità tecnico-economica.

Nel complesso, la strada prescelta non è quella della rapida introduzione di riforme strutturali dell'ordinamento amministrativo, ma di procedure straordinarie destinate a valere solo per l'attuazione del PNRR. Cioè non pare si intenda seguire la strada di compiere immediati interventi di anticipazione di una riforma organica del procedimento amministrativo, mirati alla semplificazione e all'accelerazione, e di rafforzamento delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali (valutando se identificare il fulcro di queste ultime nei Comuni, nelle Città, conformemente a una centralità istituzionale dichiarata dall'art. 118, c. 1, Cost., ma sempre negletta: disposizione "ipocrita" è stato infatti detto).

Si può, peraltro, fin d'ora segnalare il rischio, al quale richiama l'esperienza italiana, che questo tipo di procedure, rivelatesi anch'esse inefficienti, siano poi destinate a essere prorogate oltre l'occasione che le ha determinate, dando luogo a una "emergenza stabilizzata", dalla quale l'amministrazione pubblica italiana è stata lungamente affetta proprio in materia di grandi opere.

Quanto alla *governance*, non va smarrita la consapevolezza di come possa essere strategico abbandonare la via della frammentazione dei progetti per indirizzarsi alla progettualità nazionale, per grandi priorità trasversali di intervento, e conservare un forte governo centrale dei processi, utilizzando in tale chiave le risorse del NGEU.

Ma, se la prospettiva, come pare, è anche quella della inclusione, nella fase attuativa, al livello politico gestionale e operativo regionale, si renderà necessario considerare la bassa *performance* amministrativa delle Regioni meridionali, con riguardo sia alle funzioni ordinarie sia all'attuazione di politiche europee (la pandemia ha invero rivelato anche forme di inefficienza "occulta" di Regioni del Nord). E allora sarà necessario drenare risorse aggiuntive verso la pubblica amministrazione, centrale e regionale, nei suoi punti di maggiore debolezza.

Non suoni provocatorio ricordare che l'ultima esperienza di efficace realizzazione di interventi straordinari nel Mezzogiorno fu quella dovuta alla prima Cassa, una struttura prevalentemente tecnica e relativamente piccola, la quale si muoveva con grande agilità operativa. E che il modello degenerò fino allo spegnimento quando si deformò a contatto con l'amministrazione locale ordinaria, resa inefficiente per volontà e tocco partitico, e rigonfiando fino all'autosoffocamento il suo apparato burocratico. Ora, nulla può essere pensato come ripetibile nella storia delle istituzioni, tanto meno delle istituzioni economiche. Ma tutto dev'essere ricordato.