



QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO
INTERNAZIONALE E COMUNITARIO

Nuova serie

Università degli Studi di Padova

L'AUTONOMIA LOCALE E LE DIMENSIONI DELL'ETERONOMIA

a cura di

Paolo Costa, Filippo Pizzolato e Antonino Scalone

Coordinamento editoriale di

Giovanni Comazzetto e Giacomo Menegatto



G. Giappichelli Editore



QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO
INTERNAZIONALE E COMUNITARIO

Nuova serie

Università degli Studi di Padova

L'AUTONOMIA LOCALE E LE DIMENSIONI DELL'ETERONOMIA

a cura di

Paolo Costa, Filippo Pizzolato e Antonino Scalone

Coordinamento editoriale di

Giovanni Comazzetto e Giacomo Menegatto



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2023 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO 21 - TEL.: 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0208-6

ISBN/EAN 979-12-211-5201-2 (ebook - pdf)

Il volume è pubblicato con il contributo finanziario del Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario dell'Università di Padova.

Stampa: Rotolito S.p.A. - Pioltello (MI)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

pag.

INTRODUZIONE

ANTONINO SCALONE

1. Crisi dello Stato, crisi della democrazia	1
2. Unità e pluralità: una relazione complessa	3
3. Le Costituzioni della pluralità	5
4. Potenzialità inesprese e problemi aperti	7

PARTE PRIMA

LA DIMENSIONE ISTITUZIONALE

CITTÀ E DISINTERMEDIAZIONE GIURIDICA

PAOLO COSTA

1. Città e ordinamento giuridico	13
1.1. La città quale ordinamento giuridico	13
1.2. La città quale soggetto produttore dell'ordinamento giuridico	16
2. La città nella rete globale e la disintermediazione giuridica	18
3. Alcune conclusioni	21

LE DINAMICHE DEL LEGAME TRA PERSONA E CITTÀ:
L'EVOLUZIONE DELLA RESIDENZA
TRA ETERONOMIA E SPIRAGLI DI AUTONOMIA

LUCIA BUSATTA

1. La città tra eteronomia ed autonomia: il caso della residenza	23
2. La residenza, tra dimensione intenzionale e requisito materiale	25
3. Residenza e partecipazione alla vita della <i>civitas</i> : il nodo dell'accesso alle prestazioni sociali	29
4. Tentativi di interpretazione nel solco dell'autonomia e spazio creativo della città	32
5. Alla ricerca di uno spazio di eteronomia, tra potenzialità e insidie della rivoluzione digitale	34
6. Considerazioni conclusive: la residenza quale specchio dell'evoluzione del legame tra persona e territorio	37

LA PARTECIPAZIONE DELLE CITTÀ ALL'ELEZIONE
DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA,
TRA PROSPETTIVE A COSTITUZIONE INVARIATA
ED IPOTESI DI RIFORMA

GIACOMO MENEGATTO

1. Premessa	41
2. L'integrazione del Parlamento in seduta comune da parte dei delegati regionali: una soluzione non del tutto soddisfacente	44
3. Per un coinvolgimento delle città nel procedimento di elezione del Presidente della Repubblica: a) prospettive a Costituzione invariata; b) ipotesi di revisione costituzionale	46
4. Rilievi conclusivi	51

POLITICA E AMMINISTRAZIONE
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO.
LO *SPOILS SYSTEM* TRA STATO ED ENTI TERRITORIALI

VINCENZO SATTA

1. Un'antica questione: il rapporto tra politica e amministrazione	55
2. Politica, amministrazione, principio democratico	58

	<i>pag.</i>
3. Lo <i>spoils system</i> come problema costituzionale	61
4. La confusione della politica nell'amministrazione: linee di tendenza attuali	65

PARTE SECONDA

ORDINE GIURIDICO DELL'ECONOMIA E DELLA FINANZA

ORDINE GIURIDICO DEL MERCATO E CITTÀ, TRA AUTONOMIA ED ETERONOMIA

GIUSEPPE BERGONZINI

1. Rapporti economici, mercato, città: qualche precisazione preliminare	71
2. Alcuni ambiti di possibile interesse, tra autonomia ed eteronomia: a) la disciplina pubblica del commercio	74
3. b) Disciplina urbanistico-edilizia e attività economica	77
4. c) Infrastrutture pubbliche strategiche, opere pubbliche e autonomia locale	79
5. d) Servizi pubblici locali e loro concrete modalità di gestione	82
6. Conclusioni	86

CONDIZIONALITÀ FINANZIARIA E AUTONOMIE LOCALI

FEDERICO LOSURDO

1. Introduzione. Autonomie locali e legittimazione dello Stato	89
2. Le cause della condizionalità finanziaria	92
3. I riflessi del vincolo europeo: il bilanciamento tra autonomia e responsabilità	93
4. La costituzione del pareggio di bilancio: l'autonomia "funzionalizzata"	96
5. Riflessioni conclusive sulle autonomie nel tempo del regionalismo differenziato	99

VINCOLI CONTABILI E AUTONOMIA LOCALE

CAROLA PAGLIARIN

1. Premessa	103
-------------	-----

	<i>pag.</i>
2. I limiti all'autonomia nella determinazione del bilancio degli enti autonomi territoriali	105
3. La costituzionalizzazione del principio di equilibrio di bilancio e la rigidità contabile	109
4. Gli spazi di autonomia finanziaria locale e le misure per il "salvataggio" degli enti locali. Quando l'eccezione diventa (cattiva) regola	113
5. L'autonomia delle città in tempi di bilanci eterordinati	116

PARTE TERZA

LA NORMATIVITÀ DELLA TECNICA

IL *RATING* DELLE CITTÀ INTELLIGENTI

SVEVA IANESE

1. Introduzione	121
2. <i>Quis custodiet ipsos custodes?</i> La dubbia legittimazione delle società di <i>rating</i>	124
3. <i>Smartness</i> delle città ed "effetto black box"	126
4. Città intelligenti e dimensione partecipativa	130
5. Conclusioni	133

CITTÀ E *NOMOS* DIGITALE

ANDREA MICIELI

1. Introduzione: potere digitale e autogoverno	135
2. Il paradigma della <i>smart city</i> e la privatizzazione della città	136
3. L'accentramento delle competenze in materia digitale	141
4. Interoperabilità degli strumenti e connessione tra i cittadini: le potenzialità del digitale nelle città	145

INTELLIGENZA COLLETTIVA E COMUNITÀ TERRITORIALIZZATE

FILIPPO PIZZOLATO

1. Il concetto di intelligenza collettiva	151
---	-----

	<i>pag.</i>
2. Sfera politica e spazialità	153
3. Categoria dell'impersonale?	156
4. Intelligenza collettiva e democrazia costituzionale	157
5. Intelligenza collettiva e autonomie territoriali	161

LA DIGITALIZZAZIONE DELLE CITTÀ: SPAZI DI AUTONOMIA, PARTECIPAZIONE E TRASFORMAZIONE ISTITUZIONALE

DAVIDE TESTA

1. Introduzione	165
2. Partecipazione in senso lato: condivisione e raccolta di dati a favore della collettività	169
2.1. Il nuovo Regolamento europeo sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e le organizzazioni per l'altruismo dei dati	169
2.2. Iniziative a livello locale per lo sviluppo di politiche innovative " <i>data powered</i> "	171
3. Partecipazione in senso stretto: coinvolgimento dei cittadini nella pianificazione e nei processi decisionali urbani. Profili digitali	177
4. Conclusioni	181

PARTE QUARTA

LA DIALETTICA AUTONOMIA-ETERONOMIA E LE POLITICHE DELLA CITTÀ

PNRR, CITTÀ E SOCIALE: QUALE RUOLO PER GLI ENTI LOCALI?

FRANCESCA DONÀ

1. Una doverosa premessa: sulla natura del PNRR. Brevi riflessioni sul tema	187
2. Il PNRR e le sue implicazioni in merito al principio di legalità, sul riparto della potestà legislativa e sulle sue conseguenze sotto il profilo amministrativo	189
3. La Missione 5 quale attuazione dei parametri costituzionali	192
4. Il ruolo (potenzialmente) strategico dei Comuni e le applicazioni pratiche del fenomeno: il caso del Comune di Chioggia	194
5. Considerazioni conclusive	196

SALUTE E PNRR:
UN'ALTRA OCCASIONE PERSA PER GLI ENTI LOCALI
CRISTINA LEVORATO

1. Introduzione	199
2. I principi costituzionali e legislativi a fondamento del diritto alla salute	200
3. PNRR: meccanismi di funzionamento e ruolo degli Enti territoriali	205
4. Missione 6 “Salute”: Enti locali protagonisti o solo comparse?	208
5. Conclusioni poco edificanti	210

CITTÀ ED ENERGIA:
UN RAPPORTO ANTICO ALLA PROVA DEL FUTURO
PAOLO PINTO

1. Città ed energia: un binomio antico	213
2. Le città con i piedi pesanti: l'impronta ecologica delle città	217
3. Il ruolo del diritto (in città)	222
4. Le comunità energetiche rinnovabili: un nuovo paradigma di energia (e di città)	224
5. Brevi riflessioni conclusive	226

IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE
E IL RAFFORZAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE:
VEICOLI PER LO SVILUPPO DELLE CITTÀ
NELLA PROSPETTIVA DELLA *SUPPLY CHAIN*
GIULIA SULPIZI

1. Il trasporto pubblico locale in Italia	229
1.1. Profili evolutivi	232
2. Il metodo: l'attenzione alla realtà e alle sfide della contemporaneità	234
3. Il rafforzamento della mobilità quale obiettivo trasversale del PNRR	235
3.1. La necessità di potenziare le infrastrutture: tra Stato, Regioni ed enti locali	236
3.2. Mobilitare la città: un'esigenza	239
4. Conclusioni	242

RIGENERAZIONE E SOSTENIBILITÀ URBANA TRA COMPARAZIONE E INTERDISCIPLINARITÀ

GIOVANNA TIEGHI

1. Rigenerazione urbana o <i>umana</i> ? Declinazioni di matrice comparatistica nella nuova sfida generazionale alla sostenibilità	245
2. La città tra autonomia ed eteronomia dei concetti: “rigenerazione” e “sostenibilità” alla prova del metodo giuridico della contemporaneità	249
3. Diritto, ambiente e persona: non solo mercato e ben oltre la pianificazione urbanistica, sullo sfondo delle <i>Intercultural Cities</i>	252
4. Alla ricerca di nuovi strumenti e nuove strategie di rigenerazione e sostenibilità urbana: riflessioni nella prospettiva comparata a partire da emblematici <i>Urban Case-Studies</i>	254
4.1. Il patrimonio e la giustizia ambientale: il caso di <i>Constitution Hill</i> a Johannesburg, Sudafrica	255
4.2. La “ <i>Traditional Market Revitalization</i> ” in Corea e il “ <i>Sustainable Market</i> ” a Glasgow	256
4.3. Il caso di <i>Hudson Yards</i> e della <i>High Line</i> a New York	257
4.4. Rigenerazione e “crescita socio-culturale” a Padova	259
5. Nuove <i>Driving Forces</i> per una “ <i>Human and Sustainable Regeneration</i> ” nelle città?	259

PNRR, CITTÀ E SOCIALE: QUALE RUOLO PER GLI ENTI LOCALI?

FRANCESCA DONÀ

SOMMARIO: 1. Una doverosa premessa: sulla natura del PNRR. Brevi riflessioni sul tema. – 2. Il PNRR e le sue implicazioni in merito al principio di legalità, sul riparto della potestà legislativa e sulle sue conseguenze sotto il profilo amministrativo. – 3. La Missione 5 quale attuazione dei parametri costituzionali. – 4. Il ruolo (potenzialmente) strategico dei Comuni e le applicazioni pratiche del fenomeno: il caso del Comune di Chioggia. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Una doverosa premessa: sulla natura del PNRR. Brevi riflessioni sul tema

Al di là dell'indubbia rilevanza sotto il profilo economico, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi anche PNRR o Piano) costituisce un interessante oggetto di dibattito anche tra i costituzionalisti¹, sia per le implicazioni derivanti dalle connessioni tra il diritto euro-unitario e quello domestico, sia – sotto il profilo del diritto interno – per comprendere appieno in quale rapporto stia il medesimo con la Carta costituzionale.

La necessità di indagare le conseguenze derivanti dal contenuto del Piano, all'interno della cornice nazionale, pone in evidenza due ulteriori profili: quello relativo alle problematiche delle istituzioni centrali (e, più nello specifico, circa lo svuotamento del ruolo del Parlamento a favore dell'Esecutivo) e quello concernente l'impatto del PNRR sulle prerogative delle autonomie locali e, dunque, sulle città.

¹ Si indicano, di seguito, una serie di contributi che si sono occupati del tema e da cui si è attinto per il presente contributo: E. CATELANI, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, 3/2022; M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 12/2021; A. SCIORTINO, *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *federalismi.it*, 18/2021; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, 1/2022.

Il contributo in oggetto si concentrerà sul secondo degli aspetti menzionati, cercando di comprendere quale sia lo stato dell'arte rispetto alla funzione effettivamente svolta – e, dunque, se presente in questi termini, costituzionalmente rilevante – dagli enti locali nella gestione delle procedure generate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

A detta di molti, il PNRR sembra trovare il suo corrispettivo storico nel Piano Marshall del secondo dopo guerra, il quale rappresentava, secondo il suo ideatore, “*Il rimedio [che] consiste nel rompere il circolo vizioso e nel ripristinare la fiducia degli europei nel futuro economico dei loro paesi e dell'Europa tutta*”²; il Piano Marshall prevedeva che gli Stati Uniti avrebbero fornito agli Stati Europei un'assistenza finanziaria, tramite la dazione di sussidi a fondo perduto e, in ridottissima misura, prestiti a tassi agevolati a lungo termine, a condizione che ciascun Paese presentasse un Piano nazionale per la propria ricostruzione economica. Senza entrare nel merito della disamina relativa al parallelismo tra i due interventi³, si può, in maniera (che si ritiene) condivisibile affermare che, provando a sintetizzare la matrice del PNRR, essa consista nella possibilità, per gli Stati membri, di attingere ad una serie di risorse e di prestiti stanziati dall'Unione Europea, attraverso la formulazione di un dettagliato programma quinquennale di obiettivi ed interventi, da sottoporsi alla valutazione e alla (eventuale) approvazione della Commissione e del Consiglio dell'Unione europea⁴.

È, dunque, evidente che l'eterodeterminazione del contenuto del Piano alimenti l'odierno dibattito costituzionale, il quale si focalizza – tra le altre cose – sull'elevato grado di predeterminazione dei traguardi (*milestone*, di carattere qualitativo), degli obiettivi (*target*, dal carattere maggiormente quantitativo) e, soprattutto, delle indicazioni concrete presenti nel Piano⁵. In altre parole, ciò di cui si discute è rappresentato dagli evidenti vincoli all'indirizzo politico-amministrativo dei singoli Stati, i quali producono i loro effetti nella ricostruzione giuridico-costituzionale della forma di Stato, del principio della separazione dei poteri e del rapporto tra centro e periferie.

² Cfr. *Remarks by the Honorable George C. Marshall, Secretary of State, at Harvard University on June 5, 1947, in Foreign Relations of the United States, 1947, vol. III, The British Commonwealth; Europe, Washington, 2018, 298-299* (la traduzione è di chi scrive).

³ Per un'interessante lettura del confronto fra PNRR e Piano Marshall si veda il saggio di F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021.

⁴ Il PNRR trae la sua origine dalla situazione emergenziale prodotta dalla pandemia da Covid-19, la quale è, poi, sfociata nell'approvazione della *New Generation UE*, atto che ha costituito il pilastro fondante del *Recovery Fund*, dell'art. 18 del Reg. UE 2021/241, e, a cascata, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Cfr. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, cit.

⁵ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit.

L'origine e la conformazione del Piano sembrano, quindi, aver messo in discussione differenti principi cardine dello Stato costituzionale, tra cui quelli – determinanti ai fini del presente contributo – che si occupano dello *status* autonomico degli enti periferici e, in particolare, dei Comuni⁶. Lo scopo è, quindi, quello di analizzare come la peculiare struttura del PNRR incida, in concreto, sull'assetto delle autonomie comunali e se si possa, sul fronte opposto, individuare uno specifico ruolo per le città, ai fini della attuazione dei principi e dei criteri contenuti nel Piano.

2. Il PNRR e le sue implicazioni in merito al principio di legalità, sul riparto della potestà legislativa e sulle sue conseguenze sotto il profilo amministrativo

Rappresenta circostanza palese che l'impostazione strutturale del Piano (a partire dalla sua genesi) concentri nelle mani della Commissione europea e degli Esecutivi nazionali gran parte delle decisioni da adottare: basti pensare che nel nostro ordinamento tutti gli atti normativi connessi all'attuazione del PNRR sono stati adottati con decreto legge, alla cui conversione è stata (sempre) apposta la questione di fiducia, con una manifesta riduzione della possibilità di dibattito parlamentare, la quale, a sua volta, reca con sé una diminuzione delle garanzie di pubblicità e trasparenza dell'agire pubblico.

L'oggetto della (omessa o, comunque, limitata) discussione parlamentare, inoltre, avrebbe dovuto concernere le linee generali dell'indirizzo politico del Paese: in corrispondenza di tali circostanze, la compromissione del ruolo dell'assemblea parlamentare appare ancora più evidente se si pensa che il contenuto effettivo del PNRR sconta un “vincolo temporale”, diversi “vincoli europei” e una “volontà accentratrice della maggioranza governativa”, che, “limitano quindi di fatto la capacità emendativa del Parlamento”⁷.

Altro profilo su cui riflettere è rappresentato dalle modalità di attuazione in concreto degli obiettivi descritti nel Piano: il contenuto della normativa di legge, licenziata dal Governo e “vistata” dal Parlamento, si è – in buona sostanza – tradotto nell'emanazione di una serie di bandi pubblici, gestiti dai Ministeri compe-

⁶ C.B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *federalismi.it*, 24/2022, 52: “Nonostante tali indicazioni, invero, comunque, non vincolanti, la fase ascendente della stesura del PNRR italiano si è, invece, caratterizzata per un'impostazione sostanzialmente accentrata, con un ruolo dominante del Governo che ha lasciato ridottissimi margini di coinvolgimento, generalmente solo di carattere informativo, nei riguardi delle Regioni e degli Enti locali”.

⁷ E. CATELANI, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, cit.

tenti, indirizzati (per la maggior parte) alle Regioni o agli enti locali. Tale modo di procedere se, da una parte, appare giustificato dalle esigenze di celerità e pragmatismo derivanti dalla impostazione euro-unitaria del Piano, dall'altra, lascia amplissimi margini alla discrezionalità delle amministrazioni pubbliche (*rectius*, alle amministrazioni pubbliche centrali), con patenti criticità in tema di declinazione del principio di legalità formale e sostanziale, secondo i quali l'azione amministrativa deve farsi esecutrice di quanto indicato nella legge, sia per forma, sia per contenuto.

Infatti, a questa, seppur parziale, esautorazione del ruolo del Parlamento, corrisponde una chiara tendenza ad investire le pubbliche amministrazioni centrali (i Ministeri) di ruoli e compiti di estrema rilevanza politico-amministrativa, che, inevitabilmente, conducono ad un esercizio molto esteso della discrezionalità degli enti. Quella che potrebbe sembrare una manifesta “*apertura*”⁸ nei confronti della centralità delle “*pubbliche amministrazioni*” si traduce in una attribuzione di potere alle sole amministrazioni apicali, quali *longa manus* dell'Esecutivo: se, da una parte, il PNRR pare focalizzare l'attenzione sul ruolo cardine delle amministrazioni pubbliche, le quali – partecipando ai bandi emessi – si pongono come soggetti direttamente attuatori del Piano e dei principi in esso contenuti; dall'altro, tale premura è sostanzialmente dedicata ai (soli) Ministeri e alle relative Direzioni generali.

A fronte di questa inequivocabile messa in discussione di alcuni dei capisaldi del sistema delle fonti (e, probabilmente, della forma di Stato), si è avvertita, quindi, l'esigenza di qualificare formalmente il rapporto tra PNRR e ordinamento interno: invero, il d.l. n. 77/2021 ne ha fornito “una complessiva ‘*autoqualificazione*’ di riconducibilità a titoli di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Ai sensi dell'art. 1, infatti, la disciplina rientrerebbe nell'ambito dell'art. 117, comma 2, lett. a) e m), Cost., ossia nelle materie dei ‘*rapporti dello Stato con l'Unione europea*’ e dei ‘*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*”⁹. Lo stesso inquadramento legislativo dato al Piano avvala, ancora di più, questa dimensione prettamente centripeta dello stesso, così come confermato poi dall'art. 1, comma 2, del medesimo decreto, il quale chiosa: “Ai fini del presente decreto e della sua attuazione assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1, nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e di ambiente”. Tale ulteriore specifica non rappresenta circo-

⁸ M.A. SANDULLI, *Problematiche generali dell'attuazione del PNRR*, in *federalismi.it*, 15 febbraio 2023, 3: “Il Recovery Plan riporta l'accento sul ruolo dell'amministrazione e, di conseguenza, conferma e accresce l'importanza del diritto amministrativo, che non può essere obliterato da una malintesa superiorità del ‘diritto globale’”.

⁹ M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 285.

stanza di poco conto perché è indice di una chiara volontà (che coinvolge direttamente le caratteristiche della forma di Stato, ossia quella del rapporto tra i *cittadini*, organizzati in comunità locali e partecipi, e *istituzioni*): relegare la competenza legislativa regionale e, di conseguenza, imbrigliare, ancor di più, le attribuzioni accordate agli enti locali¹⁰.

Tuttavia, è innegabile che i due titoli di “intervento” cui fa riferimento il decreto legge in parola non possano considerarsi esaustivi rispetto alla reale incidenza degli obiettivi posti dal PNRR e che, pertanto, la realizzazione e il finanziamento degli interventi debbano essere comunque sottoposti ad una valutazione da svolgersi alla luce del riparto delle competenze legislative Stato-Regioni¹¹ e del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale di cui all’art. 118, Cost., che vede il sistema costituzionale prediligere, ove sia possibile, le realtà maggiormente vicine ai cittadini e connesse ai loro bisogni e alle loro esigenze.

Riassumendo, il PNRR, allo stato attuale, ha prodotto una concentrazione del potere in capo al Governo, a scapito di una (ulteriore) riduzione del ruolo del Parlamento, oltre che un accrescimento delle prerogative intitolate agli apparati pubblici centrali. In un contesto di tal sorta, viene, quindi, da chiedersi dove si collochi il potenziale apporto fornito dagli attori infra-nazionali; quali siano le facoltà che rimangono in capo agli enti locali e come questi ultimi possano esprimere le necessità delle proprie comunità territoriali, considerando le dinamiche eterodirette del Piano?

È chiaro che lo spazio di manovra delle *città* risulta fortemente limitato da due differenti circostanze etero-determinanti: quella dei principi stabiliti a livello euro-unitario e quella delle procedure adottate delle amministrazioni centrali. Per tentare di dare una risposta agli interrogativi posti si cercherà di prendere in esame il contenuto della Missione 5, ossia quella dedicata ai temi dell’*Inclusione* e della *Coesione sociale*, provando a rivenire in essa la rispondenza ai parametri costituzionali degli obiettivi e il metodo di preservazione delle garanzie di autonomia riservate ai Comuni-città dalla stessa Carta fondamentale.

¹⁰ S. NICCOLAI, *L’influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 224: “Nel Piano vi è di certo accentramento di funzioni nel Presidente del Consiglio rispetto alla compagine ministeriale, nell’Esecutivo rispetto al Parlamento, nello Stato centrale rispetto alle autonomie”, nonché E. CAVASINO, *L’esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 245: “Infine, emerge con evidenza il tentativo del legislatore statale di auto-attribuire alle fonti del PNRR, l’effetto di poter comprimere le competenze normative delle Regioni, in ragione della circostanza che si disciplinano oggetti normativi legati all’attuazione di ‘obblighi comunitari’ ai sensi dell’art. 117 Cost.”. Si veda, inoltre, S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *federalismi.it.*, 14/2021.

¹¹ M. CECCHETTI, *L’incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo*, cit., 285.

3. La Missione 5 quale attuazione dei parametri costituzionali

L'ossatura del PNRR è articolata in 6 Missioni. Le missioni, a loro volta, contengono diverse linee di intervento, che descrivono gli specifici obiettivi da perseguire per poter ottenere i finanziamenti europei. La segmentazione delle procedure previste dal PNRR non è fra le più agili: le risorse sono stanziare a seguito di bandi pubblici, molto complessi, i quali richiedono, ai loro destinatari, dati precisi, competenze professionali, oltre che una grande dimestichezza con adempimenti e formalità contabili, tecnici e giuridici.

Trascorsi quasi due anni dall'effettivo recepimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sembra potersi affermare che i *destinatari* rispetto ai *target* europei siano le pubbliche amministrazioni e, in particolar modo, quelle locali. Le medesime rappresentano i primi *soggetti attuatori* del Piano, adibiti a gestire linee di investimento di grande rilievo e, al contempo, sono i *destinatari* di diversi macro-progetti attivati a livello nazionale¹².

Tale aspetto, che potrebbe apparire, a prima vista, non così pregnante, impone, in realtà, un'attenta riflessione sotto il profilo costituzionale, e, in particolar modo, per quanto concerne i rapporti tra le diverse componenti della Repubblica, ossia tra lo Stato e le autonomie territoriali (*in primis*, Regioni e Comuni). Infatti, se, nella fase di predisposizione del Piano, si pensava che i finanziamenti UE venissero erogati, in larga parte, agli operatori economici privati, la tendenza è risultata essere di senso fortemente opposto: la gran parte dei fondi PNRR è, invero, accordata alle pubbliche amministrazioni.

Tale impostazione, tesa a responsabilizzare i pubblici amministratori, tuttavia, non ha tenuto in debito conto della reale situazione del *sistema-Paese*: molto spesso, all'interno delle pubbliche amministrazioni, è difficile reperire le professionalità e gli strumenti necessari per poter concorrere alle procedure pubbliche¹³; di qui, si è ravvisata, dunque, la necessità di intervenire attraverso progetti di *partnership* pubblico-privata, a lungo termine.

Circa il ruolo delle città, la Missione che appare più significativa è la Missione 5 *Coesione e Inclusione*¹⁴, la quale è suddivisa in tre componenti: *M5C1 – Politi-*

¹² V., sul punto, A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, 3/2022.

¹³ M.A. SANDULLI, *Problematiche generali dell'attuazione del PNRR*, in *federalismi.it*, 15 febbraio 2023, 5: "Il problema della qualità si pone anche per l'organizzazione. Lo si è visto durante la pandemia per la sanità, ma vale in termini generali. E condiziona pesantemente la ripresa economica. Per un'azione amministrativa valida ed efficiente, occorre un'organizzazione adeguata. Prima di tutto in termini di risorse umane. Se i pubblici funzionari non vengono adeguatamente reclutati, con sistemi che privilegiano la ricerca della capacità e della professionalità, avremo inevitabilmente ulteriori aggravii".

¹⁴ C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di Governo italiana alla "prova" del Piano Nazionale di*

che per il lavoro; M5C2 – Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; M5C3 – Interventi speciali per la coesione territoriale. A loro volta, le componenti sono articolate in differenti linee di intervento; tra le altre, la componente che più viene in evidenza, circa l’attuazione delle competenze attribuite agli enti locali, è la M5C2, per la quale sono previsti investimenti per 11,22 miliardi di euro.

Nello specifico, gli obiettivi previsti dalla componente M5C2 intendono: a) “rafforzare il ruolo dei servizi sociali territoriali come strumento di resilienza, mirando alla definizione di modelli personalizzati per la cura delle famiglie, delle persone di minore età, degli adolescenti e degli anziani, così come delle persone con disabilità”; b) “migliorare il sistema di protezione e le azioni di inclusione a favore di persone in condizioni di estrema emarginazione (...) e di deprivazione abitativa attraverso una più ampia offerta di strutture e servizi anche temporanei”; c) “integrare politiche e investimenti nazionali per garantire un approccio multiplo che riguardi sia la disponibilità di casa pubbliche e private più accessibili, sia la rigenerazione urbana e territoriale”; d) “riconoscere il ruolo dello sport nell’inclusione e integrazione sociale come strumento di contrasto alla marginalizzazione di soggetti e comunità locali”.

Il Piano prevede, poi, linee di investimento dettagliate, con le rispettive quote di risorse messe a disposizione, per gli specifici *target* descritti sopra; le medesime sono suddivise in macrocategorie che racchiudono gruppi di investimenti. La prima categoria *Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale* comprende tre differenti linee di investimento: 1) *Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell’istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti*; 2) *Percorsi di autonomia per persone con disabilità*; 3) *Housing temporaneo e stazioni di posta*. Nella medesima categoria, il PNRR dispone, inoltre, che venga varata una legge quadro per le disabilità e che venga disciplinato un sistema di interventi in favore degli anziani non autosufficienti. La seconda categoria di ambiti di intervento è intitolata *Rigenerazione urbana e housing sociale*; essa comprende investimenti in tema di 1) “*progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale*”; 2) “*piani urbani integrati*” (superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura e Fondi dei Fondi della BEI); 3) “*programma innovativo della qualità dell’abitare*”. Vi è, poi, un’ultima categoria di misure denominata *Sport e Inclusione Sociale*.

Tale componente riveste un’importanza strategica anche per indirizzare l’interpretazione costituzionale del testo del PNRR: in primo luogo, essa, infatti, valorizza la dimensione sociale del Piano, riversandola nei differenti ambiti dell’azione

Ripresa e Resilienza, in *Rivista AIC*, 3/2022, 339: “Ebbene, (...) all’interno della quinta Missione del PNRR, ‘Inclusione e coesione’, sono previsti numerosi interventi che interessano le persone più fragili, nella loro dimensione individuale, familiare e sociale. Il fine generale è quello di prevenire l’esclusione dei soggetti deboli dalla società, ponendoli nella condizione di esprimere pienamente il loro potenziale, al pari degli altri consociati”.

delle pubbliche amministrazioni, in attuazione del principio di solidarietà di cui all'art. 2, Cost.¹⁵. Non solo, l'intero blocco delle misure previste dalla Missione 5 assume rilievo anche sotto altri parametri costituzionali: in secondo luogo, infatti, l'art. 3, Cost., sotto lo specifico profilo dell'uguaglianza sostanziale, che mira a ristabilire, in profondità, l'equilibrio tra situazioni diverse (basti pensare alle condizioni degli anziani, delle persone che si trovano in stato di bisogno o di indigenza, ecc.); in terzo luogo, esso può essere ricondotto alla trama condivisa dei cosiddetti diritti sociali, inseriti nel quadro dei rapporti etico-sociali contenuti di cui al Titolo II, Parte I della Costituzione, il quale dà conto di “*un programma di giustizia sociale delineato dalla nostra Costituzione con una quantità di norme rivolte in favore dei soggetti più ‘deboli’*”¹⁶.

4. Il ruolo (potenzialmente) strategico dei Comuni e le applicazioni pratiche del fenomeno: il caso del Comune di Chioggia

Una volta ricondotti i contenuti della *Missione 5 – C2* all'interno dell'alveo costituzionale, è bene ricordare il contesto normativo su cui si sta operando: esso, infatti, risulta composto da un intricato intreccio di competenze (in parte modificate dall'impostazione strutturale stessa del PNRR), tale per cui l'analisi delle effettive funzioni svolte non appare di semplice risoluzione: viene, dunque, da chiedersi come stiano in rapporto gli indirizzi “costituzionali” con l'azione amministrativa esercitata in concreto dalle città; quale sia il ruolo (potenzialmente) strategico assunto dagli enti locali; quale sia il margine di autonomia nello svolgere determinate attività e, infine, che cosa abbia prodotto, sinora, l'attuazione del Piano.

È bene subito evidenziare che la categoria *Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale* afferisce ad ambiti di intervento sostanzialmente comunali, motivo per cui – fermi restando i requisiti e i parametri inseriti nei bandi PNRR – il margine di discrezionalità politico-amministrativa degli enti locali mantiene una espresa consistenza; per quanto riguarda, invece, la categoria successiva (“*progetti di rige-*

¹⁵ C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di Governo italiana alla “prova” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 339: “se si guarda alle sei missioni del PNRR (e in particolare alle politiche sociali su cui ci si è ampiamente soffermati in questo scritto) è evidente – sebbene nel Piano non emergano immediatamente le parole più significative della nostra Costituzione – l'assonanza con gli obiettivi di emancipazione della persona umana da questa perseguiti (è sufficiente evocare alcuni principi costituzionali che trovano piena estrinsecazione nel PNRR presentato dal Governo italiano, come il principio di eguaglianza, il diritto alle cure, l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa, nonché il diritto ad un ambiente salubre)”.

¹⁶ C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2020, 124.

nerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale” e “piani urbani integrati”), essa si colloca a cavallo tra il piano cittadino e quello provinciale/metropolitano, configurando, comunque, in capo ai Comuni, un certo grado di autonomia di scelta¹⁷; lo stesso dicasi per la terza e la quarta categoria (condizioni dell’abitare e *Sport ed Inclusione*).

Naturalmente, gli obiettivi finali, cristallizzati nel Piano, riportano un elevatissimo grado di specificità, tale per cui, in ogni caso, l’azione amministrativa degli enti risulta già ridotta; così come essa appare limitata dagli stringenti requisiti imposti dal meccanismo dei bandi pubblici. Ed è in un tale contesto – ossia quello *sociale* – che, molto spesso, l’ente pubblico locale dovrà attingere agli operatori del privato sociale, per partecipare ai bandi e per realizzare i progetti indicati nei medesimi.

Al fine di dare concretezza al contributo in oggetto, si è pensato di dar conto di due iniziative intraprese dal Comune di Chioggia con riferimento alla Missione 5 (M5C2). Nello specifico, il Comune, in qualità di soggetto attuatore, ha presentato la propria manifestazione di interesse alla Regione Veneto, soggetto partecipante al bando, in tema di: 1) *Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell’istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti*; 2) *Percorsi di autonomia per persone con disabilità*; 3) *Housing temporaneo e stazioni di posta*. Tali proposte sono state sviluppate all’interno di una intesa interistituzionale con i Comuni di Cavarzere e di Cona, quali facenti parte dello stesso Ambito Territoriale Sociale (ATS) 14, e con l’Azienda Ulss di competenza; nonché con un concitato dialogo con i privati operanti nel settore del sociale.

Sotto altro versante, con delibera di Giunta n. 69 del 5 aprile 2022, il Comune di Chioggia ha chiesto l’adesione ai piani integrati dedicati alle periferie della Città Metropolitana di Venezia, con l’obiettivo di ricucire il tessuto urbano ed extra-urbano, colmando *deficit* infrastrutturali e di mobilità; recuperare spazi urbani e aree già esistenti, allo scopo di migliorare la qualità della vita e promuovere processi di partecipazione sociale e imprenditoriale. In data 29 aprile 2022, il Ministero dell’Interno ha sottoscritto il decreto per il finanziamento del progetto presentato dalla Città Metropolitana di Venezia, comprensivo degli interventi richiesti dal Comune di Chioggia. L’iniziativa si tradurrà, in concreto, in “*interventi per il recupero, quali luoghi di aggregazione, di aree verdi ad oggi in stato di degrado per la promozione di attività e servizi scolastici, socio educativi, culturali e sportivi*”¹⁸.

¹⁷ C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di Governo italiana alla “prova” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 338-339: “Particolarmente interessanti – per riprendere l’analisi delle misure previste dalla componente in esame – sono, poi, gli interventi programmati nella rigenerazione urbana e nell’*housing sociale*. In tal caso, l’obiettivo è ridurre, con il conferimento di contributi ai Comuni, le situazioni di emarginazione all’interno della città, con la realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica, per contrastare le difficoltà abitative e creare soluzioni alloggiative dignitose”.

¹⁸ Comunicato stampa del Comune di Chioggia del 29 aprile 2022.

5. Considerazioni conclusive

Nelle esperienze appena citate, il ruolo della città appare fondamentale per una concreta “esecuzione”¹⁹ degli indirizzi predeterminati a livello centrale: l’autonomia delle città, così come delineata dal PNRR, non è nelle forme, né negli obiettivi, ma risiede negli interventi effettivamente messi in campo dai Comuni e, soprattutto, nella capacità di questi ultimi di progettarli e di rendicontarli: il grado di etero-determinazione nell’agire delle città sembra, quindi, essere molto elevato.

Nello specifico, per quanto concerne la Missione 5, il PNRR pare aver delineato due direttrici: il dialogo interistituzionale (fra città e città, fra città e aree provinciali o metropolitane, ecc.) e con il privato sociale; allo stesso tempo, il medesimo ha messo in evidenza le palesi criticità, che risiedono nell’attuale grado di organizzazione delle pubbliche amministrazioni e nella mancanza di specifiche competenze all’interno delle stesse.

Considerata tale condizione di partenza, sarebbe il caso che l’Esecutivo apportasse alcuni correttivi in grado di stabilizzare l’andamento delle procedure PNRR, nell’ottica di ottenere una massima partecipazione alle procedure da parte dei soggetti attuatori: in primo luogo, si rende necessaria una semplificazione del contenuto dei bandi pubblici, i quali, allo stato attuale, sono iperdettagliati e contengono requisiti molto stringenti; in secondo luogo, si potrebbe auspicare la facilitazione, anche tramite meccanismi di stabilizzazione, delle assunzioni o delle collaborazioni con i professionisti presenti sul mercato; in terzo luogo, sembra evidente che l’aumento del coinvolgimento dei privati (in autonomia o in *partnership* con il pubblico) produrrebbe un effetto di snellimento di alcune procedure pubbliche e di maggior efficacia delle azioni concrete richieste dal Piano. Tali accorgimenti permetterebbero, inoltre, di elevare la capacità autonoma degli enti locali e, quindi, di responsabilizzare i soggetti che gestiscono gli stessi, con evidente miglioramento dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione.

Al momento, inoltre, si registra una brusca frenata nell’attuazione del Piano: molti dei bandi che dovevano essere promossi non sono ancora stati pubblicati; l’Unione Europea lamenta alcune difficoltà da parte dell’Italia nel rispetto delle scadenze imposte. Se non si appongono certi correttivi al funzionamento del Pia-

¹⁹M. CECCHETTI, *L’incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo*, cit., 303: “La strada tracciata dal Piano e dalle sue strategie attuative sembra decisamente quella di un ‘federalismo di mera esecuzione’ sempre più spinto e stringente, nel quale agli enti dell’autonomia territoriale si affidano esclusivamente compiti di ‘messa a terra’, nelle rispettive realtà territoriali, di scelte politico-amministrative maturate a livello nazionale ed europeo e che solo episodicamente e sporadicamente transitano da forme di condivisione o partecipazione ‘a monte’ (anche solo informativa) con gli organismi politici esponenziali di quelle realtà”.

no, il rischio concreto è che pochissimi enti riescano ad accedere alle risorse stanziare e a raggiungere, quindi, gli obiettivi del Piano, con conseguente mancata attribuzione dei fondi al Paese.

Sotto una lente strettamente costituzionalistica, ciò che sembra davvero peculiare è la struttura stessa del PNRR, la quale, così come concepita, appare finalizzata ad uno scavalco della normativa di rango primario, per approdare ad una attuazione immediata dei principi costituzionali, ad opera delle pubbliche amministrazioni, in una sorta di “*amministrativizzazione*” dei valori contenuti nella Carta costituzionale. Tuttavia, se, da un lato, tale operazione sembrerebbe configurare una implementazione del “grado di costituzionalità” dell’ordinamento; dall’altro, una impostazione di tal sorta non tiene conto che la Carta costituzionale predilige un approccio territoriale, sussidiario e di prossimità nei rapporti tra Stato e cittadini.

Ciò che è certo è che gli equilibri costituzionali tra *diritto interno* e *diritto eu-ro-unitario*, tra *Parlamento* ed *Esecutivo* e, infine, tra *Centro* e *Periferie*, sono oggetto di dinamiche in divenire, il cui sviluppo dipenderà, in concreto, da quali direzioni vorrà imboccare l’Esecutivo per la fase centrale di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

