

GIULIO M. SALERNO – AIDA G. ARABIA – ANTONINO IACOVIELLO*

Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l'attuazione del PNRR**

ABSTRACT (EN): The nature of the PNRR and the “conformative” or “binding” effect on national policies raise some problem of constitutional importance, including that of the relationship between the State and the Regions. The research investigates the role of the Regions in the planning and implementation of the Plan, with particular attention to action tools for the involvement of legislative assemblies.

ABSTRACT (IT): La natura del PNRR e l'effetto “conformativo” o “vincolante” sulle politiche nazionali pongono una serie di interrogativi che riguardano diversi temi di rilievo costituzionale, tra cui quello del rapporto tra Stato e Regioni. Il contributo ha a oggetto una riflessione sul ruolo delle Regioni nella programmazione e nell'attuazione del Piano, con particolare attenzione agli strumenti di azione per il coinvolgimento delle assemblee legislative.

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. - 4.1. La funzione di indirizzo nella fase di programmazione del PNRR. - 4.2. La funzione di indirizzo nella fase di attuazione del PNRR. - 4.3. La funzione di controllo: il monitoraggio sull'attuazione del PNRR e sulla coerenza delle politiche regionali con la pianificazione strategica. - 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,¹ nella cornice delineata a livello europeo con il programma Next Generation EU.²

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

* Giulio M. Salerno è Direttore ISSiRFA-CNR, nonché Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Macerata; Aida G. Arabia e Antonino Iacoviello sono ricercatori ISSiRFA-CNR.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In tal senso si veda C. COLAPIETRO, intervento conclusivo al Seminario dell'AIC sul tema “PNRR e ordinamento costituzionale”, svoltosi a Roma il 20 maggio 2022 (atti in corso di pubblicazione). Per una ricostruzione sistematica del contesto in cui sono maturate le proposte di riforma per l'ammodernamento del Paese si veda B. CARAVITA, *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in L. Bianchi, B. Caravita, *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli, 2021, 7 e ss.

² Per un approfondimento sul programma europeo “Next Generation” si rinvia a S. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022.

istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF “Recovery and Resilience Facility”);³ è 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.⁴

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.⁵

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.⁶

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).⁷

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.⁸

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.⁹

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.

³ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, n. 241/2021.

⁴ Per la ripartizione specifica dei finanziamenti del Next Generation EU previsti nei vari settori, si rinvia alla pagina web ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it.

⁵ 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.

⁶ Sulle regole europee per l’istituzione di “azioni specifiche” si veda O. PORCHIA, *Commento all’articolo 175 TFUE*, in A. Tizzano, a cura di, *Trattati dell’Unione europea*, Milano, 2014, 1581.

⁷ Per un approfondimento si rinvia a F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico*, Padova, 2021.

⁸ Sulla struttura del Piano e sui principali contenuti si veda il Dossier realizzato dai Servizi studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, schede di lettura*, aggiornato al 15 luglio 2021.

⁹ Lo Stato italiano ha previsto altresì un ulteriore strumento a sostegno del progetto di riforme delineato nel PNRR finanziato con risorse nazionali: si tratta del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (Fondo complementare), che prevede lo stanziamento di 30,6 miliardi di euro. Per un approfondimento si veda F. SCIAUDONE, B.G. MATTARELLA, *Il Manuale del PNRR*, Milano, 2021, 23 e ss..

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.¹⁰

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.¹²

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.¹³

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 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.¹⁴

¹⁰ Per un approfondimento sullo stato di attuazione del PNRR italiano si veda il Dossier realizzato dai Servizi studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Monitoraggio dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. I traguardi da conseguire entro il 30 giugno 2022*, aggiornato al giorno 11 febbraio 2022.

¹¹ Si veda ad esempio la Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, doc. 10160/2021 del 6 luglio 2021.

¹² Sul tema si vedano M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid, Rassegna*, 12/2021, e N. Lupo *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it, Editoriale* 12 gennaio 2022, che affrontano sistematicamente il problema della natura giuridica del PNRR, tenendo conto delle prime posizioni della dottrina giuspubblicistica.

¹³ In tal senso si veda E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, contributo per il Seminario dell'AIC sul tema "PNRR e ordinamento costituzionale", svoltosi a Roma il 20 maggio 2022 (atti in corso di pubblicazione). Più in generale, sugli effetti del condizionamento dell'ordinamento nazionale da parte dell'ordinamento europeo, si veda E. DI SALVATORE, *Le politiche europee nella spirale della crisi economica e l'impatto sull'organizzazione e sul funzionamento dello Stato membro*, in A. Iacoviello, a cura di, *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact*, Milano, 2016, 251 ss..

¹⁴ Sul tema dell'incidenza del PNRR sull'ordinamento costituzionale si veda in particolare N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit.. Con riferimento agli effetti sulla forma di governo si veda A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"*, in *federalismi.it*, n. 18/2021; sui riflessi nei rapporti tra Governo e Parlamento si veda L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta Online*, fasc. II, 2022.

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 enti 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.¹⁵

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 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. 152/2021.¹⁶

Secondo il quadro delineato dal d.l. 77/2021, 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).¹⁷

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).¹⁸

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,

¹⁵ Con riferimento alla rilevanza strategica del coinvolgimento regionale si vedano le dichiarazioni del Ministro per gli Affari regionali al Festival di Trento: *Senza Regioni Pnrr inattuabile*; cfr. *Il Sole 24 Ore* del giorno 5 giugno 2022,

¹⁶ Per una lettura sistematica delle regole in materia di *governance* si veda anzitutto il Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati *Governance del PNRR e semplificazioni*, Voll. 1 e 2, 2021; per un approfondimento si vedano, tra gli altri, F. SCIAUDONE, B.G. MATTARELLA, *Il Manuale del PNRR*, cit., 37 ss., e Aa. Vv., *Dossier PNRR*, in *Italia Oggi*, edizione del giorno 30 dicembre 2021.

¹⁷ A supporto della Cabina di Regia è istituita una Segreteria tecnica (articolo 4). Presso la Presidenza del Consiglio è istituita altresì l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione (cfr. art. 5).

¹⁸ Presso la Ragioneria generale dello Stato è istituito altresì un Ufficio generale con funzioni di audit del PNRR e un'apposita unità di missione (cfr. art. 7).

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 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, 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.¹⁹

Pur in un sistema organizzativo e procedurale accentrato, i meccanismi propri del regionalismo italiano sembrano consentire comunque spazi di azione a livello regionale e locale ulteriori rispetto al ruolo di "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).

¹⁹ Come è stato evidenziato dal Comitato europeo delle Regioni questi tratti risultano comuni all'esperienza di numerosi altri Stati membri dell'Unione europea; cfr. Comitato europeo delle Regioni, *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, Bruxelles, 2021. Si veda, in particolare, quanto segnalato dal Comitato europeo delle Regioni 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: "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". Tra l'altro, 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). Sul tema del coinvolgimento delle Regioni nella programmazione del Piano si veda M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra pnrr e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021.

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.

In questo senso, il ruolo del sistema delle autonomie sembra assumere un rilievo 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

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.

Per il 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.²⁰

²⁰ Sul punto si veda quanto 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 contemplan 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).

4. Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l'attuazione del PNRR

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.

Da uno studio compiuto sul tema del coinvolgimento delle assemblee legislative regionali nella programmazione e nell'attuazione del PNRR si è potuto rilevare che anche a livello territoriale si sia registrata una prevalenza del ruolo degli esecutivi.²¹

Tuttavia, risulta una certa vivacità di alcuni Consigli regionali che hanno approvato 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 disuguaglianze, 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.²²

²¹ I dati sono estratti dalle risposte a questionari somministrati alle Regioni dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati e dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, e dai risultati delle attività di ricerca e studio dell'Issirfa-CNR.

²² Sulla "funzione di indirizzo politico" si veda T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico*, Napoli, 2020.

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, 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.²³

4.1 La funzione di indirizzo nella fase di programmazione del PNRR

Dai dati disponibili risultano diverse esperienze regionali.

Non risultano leggi regionali espressamente e compiutamente riferibili alla programmazione e alla gestione del PNRR.²⁴

²³ Per un approfondimento sulla funzione di controllo dei Consigli regionali si veda, tra gli altri, A. MARTINI, M. SISTI, *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2002, p. 929.

²⁴ Sebbene non direttamente riferibile al PNRR si segnala la legge regionale n. 1/2022 della Basilicata, con cui è stato approvato il Piano Strategico regionale (2021-2030) a norma dell'art. 45 dello Statuto, che ricomprende diversi obiettivi ricompresi in misure finanziate dal PNRR. Si rinvengono, inoltre, cenni indiretti al PNRR in alcune leggi di stabilità, nei collegati o in leggi settoriali: la Campania, ad esempio, ha segnalato riferimenti programmatici nella LR n. 31/2021 "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022-2024 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2022" e, in particolare, all'art. 22, co. 3 lett. b); all'art. 26, co. 1; all'art. 29. La Regione Lazio ha richiamato, in particolare, gli artt. 8, 13 e 104 della LR n. 20/2021 "Legge di stabilità regionale 2022"; la Liguria ha indicato la LR n. 22/2021 "Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022-2024) e, in particolare, l'art. 2 (misure per l'accesso ai finanziamenti da parte di Comuni), l'art. 7 (azioni a favore di associazioni di promozione sociale) e l'art. 30 (case di comunità); ha segnalato, inoltre, la LR n. 2/2021 "Razionalizzazione e potenziamento del sistema regionale di centralizzazione degli acquisti di forniture e di servizi e dell'affidamento di lavori pubblici e strutture di missione". L'art. 6 della legge prevede che la Giunta regionale deliberi, sentita la competente Commissione consiliare, l'istituzione di apposite strutture di missione al fine di attuare programmi regionali aventi valenza strategica o per raggiungere risultati determinati coerenti con il Programma di Governo con l'indicazione, nell'atto istitutivo, della

Risultano, invece, atti di indirizzo 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.

In particolare, la Regione Lombardia ha approvato la Delibera del Consiglio Regionale 24 novembre 2020 - n. XI/1442 RIS 40 "*Risoluzione concernente il Recovery Fund: proposte per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza PNRR*", che elenca e illustra le priorità individuate dal Consiglio regionale nel rispetto delle competenze e degli ambiti di intervento stabiliti nelle linee guida per la redazione del "Piano nazionale di ripresa e resilienza" (PNRR) da presentare alla Commissione Europea nell'ambito della *Next Generation EU*.

Il Consiglio regionale della Puglia ha approvato la mozione n. 62 del 20 aprile 2021 "*Next Generation EU Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Proposta di azioni del Consiglio Regionale*", con cui si impegna la Giunta regionale a presentare per l'approvazione da parte del Consiglio regionale entro il 30 giugno 2021 il Piano degli interventi da finanziare a valere delle risorse del NGEU per consentire, come previsto dalla normativa comunitaria, di impegnare il 70 per cento delle risorse entro il 2022 e il restante 30 per cento entro il 2023, nonché a svolgere una serie di attività ai fini della valorizzazione della funzione di controllo del Consiglio sull'attuazione del Piano.

Anche la Giunta della Regione Toscana ha presentato nel dicembre 2020 una comunicazione (*Sul contributo della Regione Toscana alla formazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza "PNRR"*) su cui si è pronunciato il Consiglio regionale con una risoluzione e un ordine del giorno.

Il Consiglio provinciale di Trento ha impegnato la Giunta provinciale a condividere preventivamente con il Consiglio i progetti da trasmettere in via definitiva al Governo per il

durata, degli obiettivi e dei compiti affidati. La Regione Lombardia ha segnalato riferimenti al PNRR sia in alcune disposizioni (ad esempio nella l.r. 22/2021 che modifica la l.r. 33/2009, in particolare per l'attuazione della medicina territoriale secondo le previsioni del PNRR, con la riorganizzazione delle strutture del settore aziendale polo territoriale delle Aziende socio sanitarie territoriali (ASST)), sia nel testo delle relazioni accompagnatorie ovvero in documenti approvati (ordini del giorno) in occasione dell'esame dei provvedimenti. Per quanto riguarda la presenza di riferimenti espressi al PNRR nella legislazione ha richiamato, inoltre, il comma 13 dell'art. 7 della l.r. 33/2009 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità), come modificata dalla l.r. 22/2021 "Modifiche al Titolo I e al Titolo VII della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)"; b) i commi 4 e 7 dell'art. 36 e il comma 2 dell'art. 37 della l.r. 22/2021 "Modifiche al Titolo I e al Titolo VII della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)". Infine, con riguardo alla LR 26/2021 "Bilancio di previsione 2022 - 2024", la Regione Lombardia sottolinea che il PNRR è citato nella relazione per quanto concerne le risorse che finanziano gli interventi regionali del triennio interessato dal bilancio. La Regione Toscana ha indicato un riferimento contenuto in una disposizione della LR n. 54/2021 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022) che autorizza la Giunta ad erogare contributi straordinari a comuni e consorzi di bonifica per la progettazione di interventi finanziabili, anche, con fondi del PNRR, e una proposta di legge settoriale in materia di governo del territorio (proposta di legge n. 92 che fin dal titolo richiama il PNRR "Disposizioni di semplificazione in materia di governo del territorio finalizzate all'attuazione delle misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza"). La Provincia di Trento ha segnalato un richiamo al PNRR nell'ultimo assestamento di bilancio (LP n. 18/2021) e, in particolare, nel capo I, sezione I, sottolineando che, tranne che per due cenni all'edilizia scolastica e al corridoio del Brennero, si tratta di disposizioni a carattere strumentale.

relativo finanziamento a valere sul *Recovery plan* (ordine del giorno n. 309/XVI, approvato il 17 dicembre 2020).

Risulta altresì un atto di indirizzo di carattere generale del Consiglio regionale del Veneto, con cui sono state indicate le priorità per lo sviluppo del territorio, e un atto di indirizzo della Giunta regionale del Lazio, con cui sono state individuate le priorità d'investimento della Regione all'interno del PNRR (Decisione della Giunta regionale 5 novembre 2020, n. 61, Atto di indirizzo: *Next Generation Lazio*).

4.2. La funzione di indirizzo nella fase di attuazione del PNRR

Anche con riferimento all'attuazione del PNRR diverse Regioni hanno approvato atti di indirizzo per l'utilizzo delle risorse straordinarie, diversamente denominati, da parte delle assemblee legislative e degli esecutivi regionali.

Si tratta di atti di carattere programmatico di cui occorrerebbe valutare la coerenza con l'impostazione del Piano, tenendo conto in particolare delle modalità di allocazione delle risorse per il finanziamento degli interventi che non sempre sembrano consentire spazi discrezionali a livello regionale.

La Regione Lazio segnala diversi atti dell'esecutivo riferiti alla realizzazione di alcune delle misure da attuarsi a livello regionale e locale²⁵.

Nella Regione Lombardia sono stati approvati atti di carattere programmatico generale e, in particolare, sono stati adottati dal Consiglio per indirizzare la gestione delle risorse assegnate a livello territoriale e locale, nonché per consentire una puntuale attività di monitoraggio

²⁵ Si vedano, in particolare, i seguenti atti: Deliberazione Giunta regionale 30/12/2021, n. 1007, Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR) - Missione 6: Salute - componente M6C2: Innovazione, Ricerca e Digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale - Investimento 1.2: Verso un ospedale sicuro e sostenibile - Identificazione delle strutture del Piano regionale a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e sul Piano Nazionale Complementare al PNRR (PNC); Deliberazione Giunta regionale 21/12/2021, n. 974, Piano Nazionale di Ripresa e resilienza PNRR - MIC3 Turismo e Cultura - Investimento 2.1 "Attrattività dei borghi" Linea di Azione A. Recepimento delle Linee di indirizzo sulle modalità attuative trasmesse dal Ministero della Cultura (MIC). Approvazione nota metodologica comprensiva dell'elenco dei Borghi storici, ammessi a presentare idee progettuali per la presentazione di un progetto pilota di rigenerazione culturale, sociale ed economica. Approvazione delle linee guida per la presentazione delle idee progettuali; Deliberazione Giunta regionale 09/11/2021, n. 755, *Governance* operativa regionale per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano Nazionale Complementare al PNRR (PNC); Determinazione dirigenziale G16677 del 29/12/2021, Approvazione dello schema di Protocollo di Intesa tra la Regione Lazio e l'Università Commerciale Luigi Bocconi - SDA Bocconi School of Management, per il supporto ai gruppi di lavoro della Regione Lazio, senza oneri per l'Amministrazione, nell'elaborazione dei progetti regionali in attuazione del PNRR - missione 6, con specifico riferimento alla pianificazione di strutture territoriali; Determinazione dirigenziale G16148 del 22/12/2021, Attuazione della DGR 974 del 21 dicembre 2021 di recepimento delle Linee di indirizzo sulle modalità attuative dell'Investimento 2.1 "Attrattività dei borghi" Linea di Azione A del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza PNRR e approvazione dell'elenco dei Borghi storici, selezionati e ammessi a presentare idee progettuali ai fini della successiva presentazione al MIC di un progetto pilota di rigenerazione culturale, sociale ed economica. Approvazione delle modalità di acquisizione e valutazione delle idee progettuali da parte dei comuni selezionati e dei relativi allegati e Determinazione dirigenziale G15879 del 17/12/2021, Istituzione dell'Ufficio di Staff "Attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - Trasformazione Sostenibile del Territorio" e modifica delle strutture di base denominate "Aree", "Uffici" e "Servizi" della Direzione Regionale Ambiente.

dell'attuazione del Piano²⁶. In questa Regione, inoltre, sono stati approvati altri atti di indirizzo o ordini del giorno che contengono riferimenti al PNRR con riferimento a temi specifici (in particolare riferiti alla realizzazione di opere pubbliche o alla sanità)²⁷, ed altri ancora finalizzati a distinguere i progetti finanziati con risorse proprie diverse da quelle riferibili al PNRR²⁸.

²⁶ Con riferimento agli atti di indirizzo di carattere generale, si segnalano la DCR 30 marzo 2021 - n. XI/1836 RIS 45 "Risoluzione concernente il programma di lavoro della commissione europea - anno 2021 e le politiche dell'unione europea di maggiore interesse per il tessuto socio-economico lombardo" che contiene al suo interno anche riferimenti al PNRR, e la DCR 24 novembre 2021 - n. XI/2064 RIS 51 "Risoluzione concernente il documento di economia e finanza regionale 2021". Tale atto di indirizzo nasce dall'istruttoria del Doc 10 "Nota di aggiornamento al DEFR 2021". Nel DEFR vi è il principio dell'utilizzo integrato e sistematico dei fondi del PNRR, nonché la nuova programmazione comunitaria 2021-2027 e le missioni sulle quali impegnare le risorse. Con tale secondo atto e con riferimento alle "Risorse finanziarie/economiche" il Consiglio regionale impegna, in particolare, la Giunta regionale a orientare le risorse del Piano Lombardia a realizzare, in coerenza con il PNRR, un percorso di modernizzazione infrastrutturale e tecnologica sull'intero territorio lombardo per accompagnare e accelerare la transizione energetica e lo sviluppo dell'economia circolare; di rafforzamento del sistema produttivo, nonché di contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze; a qualificare gli investimenti pubblici e privati, finalizzando gli strumenti di finanziamento e incentivo alle imprese in linea con gli obiettivi perseguiti con i fondi di *Next Generation EU*, oltre a rafforzare l'intensità tecnologica degli investimenti delle imprese private; a favorire lo sviluppo di una Lombardia come *Smart Land* che possa offrire pari opportunità a tutti i territori all'interno di strategie integrate multisettoriali in grado di connettere le persone con nuove reti di mobilità e con l'alta velocità della connettività digitale; a destinare risorse europee a iniziative innovative e sperimentali, anche attraverso strumenti finanziari; a rafforzare la Cabina di Regia "Gruppo di lavoro per l'attuazione del PNRR" istituita presso la Giunta di Regione Lombardia, affinché continui a garantire un'attuazione regionale efficiente e corretta del PNRR e possa perseguire obiettivi strategici di carattere tecnico, tra cui facilitare e monitorare la messa a terra regionale degli investimenti del PNRR, favorire il raccordo con i competenti organi nazionali, mettere in campo metodologie e strumenti idonei per accompagnare i processi, assicurando la correttezza formale delle procedure e anche l'economicità e qualità degli interventi. Con riferimento agli atti di indirizzo di carattere settoriale si segnalano la DCR 19 gennaio 2021 - n. XI/1787, Mozione concernente l'elaborazione del piano per la gestione delle risorse *Next Generation EU* in Regione Lombardia, la DCR 30 marzo 2021 - n. XI/1830 Ordine del giorno concernente la revisione del capitolo 6 "Salute" del Piano nazionale di ripresa e resilienza, la DCR 13 aprile 2021 - n. XI/1838 Mozione concernente l'avvio urgente dell'interlocazione con il governo in attuazione dell'o.d.g. 1811 concernente la revisione del capitolo 6 "Salute" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la DCR 27 luglio 2021 - n. XI/1963 Ordine del giorno concernente la progettazione e individuazione degli interventi per le politiche abitative PNRR in Lombardia.

²⁷ Si vedano i seguenti provvedimenti: DCR 27 luglio 2021 - n. XI/1965 "Assestamento al bilancio 2021-2023: Sostegno alle Micro/piccole imprese e alle Partite IVA"; DCR 27 luglio 2021 - n. XI/2021 "Assestamento al bilancio 2021-2023: Riqualificazione del canale Villoresi per la tutela della risorsa idrica e lo sviluppo delle connessioni ciclabili intercomunali"; DCR 30 novembre 2021 - n. XI/2099 "Modifiche alla l.r. 33/2009: Orientamento, assistenza, presa in carico dei pazienti oncologici nelle Case di comunità"; DCR 30 novembre 2021 - n. XI/2123 "Modifiche alla l.r. 33/2009: Azioni di sostegno finalizzate alla valorizzazione dell'infermiere di famiglia e dell'infermiere di comunità"; DCR 16 dicembre 2021 - n. XI/2238 "Bilancio di previsione 2022-2024: Interventi di edilizia scolastica su edifici destinati alle scuole paritarie"; DCR 16 dicembre 2021 - n. XI/2253 "Bilancio di previsione 2022-2024: Finanziamento di bandi destinanti a Comuni, Unioni di Comuni e loro forme associative, Comunità montane, Province e Città metropolitana per la concessione di contributi a fondo perduto per le spese destinante all'acquisto e all'installazione di sistemi di accumulo dell'energia elettrica prodotta dagli impianti fotovoltaici domestici"; DCR 29 aprile 2021 XI/1854/5003 "Finanziamento della missione "Lombardia Sicura"" adottata, in sede deliberante ai sensi dell'art. 122, comma 6, del Regolamento generale del Consiglio regionale, dalla V Commissione consiliare "Territorio e infrastrutture".

²⁸ Nella sessione di bilancio di dicembre 2021, sono stati approvati 137 ordini del giorno che recano nel dispositivo la seguente indicazione generale: "precisando che ai fini dell'adozione della DGR di attribuzione delle risorse agli interventi, a seguito della verifica che l'intervento non rientri tra quelli finanziabili con il PNRR, nel Fondo Complementare e nel DDL di Bilancio dello Stato 2022, il beneficiario dovrà indicare il cronoprogramma delle opere relativo all'intervento assumendosi la responsabilità dei tempi previsti alla stregua di quanto previsto per gli interventi del PNRR, così da avere ulteriori positivi impatti sul PIL regionale, rispetto a quelli stimati dagli attuali tendenziali di finanza pubblica". Si tratta di ordini del giorno riferiti ad opere pubbliche per il cui finanziamento si

Nella Regione Umbria, per quanto con minore impatto, risultano alcune informative, poste all'ordine del giorno della I Commissione consiliare permanente, redatte dagli Uffici competenti dell'Assemblea legislativa²⁹, così come alcune audizioni presso la II Commissione consiliare permanente in merito ad alcune linee di intervento contenute più specificamente nel PNRR Umbria 2021-2026³⁰.

In Toscana vi sono state mozioni, risoluzioni e ordini del giorno collegati a questioni specifiche più o meno direttamente riferibili al PNRR³¹.

fa riferimento al fondo "Interventi per la ripresa economica" istituito con legge regionale 4 maggio 2020, n. 9 "Interventi per la ripresa economica".

²⁹ In particolare, si tratta delle informative su "La ripresa dell'Europa: lo strumento *Next Generation EU* e il *Recovery Plan italiano*" (seduta del 1 marzo 2021) e su "Il Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - La riduzione dei divari di genere, generazione e territorio - Riforme e investimenti nella salute" (seduta del 29 giugno 2021).

³⁰ Audizioni in merito a: 1) PNRR Umbria - Approfondimenti su linea intervento 26 - Gestione del Ciclo dei rifiuti- revamping impiantistico, con la partecipazione dell'Assessore competente (seduta del 05/05/2021); 2) PNRR Umbria - Approfondimenti su linea intervento 26 - Gestione del Ciclo dei rifiuti- revamping impiantistico, con la partecipazione dell'Assessore competente (seduta del 12/05/2021); 3) Audizione dei gestori degli impianti di trattamento dei rifiuti in merito a PNRR Umbria -Approfondimento su linea di intervento 26 -Gestione del Ciclo dei Rifiuti-revamping impiantistico, con la partecipazione di rappresentanti degli Enti locali (seduta del 26/05/2021); 4) Progetto AGAIN - Grafica Alta Valle del Tevere. Audizione dell'Assessore regionale competente (seduta del 04/06/2021); 5) *Recovery Plan* e Territori - Ripartizione per regione dei progetti di interesse del settore delle costruzioni, con la partecipazione dell'Assessore competente (seduta del 20/10/2021).

³¹ Risoluzione n. 23 (2020) su comunicazione Giunta regionale inerente il contributo della Regione al PNRR; Odg 65 (2020) su comunicazione Giunta regionale inerente il contributo Regione al PNRR; Risoluzione n. 84 (2021) PNRR e sostegno aree interne; Odg 193 (2021) su art. 1 LR 54/2021 disposizioni finanziarie; Odg 212 (2021) collegato alla LR 54/2021. La Regione fornisce anche un elenco di atti di Giunta sul PNRR. In particolare, si tratta della Decisione n. 36 del 20-12-2021, Oggetto: PNRR - Missione 6 Salute - Componente 1 "Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale" - esiti lavoro di programmazione interventi; della Delibera n. 52 del 31-01-2022, Oggetto: Delibera della Giunta regionale n. 1201 del 22 /11/2021 "*Task Force digitalizzazione, monitoraggio e performance*" - incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR: approvazione dei criteri di selezione degli esperti e degli elementi essenziali dei relativi contratti di lavoro autonomo. Proroga validità delle graduatorie al 31/12/2022; della Delibera n. 129 del 21-02-2022, Istituzione del Gruppo di coordinamento della comunicazione del PNRR; della Delibera n. 205 del 28-02-2022, Oggetto: PNRR misura M2C2 - 4.4.2 e Fondi investimenti di cui alle leggi n. 208/2015, n. 178/2020 e n. 145/2018 - Interventi per l'acquisto di materiale rotabile ferroviario regionale - Individuazione soggetti attuatori, riparto e assegnazione delle risorse di cui ai decreti ministeriali 319/2021 e 164/2021; della Delibera n. 208 del 28-02-2022, Oggetto: Approvazione del Piano di rinnovo del parco degli autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale a valere sulle risorse stanziato fino all'annualità 2022 dei decreti ministeriali n. 81/2020, 223/2020 e 315/2021 del Piano Strategico Nazionale della Mobilità Sostenibile (PSNMS) e delle risorse complementari al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); della Delibera n. 223 del 28-02-2022, Oggetto: PNRR - Attrattività dei Borghi, M1C3 Turismo e Cultura del Piano Nazionale di ripresa e resilienza. Approvazione schema di Protocollo d'Intesa tra Regione Toscana e Comune per Progetto pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono e abbandonati; della Delibera n. 225 del 28-02-2022, Oggetto: PNRR - Missione 6 Salute, Componente 1 e Componente 2 - interventi di edilizia sanitaria - esiti del lavoro di programmazione interventi - presentazione al Ministero della Salute; della Delibera n. 760 del 30-07-2021, Oggetto: Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR) - Missione 6 - componente 2 - misura 1.2 "Verso un ospedale sicuro e sostenibile": individuazione del piano dei fabbisogni per interventi di edilizia sanitaria di adeguamento sismico; della Delibera n. 992 del 04-10-2021, Oggetto: Determinazioni in merito all'affidamento al Consorzio Metis dei servizi di supporto amministrativo, tecnico e giuridico per l'attivazione e l'attuazione degli interventi del PNRR e del Fondo Complementare, compreso il supporto ai RUP per le gare di appalto, per le Direzioni della Giunta regionale: Opere Pubbliche; Ambiente ed Energia; Difesa del Suolo e Protezione Civile; Sistemi Informativi, Infrastrutture Tecnologiche e Innovazione; Mobilità, Infrastrutture e Trasporto Pubblico Locale; Urbanistica; Beni, Istituzioni, Attività culturali e Sport; Sanità, Welfare e Coesione Sociale; della Delibera n. 1133 del 28-10-2021, Oggetto: PNRR - Fondo complementare - Programma "Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica". Approvazione criteri, riparto risorse e procedure per la presentazione di progetti da parte dei soggetti gestori di E.R.P.;

Ancora, il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, nella seduta del 27 aprile 2021, ha adottato la “Risoluzione per la terza ripartenza del Friuli Venezia Giulia, con riferimento al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”, che ha individuato i temi strategici di interesse regionale (tra cui la valorizzazione del sistema territoriale, la tutela della salute, la logistica, le infrastrutture destinate a favorire lo sviluppo della mobilità interna ed esterna della Regione verso le aree produttive nazionali e dell’Europa Centrale e Sud orientale, la valorizzazione delle filiere produttive nei *Cluster* dell’Agroalimentare, delle industrie metalmeccaniche, dell’edilizia, delle tecnologie marittime, del turismo).

Infine, nella Provincia di Bolzano, pur non essendo stati approvati dal Consiglio provinciale atti di indirizzo specificamente ed espressamente finalizzati all’attuazione del PNRR, sono stati adottati alcuni atti di indirizzo del Consiglio provinciale nel periodo luglio 2021 - dicembre 2021 affini alle materie di intervento previste dalle finalità trasversali del Piano³².

Nel complesso, dunque, non è mancata l’attività di indirizzo da parte delle Assemblee legislative; tuttavia, essa appare esercitata - salvo alcuni casi - con modalità piuttosto frammentarie, talora collegate all’emersione di esigenze contingenti e pertanto non facilmente riconducibili ad un quadro coordinato e sistematico di azioni e interventi.

della Delibera n. 1201 del 22-11-2021, Oggetto: “*Task Force* digitalizzazione, monitoraggio e performance” - incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all’attuazione del PNRR: approvazione dei criteri di selezione degli esperti e degli elementi essenziali dei relativi contratti di lavoro autonomo; della Delibera n. 1286 del 06-12-2021, Oggetto: PNRR - Intervento M1 C1 2.2.1 , “Assistenza tecnica a livello centrale e locale”. Approvazione del Piano territoriale; della Delibera n. 1423 del 27-12-2021, Oggetto: PNRR - Fondo complementare - Piano regionale relativo agli interventi previsti dal programma Sicuro, verde e sociale: riqualificazione della edilizia residenziale pubblica; della Delibera n. 1429 del 27-12-2021, Oggetto: PNRR - Missione 6 Salute - Componente 1 “Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale” - costituzione del Fondo regionale complementare.

³² Quanto alla Parità di genere, si veda la mozione n. 398/21 (approvata il 16/09/2021) - Le giovani donne sono essenziali per lo sviluppo della società. La mozione tende ad avviare un processo di rilevazione del fenomeno di emigrazione femminile dall’Alto Adige ed in particolare dalle sue zone rurali, per addivenire alla ricerca di una soluzione allo spopolamento di queste ultime. Quanto alla Riduzione del divario di cittadinanza, si vedano le seguenti mozioni: n. 69/19 (approvata il 19 gennaio 2022) - Incrementare le assunzioni di medici di base (la mozione, nel testo approvato, impegna la Giunta provinciale a sostenere un piano di incremento delle forniture di dispositivi di telemedicina idonei a migliorare l’assistenza e pertanto la terapia domiciliare); n. 485/21 (approvata l’8 ottobre 2021) - “*Community nursing*” - assistenza e cure mobili (la mozione tende ad avviare un processo di verifica della compatibilità del concetto di “*community nursing*” con il sistema sanitario locale ed una sua eventuale implementazione, al fine di favorire una maggiore interconnessione dei servizi esistenti ed operare sempre più con alcune categorie fragili in chiave preventiva ed inclusiva); n. 495/21 (approvata il 10 novembre 2021) - Idrogeno, energia del futuro (la mozione tende a procedere alla verifica delle eventuali possibilità, strategie e progetti in tema di produzione, stoccaggio e utilizzo dell’idrogeno). Quanto ai Giovani, si vedano le seguenti mozioni: n. 472/21 (approvata il 16/09/2021) - Alfabetizzazione mediatica nelle scuole dell’Alto Adige (la mozione tende ad implementare lo sviluppo delle competenze mediatiche nei giovani al fine di fornirgli le conoscenze adeguate a confrontarsi costruttivamente con internet e i social media); n. 463/21 (approvata il 02/12/2021) - Formazione di prossimità per le professioni sociali (la mozione, che potrebbe essere ascritta anche alla materia della Riduzione del divario di cittadinanza, impegna la Giunta provinciale ad offrire annualmente la formazione di prossimità nel settore delle professioni sociali nelle zone periferiche); la n. 448/21 (approvata il 10/06/2021). - Offensiva formativa nel campo infermieristico-assistenziale (la mozione impegna la Giunta provinciale a potenziare l’offerta formativa nel campo infermieristico-assistenziale, rendendo l’informazione più accessibile, implementando il servizio di volontariato nello stesso settore e offrendo tirocini retribuiti in questo ambito).

4.3 La funzione di controllo: il monitoraggio sull'attuazione del PNRR e sulla coerenza delle politiche regionali con la pianificazione strategica

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 assai 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 Regione Liguria che ha istituito presso il Consiglio regionale la "Commissione speciale di studio NextGenerationUE (NGUE)" con DCR 29 marzo 2021, n. 2³³, o del Lazio, dell'Umbria³⁴ e della Provincia autonoma di Bolzano³⁵, che hanno istituito la "Task Force" per l'assistenza tecnica a

³³ Tra i principali compiti della Commissione figurano le attività di monitoraggio dell'iter di approvazione dell'NGEU e di approfondimento delle linee programmatiche, oltre allo svolgimento di studi e di iniziative rispetto al suo impatto sul tessuto sociale, economico e ambientale ligure, da svolgersi anche di intesa con le Commissioni consiliari permanenti con riguardo alle materie di loro competenza per eventuali contributi e proposte.

³⁴ La Regione ha istituito una "Task force" operativa - alla quale però non partecipa alcun membro dell'Assemblea legislativa - con il compito di coordinare la complessiva attività di attuazione del PNRR nazionale nella Regione attuando tutte le misure tecniche necessarie alla massima attrazione di risorse nazionali in Umbria; di verificare l'avanzamento del Piano, individuando eventuali criticità ed elementi di rischio che dovranno essere segnalati alla Cabina di regia politica; di tradurre in opportuna operatività tecnico-organizzative le indicazioni della Cabina di regia politica; di assicurare le forme di integrazione e coordinamento tra le programmazioni.

³⁵ La Provincia ha istituito, con decreto del Direttore generale dell'amministrazione provinciale n. 22054/2021 dd. 15.11.2021, una "Task force" responsabile a livello provinciale di coordinare l'attuazione delle misure previste dallo strumento di ripresa. La "Task force" è stata insediata presso la Ripartizione Europa dell'amministrazione provinciale e vi sono stati assegnati collaboratori e collaboratrici dotati di un livello elevato di esperienza nella gestione di progetti e/o programmi in materie affini alla finalità del PNRR. I suoi compiti riguardano il Piano nel suo insieme. Invero, la "Task force" si occupa del coordinamento dell'implementazione da parte dei vari soggetti attuatori dei progetti finanziati attraverso il PNRR; coordina l'assegnazione dei relativi fondi, si interfaccia e si coordina con la "Cabina di regia" provinciale, coinvolgendone anche le strutture organizzative; coordina la rendicontazione, il monitoraggio, il controllo nonché il reporting dei progetti secondo la normativa applicabile; cura contatti strutturati con i responsabili delle singole misure e le strutture coinvolte; fa da "ponte" tra le istituzioni, mantenendo costantemente i contatti con i Ministeri e le autorità UE; si occupa, infine, del monitoraggio costante delle pubblicazioni in corso

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*”³⁶.

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 presentata 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 a

dei documenti relativi al PNRR (bandi, avvisi ecc.) nonché del relativo inoltro alle strutture interessate dell’amministrazione provinciale.

³⁶ Con successiva deliberazione (n. 213 del 9 marzo 2021) si è proceduto alla determinazione dell’oggetto, dei limiti, dei tempi e dei componenti, ai sensi degli artt. 44 e 45 del regolamento interno del Consiglio.

³⁷ Recante “Definizione del sistema organizzativo regionale e istituzione, ai sensi dell’art. 6 della LR n. 2/2021, di Strutture di missione per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)”.

livello regionale, ed essere quindi più utili nei confronti degli enti locali piemontesi, in particolare di quelli di più piccole dimensioni³⁸.

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"³⁹. 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, tutte le Regioni che hanno risposto al questionario hanno 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 tali strumenti abbiano consentito 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

³⁸ Tra le altre commissioni consiliari, anche la V commissione, relativamente ai finanziamenti del PNRR finalizzati alla realizzazione o miglioramento di impianti per la gestione e smaltimento dei rifiuti, ha auditato l'Assessore competente per materia.

³⁹ La Giunta regionale ha inoltre attivato il sito "pnrrveneto.regione.veneto.it", con sezioni dedicate al monitoraggio degli investimenti, alla semplificazione normativa e agli interventi specificamente destinati agli Enti Locali (sezione implementata direttamente da UPI e ANCI).

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. E, 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 riportata⁴⁰, 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

⁴⁰ 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."

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 segnalate dalle Regioni e dalle Province autonome nel corso della presente indagine 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.

Sulla base delle informazioni ricevute, 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 solo di creare 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. Innanzitutto, va ribadito che il modello-pilota qui suggerito 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 complementarità 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 fondamentali 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.