

Il Piemonte e il PNRR. Una nuova fase della programmazione regionale?

*Original*

Il Piemonte e il PNRR. Una nuova fase della programmazione regionale? / Barbieri, CARLO ALBERTO; Boggero, Giovanni; Piperno, Stefano. - In: IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE. - ISSN 2385-085X. - II:(2021), pp. 1-7.

*Availability:*

This version is available at: 11583/2918451 since: 2021-08-24T20:01:47Z

*Publisher:*

Consiglio regionale del Piemonte

*Published*

DOI:

*Terms of use:*

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

*Publisher copyright*

(Article begins on next page)

Il Piemonte e il PNRR. Una nuova fase della programmazione regionale?

Original

Il Piemonte e il PNRR. Una nuova fase della programmazione regionale? / Barbieri, CARLO ALBERTO; Boggero, Giovanni; Piperno, Stefano. - In: IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE. - ISSN 2385-085X. - II:(2021), pp. 1-7.

Availability:

This version is available at: 11583/2918451 since: 2021-08-24T20:01:47Z

Publisher:

Consiglio regionale del Piemonte

Published

DOI:

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

spesa finanziata Next Generation Union Parimenti, il PNRR è anche collegato alla nuova programmazione pluriennale dei fondi europei.

Il secondo motivo è riconducibile ai contenuti delle riforme dedicate nel PNRR. Queste sono identificate in iniziative di politica contestuale (5) (innovazione strutturali dell'ordinamento di interesse missioni del piano) e interventi funzionali a garantire l'attuazione delle riforme settoriali e riforme accompagnate, come che, seppure non con il perimetro del piano, sono destinate ad accompagnare le riforme previste coinvolge pressoché tutte le competenze regionali. Il Governo, non agisce, né può agire sulla base delle competenze precisamente attribuite, ma opera in un contesto di importanti mutamenti (art. 3 Cost.) sostanzialmente inattuato (mediante leggi di principio es. al governo del territorio) e di interferenze reciproche e non esclusive, che lo rende dipendente dalle Regioni. Nel corso della Corte costituzionale, volta a dirimere i conflitti di competenza, spesso rinviato al concetto di materie trasversali e all'esigenza di non si creino intrecci inestricabili tra materie attribuite alle competenze ossia a degli accorgimenti necessari per fare fronte a queste situazioni ormai dominante nei paesi più sviluppati (e non solo), anche specificità nazionali.

Complessivamente, nel Piano sono previsti 47 interventi legislativi tra il 2023 e il 2026 (quindi anche a cavallo tra questi due vasti programmi) e sarebbe detto qualcuno al cui interno è difficile non abbia importante riflesso sull'ordinamento regionale e amministrativo degli enti locali, con la conseguenza che questi strumenti di confronto e cooperazione tra centro e periferia non sono delle riforme. Inoltre, visto il ruolo rilevante che avranno le Regioni nell'attuazione del PNRR, stupisce che l'ultimo provvedimento previsto l'adozione da parte del Governo (entro il marzo 2023) del completamento del c.d. federalismo fiscale.

Questo aspetto non sembra sufficientemente approfondito al punto da poter non essere affrontato nella fase attuativa, rispetto alla governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e alla riforma delle strutture amministrative e di accelerazione e sono le riforme a toni saggi della struttura amministrativa e il Governo si prepara a utilizzare infatti, prevede una responsabilità dell'indirizzo in capo alla

Ministri, presso la quale si insedierà una Cabina di regia, cui Sottosegretari competenti <sup>[6]</sup> e i Presidenti di Regione o Provincia nella misura in cui siano esaminati interventi rientranti nelle competenze del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province coinvolte questioni riguardanti più Regioni. Al riguardo, un emendamento di conversione ha previsto il coinvolgimento nella Cabina di lavoro dell'ANCI e del Presidente dell'UPI, secondo una tendenza ormai consolidata con le organizzazioni degli enti locali. La promozione delle opere da adottare in sede di Conferenza Stato-Regioni o Unificata spetta ai Presidenti degli Affari regionali, quando un intervento attuativo tocchi le competenze attribuite a Regioni ed enti locali. Peraltro, pareri e previsioni delle Regioni sono altresì previste da altre disposizioni del decreto (art. 39, lett. c); art. 39, co. 1 lett. d); art. 57 e art. 59, co. 1). Un'ulteriore disposizione delle istanze territoriali è prevista nell'ambito del contratto di partenariato economico, sociale e territoriale di cui all'art. 11 del Piano, composto anche dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali e dagli organismi associativi. All'art. 12, il d.l. prevede, poi, una particolare attività di coordinamento da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel caso di inerzia regionale o locale con riguardo agli obblighi finalizzati all'attuazione del Piano. L'art. 13 prevede, infine, dei meccanismi implíciti di coordinamento in Conferenza Stato-Regioni allo scopo di superare l'eventuale disordine all'attuazione degli interventi. La fase di messa a terra del PNRN sarà, quindi, necessariamente limitata a una dimensione operativa di attuazione degli interventi, mentre l'indirizzo spetterà inequamente allo Stato (secondo un riparto tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e Regioni, meglio specificato), che pure dovranno tenere conto delle competenze delle Regioni o Provincia autonoma o delle organizzazioni degli enti locali. <sup>[7]</sup>

Infine, il terzo motivo è direttamente collegato alla limitata portata delle sue missioni, ovvero alla necessità di verificare l'adempimento delle politiche nazionali di sviluppo e quelle regionali (che dovrebbero essere strettamente relazionate alla cospicua attività di pianificazione territoriale delle Regioni, anche se certamente da aggiornare e indirizzare periodicamente) e comprendere se nel processo di definizione del PNRN nazionale le elaborazioni regionali o se, viceversa, la definizione del Piano è prevalentemente un ~~topp down~~ <sup>[8]</sup> con un scarso coinvolgimento e utilità (mai da pretendere) delle Regioni. A giudicare dai documenti prodotti in sede di Conferenza delle Regioni e delle ~~Province~~ <sup>[8]</sup> ha sempre prevalso questa seconda strada, che si discosta da quella per la programmazione dei fondi strutturali per la politica di coesione basata ~~su un~~ <sup>[8]</sup> ~~modello~~ <sup>[8]</sup> ~~improvvisamente~~ <sup>[8]</sup> secondo la ~~politica~~ <sup>[9]</sup> ~~definita~~ <sup>[9]</sup> e proposta per la programmazione europea 2014-20 dall'allora Ministro della coesione territoriale. Le Regioni, inclusa la Regione Piemonte, hanno sviluppato iniziative differenziate e alquanto accelerate per individuare specifici indirizzi, ma non è stato seguito un modello comune e coordinato a livello nazionale. La Conferenza delle Regioni, e ciò ha probabilmente influenzato il Piano (prevalentemente troppo ricognitiva e non selettivo-finalizzata) non ha neanche indirizzi e orientamenti strategici con dettagli territoriali.

alle Regioni. Proprio quando scriviamo sembra che le singole amministrazioni, incontrando le diverse commissioni della Conferenza delle Regioni, si sforzino di far arrivare al PNRR a livello tecnico e condividere le misure da mettere in atto attraverso ulteriori emendamenti all'anzidetto D.L. n. 77/2021, a chiarire il loro ruolo nella Cabina di regia che governerà l'attuazione del PNRR.

È soprattutto su questo ultimo aspetto che è opportuno sottolineare che la programmazione nazionale e regionale è un tema che era stato affrontato nel 1960, addirittura prima della istituzione delle Regioni a Statuto Speciale con la Legge n. 30 del 1960, e successivamente con la Legge n. 31 del 1970 e con la Legge n. 30 del 1980 con l'obiettivo di evitare, da un lato, che il piano nazionale risultasse una semplice delega alle Regioni e regionali senza una strategia territoriale nazionale definita, e dall'altro, che diventassero meri terminali attuativi delle decisioni nazionali. Il processo di decentramento autarchico, ma non dell'autonomia e del regionalismo, fu sancito nel 1948 (poi rafforzato nel 2001). La realtà è che la programmazione nazionale è stata radicata come metodo sistematico di governo sia sul piano degli strumenti sino a quando le regole della politica regionale erano quelle del centralismo, sia nell'ossatura della programmazione regionale. In particolare, la definizione di quadri strategici (spesso più formali che sostanziali) è stata in grado di costituire una vera e propria bussola per le Regioni e regionali. Da questo punto di vista, il PNRR probabilmente rappresenta una storica ed autentica sfida per compiere dei passi decisivi nella programmazione nazionale e regionale (non trascurando la nota del 1994 sulle Linee fondamentali di assetto del territorio e finanzia della D.P.R. n. 616 del 1997 mai praticate). Sinora, il Documento di economia e finanzia, il Programma nazionale di stabilità (PNS) e il Programma nazionale di sviluppo sono dimostrati una sede adeguata di verifica della coerenza delle politiche strategiche delle diverse Regioni all'interno del quadro nazionale e regionali. La componente regionale del DEF si è sempre limitata a interventi legislativi e amministrativi di ogni Regione, senza raccomandazioni europee, senza però delle valutazioni approfondite sui loro effetti in termini di sviluppo. A una attenta lettura dei dati succeduti nel corso degli anni, compresa la componente regionale del DEF, si è più una razionale e sistematica organizzazione di interventi regionali (spesso unificati in leggi) senza ancora un adeguato coordinamento a livello orizzontale tra Stato e Regioni (nonché tra Regioni ed enti locali). Non è stato sufficiente il dibattito pubblico sia stato insufficiente anche in merito al PNRR.

In questo quadro, osservando il processo seguito in Piemonte a partire dal PNRR nella seconda metà del 2020 emergono luci e ombre. Il Piano presentato già nel dicembre 2020 al Consiglio dei Ministri, per conto delle Regioni e delle Province Autonome, 115 progetti per un totale di 1,1 miliardi di Euro, potenzialmente inseribili nel PNRR, senza chiari criteri di strategicità, al di là di una approssimativa prima attribuzione delle risorse. I documenti della Regione Piemonte risulta che la Conferenza del Consiglio dei Ministri solo una tabella riassuntiva della proposta delle commissioni. Successivamente, la Giunta regionale ha svolto una attività di partenariato regionale tra febbraio e marzo nelle Province piemontesi.

programmi relativi ai fondi europei 2021-27 e anche per re  
riconducibili alle linee prioritarie del PNRR, in modo d  
Governo.<sup>[11]</sup> La consultazione ha consentito di censire un  
Generation Piemonte<sup>[12]</sup> elaborati nelle sei missioni del PNRR. Rhetto di ben  
interventi (forse un po' troppi, vista la reale consistenza e sign  
del PNRR di molti di essi) per un totale di circa 35 miliardi d  
inevitabilmente individuare chiari criteri di selezione. Nel do  
maggio 2021, si sostiene che, dalla lettura della versione  
emergerebbero diversi progetti riconducibili alle prime richieste  
2020, ma per un osservatore esterno non è facile individuarli c  
non è semplice discernere i criteri che avrebbero portato al lor  
tutti i progetti devono essere coerenti con gli assi strategici  
però non si coglie nei documenti nazionali e regionali è la  
multiregionale dello sviluppo in Italia e della conseguente  
meso per ambiti che travalicano i confini amministrativi.  
Uguualmente, questa progettualità diffusa rischia di non co  
emerse al fine di recuperare il divario piemontese rispetto  
avvenuta nell'ultimo ventennio in quello che è stato identificato  
sviluppo incentrato su Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto  
Venezia Giulia e nel Trentino-Alto Adige/

Ma vi è un secondo profilo sinora non sufficientemente conside  
di definizione del PNRR. La Regione Piemonte si trova ad oper  
di enti locali articolato in almeno tre tipologie di soggetti, il C  
(Torino), le città medie (anche non capoluogo), i Com  
maggioranza dei 1181 Comuni piemontesi), presenti sia nelle ar  
esse. Il coordinamento delle attività di queste varie tipologie d  
anche a causa dell'indebolimento istituzionale delle Province d  
2014, il non ancora sufficiente decollo della Città metropolit  
Regione che non è riuscita a colmare questo vuoto con la legg  
di ormai sei anni, andrebbe rivista). In questo modo, si è  
Comune centrale della Città metropolitana e resto dei Comuni,  
Comuni contermini, e tra aree montane e non montane.  
all'appannamento della logica dell'area vasta, ovvero di quell  
pianificazione del territorio minime per garantire un maggior  
locali. Viceversa, occorrerebbe rilanciare la programmazione, della Regione volta alla identificazione del  
dello sviluppo e al loro aggiornamento nel tempo, aggiornando l  
PTR è del 2011) ed utilizzando anche elaborazioni recenti,  
rispetto ai progetti presentati, come, a titolo esemplificativo,  
della Città metropolitana di Torino. Esse possono costitu  
promuovere politiche di sviluppo orientate ai luoghi  
dell'organizzazione territoriale amministrativa del nostro  
Province, aggregazione dei Comuni attraverso fusioni e sopra  
cooperazione) che, soprattutto, evitino la dispersione degli i  
possono garantire un maggiore coordinamento nella fase attua  
sono poi numerose azioni di riforma e misure che richiedono  
esempio per tutti è rappresentato dal rilancio della Strategia  
(SNAI), attraverso misure a supporto del miglioramento dei live

scolastici, sanitari e sociali, per cui il PNRR, insieme ai fondi strutturali, ha risorse per 2,1 miliardi di euro.

Un terzo ambito di riflessione è legato alle politiche sanitarie. La programmazione regionale di programmazione era stata caratterizzata dal prevalere degli interventi finanziati dai fondi europei e dalle politiche ordinarie regionali, in particolare quelle destinate alle loro funzioni amministrative. Il fatto che una delle missioni

Salute consentirà di sviluppare interventi in un quadro integrato superando i vizi di eccessiva settorialità di altre fasi del PNRR. Ugualmente, si potranno chiarire i reciproci ruoli di Stato e Regioni, suscitato molte polemiche nel corso della pandemia, confermando il funzionamento bene le istituzioni della cooperazione, ovvero Regioni ed autonomie locali, per la gestione delle politiche sanitarie. Comunque, la sentenza n. 37/2021 della Corte costituzionale che ha risposto di contrasto alla pandemia, alla profilassi internazionale di crisi dello Stato, sembra aver posto le basi per una generale reinterpretazione della Costituzione, volto, cioè, a enfatizzare il ruolo di indirizzo e di coordinamento discapito dell'autonomia regionale.<sup>[13]</sup>

In conclusione, si apre una fase attuativa del PNRR in cui il ruolo delle autonomie territoriali (soprattutto i Comuni) e funzionali (come le università) è destinato a crescere, almeno sotto il profilo amministrativo. In base a quanto che il valore degli interventi la cui realizzazione compete alle Regioni è superiore a 71 miliardi circa su 192 miliardi totali (il 37 per cento). Devono però essere ancora individuati a livello territoriale i progetti governativi si stima che non meno del 40 per cento delle risorse (circa 85 miliardi) andrà alle Regioni del Mezzogiorno.<sup>[14]</sup>

Le Regioni che si presenteranno con richieste legate a scopi di alta priorità limitate ben chiare saranno avvantaggiate. Il Piemonte ha il coraggio di individuare meglio alcuni specifici interventi prioritari, in aggiunta a quello che emerge dalla bozza di Documento strategico, consentano di valorizzare i fattori di competitività del sud, attraverso investimenti, evitando il rischio di una eccessiva dispersione nel processo di trasformazioni produttive in atto nella Regione. Un forte impegno per la localizzazione di diversi centri di ricerca e di transizione digitale, ecc.), recuperando il ritardo accumulato rispetto all'Emilia-Romagna e la Lombardia. Ragionamenti simili si potrebbero fare negli altri settori produttivi con migliori prospettive di sviluppo. Nei prossimi mesi sarà comunque importante valutare il flusso di investimenti regionali nel periodo del piano e valutarne l'impatto. Si apre così l'occasione per un rilancio della programmazione regionale nella fase attuativa, un'occasione per una rivitalizzazione delle istituzioni regionali che nel loro anniversario offuscato dalla crisi pandemica senza una seria considerazione del loro ruolo (alla luce anche della avvenuta riforma del Titolo V conseguente al referendum del 2016). Sarà responsabilità delle Regioni e dello Stato garantire che si realizzi.

- Territorio-DIST, Politecnico e Università di Torino; Presidente INU Piemonte.
2. Ricercatore a t.d. in Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Giurisprudenza e Studi di Torino.
  3. Già vice-Direttore dell'IRES Piemonte (Istituto di Ricerche Economiche e Sociali - Centro studi sul federalismo (CSF)).
  4. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Informativa sulla L. Violini, 50 anni di vita delle Regioni: un percorso a fasi alterne. Le Regioni n. 1-2/2021, 254. Critico anche nei confronti delle Regioni è come possibile collante dell'unità repubblicana?, in Le Regioni n. 1-2/2021, 254.
  5. Tra le riforme abilitanti e tra le riforme di accompagnamento al PNRR europei, il Governo si impegna a perseguire una linea (sui presupposti di fatto delle proposte giacenti in Parlamento), che affermi i principi fondamentali di limitazione del consumo di suolo; in materia di urbanistica e di interventi per la rigenerazione urbana, rispetto a tutti gli impegni, la necessità e utilità di inquadrarla nella ancora mancante Legge di bilancio 2021.
  6. Il rischio di uno spaccettamento per Dicasteri e competenze settoriali (Stato), avrebbe dovuto chiamare esplicitamente e innovativamente il CIPES (Sostenibile) e magari attivare quel CIPU (per le Politiche Urbane) in modo operativo.
  7. Cfr. M. Ferrara, Il NRRP nei provvedimenti del Governo Draghi: una cartina di tornasole per questioni di genere ancora aperte, in Orizzonti del Diritto pubblico, 14/2021, 14.
  8. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Posizione sul decreto 77, recante il Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di riforma delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento dell'articolo 9 del decreto legislativo 28/2011, art. 18 del decreto legislativo 21/101/2011 (C.4/C.3).
  9. F. Barca, An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to Union challenges and expectations, in EERI Research Paper, Economic and Financial Institute (EERI), Brussels, 2008.
  10. Contributo delle Regioni e delle Province autonome al Programma Nazionale di sviluppo economico e sociale per il periodo 2021-2027, reperibile al sito <https://www.tecnostruttura.it/cms/file/DOCUMENTI/3851/PNRR-2021-2027> (accesso 21 luglio 2021).
  11. Programmazione 2021-2027: la consultazione del partenariato regionale, indirizzato a <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/fondi-progetti-europei/programmazione-partenariato-regionale> (accesso 21 luglio 2021).
  12. Next Generation EU <https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2021/07/21/next-generation-eu> (accesso 21 luglio 2021).
  13. Sulla sentenza si vedano: G. Boggero, In pandemia nessuna concorrenza costituzionale promuove un ritorno al regionalismo della separazione dei poteri costituzionali, n. 3/2021; C. Caruso, Il regionalismo autarchico è in crisi, in Le Regioni n. 1/2021; G. Menegus, Osservazioni sulla prima sospensiva (Le Regioni n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sentenza della Corte costituzionale, n. 2/2021).
  14. Cfr. in questo senso Cl. Meaglini, Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e riforma, in Le Regioni n. 1-2/2021, 150-151.