IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Il ruolo per le Assemblee legislative regionali nell'attuazione del PNRR

Giulio Salerno

Sommario:

1. Sulla natura giuridica del PNRR e sull'incidenza nella determinazione delle politiche pubbliche. 2. Sul ruolo delle Regioni e delle autonomie territoriali nella programmazione e nell'attuazione del PNRR. – 3. Gli strumenti di raccordo tra Stato e Regioni. – 4. Le Assemblee legislative regionali e il PNRR: la funzione di indirizzo nelle fasi di programmazione e di attuazione del PNRR, e la funzione di controllo. – 5. Linee di tendenza e azioni possibili per un modello "pilota" organizzativo e procedurale.

1. Sulla natura giuridica del PNRR e sull'incidenza nella determinazione delle politiche pubbliche

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza traccia le linee programmatiche di una riforma strutturale per l'ammodernamento del Paese, nella cornice delineata a livello europeo con il programma *Next Generation EU*. Come ben noto, al fine di consentire agli Stati membri di intraprendere una ripresa più rapida e più sostenibile dalla crisi Covid-19 e di diventare (più) resilienti, l'Unione europea ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza (il cd. RRF, ovvero "*Recovery and Resilience Facility*"). Si tratta di uno dei pilastri del programma di azione europeo "*Next Generation UE*", approvato nell'ambito del Quadro Finanziario pluriennale 2021-2027, basato per la prima volta sui prestiti da contrarre sui mercati internazionali per fronteggiare gli effetti della crisi conseguente alla pandemia da Covid-19, contenere il rischio di divergenze economiche a livello europeo e favorire la ripresa.

Le misure previste dal dispositivo per la ripresa e la resilienza consentono agli Stati membri di accedere, su richiesta, a risorse straordinarie per realizzare azioni strutturali di riforma e investimento. A livello europeo, per la prima volta, si è scelto di condividere i rischi per il finanziamento di interventi finalizzati a realizzare obiettivi comuni a livello europeo. L'obiettivo comune è il sostegno alla reazione alla pandemia Covid-19 e alla realizzazione di obiettivi strategici in diversi settori di interesse europeo. La base giuridica per l'intervento straordinario europeo, che si affianca ai fondi SIE, è l'articolo 175, par. 3, TFUE, che consente "azioni specifiche" per fare fronte a eventi e bisogni imprevedibili. L'erogazione dei finanziamenti previsti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza è sottoposta a una

serie di condizionalità, tra cui il rispetto da parte degli Stati membri delle raccomandazioni specifiche formulate per ciascuno Stato nell'ambito del "Semestre europeo" (artt. 10 e 18 Regolamento Eu 2021/241).

Il Governo italiano ha elaborato il Piano Nazionale per la Ripresa e la resilienza, articolato in sei missioni e sedici componenti, in cui si specificano i settori di intervento, gli obiettivi e la tempistica del programma di riforma. Complessivamente il Piano prevede 134 investimenti e 63 riforme per un totale di 191,5 miliardi di euro, di cui 68.9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti. Le regole fissate a livello europeo condizionano l'erogazione delle somme al raggiungimento dei risultati (*milestone* e *target*) e al rispetto dei tempi indicati nei Piani nazionali. Il dispositivo di ripresa e resilienza prevede che ciascuno Stato presenti un pacchetto di investimenti e riforme illustrati in Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) da sottoporre all'approvazione del Consiglio previa valutazione della Commissione europea.

Il paragrafo n. 34 del preambolo del Regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 precisa che le autorità regionali e locali sono partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti, e che dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte nella programmazione e nell'attuazione degli interventi conformemente al quadro giuridico nazionale. Più precisamente, l'erogazione delle rate è articolata in diversi momenti temporali ed è subordinata alla verifica dell'effettivo raggiungimento di un certo numero di *milestone* e *target* relativi alle varie misure riportate nel PNRR, ripresi poi nei singoli accordi negoziati periodicamente con gli Stati membri, in coerenza con quanto previsto nei Piani nazionali.

Il PNRR italiano è stato approvato dalla Commissione europea, ed è stato seguito dai primi accordi di finanziamento sottoscritti secondo le regole stabilite dal Regolamento 241/2021.11 Tutti gli interventi programmati nel PNRR, per cui l'Italia ha ottenuto finanziamenti a valere sul *Recovery Fund*, sono soggetti al rischio di revoca in caso di mancato rispetto del cronoprogramma concordato con la Commissione. In tale contesto, che riflette una tendenza ormai sempre più diffusa alla sovrapposizione e condivisione dell'esercizio del potere decisionale tra il livello europeo e il livello nazionale, si configura una situazione straordinaria per cui uno strumento di pianificazione, quale sembra essere il PNRR, assume effetti vincolanti a seguito dell'applicazione delle regole europee e degli accordi negoziali sottoscritti dal Governo.

Ne consegue un'incidenza significativa sul potere di indirizzo politico, che è condizionato fortemente dall'attuazione del PNRR, e una trasformazione del modo di formazione delle decisioni politiche da parte del Governo, concordata con il Consiglio europeo, dell'Unione e con la Commissione europea.

In senso più generale, la natura del PNRR e l'effetto "conformativo" o "vincolante" sulle politiche nazionali derivante dalle regole stabilite a livello europeo con il Regolamento europeo n. 241/2021 e a livello nazionale con i decreti legge – e le conseguenti leggi di conversione – relativi alla definizione del quadro normativo interno per l'attuazione del piano, pongono una serie di interrogativi che riguardano il tema della forma di governo, sui rapporti tra Governo e Parlamento, sul sistema delle fonti del diritto, sulle funzioni parlamentari di indirizzo e controllo, sull'organizzazione e sul funzionamento dell'amministrazione statale, sui rapporti tra Stato e Regioni.

In questa sede si intende fermare l'attenzione sul ruolo delle Regioni nella programmazione e nell'attuazione del Piano; si tratta di uno dei temi di particolare interesse per il riflesso in termini di efficacia della spesa. Basti considerare che circa il 36% delle risorse disponibili sono riferite a progetti e a programmi localizzabili a livello regionale e locale; considerando specificamente i progetti riferiti alle misure 5 e 6, rispettivamente nel caso della missione "Inclusione e Coesione", il 93% delle risorse disponibili è destinato prevalentemente agli entri locali, mentre nel caso della missione "Salute" il 97% delle Risorse è destinato alle Regioni. Più precisamente, si intende riflettere sul ruolo delle assemblee legislative regionali e sugli strumenti di azione per un contributo in termini programmatici e di *accountability*.

2. Sul ruolo delle Regioni e delle autonomie territoriali nell'attuazione del PNRR

Il raggiungimento degli obiettivi indicati nel PNRR richiede uno sforzo congiunto del sistema Paese, e una consistente capacità di raccordo e di collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali. Per l'attuazione e il monitoraggio del Piano sono state approvate regole specifiche, poi implementate anche con interventi di semplificazione amministrativa, per creare i migliori presupposti per il raggiungimento degli obiettivi concordati con la Commissione europea.

Viene in rilievo anzitutto il decreto legge n. 77/2021, convertito dalla legge n. 108/2021, che delinea la c.d. *governance* per l'attuazione del Piano; poi diversi altri provvedimenti, tra cui il d.l. n. 80/2021 e il d.l. n.152/2021. Secondo il quadro delineato dal d.l. 77/2001, la responsabilità per le attività di indirizzo e controllo per la realizzazione del PNRR è affidata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (cfr. art. 1), che si avvale di una Cabina di Regia che esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR (cfr. art. 2).

Il coordinamento del complesso delle attività per l'attuazione del Piano è affidato al Servizio centrale per il PNRR, istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione (cfr. art. 6). La realizzazione operativa degli interventi è affidata ai soggetti attuatori, che sono le Amministrazioni centrali, le Regioni, gli Enti locali, sulla base delle rispettive specifiche competenze istituzionali o della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR. Le singole Amministrazioni centrali, in quanto espressamente definite quali titolari degli interventi previsti dal Piano, provvedono al coordinamento delle attività di gestione, al monitoraggio e al controllo, preferibilmente attraverso un'apposita unità di missione di livello dirigenziale generale che rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR. E' di tutta evidenza, come già detto all'inizio, che nessuna titolarità di intervento è attribuita ai livelli territoriali di governo della collettività.

I soggetti attuatori, a loro volta, assicurano il monitoraggio dei dati e le informazioni necessarie a consentire il controllo del rispetto dei tempi per la realizzazione degli interventi, dotandosi di strutture interne adeguate. Il controllo di gestione è affidato alla Corte dei conti, che assicura anche funzioni di cooperazione e coordinamento con la Corte dei conti europea. In tale contesto, il ruolo effettivo affidato al livello di governo regionale dipende dalle modalità di erogazione delle risorse e dalle procedure che saranno determinate dalle Amministrazioni centrale, in quanto titolari degli interventi. Sino ad ora, prevalentemente, le risorse sono erogate a livello centrale con destinazione specifica. In alcuni casi, come ad esempio per le Missioni 5 e 6, risultano esserci margini di azione per la

pianificazione regionale degli interventi, tenuto conto dell'espressa attribuzione costituzionale delle relative competenze (legislative e dunque regolamentari, e conseguentemente sulla determinazione delle sfere di attribuzioni amministrative); tuttavia, anche in tali casi, resta incisivo il ruolo del Governo.

Complessivamente, dunque, le regole per la gestione delle procedure di attuazione del Piano riflettono l'impostazione essenzialmente top-down del PNRR e la tendenza all'accentramento delle funzioni a livello centrale. Tale impostazione sembra confermata anche nella prima fase di attuazione, sebbene alcuni interventi di riforma e gran parte degli investimenti previsti dal Piano incidano in diversi ambiti materiali di competenza regionale. Del resto, anche nella fase di programmazione, quella cioè preliminare alla stesura del PNRR, il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome è stato piuttosto limitato. Come è stato evidenziato dal Comitato europeo delle Regioni questi tratti risultano comuni all'esperienza di numerosi altri Stati membri dell'Unione europea. In particolare, sulla base di un'indagine compiuta su otto Stati – tra cui l'Italia – circa il livello di partecipazione degli enti regionali e locali ai fini della preparazione del rispettivo Piano nazionale per la ripresa e resilienza, risulta quanto segue: "*only a few Member States had fully complied with the requirement to detail the consultation process (Belgium, Germany and Poland), whereas the other five NRRPs showed suboptimal compliance" (cfr. Comitato europeo delle Regioni, Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, Bruxelles, 2021). Tra l'altro, sempre secondo il Comitato Europeo delle Regioni, l'Italia risulta come lo Stato con il più basso indice di coinvolgimento degli enti territoriali nella fase di programmazione del PNRR (e dunque anche alle spalle di Romania, Spagna, Francia e Croazia): "*Italy is the worst performer as its NRRP does not include a section on any consultation process*" (cfr. Comitato Europeo delle Regioni, 2021 *EU Regional and Local Barometer*, Bruxelles, 2021, pp. 34-35).

Tuttavia, pur in un sistema organizzativo e procedurale così accentrato, i meccanismi propri del regionalismo italiano sembrano consentire comunque spazi di azione a livello regionale e locale ulteriori rispetto al ruolo cruciale che spetta ai "soggetti attuatori" delle singole misure previste dal Piano. Sotto un primo profilo, sembra esservi comunque la possibilità di esercitare funzioni di indirizzo politico, quantomeno con riferimento alla pianificazione strategica, come strumento per orientare i programmi di investimento regionale per l'utilizzo dei fondi SIE e delle eventuali altre risorse straordinarie (si pensi ad esempio al Fondo per la perequazione infrastrutturale). Sotto un secondo profilo le Regioni saranno chiamate a concorrere al monitoraggio dell'attuazione degli interventi previsti dal Piano, che costituisce un elemento essenziale sia del Piano stesso, sia dei meccanismi di *governance*; il quadro normativo che regola la fase di attuazione del Piano sembra infatti prevedere che il monitoraggio dovrà essere svolto con riferimento a ciascun intervento, e di conseguenza comporterà il coinvolgimento di tutti i livelli di governo.

In tal senso si deve considerare che il monitoraggio puntuale dell'effettiva attuazione dei progetti di investimento costituisce non solo il presupposto per il rispetto degli obiettivi prefissati, ma soprattutto il presupposto per la pianificazione di eventuali interventi correttivi. Non si deve dimenticare, infatti, che il rispetto degli obiettivi e dei tempi è una condizione per l'erogazione dei finanziamenti concordati con le Istituzioni europee. Ad esempio, con riferimento all'obiettivo caratterizzante della riduzione del divario economico e infrastrutturale tra le diverse aree del Paese, potrebbe risultare la non compiuta coerenza dei criteri individuati a livello centrale rispetto alle reali esigenze del territorio; oppure, da

altro punto di vista, che le amministrazioni destinatarie degli interventi non dispongano della capacità progettuale per intercettare le risorse. Ebbene, in tali casi, il monitoraggio consente prima di accertare le eventuali criticità, poi di pianificare gli opportuni interventi correttivi.

Sotto entrambi i profili adesso indicati, dunque, il ruolo del sistema delle autonomie può assumere un rilievo co-strategico per l'efficace attuazione del Piano, e più in generale per centrare l'obiettivo della riduzione del divario.

3. Gli strumenti di raccordo tra Stato e Regioni

Va rilevato che il coordinamento generale tra le amministrazioni titolari degli interventi e i soggetti attuatori è affidato alla Cabina di Regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui partecipano i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, della Conferenza delle Regioni, il Presidente dell'ANCI e il Presidente dell'UPI, quando sono esaminate questioni di rispettiva competenza.

Il coordinamento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo riferite invece a specifiche missioni o progetti è affidato alle amministrazioni centrali titolari di ciascun intervento, mediante una struttura dedicata che rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR e con la Cabina di Regia. A livello regionale, poi, vanno individuate le strutture di coordinamento che costituiscono la base di raccolta delle informazioni da trasmettere alle amministrazioni centrali titolari degli interventi attuati a livello regionale per ottemperare agli obblighi di rendicontazione e controllo sull'attuazione del Piano. Per assicurare un dialogo strutturato con tutti i soggetti interessati dall'attuazione del Piano è stato istituito il Tavolo Permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, che svolge funzioni di consulenza a supporto delle attività della Cabina di Regia istituita presso la Presidenza del Consiglio per tutte le questioni legate all'attuazione del Piano, anche con riferimento a possibili azioni per il superamento di ostacoli o criticità che condizionano la realizzazione degli interventi.

Con specifico riferimento al coordinamento tra Stato e Regioni sono stati costituiti presso il Dipartimento per gli affari regionali tavoli tecnici di confronto permanente tra i Ministeri, le Regioni e le autonomie locali, finalizzati ad assicurare una condivisione dei contenuti e degli interventi previsti dal PNRR e a definire le modalità di attuazione. A supporto del Dipartimento è stata prevista, inoltre, l'istituzione di un Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, chiamato anche ad assicurare funzioni di supporto alle Regioni, ad esempio per la realizzazione dei c.d. "progetti bandiera", e al sistema delle autonomie locali.

In relazione al caso di mancato rispetto dei termini indicati per la realizzazione di specifici obiettivi da parte di Regioni ed enti locali sono previsti, poi, appositi poteri sostitutivi che consentono al Governo di adottare i provvedimenti necessari, o di provvedere all'esecuzione dei progetti. Inoltre, sono previste procedure straordinarie per il superamento di dissensi, dinieghi o opposizioni che potrebbero mettere a rischio la realizzazione degli interventi nei tempi previsti dal Piano. In definitiva, si sono definiti meccanismi volti ad assicurare anche nell'attuazione del PNRR il principio di leale collaborazione nel quadro di una peculiare partnership multilivello.

Sarà interessante monitorare le modalità di realizzazione di tale modello, soprattutto

tenendo conto di una duplice necessità: superare le già rilevanti sperequazioni e diseguaglianze territoriali presenti in Italia, e ripristinare quel corretto equilibrio tra i principi di unitarietà e di decentramento istituzionale e sul quale ha profondamente inciso, soltanto per parlare dei tempi più recenti, la complessiva tendenza verso l'accentramento delle funzioni pubbliche che ha caratterizzato sia la fase di austerità pre-pandemica, sia la fase della gestione dell'emergenza sanitaria. Sembra però, quantomeno tenendo conto della prima fase di attuazione del PNRR, che i canali di collaborazione tra Stato e Regioni previsti nel sistema organizzativo e procedurale delineato dal D.L. 77/2021 non risultano ancora compiutamente strutturati.

A tal proposito, va ricordato quanto criticamente espresso nella "Posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sulla relazione del Governo sull'attuazione del PNRR", presentata nell'audizione del 9 febbraio 2022, presso la Commissione V (Bilancio) della Camera dei Deputati: "La Conferenza apprezza lo sforzo compiuto dal Governo nel costruire un sistema di *governance* del Piano che appare, dal punto di vista formale, tener conto delle competenze e del ruolo che hanno le Regioni nella programmazione degli interventi per lo sviluppo territoriale e nella programmazione europea. Molte delle proposte formulate dalla Conferenza sono state accolte e inserite nella l. n. 108 del 2021, a partire dalla presenza delle singole Regioni nella Cabina di regia nazionale e nei Comitati interministeriali quando sono trattate questioni di loro competenza funzionale e territoriale. Desta però seria preoccupazione l'attuazione di queste disposizioni normative. La Cabina di regia, ad esempio, è stata convocata soltanto una volta e a fine dicembre; senza peraltro, un'adeguata informazione preventiva sui temi all'ordine del giorno e una condivisione della relazione presentata. Non risultano essere state adottate le linee-guida che avrebbero dovuto orientare le attività dei singoli ministeri e delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Piano. I Comitati per la transizione digitale e per la transizione ecologica similmente contemplano la presenza delle Regioni, ma senza un coinvolgimento complessivo nell'attività dei Comitati fin dall'attività istruttoria. Risulta carente proprio quella funzione di coordinamento e di sistema che questi strumenti di *governance* precipuamente dovrebbero svolgere" (pag. 1). Si tratta di parole assai significative di cui, presumibilmente, occorrerà tenere conto qualora si intendesse procedere ad opportune integrazioni, correzioni o integrazioni del modello di *governance* in questione nel senso di un più corretto ed equilibrato coinvolgimento delle autonomie regionali.

4. Le Assemblee legislative regionali e il PNRR: la funzione di indirizzo nelle fasi di programmazione e di attuazione del PNRR, e la funzione di controllo

Come ben noto, a livello regionale il riparto delle funzioni tra le Giunte e i Consigli segue le regole generali stabilite dagli Statuti e dalla legislazione di settore. Tuttavia, in relazione al coinvolgimento delle assemblee legislative regionali nella programmazione e nell'attuazione del PNRR, si è può rilevare che anche a livello territoriale si sia registrata una prevalenza del ruolo degli esecutivi. Tuttavia, non può essere negata una certa vivacità di alcuni Consigli regionali che hanno approvato specifici atti di indirizzo, confermando una più generale tendenza a ricercare forme di compensazione della prevalenza degli esecutivi regionali.

Tali esperienze suggeriscono una più ampia riflessione sulle possibilità di un contributo sistematico per concorrere ad orientare le attività regionali in materia di attuazione del Piano. Con riferimento alla gestione del PNRR vengono in rilievo, in particolare, le funzioni

di indirizzo con riferimento a tre aspetti: alla programmazione iniziale, all'utilizzo delle risorse, ivi comprese quelle riferite alla politica di coesione, nonché all'azione di supporto per rafforzare la capacità progettuale di Regioni ed enti locali. Vengono in rilievo altresì le funzioni di controllo, con riferimento al monitoraggio dell'attuazione del Piano e alla risoluzione di eventuali criticità a livello regionale e locale.

Considerato che il Piano prevede, a corredo delle misure di investimento, un programma di riforme strettamente connesse alla sua attuazione, e orientate a rilanciare il sistema Paese in riferimento ad obiettivi strategici (peraltro particolarmente orientati alla coesione sociale e alla riduzione delle diseguaglianze, anche territoriali), le Regioni possono concorrere, negli ambiti materiali affidati alla loro competenza, all'attuazione di rilevanti riforme, a partire da quelle concernenti le pubbliche amministrazioni. Ed inoltre, non deve escludersi che le riforme determinate dal PNRR conducano – ovvero promuovano – un intervento regionale volto alla razionalizzazione e alla semplificazione della già vigente disciplina legislativa di riferimento.

Circa le funzioni di indirizzo e controllo, esse vanno considerate anche tenendo conto del ruolo affidato alle Regioni quali livelli di governo che devono concorrere a creare le migliori condizioni per l'attuazione del Piano intervenendo in tutti i settori affidati alla loro competenza legislativa e amministrativa. In questo caso, può aggiungersi, gli strumenti di azione sono quelli tradizionalmente previsti ed utilizzati a tali scopi, oppure possono essere opportunamente arricchiti ed ulteriormente declinati in relazione al peculiare coinvolgimento delle Regioni in relazione al PNRR.

Per l'esercizio della funzione di indirizzo gli strumenti previsti dagli Statuti regionali, oltre all'esercizio della funzione legislativa, sono gli atti di programmazione strategica e di settore, e più in generale gli atti che individuano gli obiettivi delle politiche regionali. Con riferimento alla gestione del PNRR rileva sottolineare che, in concreto, la funzione di indirizzo è condizionata dalla disponibilità delle risorse. Se le risorse sono destinate a specifici progetti, non residuano specifici margini di azione a livello regionale; al contrario, per i casi in cui è prevista l'attribuzione delle risorse al livello di governo regionale la funzione di indirizzo consente di orientare la definizione delle politiche pubbliche tenendo conto delle priorità e della specificità di ciascuna parte del territorio nazionale.

Ad esempio, risultano specifici spazi di azione a livello regionale per alcune misure previste dalle Missioni 5 e 6 del PNRR, ove, talora, sembra prevista l'attribuzione di risorse a livello regionale senza rigidi "vincoli di destinazione", o, meglio, tali vincoli sono successivamente declinati – in modo più o meno dettagliato – negli atti statali di indirizzo. Più precisamente, in taluni ambiti l'assegnazione delle risorse sarà effettuata per trasferimento, lasciando poi alle Regioni il compito di utilizzarle entro i tempi e nel rispetto dei criteri e modalità indicati per le misure di prioritario interesse del territorio di riferimento al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi specifici previsti dal Piano (si pensi ad esempio alla Missione 6 "salute", e specificamente alle misure per la "medicina territoriale"). In tali casi, è evidente, le Assemblee legislative potranno orientare le scelte dell'esecutivo, in maniera coerente con la forma di governo regionale. Con riferimento alla funzione di controllo gli strumenti consentiti dagli Statuti sono l'istituzione di Commissioni consiliari o di apposite "*Task force*", la previsione di relazioni periodiche dell'esecutivo, la previsione di specifiche regole interne per il monitoraggio dell'attuazione di progetti e investimenti. A tal proposito, può aggiungersi che atti di indirizzo possono essere approvati secondo le regole previste

dagli Statuti di autonomia e dai Regolamenti interni dei Consigli per contribuire in una prima fase alla programmazione del Piano e in una seconda fase all'attuazione.

Circa la funzione di controllo, essa può concernere il monitoraggio sull'attuazione del PNRR e sulla coerenza delle politiche regionali con la pianificazione strategica collegata anche agli obiettivi del PNRR. Le Regioni, soprattutto nell'attività legislativa relativa alla definizione di politiche complesse e articolate, prevedono da tempo "formule" per consentire il controllo e il monitoraggio delle ricadute applicative sul territorio facendo ricorso a diversi strumenti, tra cui relazioni che la Giunta deve presentare al Consiglio – contenenti informazioni sullo stato di attuazione degli interventi – e l'istituzione di organismi variamente denominati (comitati, conferenze, osservatori), spesso anche con funzioni di vigilanza.

Con riferimento al PNRR è riscontrabile un comportamento assi diffuso a livello regionale: sono state istituite numerose strutture appositamente dedicate alle funzioni di monitoraggio sull'attuazione del PNRR, seppure denominate diversamente, e rivolte a svolgere anche la funzione di raccordo delle informazioni per la trasmissione di queste ultime alle amministrazioni centrali titolari degli interventi. In particolare, alcune Regioni hanno previsto l'istituzione di una "Cabina di regia" regionale come organo di coordinamento e monitoraggio per la tempestiva ed efficace attuazione del PNRR. Nel caso della Regione Piemonte, ad esempio, gli esiti dei lavori della Cabina di regia devono essere illustrati periodicamente alle Commissioni di settore del Consiglio regionale, configurando un esempio di funzione di controllo "condivisa" tra Giunta e Consiglio. Altre Regioni hanno istituito Commissioni speciali di studio o cosiddette "*Task force*". In alcuni casi è stata prevista la partecipazione del Presidente e del Vice Presidente della Commissione speciale ai lavori della Cabina di Regia; si vedano le esperienze della Liguria del Lazio, dell'Umbria e della Provincia autonoma di Bolzano, che hanno istituito la "*Task Force*" per l'assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR, o ancora della Regione Piemonte che ha istituito con legge n. 27/2021 un "Organismo regionale per il controllo collaborativo" (ORECOL) che contribuirà a vigilare, tra l'altro, sulla trasparenza delle modalità di spesa dei finanziamenti del PNRR nella Regione. Ancora, il Consiglio regionale della Basilicata, con deliberazione n. 188 del 17 dicembre 2020, ha istituito la Commissione speciale "*Recovery Fund*".

In molte Regioni sono state istituite altre "strutture", variamente denominate, con l'obiettivo di rafforzare la capacità amministrativa di tutta la filiera di gestione e attuazione degli interventi inseriti nel PNRR. In Liguria, ad esempio, sono state istituite, ai sensi della DGR 541/202137, apposite "Strutture di Missione" anche al fine di garantire un collegamento e un raccordo, sul piano amministrativo, con i competenti Ministeri e gli enti locali e territoriali. Pur essendo "strutture" di Giunta, esse concorrono anche alla funzione di controllo consiliare, assicurando relazioni conoscitive periodiche sull'attività svolta, che si aggiungono alla Relazione della Giunta regionale che, "al termine di ogni anno di attività delle Strutture di missione e comunque al termine della loro durata specificata dall'atto istitutivo", deve essere presenta alla Commissione consiliare competente (si veda l'art. 6, comma 3, della legge regionale della Liguria n. 2/2021).

In altre Regioni sono stati costituiti, invece, "Tavoli di lavoro". È questo il caso, ad esempio, dell'Assemblea della Regione Friuli Venezia Giulia che ha approvato all'unanimità, il 10 dicembre 2020, una mozione che impegna il Presidente del Consiglio regionale a costituire un "Tavolo di lavoro" – composto dai Presidenti dei Gruppi consiliari e integrato dai Presidenti delle Commissioni e del Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione

– con il compito di prendere visione degli indirizzi strategici individuati dalla Giunta regionale a seguito della consultazione con il partenariato; di esaminare, anche attraverso le attività delle Commissioni consiliari, le azioni proposte al fine di arricchire le progettualità attraverso gli indirizzi del Consiglio regionale; di evidenziare le priorità tra gli obiettivi individuati e di supportare la Giunta regionale avanti agli organi decisionali nazionali ed europei. Da segnalare, inoltre, l'iniziativa del Consiglio regionale del Piemonte che ha approvato, all'unanimità, il 13 dicembre 2021, l'ordine del giorno n. 709, il quale impegna il Presidente del Consiglio regionale e il Presidente della Regione a convocare una Conferenza dei capigruppo almeno una volta al mese e alla presenza di un delegato della Giunta, al fine di svolgere un coordinamento e una informativa legata agli aggiornamenti sulla gestione del PNRR, con l'obiettivo di svolgere un efficace confronto tra Giunta e Consiglio; e a rafforzare le cabine di regia in ogni provincia del Piemonte, sulla falsa riga di quella già esistente per la Città Metropolitana di Torino. Le aree tematiche di principale interesse che emergono da detto ordine del giorno, sono l'edilizia sanitaria, l'edilizia scolastica e le infrastrutture di mobilità. Nella Regione Piemonte, oltre alla riunione della Conferenza dei capigruppo, è stato avviato dalla VII Commissione (competente in materia di Enti locali e Affari istituzionali) un percorso di audizioni degli Assessori competenti per entrare più nel dettaglio dell'attuazione del Piano, dei documenti relativi al PNRR (bandi, avvisi ecc.) nonché del relativo inoltro alle strutture interessate dell'amministrazione provinciale.

Sono stati istituiti, altresì, i Tavoli interistituzionali "temporanei" che sembrano riprendere il modello del Tavolo permanente previsto a livello nazionale dal d.l. 77/2021. È questo il caso del Consiglio regionale della Regione Puglia che ha attivato un Tavolo interistituzionale, in collaborazione con la Giunta, per l'individuazione dei temi prioritari regionali da inserire nel PNRR e per sollecitare il confronto con i territori e con tutte le forze sociali ed economiche che lo rappresentano e lo compongono. Alle sedute dei lavori del Tavolo hanno partecipato, oltre ai Consiglieri regionali e il Governo regionale, le parti sociali e datoriali, le organizzazioni produttive e i rappresentanti degli studenti degli Istituti secondari di secondo grado e delle Università pugliesi. Le risultanze del Tavolo sono state recepite nella mozione del Consiglio regionale n. 62 del 20/4/21 "*Next Generation* EU Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Proposta di azioni del Consiglio Regionale". In Veneto, il monitoraggio degli interventi è svolto dalla Giunta regionale, che ha provveduto (con DGR n. 950 del 13 luglio 2021) ad organizzare attività di "Coordinamento tecnico e monitoraggio dei progetti", costituendo un "tavolo tecnico per lo scambio di informazioni in merito ai progetti ed allo stato di avanzamento degli stessi, opportunamente coinvolti l'UPI, l'ANCI, le associazioni degli altri enti titolari di progetti e/o gli enti stessi. In particolare, le informazioni ricavate dall'attività di monitoraggio possono essere oggetto di rendicontazioni da sottoporre all'esame del Consiglio regionale. In aggiunta alle predette misure di carattere organizzativo, in molte Regioni può essere segnalato l'introduzione di specifici obblighi informativi periodici a carico delle Giunte sull'attività svolta e sullo stato di attuazione dei progetti finanziati con risorse provenienti da programmi finanziati dal Piano. Occorre domandarsi, allora, se mediante tali strumenti si avrà una significativa disponibilità di informazioni, senza la quale, è ovvio, risulta concretamente pregiudicato il compiuto esercizio della funzione di controllo consiliare.

5. Linee di tendenza e azioni possibili per un modello "pilota" organizzativo e procedurale

Come noto, le risorse rese disponibili dal programma Next Generation EU (NGEU) sono

rivolte a realizzare un'azione incisiva di intervento mediante innovazioni e investimenti che si inseriscono nel più ampio percorso di riforme economiche e sociali sostenute dai fondi di coesione. Le iniziative spontanee di cui si è detto evidenziano innanzitutto la consapevolezza diffusa a livello regionale di favorire l'utilizzo di tutte le risorse disponibili per realizzare gli obiettivi di pianificazione strategica; evidenziano altresì una convergenza delle principali linee di indirizzo per la definizione delle politiche pubbliche, favorita da alcune esperienze di raccordo orizzontale realizzate dalle Giunte regionali e dai Consigli nell'ambito delle rispettive competenze funzionali.

Il coordinamento degli esecutivi è stato promosso dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome mediante l'avvio di una Cabina di regia delle Regioni, che ha consentito di condividere linee di azione coerenti con le linee strategiche del PNRR. Il coordinamento delle Assemblee legislative è stato promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, che ha dedicato specifiche sessioni di lavoro proprio alla gestione del PNRR. In particolare, si deve ricordare l'ordine del giorno n. 2, approvato il 20 dicembre 2021, all'esito dell'Assemblea plenaria della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

In particolare, va ricordato che l'ordine del giorno del 20 dicembre 2021 si conclude con due formule di impegni, la prima rivolta alle Assemblee legislative regionali, e la seconda rivolta alle Giunte regionali. Circa le Assemblee legislative gli impegni sono rivolti "ad adottare provvedimenti per attivare l'informativa da parte della Giunta regionale in merito alla programmazione regionale all'interno della quale vanno ad inserirsi gli interventi previsti dal PNRR ed alla attuazione degli interventi che saranno gestiti a livello regionale; a dedicare delle sedute ai contenuti del PNRR, anche al fine di predisporre eventuali atti di indirizzo rivolti alla Giunta regionale; ad avviare un monitoraggio degli interventi posti in essere dalla Giunta regionale per dare attuazione ai contenuti del PNRR che saranno gestiti a livello regionale, prevedendo forme di consultazione con gli Enti locali e/o le parti sociali ed economiche; ad adottare, all'interno dell'ordinamento regionale, disposizioni che disciplinano le funzioni dell'Assemblea legislativa nelle procedure di attuazione degli atti di programmazione che utilizzano risorse europee, anche estese alla programmazione del PNRR; ad attivare piani di concertazione per individuare gli interventi rientranti nel PNR ed allineare il percorso regionale con quello previsto dal PNRR; ad istituire Commissioni speciali con funzioni di studio e ricerca, che offrano una sede permanente di confronto ed approfondimento sulle tematiche del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza e sulla sua concreta attuazione". Circa le Giunte regionali, gli impegni sono rivolti "ad assicurare il pieno coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali, nonché la trasmissione della necessaria documentazione relativa al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi intermedi contenuti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, in modo da consentire all'Assemblea regionale di monitorare l'attuazione e l'impatto dei singoli interventi".

Se si confrontano gli impegni indicati in questo atto e rivolti sia alle Assemblee legislative che alle Giunte, con quanto avvenuto nella prassi che è stata sopra sinteticamente riportata, si può facilmente rilevare che in molti casi i predetti impegni hanno trovato concreto e positivo riscontro, in particolare per quanto concerne le informative da parte della Giunta, gli atti di indirizzo provenienti dai Consigli, il monitoraggio degli interventi anche con la consultazione degli enti locali, l'istituzione di Commissioni speciali, e la trasmissione di informazioni dalle Giunte alle Assemblee.

A ben riflettere, per accompagnare in modo più significativamente incisivo l'attuazione del PNRR con una piena ed effettiva partnership multilivello – cui si è accennato sopra – e più in generale per favorire il pieno concorso delle Regioni e delle Province autonome nell'efficace utilizzo delle risorse disponibili e nell'attuazione degli obiettivi di riforma, sarebbe opportuno elaborare e condividere un modello "pilota", che abbia per oggetto sia i profili organizzativi che quelli procedurali collegati all'attuazione del PNRR. Un modello tendenzialmente omogeneo da declinare, poi, nelle singole Regioni e Province autonome nel rispetto delle relative regole in materia di forma di governo.

Come detto all'inizio, il sistema delle autonomie è impegnato a confrontarsi su temi sfidanti, tra cui la riduzione del divario territoriale, la sinergia tra i programmi di sviluppo regionale per aree omogenee, la realizzazione delle misure previste dalle sei missioni del PNRR, il sostegno alle riforme di contesto, la semplificazione legislativa e amministrativa. In questo ambito le Assemblee legislative possono assumere un ruolo davvero strategico sia per il coinvolgimento delle comunità di riferimento nelle attività di programmazione e di controllo delle politiche regionali, sia per la realizzazione in concreto degli obiettivi individuati nella pianificazione strategica a livello nazionale e locale.

Le prime esperienze che possono segnalarsi nelle Regioni e nelle Province autonome già consentono di individuare attività e comportamenti da considerare come utili riferimenti per la definizione di un modello "pilota" e comune di azione per concorrere all'attuazione dell'ambizioso programma di riforme e di investimenti sostenuto dal PNRR e dalle politiche di coesione per il periodo 2021-2027.

Con riferimento alla funzione di indirizzo, anzitutto, emerge l'opportunità di specificare mediante risoluzioni, ovvero con atti di natura regolamentare, le funzioni delle Assemblee legislative nelle procedure di attuazione dei programmi finanziati da risorse europee, come peraltro già previsto da alcune leggi regionali. Poi, appare meritevole di maggiore diffusione la scelta di individuare nell'ambito dell'organizzazione interna dei Consigli le sedi permanenti di confronto sulle tematiche di maggiore interesse strategico, anche promuovendo forme di collaborazione strutturate con Università e istituzioni di ricerca per assicurare supporto tecnico-scientifico per la risoluzione di eventuali criticità che dovessero ostacolare il raggiungimento degli obiettivi e per sostenere i processi di riforma con interventi mirati negli ambiti materiali di competenza regionale.

Inoltre, per consentire un'adeguata informazione, e risolvere le criticità segnalate da alcuni Consigli regionali, si potrebbero impegnare gli esecutivi regionali a inviare rapporti periodici – ad esempio con cadenza trimestrale – sulle attività svolte con riferimento all'attuazione dei programmi sostenuti da risorse europee, e sullo stato di attuazione dei progetti e dei programmi finanziati dal PNRR riferiti al territorio della Regione (o della Provincia autonoma), tenendo conto anche di clausole valutative specificamente dedicate ai temi di maggiore interesse.

Tra l'altro, si potrebbero prevedere appositi momenti di discussione nelle Assemblee per predisporre eventuali atti di indirizzo. E siffatti indirizzi regionali potrebbero poi essere condivisi in apposite sessioni di lavoro della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, per impegnare – conseguentemente – gli esecutivi regionali a svolgere azioni specifiche, anche inviando gli indirizzi medesimi alla Cabina di Regia per l'attuazione del PNRR per il tramite del già richiamato Tavolo permanente.

Con riferimento alla funzione di controllo, poi, appare certo rilevante la scelta di valorizzare le sedi di raccordo individuate dagli Statuti regionali per le periodiche consultazioni degli enti locali e delle parti sociali. In tale prospettiva, allora, sembra utile anche prevedere l'introduzione, mediante specifiche discipline legislative, di appositi meccanismi ed interventi di supporto al sistema delle autonomie locali per agevolare la partecipazione di questi ultimi ai bandi e ai programmi per l'accesso alle risorse economiche rese disponibili dal PNRR. Inoltre, appare efficace la scelta di prevedere specifici atti di indirizzo delle Assemblee legislative per impegnare i rispettivi esecutivi a svolgere un monitoraggio periodico dei bandi e dei programmi per l'erogazione di finanziamenti a valere sul PNRR, e a inviare poi specifiche informazioni alle amministrazioni potenziali destinatarie delle risorse. Con riferimento al sostegno alle riforme di accompagnamento per l'attuazione del PNRR, in particolare, emerge l'esigenza che le Regioni e le Province autonome procedano all'aggiornamento e alla razionalizzazione della già vigente legislazione (regionale e provinciale) nei settori di intervento su cui rilevano le missioni previste dal PNRR, anche mediante la redazione di testi unici e di riordino (si pensi, ad esempio, alle materie del governo del territorio o della sanità) o comunque alla redazione di innovative discipline legislative negli ambiti di interesse regionali che sono interessati dai processi di riforma indotti dal PNRR (come, ad esempio, nel settore delle politiche attive del lavoro o in quello dell'istruzione e formazione professionale).

Insomma, la valorizzazione del ruolo delle Assemblee legislative nella fase di attuazione del PNRR, oltre a bilanciare opportunamente la prevalenza degli esecutivi regionali, potrebbe concorrere a favorire la sinergia di tutte le risorse disponibili per la realizzazione degli obiettivi di pianificazione strategica. E potrebbe altresì concorrere a risolvere eventuali ostacoli per il raggiungimento di tali obiettivi, come nel caso delle difficoltà che già si riscontrano nell'accesso alle risorse del PNRR e che sembrano condizionare negativamente soprattutto il raggiungimento dell'obiettivo della riduzione del divario territoriale (si pensi, ad esempio, alle problematiche riscontrate per i bandi per gli asili nido, per la gestione dei rifiuti o per la rigenerazione urbana). E ancora, le Assemblee legislative potrebbero dare un contributo significativo anche nella definizione di alcune nuove ed originali formule di cooperazione territoriale e sociale che sono previste dal PNRR (si pensi, in particolare, alle cosiddette *Green Communities*).

Non si tratta, insomma, di creare soltanto le migliori condizioni per la realizzazione degli obiettivi del PNRR; si tratta anche di guardare lontano, e di costruire equilibri istituzionali più collaborativi e funzionali all'interno del sistema delle autonomie territoriali e tra queste ultime e il governo centrale del Paese.

Da ultimo, qualche riflessione conclusiva sul modello-pilota qui suggerito. Va ribadito che esso non si ispira ad una logica dirigistica, ma, ben al contrario, tende a far emergere con modalità condivise in senso orizzontali le *best practices* elaborate in sede regionale e a diffonderle, evidentemente con le necessarie declinazioni, nell'intero territorio nazionale al fine di favorire la migliore attuazione possibile del PNRR e il più efficiente impiego delle risorse che si renderanno disponibili.

In secondo luogo, va sottolineato che nella fase di attuazione del PNRR sarà sempre più cruciale il ruolo delle Assemblee legislative regionali là dove occorrerà necessariamente integrare le attività di perseguimento degli obiettivi del PNRR con la più ampia individuazione, specificazione e concretizzazione delle politiche pubbliche da adottare

nell’ambito delle competenze costituzionalmente spettanti alle Regioni. Quanto più l’aspetto dell’integrazione, della complementarietà e della trasversalità tra le modalità di attuazione del PNRR e la complessiva determinazione delle politiche regionali, sarà coltivato con l’ampio concorso delle rappresentanze politiche nelle sedi delle Assemblee legislative, tanto più risulterà efficace l’implementazione del PNRR soprattutto nel perseguimento dei fondamentalissimi fini di inclusione e coesione sociale.

In terzo luogo, sembra ragionevole ipotizzare che anche dall’azione svolta dalle sezioni regionali della Corte dei conti potranno scaturire utili elementi di valutazione – portati all’attenzione dei Consigli regionali, così come delle Giunte – inerenti alle problematiche presenti in sede di attuazione territoriale dei tanti programmi di investimento del PNRR, e dunque importanti suggerimenti relativi alle modalità più opportune per favorire un corretto ed efficiente impiego delle risorse.

Infine, non va escluso che il procedimento che si è sopra proposto, in relazione alla condivisione tra gli indirizzi elaborati dai Consigli regionali e poi condivisi in apposite sessioni di lavoro della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, possa favorire l’elaborazione di proposte condivise da inviare anche al Parlamento, e non soltanto al circuito decisionale presente a livello degli esecutivi statale e regionale, affinché anche sul fronte del PNRR si possa innescare, tra tutte le sedi della rappresentanza politica statale e regionale, un fruttuoso rapporto di coordinamento e di collaborazione interistituzionale.