



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

Coordinatore della Commissione Affari Europei ed Internazionali della Conferenza delle Regioni e P.D.A.A.

COMMISSIONE AFFARI EUROPEI E INTERNAZIONALI

Audizione del coordinatore alla Commissione Bilancio del Senato

Osservazioni sul d.d.l. n.2448 del 2021

“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024”

Compito della democrazia non è tanto di stabilire dove andiamo tranne forse che per il breve periodo, ma come andiamo: cioè nella libertà, nell'autonomia, nel solidarismo, nel rispetto reciproco, senza sopraffazioni, dando sicurezza al cambiamento secondo procedure che siano esse stesse strumenti per aiutare la società a crescere nel suo complesso.

La politica non può e non deve rinunciare alla sua funzione di guida della società: però ha valore solo se, garantendo la libertà, risponde alle esigenze effettive della società e quindi ai bisogni delle persone.

G. Gorla, Il quarto ciclo della politica italiana.

Contributo al dibattito in corso all'interno della sinistra e dell'intera Democrazia Cristiana, 1989

1. Il programma *Next generation EU*, ed in tale contesto il *PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* per dimensione finanziaria, intensità di investimento, molteplicità degli strumenti ed ampiezza degli obiettivi, è la leva più rilevante per rilanciare il Paese, restituire competitività internazionale, ma soprattutto l'ultima occasione per superare il divario Nord-Sud. L'Italia è lo Stato che riceve la parte più consistente della dotazione, ma è anche tra i primi ad aver comunicato all'Unione europea la programmazione per utilizzare i finanziamenti, dopo un proficuo confronto con la Commissione UE¹.

Appare essenziale, per l'attuazione di una programmazione corretta ed efficace della ripresa, la decisa opzione per la *partnership multilivello* poiché, altrimenti, verranno esacerbate le sperequazioni territoriali, soprattutto ove sono più risalenti e profonde, come in Italia². È quindi necessario scongiurare che l'ormai nitido processo di accentramento che ha attraversato i Paesi europei con le misure di austerità pre-pandemica e che purtroppo ha

¹ Come indicato dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen al Comitato europeo delle Regioni nel corso dell'intervento all'apertura della settimana delle Regioni Ue (12.10.2020): *“le Regioni e le città “saranno al centro” del Next Generation Eu, di cui il Recovery Fund è il principale pilastro. Questa strategia può avere successo solo se le autorità locali “saranno pienamente coinvolte” e saranno capaci di “cogliere queste opportunità”, poiché è “in gioco il futuro dei nostri territori” e per avere successo “dobbiamo agire tutti insieme” ed in quanto l'individuazione e la realizzazione degli interventi necessari per la digitalizzazione e la svolta verde “rientrano in gran parte nelle competenze e nelle responsabilità” degli enti locali”.*

² In Italia, ma analoghe questioni si sono poste in altri Paesi europei a struttura regionale come l'Austria, lo Stato ha riservato a se l'adozione delle misure di contrasto alla crisi economica post-pandemica limitandosi a trasferire alle Regioni ed ai Comuni le risorse necessarie a coprire le minori entrate (solo 7 miliardi € sugli oltre 180 di interventi finanziati con nuovo indebitamento). Diversamente hanno invece fatto la Spagna, che ha stanziato per le Comunità autonome ben 13 md € per sostenere interventi di sostegno all'economia e la Germania, che ha stanziato a tal fine per i Länder 16 md €. Cfr. CoR, *Potential impacts of COVID-19 on regions and cities of the EU*, Bruxelles, 2021



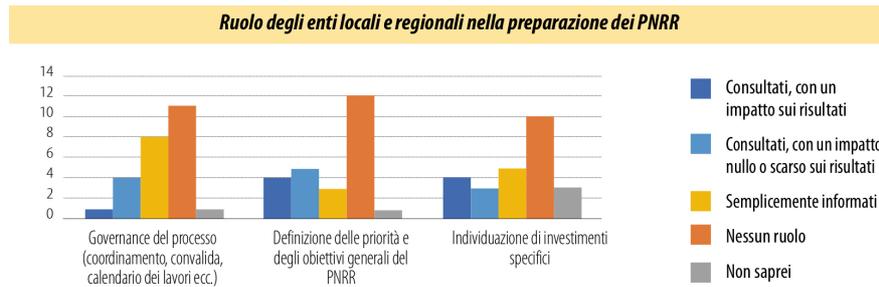
Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

Coordinatore della Commissione Affari Europei ed Internazionali della Conferenza delle Regioni e P.D.A.A.

caratterizzato la fase di predisposizione del PNRR con una sostanziale obliterazione delle proposte regionali nel dicembre 2020, contaminando anche le politiche per la ripresa³.

In sintesi, la sfida per il pieno impiego delle risorse del Next generation EU può essere vinta soltanto con il pieno coinvolgimento delle diverse componenti della Repubblica e non solo dallo Stato.



Fonte: Gli enti locali e regionali e i piani nazionali per la ripresa e la resilienza - CdR, 2021.

Per ogni utile trattazione dell'argomento giova premettere che il Regolamento (UE) n. 2021/241 nelle premesse, al punto 34 prevede che *"le autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale."*

Il Governo nazionale ha presentato il *Piano nazionale per la ripresa e la resilienza* il 29 aprile 2021 - mentre in data 13 luglio 2021 il PNRR è stato definitivamente approvato con Decisione di Esecuzione del Consiglio che ha recepito la proposta della Commissione Europea inviata dal Governo Italiano - con un chiaro accentramento (*"Il Governo ha predisposto uno schema di governance del Piano che prevede una struttura di coordinamento centrale presso il Ministero dell'economia"*).

Appare pertanto evidente che l'Amministrazione statale abbia inteso conferire un assetto centripeta alla gestione dell'intero Piano, con una visione *top-down*, esautorando nei fatti le Regioni, e nonostante queste siano Amministrazioni titolari di competenze costituzionalmente e statutariamente attribuite.

³ E che è stata recentemente stigmatizzata anche all'ultima seduta plenaria del Comitato europeo delle Regioni ove si è osservato (*Barometro annuale regionale e locale dell'UE*, cit.4) che i piani nazionali per la ripresa ignorano le regioni, mettendo a rischio la ripresa e gli obiettivi ecologici dell'UE. Si rileva che una minoranza degli enti locali e regionali dell'UE è stata consultata dal proprio governo nazionale ai fini della preparazione del piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR); e, all'interno di questa minoranza, solo alcuni di tali enti hanno visto prendere in considerazione il loro contributo ai fini del relativo PNRR. Mentre Germania, Belgio e Polonia hanno adottato un approccio inclusivo nei confronti degli enti locali e regionali, l'Italia, la Spagna, la Francia e la Croazia non hanno fatto altrettanto bene. In alcuni paesi, il totale degli stanziamenti destinati alle politiche verdi e alla transizione ecologica assorbe in media il 41 % del bilancio dei PNRR. Da un'analisi più ampia, tuttavia, emerge che tali piani nazionali dovrebbero essere meglio allineati al *Green Deal* europeo: molti di essi, infatti, rischiano di non raggiungere l'obiettivo di destinare il 37 % della spesa alle politiche a favore del clima. Lo si veda in <https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/EURegionalBarometer-2020.aspx>

*Regione Siciliana**Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia**Coordinatore della Commissione Affari Europei ed Internazionali della Conferenza delle Regioni e P.D.A.A.*

Invero, la Conferenza delle Regioni e delle province autonome, su proposta della Commissione Affari europei ed internazionali, ha approvato una posizione delle stesse regioni sulla *governance* del PNRR, dove è stato precisato che nonostante le competenze costituzionalmente riconosciute, le diverse forme di consultazione sono state episodiche e non strutturate e pertanto nella seduta del 7 ottobre 2021 ha condiviso le seguenti iniziative, al fine di migliorarne la *governance* del PNRR, approvando i seguenti punti:

1. È necessario che le Regioni e le Province autonome partecipino con propri rappresentanti alla Cabina di regia e ai Comitati interministeriali tematici per la transizione ecologica e per la transizione digitale, sia a livello tecnico che politico, nelle determinazioni che coinvolgono le relative competenze, sovente di natura primaria.

2. Le Regioni e le Province autonome ritengono che, tutte le decisioni e le attività connesse al PNRR, a qualsiasi titolo interferenti le proprie competenze, costituzionalmente e statutariamente declinate, debbano essere assunte e realizzate sulla base di criteri e linee guida condivise ed approvate come per legge, dalla Cabina di regia di cui al d.l. 77 del 2021 siccome convertito.

3. È necessario che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sia coinvolta direttamente e in via principale in tutte le decisioni di programmazione e attuazione del PNRR, così come le singole Regioni, per quanto riguarda la programmazione e le opere ed attività nei loro territori.

4. In questa prospettiva, le Regioni e le Province autonome non reputano utile un loro coinvolgimento allo stesso livello del partenariato economico e sociale.

5. È assolutamente necessario che, per quanto coordinate e complementari, la programmazione e l'attuazione del PNRR e del ciclo 2021-2027 dei Fondi europei siano mantenute distinte.

6. L'attuale assetto delle procedure risulta incompatibile con la celerità e l'efficacia della spesa e determinerà rallentamenti e contenziosi nelle successive fasi esecutive.

Alla luce di queste considerazioni, la Conferenza ha condiviso la necessità che sia effettuato un monitoraggio costante e a livello di sistema dei progetti, dei bandi e dei finanziamenti attuativi del PNRR, come in passato è stato realizzato per i Programmi Nazionali di Riforma, nell'ambito del semestre europeo, e del Documento Economico e finanziario (DEF).

Invertendo la tendenza, quindi, per l'attuazione del *Recovery and resilience facility*, occorre garantire un approccio diverso coinvolgendo prioritariamente le Regioni nelle decisioni sulle misure e gli investimenti da inserire, in coerenza con gli indirizzi della Commissione EU, superando, sul piano applicativo, ed in tal senso un primo segnale si coglie nell'istituzione della *Cabina di Regia* presso la Presidenza del Consiglio, le rigidità che ne hanno accompagnato la fase programmatica⁴.

⁴ Cfr. ISPI, *Recovery and Resilience Facility. Una comparazione tra paesi chiave dell'Unione europea*, Roma, 2021

*Regione Siciliana**Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia**Coordinatore della Commissione Affari Europei ed Internazionali della Conferenza delle Regioni e P.P.A.A.*

Va altresì ribadito in questa sede, come più volte rappresentato dal Governo regionale nel confronto con quello centrale, che l'obiettivo prioritario del PNRR deve essere quello di coniugare gli obiettivi di rilancio nazionale e rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale.

Appare quindi essenziale che il PNRR si caratterizzi, anche in sede applicativa, quale *Progetto di Sistema per il Sud in Italia e per l'Italia in Europa*, in grado di respingere l'illusoria tentazione di separare le diverse macroaree del Paese, consegnandole a diseguali destini di ripresa. Va perseguito con chiarezza l'obiettivo strategico di consentire al "*Sistema Paese*" di ripartire coeso. In applicazione dei quadri programmatici alla spesa corrente conseguente a *milestone* o *target* (M&T), da realizzare secondo le cadenze annuali indicate dal PNRR e, in particolare, entro il 31 dicembre 2021, con specifico riferimento a 24 misure di investimento e 27 di riforma, previste e garanzia dell'anticipo di sovvenzioni e prestiti del RRF (pari a complessivi 24,8 miliardi) che l'Italia ha ricevuto.

La Costituzione riconosce a Regioni e Province autonome competenze legislative esclusive o concorrenti in molti dei settori di *policy* in cui interviene PNRR; ne consegue che decidere tali interventi da parte dello Stato senza un preventivo accordo con le Regioni espone l'ordinamento ad una pericolosa situazione di conflitto di competenze in violazione della Costituzione e degli Statuti di autonomia.

La programmazione degli interventi per lo sviluppo dei territori è una delle funzioni fondamentali che le autonomie speciali svolgono con risorse proprie, nazionali ed europee. Costruire un Piano di interventi che non tiene conto di questa funzione e taglia fuori le Regioni da qualsiasi forma di condivisione e codecisione comporta la necessità di doversi confrontare con questa realtà successivamente e in situazioni già patologiche e di conflitto (giurisdizionale, amministrativo, legislativo e regolamentare), con conseguenti blocchi o rallentamenti nell'esecuzione del PNRR.

Va poi ricordato che la stessa Commissione europea che ha approvato il *PNRR* approva anche le *programmazioni nazionali* (PN) e *regionali* (PR) dei fondi strutturali e di investimento europei per il ciclo 2021-27, con i quali occorre garantire la massima azione di coordinamento.

È quindi fondamentale che la programmazione dei fondi SIE e quella del PNRR siano a livello regionale e nazionale connesse in modo da evitare duplicazioni o effetti spiazzamento di interventi non coordinati.

A questo riguardo giova osservare che su proposta della *Commissione affari europei ed internazionali*, la Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. abbia condiviso iniziative



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

Coordinatore della Commissione Affari Europei ed Internazionali della Conferenza delle Regioni e P.P.A.A.

finalizzate a migliorare la Governance del PNRR e la partecipazione delle Regioni e delle PP.AA. alla programmazione ed attuazione ritenendo necessario che esse partecipino con propri rappresentanti alla *Cabina di regia* e ai *Comitati interministeriali tematici per la transizione ecologica e per la transizione digitale*, di cui al d.l. 77 del 2021 siccome convertito, nelle determinazioni che coinvolgono le relative competenze, sovente di natura primaria.

Le Regioni e le PP.AA. hanno precisato parimenti che, tutte le decisioni e le attività connesse al *PNRR*, a qualsiasi titolo interferenti sulle proprie competenze, costituzionalmente e statutariamente declinate, debbano essere assunte e realizzate su criteri e linee guida condivisi ed approvati dalla *Cabina di regia*⁵.

Al fine di fluidificare le relazioni tra Governo e Regioni sono state proposte alcune modifiche al quadro normativo vigente, a partire dalla partecipazione delle singole Regioni ai *Comitati interministeriali per la transizione digitale* e per quella ecologica nei quali, allo stato, può intervenire soltanto il presidente della Conferenza della Regioni anche quando detti *Comitati* trattano di materie inerenti la competenza esclusiva delle Regioni a statuto speciale.

Sulla base di tali premesse risulta improrogabile il pieno coinvolgimento di Regioni e PP.AA. nella programmazione, nella scelta e nella fase esecutiva degli interventi del *PNRR*. È, dunque, fondamentale dar seguito concreto al quadro normativo della *governance* già costruito e procedere a delle modifiche nella normativa vigente, laddove il ruolo delle Regioni non è stato tenuto in adeguata considerazione⁶.

Più specificamente la Commissione Affari europei e internazionali condivide le seguenti considerazioni sul D.L. 152 del 2021 e ritiene necessario che in occasione della

⁵ È stata altresì sottolineata la necessità che la Conferenza delle Regioni e PP. AA. sia coinvolta direttamente in tutte le decisioni di programmazione e attuazione del *PNRR*, così come le singole Regioni, per quanto riguarda la programmazione e le opere ed attività nei loro territori. In questa prospettiva, le Regioni e PP.AA. non reputano utile un loro coinvolgimento allo stesso livello del partenariato economico e sociale, mentre hanno sottolineato come assolutamente necessario che, per quanto coordinate e complementari, la programmazione e l'attuazione del *PNRR* e del ciclo 2021-2027 dei Fondi europei siano mantenute distinte. Infine è stato evidenziato che l'attuale assetto delle procedure risulta incompatibile con la celerità e l'efficacia della spesa e determinerà rallentamenti e contenziosi nelle successive fasi esecutive.

⁶ Al riguardo sono state proposte talune modifiche alla disciplina sulla *governance* del *PNRR* ed in particolare:
 1) All'articolo 2, comma 5, del DL 31/5/2021 n.77, convertito nella Legge 108 del 29 luglio 2021, dopo le parole "il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie partecipa (...)" inserire le parole "e i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome per le questioni di loro competenza che riguardano la loro Regione o Provincia autonoma partecipano (...)"
 2) All'articolo 2, comma 5, del DL 31/5/2021 n.77, convertito nella Legge 108 del 29 luglio 2021, abrogare l'ultima frase ("Nei casi di cui al primo periodo, quando si tratta di materie nelle quali le regioni e le province autonome vantano uno specifico interesse, ai predetti Comitati partecipa anche il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome")
 3) All'articolo 2, comma 6, del DL 31/5/2021 n.77, convertito nella Legge 108 del 29 luglio 2021, le parole "di cui uno nominato dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie" sono sostituite dalle seguenti: "di cui uno designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo stato le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano di cui al d.Lgs 281 del 1997" ovvero
 4) (Alternativo al 3) all'articolo 57-bis, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 le parole "composto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri" sono sostituite dalle seguenti: "composto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un rappresentante designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo stato le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano di cui al d.Lgs 281 del 1997".
 5) All'articolo 4, comma 1, del DL 31/5/2021 n.77, convertito nella Legge 108 del 29 luglio 2021, dopo le parole "La Segreteria tecnica opera in raccordo con (...) e l'Ufficio per il programma di governo." Sono aggiunte le parole "e con la segreteria della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, che deve essere coinvolte in tutte le procedure istruttorie di interventi di interesse delle Regioni e delle Province autonome".

*Regione Siciliana**Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia**Coordinatore della Commissione Affari Europei ed Internazionali della Conferenza delle Regioni e P.D.A.A.*

conversione del decreto sia inserito l'emendamento proposto al termine del presente documento, finalizzato a regolare in maniera chiara ed efficace la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla Cabina di regia e ai Comitati interministeriali per la transizione digitale e per la transizione ecologica e, di conseguenza, la *governance* del PNRR.

La Commissione ha quindi nuovamente condiviso tre premesse:

- 1) La Costituzione riconosce alle Regioni e alle Province autonome competenze legislative esclusive o concorrenti in molti dei settori di *policy* in cui interverrà il PNRR; ne consegue che decidere tali interventi da parte dello Stato senza un preventivo accordo con le Regioni espone l'ordinamento ad una pericolosa situazione di conflitto di competenze in violazione della Costituzione.
- 2) La programmazione degli interventi per lo sviluppo dei territori è una delle funzioni fondamentali che le *Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano* svolgono con risorse proprie, nazionali ed europee. Costruire un Piano di interventi che non tiene conto di questa funzione e taglia fuori le Regioni da qualsiasi forma di condivisione e codecisione comporta doversi confrontare con questa realtà successivamente e in situazioni già patologiche e di conflitto (giurisdizionale, amministrativo, legislativo e regolamentare), con conseguenti blocchi o rallentamenti nell'esecuzione del PNRR.
- 3) La stessa Commissione europea - che ha approvato il PNRR - approverà le programmazioni nazionali e regionali dei fondi strutturali e di investimento (SIE) europei per il ciclo 2021-2027. Sarà fondamentale che la programmazione dei fondi SIE e quella del PNRR siano a livello regionale e nazionale connesse e adattate l'una all'altra in modo da evitare duplicazioni, distorsioni o effetti spiazzamento di interventi non coordinati.

Alla luce di queste premesse, il quadro normativo appositamente disegnato per l'attuazione del PNRR, come precisato, appare carente e poco attento ai poteri costituzionali delle Regioni; laddove, viceversa, ne prevede il coinvolgimento non viene attuato.

Occorre, dunque, in qualche caso dar seguito concreto al quadro della *governance* già costruito e in altri procedere a delle modifiche nella normativa vigente, perché il ruolo delle Regioni non è stato tenuto in considerazione.

Il coinvolgimento delle Regioni nella programmazione, proprio per garantire la corrispondenza al quadro costituzionale delle competenze, deve essere reale e non formale, nella scelta e nella fase esecutiva degli interventi del PNRR.



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

Coordinatore della Commissione Affari Europei ed Internazionali della Conferenza delle Regioni e P.D.A.A.

Ad esempio, devono essere attuate le disposizioni concernenti la Cabina di regia del PNRR, che prevedono la presenza del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la contemporanea presenza dei Presidenti delle Regioni interessate, quando si discutono questioni afferenti interventi nei territori delle loro Regioni.

Tuttavia, ad oggi, la Cabina di regia con la presenza delle Regioni non è mai stata formalmente convocata e non risulta siano state declinate le prescritte linee-guida che debbono precedere e non seguire l'emanazione dei provvedimenti dei soggetti con volti nel Piano, a partire dei ministeri.

Un siffatto assetto non solo viola il quadro normativo, ma pregiudica la stessa legittimità degli atti adottati dai soggetti attuatori con gravissimi rischi di contenziosi in sede costituzionale ed amministrativa. **Le Regioni ritengono necessario, invece, riconoscere non solo il ruolo che l'ordinamento assegna all'organismo, ma anche dare continuità ai lavori della Cabina di regia prevedendo un calendario semestrale delle riunioni e un'informativa mensile sullo stato di avanzamento del PNRR alla Conferenza Stato-Regioni.**

La presenza di una rappresentanza delle Regioni deve essere prevista anche nei gruppi di lavoro interministeriali tecnici che preparano le riunioni della Cabina di regia. Lo stesso schema, basato su presenza fissa di un rappresentante delle Regioni e presenza del Presidente della Regione interessata, deve poi essere previsto anche nei Comitati interministeriali per la transizione ecologica e per la transizione digitale.

Sulla base di queste premesse vengono indicati i seguenti emendamenti.

A) Governance del PNRR

Inserire nel D.D.L. il seguente nuovo articolo:

Articolo XX. Integrazione degli organismi di governance del PNRR

1. Al termine dell'**articolo 2, comma 5**, della Legge 108 del 29 luglio 2021, dopo la frase "quando si tratta di materie per le quali le regioni e le province autonome vantano uno specifico interesse, ai predetti comitati partecipa anche il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome.", inserire la frase "e i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome per le questioni di loro competenza che riguardano la loro Regione o Provincia autonoma."
2. All'**articolo 2, comma 6**, della Legge 108 del 29 luglio 2021, le parole "di cui uno nominato dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie" sono aggiunte le seguenti: "nonché uno designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo stato le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano di cui al d.Lgs 281 del 1997".
3. All'**articolo 3, comma 1**, della Legge 108 del 29 luglio 2021, dopo le parole "La Segreteria tecnica opera in raccordo con (...) e l'Ufficio per il programma di



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

Coordinatore della Commissione Affari Europei ed Internazionali della Conferenza delle Regioni e P.D.A.A.

governo." Sono aggiunte le parole "e con la segreteria della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, che deve essere coinvolte in tutte le procedure istruttorie di interventi di interesse delle Regioni e delle Province autonome".

Palermo-Roma, 22 novembre 2021

Prof. avv. Gaetano Armao