
Il ruolo delle Regioni per l'attuazione del PNRR

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente relazione, relativa al ruolo delle Regioni per l'attuazione del PNRR¹.

Introduzione

Un recente studio della Banca d'Italia ha confermato che, a seguito della pandemia Covid-19, il divario economico tra il Nord e il Sud Italia si è incrementato, motivo per cui una parte dei finanziamenti del Next Generation EU sarà destinata ad investimenti volti a riequilibrare tale situazione.

Oltre alle linee strategiche dei sei pilastri fondamentali del menzionato Piano europeo (che vanno dalla transizione verde alla trasformazione digitale e alla crescita intelligente; dalla coesione sociale e territoriale alla salute e resilienza, fino alle politiche per la prossima generazione), sono state infatti tracciate anche tre priorità trasversali: il sostegno all'*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, l'incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne.

La riduzione del divario territoriale, infatti, rappresenta il presupposto per realizzare un'Unione Economica e Monetaria stabile nonché uno dei principali obiettivi delle politiche dell'Unione europea, secondo quanto già stabilito dagli artt. 174 e 178 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea richiamati dallo stesso Regolamento (UE) 2021/241, istitutivo del NGEU, per cui le risorse del Piano destinate all'Italia sono circa il 25% del totale e di queste il PNRR ne destina almeno il 40% alle otto Regioni del Sud (circa 82 miliardi).

Tale vincolo deriva dalla rimodulazione della clausola del 34%, prevista dall'art. 7-bis del d.l. 243/2016, che sancisce il c.d. criterio di assegnazione differenziale di

¹ Sul tema cfr. A. Formisano, Ripensare al ruolo delle autonomie e del Mezzogiorno per la buona riuscita del PNRR, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, OSSERVATORIO COSTITUZIONALE Fasc. 2/2023.

risorse aggiuntive per interventi nei territori delle regioni del Sud, sebbene si debba riconoscere che per la corretta attuazione del PNRR occorra anche un importante impegno da parte degli stessi territori interessati.

1. Il coinvolgimento degli enti territoriali

Per inquadrare correttamente la questione legata al ruolo delle Regioni per la corretta attuazione del PNRR occorre, innanzitutto, premettere che i concetti di autonomia e unità non sono tra loro contrapposti, per poi precisare come avviene il coinvolgimento delle autonomie regionali nella definizione e nell'attuazione del Piano.

Il rapporto tra autonomia e unità, invero, non è in contrapposizione, perchè bisogna inquadrare tali concetti come due facce della stessa medaglia, e non come valori tra loro slegati e in contrasto.

L'idea di svilire il principio di autonomia lascia trapelare una certa sfiducia nei confronti delle Regioni, come se la strada più efficiente per curare l'interesse pubblico nazionale fosse necessariamente quella dell'accentramento delle decisioni da parte del Governo.

Al momento della predisposizione del PNRR, le Regioni sono state informate principalmente attraverso le Conferenze Unificate, dove il Governo mostrava le priorità e gli aspetti di intervento, mentre il d.l. 77/2021 ha previsto dei raccordi tra il Governo e le Regioni, come la Cabina di Regia composta dai Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio competenti per materia e dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

La Cabina di regia si occupa, tra le altre cose, dell'elaborazione di indirizzi e linee guida per l'attuazione del PNRR, e periodicamente svolge una ricognizione dello stato di attuazione degli interventi, esaminando altresì eventuali criticità richiamate dalle componenti governative e territoriali.

Il tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale e l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, invece, hanno funzioni di tipo consultivo, mentre il Servizio centrale per il PNRR, istituito presso la Ragioneria generale dello Stato, ha compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR.

Il Nucleo PNRR Stato-Regioni, infine, assicura il coordinamento delle relazioni tra Amministrazioni statali titolari di interventi del Piano e gli enti territoriali.

Al fine di valorizzare il ruolo degli enti territoriali nell'ambito della governance del PNRR si potrebbe potenziare il ruolo delle Regioni attraverso la previsione contenuta nell'art. 33, co. 3, lett. b) sul decreto della governance, aggiunto dal d.l. 152/2021, relativo ai c.d. progetti bandiera, per la cui attuazione si possono impiegare, ex art. 21 del d.l. 79/2022, le eventuali risorse non utilizzate da amministrazioni in bandi e avvisi per la carenza di progetti presentati.

Ciascuna Regione, quindi, individua una proposta progettuale da trasmettere al Ministero per gli Affari Regioni e le Autonomie, nell'ambito del quale il Nucleo PNRR Stato-Regioni supporta e assiste le amministrazioni nell'elaborazione delle iniziative, con il coordinamento del DARA – Dipartimento Affari regionali e Autonomie.

Tra i progetti bandiera si segnalano quelli avviati dalle Regioni, Liguria, Basilicata, Umbria, Friuli-Venezia Giulia e Puglia per realizzare siti di produzione di idrogeno verde, la creazione delle c.d. "Hydrogen Valleys", mentre la Regione Liguria realizzerà un Centro di Medicina Computazionale e Tecnologica.

Nel 2022 la Regione Abruzzo ha siglato il protocollo per il "Potenziamento di Infrastrutture idriche regionali, volto all'ampliamento dell'impianto di potabilizzazione esistente sito in Montorio al Vomano (TE) e alla realizzazione di una Condotta adduttrice per l'approvvigionamento idrico del sub-ambito pescarese", al fine di rendere più efficienti le Infrastrutture idriche primarie.

La Regione Calabria ha proposto il "Completamento dello Schema idrico del torrente Menta", volto al completamento dello Schema idrico a valle dell'Invaso del Menta, mentre le Province Autonome di Trento e Bolzano e la Valle D'Aosta hanno proposto dei progetti per la digitalizzazione della PA.

La Lombardia e l'Emilia-Romagna hanno siglato accordi per condurre attività ricerca di avanguardia nei settori della mobilità sostenibile e del supercalcolo quantistico.

2. Aspetti critici

I maggiori aspetti critici per la corretta attuazione del PNRR da parte delle Regioni sono sostanzialmente due: l'attuazione della riforma per l'autonomia differenziata, in caso di mancata introduzione degli strumenti di garanzia, e il fatto che le Regioni nel PNRR sono considerate come meri soggetti attuatori.

Con riferimento alla riforma per l'autonomia differenziata, se non viene perseguito il principio di solidarietà ma l'idea di "residuo fiscale", si potrebbe dare luogo ad un sistema maggiormente conveniente per le Regioni del Nord, a discapito delle Regioni del Sud: occorre dunque individuare una lettura costituzionalmente orientata che riesca a contemperare il principio di autonomia con quello di unità.

In ordine, invece, al secondo ostacolo, ossia il ruolo delle regioni nell'attuazione del PNRR come meri soggetti attuatori, secondo le verifiche del Dipartimento per le politiche di coesione (Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente del 9 marzo 2022), è sostanzialmente rispettato il vincolo della previsione normativa di destinare almeno il 40% delle risorse alle regioni del Mezzogiorno, senza però considerare quei casi in cui le risorse non vengono assegnate nell'eventualità dei bandi che restano deserti.

Si sono registrati dei casi di bandi che, vista l'ampia partecipazione di molte Regioni, la riserva del 40% ha posto un "limite" invalicabile riguardo l'ammontare di risorse che potevano essere destinabili.

In definitiva, il PNRR ha teoricamente la potenzialità di rilanciare economicamente il Sud Italia, ma quanto finora attuato non presenta importanti segnali di incoraggiamento.

Da un lato, le Regioni vengono individuate come meri soggetti attuatori, senza adeguata valorizzazione delle loro capacità e del loro ruolo.

D'altro canto, il dibattito sull'attuazione del regionalismo differenziato, senza individuare dei livelli essenziali di prestazione, potrebbe divenire un mero strumento per garantire il maggiori risorse alle Regioni del Nord.