



Camera
dei
deputati

XVIII LEGISLATURA

IL PNRR E LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE

Nota tematica
per il seminario
di Torino
del 1° aprile 2022

Osservatorio sulla legislazione
della Camera dei deputati

in collaborazione con



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME



IL PNRR E LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE

Nota tematica per il seminario
di Torino del 1° aprile 2022

Osservatorio sulla legislazione
della Camera dei deputati

in collaborazione con



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PNRR E LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE

Sintesi	7
1. IL PARLAMENTO E IL PNRR	11
1.1 Il contributo del Parlamento alla definizione del PNRR	13
1.2 La governance del PNRR	16
1.3 Il controllo parlamentare sull'attuazione del PNRR	18
2. IL PNRR E LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI	25
2.1 Cenni introduttivi sul ruolo delle Regioni e delle autonomie territoriali nell'attuazione del PNRR	27
2.2 Gli strumenti di raccordo tra Stato e Regioni	29
2.3 Le Assemblee legislative regionali e il PNRR	31
2.4 Linee di tendenza e azioni possibili per un modello "pilota" organizzativo e procedurale	42

SINTESI

La presente nota tematica è predisposta in occasione del seminario di Torino del 1° aprile 2022 “PNRR e le assemblee legislative” organizzato dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome in collaborazione con la Camera dei deputati; essa intende ricostruire l’attività fin qui svolta dal Parlamento e dai Consigli regionali in relazione all’attuazione del PNRR e costituire una base di riflessione su quali ulteriori sviluppi potrebbe avere tale attività.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza prefigura infatti un nuovo orientamento complessivo delle politiche pubbliche e contiene un vasto programma di interventi e investimenti, da un lato, e di riforme strutturali, dall’altro lato. In questo contesto le assemblee legislative hanno compiuto uno sforzo per trasformare in opportunità alcune criticità che l’impianto del Piano poneva, sia a livello nazionale sia a livello regionale, per quanto concerne il ruolo dei legislativi.

A livello nazionale si è cercato di “bilanciare” il costante dialogo tra Governo e istituzioni dell’Unione europea sull’avvio del Piano. In tal senso, fin dalla fine dell’estate del 2020, le Commissioni parlamentari e le Assemblee di Camera e Senato hanno svolto un’attività di indirizzo e controllo che, come ricostruito nella nota, ha interessato in maniera decentrata e diffusa tutti gli organi parlamentari.

A livello regionale, il PNRR, a differenza di altre politiche poste in essere dall’Unione europea (si pensi, in particolare, alle politiche di coesione) non è fondato sulla dimensione regionale bensì sul dialogo tra Stati e Commissione europea, rimettendo poi ai singoli Stati la responsabilità di individuare gli specifici soggetti attuatori. A questo riguardo, la nota registra lo sforzo compiuto dai consigli regionali per l’individuazione, insieme alle giunte, di sedi di pianificazione e valutazione strategica del piano. Ciò al fine di acquisire un quadro su come il Piano nel suo complesso si va attuando sui territori, anche al di là degli ambiti, pur non irrilevanti, di diretta competenza regionale (la sanità, il governo del territorio e la pianificazione territoriale).

Nella fase di elaborazione del PNRR gli indirizzi parlamentari e quelli elaborati in sede regionale hanno anche indicato un auspicabile percorso di coinvolgimento delle assemblee legislative nell’attuazione del Piano. Ciascuna delle missioni del PNRR è infatti caratterizzata da una serie di politiche che si dispiegheranno lungo tutto l’arco temporale previsto dal Piano. Le assemblee legislative dovranno quindi essere messe nelle condizioni di compiere un’attenta valutazione di questo processo e di come le misure adottate risulteranno in concreto idonee al conseguimento degli obiettivi e dei traguardi del Piano.

Gli organi parlamentari stanno già cercando di orientarsi in questa direzione, come testimoniano, ad esempio, i pareri del Comitato per la legislazione della Camera del 17 novembre 2021 sul decreto-legge n. 152 del 2021 e della Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato del 16 marzo 2022 sul disegno di legge sulla concorrenza 2021. Per operare più decisamente in questo modo, appaiono però emergere alcuni prerequisiti da soddisfare.

In primo luogo, come rilevato dal Comitato per la legislazione¹, merita di essere approfondita la “strumentazione” legislativa con la quale affrontare il Piano, anche al fine di scongiurare il rischio di ricorrere, in prossimità delle scadenze degli adempimenti previsti dal Piano, a decreti-legge multisettoriali il cui esame in Parlamento non può essere necessariamente molto approfondito.

In secondo luogo, emerge l'esigenza di pensare l'attività di monitoraggio del Piano come un flusso di informazioni continua da parte del Governo al quale possa corrispondere un'analisi costante da parte del Parlamento; dovrebbe in altre parole essere favorita la conoscenza costante ed aggiornata su come il Piano sta dispiegando i suoi effetti in modo che il Parlamento e il Governo (e, in ambito regionale, i consigli regionali in dialogo con le giunte) possano condividere, magari in sede di programmazione, la scelta degli strumenti normativi idonei. In questo modo si potrebbe insomma creare, nell'attuazione del PNRR, un continuum virtuoso tra valutazione delle politiche pubbliche e politiche sulla qualità della normazione e della legislazione.

L'attuazione del PNRR non si riduce naturalmente solo ai profili della legislazione trattandosi per la più parte di interventi e programmi che attengono ad attività di carattere amministrativo. L'interesse vero andrebbe pertanto posto maggiormente sul raggiungimento dei diversi traguardi e obiettivi legati all'attuazione delle politiche pubbliche connesse alle sei missioni cui peraltro sono collegati i finanziamenti del Piano.

Anche in questo ambito, tuttavia, lo spazio di intervento per il Parlamento appare molto ampio e la funzione di indirizzo politico può esplicarsi pienamente sia attraverso l'interpretazione degli obiettivi e dei traguardi delle diverse politiche sia nella definizione dei profili complementari agli stessi sia, infine, nella scelta di compensazione tra i diversi interessi interessati dagli interventi.

Per operare in tal senso, le assemblee legislative dovrebbero però poter contare, come segnalato anche dalla Commissione bilancio della Camera nella sua relazione del marzo 2021, su obiettivi quantitativi e qualitativi misurabili per ciascuna missione e componente del Piano.

¹ Si veda in particolare la raccomandazione del già richiamato parere sul decreto-legge n. 152 del 2021 e il conseguente ordine del giorno n. 16 presentato nel corso della discussione del provvedimento in Assemblea e accolto dal Governo.

Andrebbe poi individuata una sede parlamentare ad hoc idonea a svolgere questa costante attività conoscitiva e di indirizzo, in modo da costituire un raccordo simmetrico alla cabina di regia istituita a livello governativo. Come nella cabina di regia governativa vengono convogliate anche le istanze dei livelli di governo territoriale, così la sede parlamentare individuata dovrebbe essere luogo di confronto e di elaborazione di metodologie comuni con i legislativi regionali.

Le riforme dei regolamenti di Camera e Senato e degli organismi bicamerali in discussione possono rappresentare un'occasione preziosa per approfondire questi aspetti.

1. IL PARLAMENTO E IL PNRR

a cura del Servizio studi della Camera dei deputati

1.1 Il contributo del Parlamento alla definizione del PNRR

Il Parlamento ha partecipato attivamente alle attività volte alla definizione dello strumento dell'Unione europea *NextGenerationEU* e alla conseguente predisposizione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Questo è avvenuto in particolare nell'ambito de:

- il negoziato a livello europeo sulla strategia e le misure dell'UE per la risposta alla crisi economica generata dalla pandemia, con particolare riferimento al nuovo strumento dell'UE per la ripresa *NextGenerationEU* (aprile-ottobre 2020);
- l'elaborazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), anche in relazione alle apposite Linee guida trasmesse dal Governo alle Camere il 15 settembre 2020 (settembre-ottobre 2020);
- l'esame della proposta di PNRR, trasmessa dal Governo Conte II al Parlamento il 15 gennaio 2021, e del nuovo testo del PNRR trasmesso alle Camere dal Governo Draghi il 25 aprile scorso.

In particolare, il percorso di collaborazione tra Parlamento e Governo, ai fini della predisposizione del PNRR è stato avviato fin dai mesi di settembre e ottobre 2020, a seguito dell'iniziativa assunta dalla V Commissione (Bilancio) della Camera e dalle Commissioni riunite 5a (Bilancio) e 14a (Politiche dell'Unione europea) del Senato di avviare un'attività conoscitiva in materia, nonché con la trasmissione alle Camere da parte del Governo, il 15 settembre 2020, della proposta di Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Tali iniziative hanno portato, a conclusione di una specifica attività conoscitiva, all'approvazione di due distinte relazioni, volte a fornire elementi al Governo per la redazione del PNRR. La procedura parlamentare che ha condotto all'approvazione delle relazioni ha visto il coinvolgimento, sia alla Camera che al Senato, delle Commissioni di merito, che hanno formulato rilievi e pareri sui profili di propria competenza. L'attività parlamentare di indirizzo in tale fase si è conclusa, il 13 ottobre 2020, con l'approvazione di due distinte risoluzioni da parte delle Assemblee di Camera e Senato.

Tenendo conto di tali atti di indirizzo formulati dal Parlamento, il Governo Conte II ha adottato la Proposta di Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) trasmessa al Parlamento il 15 gennaio 2021.

A seguito dell'entrata in carica del nuovo governo Draghi l'esame parlamentare è proseguito sul testo già all'esame del Parlamento.

Su tale proposta di PNRR si è svolta, nelle Commissioni di merito, un'intensa **attività conoscitiva**, con numerose audizioni di soggetti istituzionali e rappresentanti del mondo produttivo e della società civile.

L'attività nelle Commissioni, ossia la V Commissione (Bilancio) alla Camera e le Com-

missioni riunite 5a (Bilancio) e 14a (Politiche dell'UE) al Senato, si è conclusa con l'approvazione di **due distinte relazioni**, nelle quali vengono formulate - tenendo conto dei rilievi formulati dalle altre commissioni di merito per i profili di loro competenza - **proposte di integrazione e modifica della proposta di PNRR del Governo**.

La relazione della Commissione bilancio della Camera del 30 marzo 2021

In particolare, la relazione approvata dalla Commissione bilancio della Camera il 30 marzo 2021 evidenziava alcune esigenze ai fini della predisposizione della versione definitiva del Piano. Tra queste merita segnalare:

- la necessità di un ulteriore **passaggio parlamentare** sulla versione definitiva del Piano;
- l'opportunità di predisporre **relazione periodiche** sull'attuazione del Piano, attribuendo alle Commissioni permanenti, o, in alternativa, a una **Commissione bicamerale** appositamente costituita, il compito di esaminare tali relazioni; si prospettava anche la possibilità di costituire all'interno delle commissioni appositi **comitati permanenti** di monitoraggio della complessiva fase di attuazione del Piano;
- la necessità di attuare, per quanto possibile, il processo riformatore del Piano principalmente mediante **leggi delega organiche**, caratterizzate sia da termini stringenti e principi di delega sufficientemente dettagliati sia da un forte coinvolgimento parlamentare in sede di attuazione, evitando per quanto possibile il ricorso a decreti-legge;
- la necessità di acquisire maggiori informazioni rispetto al **modello di governance del Piano**, anche con riferimento a un **efficace coordinamento tra i livelli di governo coinvolti**
- l'individuazione di **obiettivi qualitativi e quantitativi** misurabili per ciascuna missione e per ciascuna componente

Le relazioni adottate sono state fatte proprie (rispettivamente il 31 marzo e il 1° aprile) dalle Assemblee di Camera e Senato, attraverso l'approvazione, a larga maggioranza, di due risoluzioni di analogo contenuto, nelle quali si impegna il Governo a rendere comunicazioni alle Camere prima della formale trasmissione del PNRR all'UE e ad assicurare il pieno coinvolgimento del Parlamento nelle fasi successive del PNRR (ad esempio attraverso la trasmissione di relazioni quadrimestrali).

Come richiesto dal Parlamento, il 26 e 27 aprile 2021 il Presidente Draghi ha reso comunicazioni alle Assemblee di Camera e Senato sul nuovo testo del PNRR, trasmesso alle Camere dal Governo il 25 aprile. Il dibattito parlamentare si è concluso con l'**appro-**

vazione di risoluzioni (n. 6/00189 della Camera e n. 6/00188 del Senato). Successivamente, il **30 aprile 2021** il PNRR dell'Italia è stato ufficialmente trasmesso dal Governo alla Commissione europea (e, subito dopo, al Parlamento).

La risoluzione della Camera del 27 aprile 2021

La risoluzione 6-00189 approvata dalla Camera il 27 aprile 2021, che ha **autorizzato il Governo a presentare il PNRR alla Commissione europea**, lo ha anche impegnato ad assicurare il **pieno coinvolgimento del Parlamento**, nonché **la leale collaborazione con le Regioni e gli Enti locali** nelle fasi successive del PNRR e la **trasmissione della necessaria documentazione** relativa al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi intermedi contenuti nel PNRR. Nelle premesse la risoluzione individua i “capisaldi” del Piano:

- la destinazione del **40 per cento** delle risorse territorializzabili al Mezzogiorno;
- l'articolazione del Piano in **sei missioni e sedici componenti** per interventi complessivi pari a 191,5 miliardi a valere sul Dispositivo europeo di ripresa e resilienza e 30.04 miliardi sul Fondo nazionale complementare (FNC);
- l'individuazione delle **risorse assegnate** a ciascuna missione: 40,7 miliardi più 8,5 miliardi del FNC alla missione 1 – digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura; 59,3 miliardi più 9,3 miliardo del FNC alla missione 2 – rivoluzione verde e transizione ecologica; 25,1 miliardi più 6,3 miliardi del FNC alla missione 3 – infrastrutture per una mobilità sostenibile; 30,9 miliardi più 1 miliardo del FNC alla missione 4 – istruzione e ricerca; 19,8 miliardi più 2,6 miliardi del FNC alla missione 5 – Inclusione e coesione; 15,6 miliardi più 2,9 miliardi del FNC alla missione 6 – salute;
- l'individuazione di **tre priorità orizzontali** rispetto alle singole missioni: donne, giovani e sud.

Uno sguardo comparato

Da una ricerca effettuata attraverso il circuito European Centre for Parliamentary Research and Documentation (CERPD - dati aggiornati ad aprile 2021) emerge come quello italiano sia stato l'unico Parlamento ad essere coinvolto in tutte le fasi di predisposizione del PNRR (elaborazione linee guida iniziali; elaborazione di una proposta di piano; predisposizione del piano finale). In particolare, con riferimento ai parlamenti di alcuni importanti Stati membri dell'Unione europea:

- le Camere di Francia e Spagna sono state coinvolte solo con riferimento alla predisposizione di una prima proposta di piano;
- Il Bundestag e il Bundesrat tedeschi sono stati coinvolti nell'elaborazione di una proposta di piano e nella predisposizione del piano finale ma non nell'elaborazione delle linee guida iniziali.

In generale, con riferimento alle tre fasi sopra richiamate, delle 31 camere consultate 23 sono state consultate in almeno una fase e di queste 9 in due fasi.

1.2 la governance del PNRR

In attuazione degli indirizzi parlamentari (vedi box “La relazione della Commissione bilancio della Camera del 30 marzo 2021” nel paragrafo precedente), la governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è stata definita, con un’articolazione a più livelli, dal decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 19 luglio 2021, n. 108. In precedenza, la legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178 del 2020) aveva stabilito, ai commi 1037-1050, le prime misure per l’attuazione del programma Next Generation EU.

La responsabilità di indirizzo del Piano è assegnata alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Viene istituita una **Cabina di regia**, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari competenti in relazione alle tematiche affrontate in ciascuna seduta. La Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull’attuazione degli interventi del PNRR. Alle sedute della Cabina di regia partecipano i **Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza regionale o locale, nonché il Presidente della Conferenza Stato-Regioni, su questioni d’interesse di più Regioni ovvero il Presidente dell’ANCI e il Presidente dell’UPI quando sono esaminate questioni di interesse locale**. Tra i suoi compiti figura la trasmissione al Parlamento di una relazione sullo stato attuazione del Piano, con cadenza semestrale. La Cabina di regia trasmette al Parlamento, inoltre, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l’efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con particolare riguardo alle politiche di sostegno per l’occupazione e per l’integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro (art. 2).

A supporto delle attività della Cabina di regia è istituita una **Segreteria tecnica**, la cui durata temporanea è superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR entro il 31 dicembre 2026. La Cabina di Regia, affiancata dalla

Segreteria tecnica, assicura relazioni periodiche al Parlamento e alla Conferenza Unificata, e aggiorna periodicamente il Consiglio dei Ministri.

Presso la Presidenza del consiglio, inoltre, è istituita **un'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione**, con l'obiettivo di superare gli ostacoli normativi, regolamentari e burocratici che possono rallentare l'attuazione del Piano (art. 5).

È istituito, poi, un **Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale**, composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli enti locali nonché di Roma capitale e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca scientifica e della società civile.

Il monitoraggio e la rendicontazione del Piano sono affidati al **Servizio centrale per il PNRR**, istituito presso la Ragioneria generale dello Stato, che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l'attuazione del Piano.

Il **sistema unitario «ReGiS»** costituisce lo strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR (comma 1043 della legge di bilancio 2021). Il sistema consente la puntuale verifica di *target* e *milestones*, e fornisce una vista integrata con l'analogo quadro di altri progetti in corso di realizzazione con altre fonti europee e nazionali a partire quindi dalla programmazione complementare PNRR. Il sistema si integrerà anche con i sistemi della Commissione Europea.

La **Corte dei conti** esercita il controllo sulla gestione, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. In base all'articolo 7, comma 7, del decreto-legge n. 77 del 2021 la Corte dei conti deve riferire almeno semestralmente alle Camere sullo stato di attuazione del PNRR.

Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono i singoli soggetti attuatori: le Amministrazioni centrali, le Regioni e le Province autonome e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali o della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR. (art. 8).

Le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR assicurano che, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del PNRR, almeno il **40 per cento** delle risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle **regioni del Mezzogiorno**, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel PNRR. Il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso i dati rilevati dal sistema di monitoraggio attivato dal Servizio centrale per il PNRR, verifica il rispetto del predetto obiettivo e, laddove necessario, sottopone gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di regia, che adotta le occorrenti misure correttive e propone eventuali misure compensative (art. 2, comma 6-bis).

Sono previsti **poteri sostitutivi** in caso di mancato rispetto da parte delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR. Nel caso in cui sia a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine non superiore a 30 giorni per provvedere. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, o i commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all'esecuzione ai progetti (art. 12).

Al fine di assicurare il coordinamento delle relazioni tra Amministrazioni statali titolari di interventi del PNRR e gli enti territoriali è stato istituito il **Nucleo PNRR Stato-Regioni**, presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (art. 33 del D.L. n. 152 del 2021).

1.3 Il controllo parlamentare sull'attuazione del PNRR

La legge di bilancio per il 2021 ha previsto la trasmissione alle Camere da parte del Consiglio dei ministri di una **relazione** annuale, entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, nella quale sono riportati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma Next Generation EU e sui risultati raggiunti. La relazione indica, altresì, le eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti (legge n. 178 del 2020, art. 1, comma 1045).

Il **decreto-legge n. 77 del 2021** ha stabilito, invece, a seguito degli indirizzi parlamentari richiamati nel primo paragrafo, che la **relazione sullo stato di attuazione del PNRR**, che comprende anche le informazioni richieste dal citato comma 1045, sia **trasmessa** alle Camere **dalla Cabina di regia**, tramite il Ministro per i rapporti con il Parlamento, ed abbia **cadenza semestrale** (art. 2, comma 2, lett. e)). Con una modifica inserita dall'articolo 9-bis del **D.L. n. 152/2021** si prevede che la relazione contenga anche una **nota esplicativa relativa alla realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti nel periodo di riferimento**. La Cabina di regia trasmette, inoltre, **anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile** a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con particolare riguardo alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

L'articolo 1, commi 2-7, della **legge n. 108 del 2021** (di conversione del D.L. n. 77/2021),

al fine di assicurare al Parlamento la possibilità di effettuare un monitoraggio efficace sull'attuazione dei progetti previsti dal PNRR e sul rispetto dei termini, nonché di prevenire, rilevare e correggere eventuali criticità relative all'attuazione del PNRR, stabilisce che **il Governo è tenuto in particolare a fornire alle Commissioni parlamentari competenti:**

- le informazioni e i documenti utili per esercitare il controllo sull'attuazione del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR;
- tutti i dati, gli atti, le informazioni e i documenti necessari allo svolgimento dei loro compiti;
- i documenti, riguardanti le materie di competenza delle medesime, inviati agli organi dell'Unione europea relativamente all'attuazione del PNRR.

Si prevede, quindi, che **le Commissioni parlamentari competenti**, sulla base delle informazioni ricevute e dell'attività istruttoria svolta, anche in forma congiunta, con le modalità definite dalle intese tra i Presidenti della Camera e del Senato, **monitorano** lo stato di realizzazione del PNRR e i progressi compiuti nella sua attuazione, anche con riferimento alle singole misure, **con particolare attenzione** al rispetto e al raggiungimento degli obiettivi inerenti **alle priorità trasversali** del medesimo Piano, quali il clima, il digitale, la riduzione dei divari territoriali, la parità di genere e i giovani. Possono quindi formulare osservazioni ed esprimere valutazioni utili ai fini della migliore attuazione del PNRR nei tempi previsti.

Come già stabilito dalla legge n. 196 del 2009 per l'esame di documenti di finanza pubblica (DEF e NADEF), si prevede che i Presidenti delle Camere possano adottare intese volte a promuovere le attività delle Camere, anche in forma congiunta, nonché l'integrazione delle attività svolte dalle rispettive strutture di supporto tecnico. Si intende in tal modo favorire lo svolgimento congiunto dell'attività istruttoria utile al controllo parlamentare e potenziare la capacità di approfondimento dei profili tecnici a supporto delle Commissioni parlamentari competenti.

Le **Camere** possono stipulare con il Ministero dell'economia e delle finanze **una convenzione** per disciplinare le modalità di **fruizione** dei dati di monitoraggio rilevati dal **Sistema informativo unitario «ReGIS»**.

La **Corte dei conti** riferisce almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR (D.L. n. 77/2021, art. 7, comma 7).

L'**articolo 43** della **legge europea 2019-2020** (legge 23 dicembre 2021, n. 238) dispone nuovamente che il Governo trasmette alle Camere, su base semestrale, relazioni periodiche sullo stato di avanzamento dell'attuazione del programma di riforme e investimenti contenuti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. Le Commissioni parlamentari competenti per l'esame del PNRR esaminano le relazioni semestrali e svolgono ogni opportuna attività conoscitiva finalizzata al monitoraggio del corretto utilizzo delle risorse dell'Unione europea assegnate all'Italia, alla verifica del conseguimento soddisfa-

cente dei traguardi e degli obiettivi intermedi, anche in considerazione delle regole fissate dall'articolo 24 del regolamento (UE) 2021/241 sull'erogazione dei contributi finanziari, nonché alla valutazione dell'impatto economico, sociale e territoriale derivante dall'attuazione delle riforme e dalla realizzazione dei progetti finanziati. Le Commissioni parlamentari svolgono, in particolare, audizioni dei soggetti responsabili e attuatori dei progetti e sopralluoghi nei luoghi in cui sono in corso di realizzazione i progetti del PNRR aventi ricadute sui territori. Al termine dell'esame di ogni relazione semestrale possono essere adottati atti di indirizzo al Governo che indicano le eventuali criticità riscontrate nel programma di adozione delle riforme concordate in sede europea e nello stato di avanzamento dei singoli progetti.

Il 23 dicembre 2021 il Governo ha presentato al Parlamento una prima **Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza**, annunciando il raggiungimento dei 51 traguardi e obiettivi con scadenza al 31 dicembre 2021, funzionali al pagamento della prima rata di sovvenzioni e di prestiti da parte dell'Unione Europea. La Relazione preannuncia che a partire dal 2022 le Relazioni semestrali saranno trasmesse al Parlamento entro la prima metà di aprile, in corrispondenza con **la trasmissione del Documento di economia e finanza (DEF)**, ed entro la fine di settembre, nell'ambito della procedura prevista dal semestre europeo. In tal modo, ciascuna relazione illustrerà le indicazioni conclusive sulla rata oggetto della precedente rendicontazione effettuata alla Commissione europea e lo stato di avanzamento degli interventi oggetto della successiva rendicontazione e, più in generale, sullo stato di attuazione del Piano. Il Governo evidenzia, infine, che nelle prossime relazioni, i contenuti potranno essere ulteriormente arricchiti e migliorati, anche in relazione al progressivo sviluppo del sistema ReGIS e della reportistica prodotta dal medesimo sistema.

L'attuazione del PNRR nel 2021

La relazione trasmessa dal Governo al Parlamento il 23 dicembre 2021 dà conto della prima fase di attuazione del PNRR. Infatti, il 13 agosto 2021 la Commissione europea, a seguito della valutazione positiva del PNRR, ha erogato all'Italia, a titolo di **prefinanziamento** (ai sensi dell'articolo 13 del Regolamento n.2021/241/UE), **24,9 miliardi di euro** (di cui 8,957 miliardi a fondo perduto e per 15,937 miliardi di prestiti), pari al **13% dell'importo totale** stanziato a favore del Paese in sovvenzioni e prestiti nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Con il D.M. del Ministero dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 settembre 2021), come modificato dal D.M. 23 novembre 2021, è stata disposta l'assegnazione delle risorse finanziarie (191,5 miliardi di euro) previste per l'attuazione dei singoli interventi del PNRR alle Amministrazioni

centrali titolari, indicando la somma complessiva spettante a ciascuna di esse e la ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione.

Il 28 dicembre 2021 il Commissario europeo per l'economia Paolo Gentiloni e il Ministro dell'Economia e delle Finanze Daniele Franco hanno siglato gli Operational Arrangements (OA) relativi al PNRR dell'Italia. Si tratta degli atti formali con i quali sono stabiliti i meccanismi di verifica periodica (validi fino al 2026) relativi al conseguimento dei traguardi ed obiettivi (Milestone e Target) necessari per il riconoscimento delle rate di rimborso semestrali delle risorse PNRR in favore dell'Italia. Il 28 febbraio 2022 l'assessment preliminare della Commissione europea ha confermato il raggiungimento dei traguardi e obiettivi richiesti per l'Italia per il 2021 ai fini dell'erogazione della nuova tranches di finanziamenti di 21 miliardi (11 di prestiti e 10 di sovvenzioni). Sull'assessment preliminare si pronuncerà il Comitato economico e sociale ai fini poi dell'adozione della decisione finale della Commissione europea.

La Camera dei deputati ha esaminato la Relazione attraverso la sua trasmissione a tutte le commissioni permanenti. In particolare, si è scelto di adottare la procedura di cui all'articolo 124 del Regolamento che prevede che le relazioni presentate dal Governo sono assegnate all'esame della Commissione competente per materia. La Commissione nomina poi su ciascun documento un relatore e procede al suo esame. Anche il Senato ha esaminato la relazione ai sensi dell'articolo 34, comma 1, del Regolamento che prevede la trasmissione alle Commissioni permanenti delle relazioni e documenti riguardanti le materie di loro competenza. Alla data del 22 marzo 2022, alla Camera si sono pronunciate con risoluzioni sulla relazione le Commissioni Bilancio (8-00154 e 8-00155), Cultura (8-00157), Affari sociali (8-00158 e 8-00159), Agricoltura (8-00151) e Politiche dell'UE (8-00152 e 8-00153).

La risoluzione della commissione bilancio della camera del 15 marzo 2022

La risoluzione approvata dalla Commissione bilancio della Camera nella seduta del 15 marzo 2022 sulla relazione del Governo sull'attuazione del PNRR al 31 dicembre 2021 richiama tra le altre cose nelle sue premesse l'intenzione del Governo, enunciata nella relazione, di **“assicurare il dialogo con il Parlamento** per definire, nell'ambito della programmazione dei lavori delle Camere, una organica trattazione delle misure normative da adottare che assicuri il rispetto delle prossime scadenze previste, **evitando il più possibile il ricorso alla decretazione d'urgenza”**. La risoluzione impegna poi il Governo, tra le altre cose, a:

- fornire nelle prossime relazioni elementi utili ai fini **della puntuale localizzazione geografica degli interventi**, esplicitando in particolare gli elementi che consentano di verificare o, comunque, di stimare la percentuale di risorse destinate ai territori del Mezzogiorno;
- assicurare la piena **funzionalità del sistema operativo REGIS** entro il 30 giugno 2022, consentendone la consultazione, l'esportazione e l'elaborazione dei dati, anche in forma disaggregata, riconducibili allo stato di attuazione anche di singoli progetti;
- prevedere un **ulteriore coinvolgimento delle autonomie territoriali**, secondo una logica di partnership multilivello, per affrontare più incisivamente le sperequazioni che ancora caratterizzano le diverse aree del territorio nazionale;
- a prevedere un **maggior coordinamento tra tutti i soggetti incaricati della redazione dei bandi**, ponendo particolare attenzione ai tempi assegnati alle amministrazioni locali per la presentazione delle proposte di loro competenza.

Conclusivamente si possono quindi registrare alcune tendenze di fondo nell'attività parlamentare relativa al PNRR. In primo luogo, l'ampio spazio – come emerge anche dalla comparazione con altri Stati UE – dato alle attività di indirizzo nella fase di predisposizione del Piano; in secondo luogo la preferenza fin qui per un esame “decentrato”, nel quale ciascuna delle Commissioni permanenti esamina le parti di PNRR di sua competenza., con le Commissioni bilancio (ed eventualmente, come al Senato, le Commissioni per le politiche dell'Unione europea) individuate come punto di “raccordo” e di “sintesi” delle diverse istanze.

A ciò si aggiunge la spinta verso un controllo puntuale dell'attuazione del Piano e con questa, all'elaborazione di procedure e metodologie che consentano ai competenti organi parlamentari una valutazione in concreto, ex ante o ex post, delle misure programmate o adottate a conseguire traguardi e obiettivi del PNRR. Gli organi parlamentari stanno già cercando di orientarsi in questa direzione, come testimoniano, ad esempio, i pareri del Comitato per la legislazione della Camera del 17 novembre 2021 sul decreto-legge n. 152 del 2021 e della Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato del 16 marzo 2021 sul disegno di legge sulla concorrenza 2021. Si tratta di un'attività di valutazione delle politiche pubbliche che richiede però anche, come già segnalato nella relazione della Commissione bilancio del 30 marzo 2021, l'individuazione di chiari indicatori di risultato e tempi adeguati. A tale ultimo riguardo, è possibile ipotizzare che l'attività di controllo sull'attuazione del PNRR evolva in un'attività permanente di valutazione, controllo e monitoraggio da parte del Parlamento che, come segnalato sempre nella rela-

zione della Commissione bilancio, potrebbe necessitare però anche di organismi parlamentari innovativi ed adeguati, da definire magari in connessione con le riforme in corso dei regolamenti parlamentari o con quelle legislative concernenti le Commissioni bicamerali.

2. LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI E IL PNNR

*a cura dell'Istituto di studi sui sistemi regionali, federali
e sulle autonomie - ISSiRFA del CNR*

* Di Giulio M. Salerno (Direttore dell'ISSiRFA-CNR), Aida Giulia Arabia e Antonino Iacoviello (Ricercatori dell'ISSiRFA-CNR)

2.1 Cenni introduttivi sul ruolo delle Regioni e delle autonomie territoriali nell'attuazione del PNRR

In via generale, il PNRR appare caratterizzato da un'impostazione essenzialmente *top-down* e dalla tendenza all'accentramento delle funzioni a livello centrale. E tale impostazione è stata seguita anche nell'avvio della 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 apparso piuttosto frammentario. Peraltro, come è stato evidenziato dal Comitato europeo delle Regioni¹, questi tratti risultano comuni all'esperienza di altri Stati membri dell'Unione europea (e, dunque, non di tutti), e su ciò si dovrà riflettere attentamente quando si dovranno verificare gli effetti del PNRR sul piano dell'evoluzione dei rapporti tra i livelli istituzionali previsti nel nostro ordinamento costituzionale.

Più in particolare, circa il ruolo delle autonomie territoriali nella fase di attuazione del Piano, la normativa statale concernente la *governance* dell'attuazione del PNRR ha previsto che le Regioni, le Province autonome e gli enti locali sono soggetti attuatori, insieme alle amministrazioni centrali. Dunque, anche considerata la rilevante quantità di risorse riferite a progetti localizzabili sul territorio, è evidente che il ruolo delle autonomie territoriali non sia qualificabile come secondario e meramente "esecutivo". Al contrario, si può ben dire, che proprio sul versante dell'attuazione graverà sugli enti territoriali una responsabilità cruciale per l'effettiva realizzazione degli obiettivi indicati nel PNRR. A ben vedere, infatti, da una lettura comparativa e complessiva dei progetti elencati nel Piano e nel fondo complementare, circa il 36% delle risorse disponibili sono riferite a progetti e programmi localizzabili a livello regionale e locale. Inoltre, considerando le 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.

¹ 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)

Certo, si tratta di stime teoriche che dovranno essere verificate nell'esperienza concreta tenendo conto dell'effettiva allocazione delle risorse, che sarà determinata prevalentemente attraverso procedure selettive gestite a livello centrale. Parimenti, l'assegnazione delle risorse disponibili sarà condizionata da una serie di fattori difficilmente prevedibili, tra cui l'efficacia dei criteri individuati a livello centrale per il finanziamento delle singole misure e la capacità progettuale delle singole amministrazioni regionali, provinciali e comunali, a seconda della tipologia di azione.

E' altrettanto evidente che, pertanto, le ricadute effettive sul territorio potranno essere verificate solo in fase di controllo sul raggiungimento dei singoli obiettivi indicati dal Piano. Tale controllo richiederà un monitoraggio puntuale dell'effettiva attuazione dei progetti di investimento che impegnano i soggetti attuatori e che assumerà un rilievo strategico anche con riferimento alla pianificazione di eventuali interventi correttivi per il rispetto degli obiettivi che condizionano 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.

Dunque, il monitoraggio dell'attuazione degli interventi previsti dal Piano sarà un elemento essenziale e dovrà essere svolto con riferimento a ciascun intervento coinvolgendo tutti i livelli di governo.

In definitiva, il raggiungimento degli obiettivi indicati nel PNRR richiede uno sforzo congiunto del sistema Paese, e una consistente capacità di raccordo e di collaborazione tra le istituzioni tutte, giacché se l'attuazione degli interventi coinvolge le amministrazioni centrali, regionali e locali secondo le rispettive competenze, ciascuna amministrazione a diverso titolo coinvolta assumerà la responsabilità per l'attuazione dei progetti ad essa affidati.

Risulta quindi assai rilevante, a questo proposito, la disciplina relativa alla *governance* del PNRR delineata dal D.L. 77/2021, convertito dalla legge n. 108/2021. In estrema sintesi, le amministrazioni centrali sono i soggetti istituzionali titolari degli interventi stabiliti dal PNRR, con funzioni di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo dell'esecuzione del Piano.

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)².

² 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).

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)³.

La realizzazione operativa degli interventi è affidata ai soggetti attuatori, che sono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome 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.

A tal proposito, non è dubbio che il ruolo delle Regioni e delle Province autonome per l'attuazione del Piano, in concreto, dipenderà dalle procedure per l'erogazione delle risorse riferite a ciascuna missione. 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).

2.2 Gli strumenti di raccordo tra Stato e Regioni

Se le regole per la disciplina della *governance* per l'attuazione del PNRR prevedono forme di coordinamento e di raccordo tra le amministrazioni centrali titolari degli interventi, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali, in questa prima fase di attuazione i canali di collaborazione non appaiono ancora compiutamente strutturati, rilevandosi

³ 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).

criticità e lentezze che incidono sull'efficienza e sull'efficacia dei meccanismi previsti⁴.

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

⁴ *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. Resta 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).*

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 estremamente interessante verificare come tale modello collaborativo si realizzerà in concreto, 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.

2.3 Le Assemblee legislative regionali e il PNRR

Per quanto concerne il ruolo delle Assemblee legislative in relazione al PNRR, occorre ricordare, innanzitutto, che 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 quanto, poi, reso noto in base alle risultanze dell'indagine effettuata, i dati disponibili evidenziano il ruolo prevalente che sinora è stato svolto degli esecutivi⁵.

I dati sinora raccolti riflettono, per un verso, l'impostazione del Piano a livello nazionale e, per altro verso, appaiono coerenti con quella generale tendenza - propria della forma di governo regionale scaturita dalle riforme che hanno segnato l'evoluzione degli assetti istituzionali - alla prevalenza degli esecutivi sul ruolo delle Assemblee legislative. Questa tendenza, peraltro, appare essenzialmente temperata dall'esercizio delle funzioni

⁵ 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 di studio svolte dall'ISSIRFA-CNR.

di indirizzo e controllo che concorrono a delineare la forma di governo regionale, e che, come vedremo, risulta confermata anche in relazione alla “irruzione” del PNRR nella determinazione ed attuazione delle politiche pubbliche di interesse regionale.

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, 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 pre-

cisamente, 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.

Passiamo adesso all'analisi delle attività svolte dalle Assemblee legislative, così come risultanti dai dati sinora disponibili in relazione all'indagine che si è compiuta richiedendo alle Regioni e alle Province autonome di rispondere ad un apposito questionario. Va rilevato che tali dati, per quanto al momento non concernono tutte le istituzioni territoriali, ma poco più della metà, risultano comunque significativi in quanto sufficientemente indicativi dell'emersione di comuni linee di tendenza.

2.3.1 La funzione di indirizzo nella fase di programmazione del PNRR

Da quanto risulta dai dati sinora pervenuti, non si segnala l'approvazione di leggi espressamente e compiutamente riferibili alla programmazione e alla gestione del PNRR⁶; si rinvencono soltanto cenni indiretti al PNRR in alcune leggi di stabilità, nei collegati o in leggi settoriali⁷.

⁶ In particolare, la Provincia di Bolzano ha segnalato di non avere ravvisato la necessità di dotarsi di leggi specificamente finalizzate all'attuazione del PNRR, in quanto le basi normative necessarie a questo proposito sono già esistenti nell'ordinamento locale.

⁷ 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 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 docu-

Sebbene non direttamente riferibile al PNRR deve segnalarsi 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.

Diverse altre Regioni, invece, hanno segnalato 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 risol-

menti 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 assetamento 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.

zione 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 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).

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

Con riferimento all'attuazione del PNRR a livello regionale e locale, diverse Regioni hanno segnalato l'approvazione di 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 locale⁸.

⁸ 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*

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 dell'attuazione del Piano⁹. 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)¹⁰, ed altri ancora finalizzati a distinguere i progetti finanziati con risorse proprie diverse da quelle riferibili al PNRR¹¹.

«Aree», «Uffici» e «Servizi» della Direzione Regionale Ambiente.

⁹ 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'interlocuzione 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.

¹⁰ 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".

¹¹ Nella sessione di bilancio di dicembre 2021, sono stati approvati n. 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

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 legislativa¹², così come alcune audizioni presso la II Commissione consiliare permanente in merito ad alcune linee di intervento contenute più specificamente nel PNRR Umbria 2021-2026¹³.

In Toscana vi sono state mozioni, risoluzioni e ordini del giorno collegati a questioni specifiche più o meno direttamente riferibili al PNRR¹⁴.

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

¹² 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).

¹³ 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).

¹⁴ 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 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 stanziare 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, MIC3 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.; della Delibera n. 1201 del 22-11-2021, Oggetto: «Task

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 Piano¹⁵.

Nel complesso, dunque i dati rilevati evidenziano che non è mancata l’attività di indirizzo da parte delle Assemblee legislative; tuttavia, nel complesso, 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.

Forse 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.

¹⁵ *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 addvenire 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).*

2.3.3 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 ad esempio 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. 2¹⁶, o delle Regioni Lazio, Umbria¹⁷, e della Provincia autonoma di Bolzano¹⁸, che hanno istituito la "Task

¹⁶ 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.

¹⁷ La Regione Umbria 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.

¹⁸ La Provincia di Bolzano 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;

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*»¹⁹.

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 541/2021²⁰, 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

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

¹⁹ 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.

²⁰ 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)».

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 livello regionale, ed essere quindi più utili nei confronti degli enti locali piemontesi, in particolare di quelli di più piccole dimensioni²¹.

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"²². 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

²¹ 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 audito l'Assessore competente per materia.

²² 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).

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.

2.4. 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.

I dati sinora disponibili in relazione all'indagine in svolgimento, 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. 2/2021 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 ordine del giorno e rivolti sia alle Assemblee legislative che alle Giunte, con quanto avvenuto nella prassi che è stata sopra sinteticamente riportata²³, si può facilmente rilevare che in

²³ 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

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.

A ben vedere, allora, dalle prime esperienze segnalate dalle Regioni e dalle Province autonome nel corso della presente indagine, è possibile individuare attività e comportamenti da considerare come utili riferimenti per un modello "pilota" e comune di azione per sostenere l'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.

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."

Poi, appare meritevole di maggiore diffusione la scelta di individuare nell'ambito dell'organizzazione interna dei Consigli 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 (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, è ragionevole ipotizzare che anche dall'azione svolta dalle sezioni regionali della Corte dei conti potranno scaturire - e quindi anche portati all'attenzione dei Consigli regionali, così come delle Giunte - utili elementi di valutazione 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 a fini

di fattibilità e di 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.

