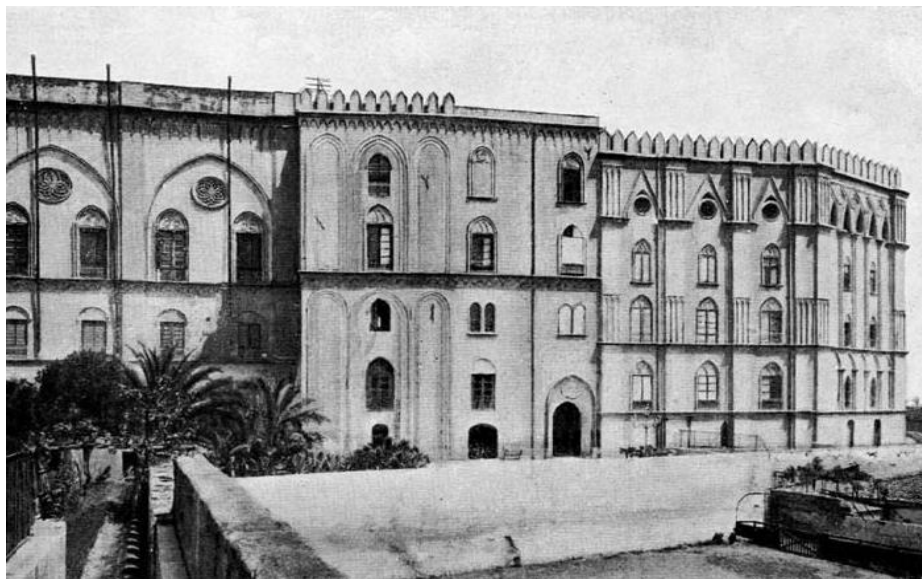




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

DOSSIER DI DOCUMENTAZIONE

“Le procedure di raccordo tra Parlamenti e Governi e tra Stato e Regioni nella gestione dei fondi del PNRR”

Documento n. 3 - 2022

XVII Legislatura
10 febbraio 2022



Servizio Studi

Direttore, dott.ssa Elisa Giudice

Ufficio per l'attività legislativa in materia di attività produttive, di governo del territorio e di affari europei

Consigliere parlamentare, dott. Fabio Francesco Pagano

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:

tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 - mail serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

Le forme di coinvolgimento del Parlamento e le misure di raccordo tra Stato e Regioni nella gestione del PNRR

Il 30 aprile 2021 l'Italia ha presentato alla Commissione europea il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il Piano intende rilanciare il Paese dopo la crisi pandemica, stimolare la transizione ecologica e digitale, favorire un cambiamento strutturale dell'economia, a partire dal contrasto alle diseguaglianze di genere, territoriali e generazionali.

Com'è noto, il PNRR prevede 134 investimenti (235 se si conteggiano i sub-investimenti) e 63 riforme, per un totale di 191,5 miliardi di euro di fondi. Di questi, 68,9 miliardi sono contributi a fondo perduto e 122,6 miliardi sono prestiti. A questi stanziamenti si aggiungono le risorse dei fondi europei React-EU e del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), per un totale di circa 235 miliardi di euro, che corrispondono al 14 per cento circa del prodotto interno lordo italiano.

Il Governo ha cominciato a mettere in atto il Piano nella seconda metà del 2021 ed è tenuto a completarlo e rendicontarlo nella sua interezza entro la fine del 2026.

Sul versante legislativo, l'attuazione del Piano si è concretizzata, sino ad ora, principalmente attraverso il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, recante "Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", e il decreto legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233 recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose". Il D.L. n. 77 del 2021 ha provveduto, tra l'altro, ad individuare la *governance* del Piano, istituendo, quindi tramite atto normativo, la Cabina di Regia, la Segreteria Tecnica e l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione.

a) La Cabina di regia è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed è presieduta dal Presidente del Consiglio. Rappresenta l'organo politico con poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale dell'attuazione del Piano.

b) La Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la cui durata si protrarrà fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, ha invece funzioni di supporto alle attività della Cabina di regia PNRR. Opera in raccordo con le altre strutture già operative presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e acquisisce dal Servizio centrale per il PNRR le informazioni relative all'attuazione del PNRR a livello di ciascun progetto, per elaborare periodici rapporti informativi alla Cabina di regia e segnala eventuali interventi legislativi all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione.

Regione siciliana
Per quanto attiene alla regione siciliana, ad oggi risulta istituito con decreti assessoriali soltanto un Gruppo di lavoro a esclusivo supporto dell'Assessore per l'Economia nelle attività relative all'attuazione del Piano. Eventuali disposizioni relative alla <i>governance</i> degli interventi di attuazione del Piano andrebbero normate con atto legislativo al pari di quanto previsto dalle citate norme statali, segnatamente il d.l. 77/2021 sulla Cabina di regia e sul Nucleo di raccordo Stato-Regioni.

c) L'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione è una struttura di missione creata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Essa promuove l'adozione di logiche e tecniche maggiormente sistemiche nei metodi della regolazione avendo riguardo alle esigenze di lungo periodo.

Regione siciliana
In tema di semplificazioni ben potrebbe la Regione siciliana, ove ritenuto opportuno, istituire con legge una struttura analoga all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione creata a livello statale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, per promuovere le riforme necessarie a consentire una celere attuazione dei progetti e quindi rimuovere gli ostacoli di ordine normativo che impediscono la realizzazione degli obiettivi del Piano.

Le medesime disposizioni attuative hanno previsto strumenti e procedure di informazione volti a coinvolgere il Parlamento nelle scelte concernenti la realizzazione del PNRR.

Allo stesso tempo, le stesse norme hanno individuato strumenti di raccordo tra Stato e Regioni per conseguire un maggior coinvolgimento di quest'ultime nell'attuazione del PNRR coerentemente con il principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra gli enti in parola.

Il presente Dossier è teso ad approfondire le anzidette procedure e gli strumenti di raccordo tra Parlamento e Governo ma, anche, tra Stato e Regioni, nonché ad illustrare le disposizioni regionali che, a legislazione vigente, individuano forme di coinvolgimento dell'Assemblea regionale siciliana nella programmazione e gestione di fondi di provenienza statale ed europea le quali potrebbero trovare applicazione, in via analogica, anche per i fondi del PNRR.

1. Le forme di coinvolgimento del Parlamento nazionale nell'attuazione e gestione del PNRR

Il coinvolgimento del Parlamento nazionale nell'attuazione del Piano riguarda in primo luogo il versante legislativo che rappresenta un aspetto assolutamente significativo dell'impegno cui sono chiamate le Camere. Infatti, quasi un terzo di *milestone* e *target* (154 su 520) indicati nel PNRR richiedono l'approvazione di "riforme". Tra queste, oltre un terzo (59 su 154) dovrà essere soddisfatto mediante l'approvazione di disposizioni legislative¹.

Inoltre, sono previsti dei significativi obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento, infatti, l'art. 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, prevede che la Cabina di regia trasmetta alle Camere con cadenza semestrale, per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, una relazione sullo stato di attuazione del Piano. La medesima relazione è trasmessa, per il tramite, rispettivamente, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie e della Segreteria tecnica del PNRR, alla Conferenza unificata, di cui all'Art. 8

¹ Camera dei Deputati, XVIII legislatura, relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021, p. 24

del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale.

La predetta relazione, che rappresenta uno strumento di informazione al Parlamento tramite il quale quest'ultimo vigila sullo stato di avanzamento del processo di attuazione del Piano, deve dare conto dell'utilizzo delle risorse del programma *Next Generation EU* e dei risultati raggiunti. Deve, inoltre, indicare eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti.

Su richiesta delle Commissioni parlamentari, la relazione riporta gli elementi utili a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti. La relazione è tenuta a concentrarsi con particolare riguardo sulle 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.

La prima relazione al Parlamento è stata presentata dal Governo il 23 dicembre 2021.

A partire dall'anno 2022, le Relazioni 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.

Altre misure di coinvolgimento del Parlamento, specialmente per il tramite delle Commissioni parlamentari, sono previste dal D.L. n. 77 del 2021 in relazione ai molteplici interventi concernenti i diversi settori interessati dal PNRR (ambiente e transizione ecologica, mobilità, trasporti e infrastrutture etc.) e si aggiungono agli ordinari strumenti di indirizzo, informazione e controllo tradizionalmente previsti dai regolamenti parlamentari².

Tra queste misure, ad esempio, è possibile citare la previsione di cui all'art. 17 del predetto D.L. in tema di Commissione tecnica VIA per i progetti PNRR-PNIEC. La norma in questione ha aggiunto all'art. 8 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, un comma *2-septies* che ha previsto la possibilità che su richiesta di una delle Commissioni parlamentari competenti, espressa a maggioranza dei due terzi, i progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) possono essere modificati con decreto del Ministro

² Si veda, ad esempio, l'ordine del giorno G/2483/1/5 Ferrari approvato dal Senato della Repubblica in sede di esame del disegno di legge di conversione del D. L. n. 152 del 2021.

della transizione ecologica, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, da rendere entro quarantacinque giorni dalla richiesta, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato. Si tratta, insomma, di un incisivo potere di controllo e indirizzo parlamentare nei confronti dell'attività esecutiva della pianificazione nazionale per l'energia e il clima demandata al Ministero in questione.

2. Le previsioni di raccordo tra Stato e Regioni nell'attuazione e gestione del PNRR

Le Regioni e gli altri enti territoriali sono coinvolti Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza soprattutto in qualità di soggetti attuatori di gran parte dei progetti.

Il riconoscimento di tale ruolo si è accompagnato con la previsione di incisivi poteri sostitutivi da parte dello Stato, da attivare su impulso della Cabina di regia in caso di «mancata adozione di atti necessari all'avvio dei progetti del Piano», ovvero di «ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti» da parte di Regioni e Province autonome (art. 2 del D.L. n. 77 del 2021).

Il Governo statale stima che circa il 36 per cento delle risorse del PNRR saranno affidate a Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane o altre amministrazioni locali (66 miliardi di euro nel caso del PNRR in senso stretto, che si estendono a 80 miliardi di euro se si considera anche il Piano nazionale per gli investimenti complementari)³.

Il coinvolgimento degli enti in parola interessa tutte e sei le missioni in cui si articola il Piano, con una particolare concentrazione nell'area della Missione 5, Inclusione e coesione, destinata prevalentemente ai Comuni, e nell'area della Missione 6, Salute, destinata quasi esclusivamente alle Regioni.

Risulta assai contenuto, invece, il ruolo delle Regioni per quel che riguarda l'attività di programmazione, l'elaborazione dei progetti e, più in generale, la gestione dei fondi del Piano e ciò benché il PNRR investa competenze legislative esclusive delle Regioni speciali e concorrenti o residuali per quel che riguarda tutte le Regioni, con un conseguente intreccio di materie che, sulla base del principio di leale collaborazione, così come delineato dalla Corte costituzionale, necessitano l'attivazione di strumenti di raccordo collaborativi che garantiscano il costante coinvolgimento del livello di governo regionale.

³ Camera dei Deputati, XVIII legislatura, relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021, p. 14.

Alcune misure in tal senso sono state già previste dall'art. 2, comma 3, del predetto D.L. n. 77 del 2021, come convertito dalla legge n. 108 del 2021 il quale ha disposto che *“alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, quando sono esaminate questioni che riguardano più regioni o province autonome, ovvero il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia quando sono esaminate questioni di interesse locale”*.

Più in generale, al Ministro per gli affari regionali e le autonomie è riservata una funzione di raccordo dei diversi organismi previsti dalla *governance* del Piano negli ambiti in cui le funzioni statali di programmazione e attuazione degli investimenti richiedano il coordinamento con l'esercizio di competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni e agli altri enti territoriali.

Al fine di favorire tale funzione di raccordo tra i diversi livelli di governo della Repubblica, l'art. 33 del D.L. 6 novembre 2021, n. 152 ha recentemente previsto l'istituzione presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri del *“Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano”*.

Detto Nucleo ha lo scopo di garantire il raccordo tra le Amministrazioni statali titolari di interventi del Piano e gli enti territoriali. Questi, al pari delle altre strutture facenti parte della *governance* del PNRR, continua ad operare fino al 31 dicembre 2026 ed è chiamato:

- a) a curare l'istruttoria dei tavoli tecnici di confronto settoriali con gli enti territoriali;
- b) a prestare supporto alle Regioni e alle province autonome nell'elaborazione di un *“progetto bandiera”* coerente con le linee di intervento previste dal PNRR, cioè di un'iniziativa che presenti particolare rilevanza strategica per le medesime regioni e province autonome;
- c) a fornire attività di assistenza agli enti territoriali con particolare riferimento ai piccoli comuni, ai comuni insulari e ai comuni delle zone montane⁴.

⁴ Camera dei Deputati, XVIII legislatura, relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021, p. 19.

3. Il coinvolgimento degli organi legislativi regionali nella gestione della fase attuativa dei progetti da parte delle Regioni

Per quel che attiene alla fase attuativa dei progetti, come già accennato il ruolo centrale spetta alle Regioni.

La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee elettive delle Regioni e delle Province autonome, riunita in Assemblea Plenaria in modalità mista, in data 20 dicembre 2021 ha approvato un ordine del giorno rivolto all'Assemblea e ai Consigli regionali, nonché agli esecutivi delle Regioni (che si allega).

In particolare, nel suddetto ordine del giorno si impegnano l'Assemblea e i Consigli regionali:

- ad adottare provvedimenti per attivare l'informativa da parte della Giunta regionale in merito alla programmazione regionale all'interno della quale vanno ad inserirsi gli interventi previsti dal PNRR ed alla attuazione degli interventi che saranno gestiti a livello regionale;

- a dedicare delle sedute ai contenuti del PNRR, anche al fine di predisporre eventuali atti di indirizzo rivolti alla Giunta regionale;

- ad avviare un monitoraggio degli interventi posti in essere dalla Giunta regionale per dare attuazione ai contenuti del PNRR che saranno gestiti a livello regionale, prevedendo forme di consultazione con gli Enti locali e/o le parti sociali ed economiche;

- ad adottare, all'interno dell'ordinamento regionale, disposizioni che disciplinano le funzioni dell'Assemblea legislativa nelle procedure di attuazione degli atti di programmazione che utilizzano risorse europee, anche estese alla programmazione del PNRR;

- ad attivare piani di concertazione per individuare gli interventi rientranti nel PNR ed allineare il percorso regionale con quello previsto dal PNRR;

- ad istituire Commissioni speciali con funzioni di studio e ricerca, che offrano una sede permanente di confronto ed approfondimento sulle tematiche del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza e sulla sua concreta attuazione.

Si impegnano, altresì, le Giunte regionali *“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”*.

Ciò detto, con specifico riferimento all'ordinamento della Regione siciliana, al pari del Parlamento nazionale, l'Assemblea regionale siciliana è chiamata a svolgere un ruolo interlocutorio e di indirizzo nei confronti del Governo nell'elaborazione e attuazione del PNRR⁵. Ciò sia in ragione delle prerogative e funzioni ad essa spettanti in base allo Statuto e disciplinate dal proprio Regolamento interno, sia di quelle poste dalla normativa regionale, segnatamente dall'articolo 50 della l.r. n. 9 del 2009 che riguarda l'attuazione dei programmi finanziati con risorse extraregionali, il quale testualmente prevede che "Il Governo della Regione provvede, per quanto di competenza, sulla base degli indirizzi programmatici espressi dall'Assemblea regionale siciliana, alla definizione delle politiche di sviluppo", ossia quelle politiche, così come recita il Titolo VIII in cui detto articolo è inserito, che attuano piani, programmi e fondi "relativi ad assegnazioni dell'Unione europea, dello Stato e di altri enti".

In particolare, il suddetto art. 50 rubricato "Norme di attuazione della programmazione regionale unitaria" prevede al:

comma 1 che il Governo provvede sulla base degli indirizzi programmatici espressi dall'ARS alla definizione delle politiche di sviluppo, dei contenuti del Documento Unitario di Programmazione, (DUP) dei Programmi operativi regionali, degli strumenti di attuazione della politica regionale e degli altri strumenti di attuazione della programmazione regionale unitaria definita nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF).

comma 1-bis che ai fini dell'espressione degli atti d'indirizzo di cui al comma 1, il Governo della Regione assicura all'Assemblea regionale siciliana una "*qualificata e tempestiva informazione circa l'istruttoria degli atti e i relativi negoziati con gli organismi dell'Unione europea, statali e con tutti gli altri enti coinvolti nei tavoli di trattativa, riferendo periodicamente alla Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea e alle competenti commissioni dell'Assemblea regionale siciliana*".

comma 3 che le proposte concernenti i programmi generali di attuazione della programmazione regionale unitaria sono presentate dal Governo all'Assemblea regionale siciliana, e siano esaminate dalla Commissione Bilancio e dalle altre Commissioni

⁵ Come già sottolineato in Servizio studi dell'ARS, *Recovery Fund elementi conoscitivi e ricadute territoriali*, , documento 19 del 2020, p. 4

competenti e sottoposte all'Assemblea regionale siciliana che delibera in merito adottando un ordine del giorno.

comma 3-bis che le successive proposte di modifica finanziarie e di merito relative agli Obiettivi Tematici dei programmi operativi dei Fondi Strutturali d'Investimento Europei (Fondi SIE) o dei settori strategici di intervento degli strumenti attuativi della Politica Unitaria di Coesione sono approvate dalla Giunta regionale, previa acquisizione del parere della Commissione 'Bilanciò e della Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea. Detto parere deve essere reso entro venti giorni decorsi i quali l'esecutivo può procedere ugualmente prevedendo che, in caso di mancato accoglimento delle indicazioni contenute nel parere, la Giunta regionale ne motivi le ragioni per iscritto e ne dia comunicazione all'ARS.

comma 7 che Il Governo assolva annualmente agli obblighi informativi nei riguardi delle competenti commissioni dell'ARS e della Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea dell'Assemblea circa l'attuazione o la modificazione dei programmi regionali relativi ai fondi europei. Si prevede che le suddette commissioni possono formulare osservazioni o esprimere atti d'indirizzo al Governo della Regione e, ove necessario, riferiscano all'Assemblea tramite apposita relazione.