

queste istituzioni

**La c.d. “Sessione Europea” dei
Consigli Regionali:
un passaggio importante per le
Assemblee legislative**

**Paolo Giangaspero
Andrea Conzutti**

**Numero 2/2022
30 giugno 2022**

La c.d. “Sessione Europea” dei Consigli Regionali: un passaggio importante per le Assemblee legislative*

di Paolo Giangaspero[#] e Andrea Conzutti[§]

Sommario

1. Premessa: la Sessione europea 2022 dopo il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. – 2. Quadro istituzionale: il coinvolgimento regionale nella *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. – 3. L’importanza strategica del coinvolgimento regionale nella fase di ripresa euro-nazionale. – 4. Qualche spunto conclusivo: un momento cruciale per le Assemblee legislative.

Sintesi

Il presente contributo ha ad oggetto alcune criticità nei processi di attuazione del PNRR, che riguardano tanto il versante della “forma di governo” regionale e statale, quanto la ripartizione di competenze tra istituzioni centrali e autonomie regionali. Di questi temi il saggio si occupa alla luce degli adempimenti dei Consigli regionali in sede di c.d. “sessioni europee” dei Consigli.

Abstract

This paper focuses on a number of critical issues in the process of implementing the NRRP, which concern both the regional and state “form of government” and the division of competences between central institutions and regional autonomies. The essay deals with these issues in the light of the obligations of the Regional Councils during the so-called “European sessions” of the Councils.

Parole chiave

Regioni; Sessione europea 2022; Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; Assemblee legislative

* Il contributo, che riproduce, con modifiche e integrazioni, l’intervento scritto presentato in occasione della Sessione Europea 2022 del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, costituisce il frutto della riflessione congiunta dei due autori. Ad ogni modo, i paragrafi 1 e 3 devono essere attribuiti a Paolo Giangaspero e i paragrafi 2 e 4 ad Andrea Conzutti.

[#] Professore Ordinario di Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Trieste.

[§] Dottorando di ricerca e cultore della materia in Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Trieste.

1. Premessa: la Sessione europea 2022 dopo il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Nell'ambito della normativa nazionale sui processi interni relativi alla integrazione europea, la c.d. Sessione europea dei Consigli regionali (prevista dagli artt. 9, 24, terzo comma e 25 della l. 234/2012 e ulteriormente disciplinata da normative regionali, tanto legislative e regolamentari, che fanno richiamo anche a discipline statutarie) svolge un ruolo particolarmente importante. Tale centralità ha a che fare con le sfide che il processo di integrazione europea pone alle Assemblee legislative (tanto a livello centrale che locale) a fronte di un marcato attivismo degli esecutivi, il cui ruolo, tanto in sede europea che in sede nazionale, appare maggiormente garantito dalle dinamiche di partecipazione alle politiche europee. In questa prospettiva, i dibattiti a livello di Consigli regionali e successivamente di Parlamento nazionale sono – nella sistematica della l. 234/2012 – una possibile via per elaborare linee d'azione, anche attraverso il confronto tra diverse realtà regionali, per garantire alle Assemblee rappresentative un ruolo efficace nel processo di elaborazione ed implementazione delle politiche europee¹.

Fino a questo momento tali finalità hanno fatto fatica ad essere compiutamente realizzate, ma il loro perseguimento diviene oggi più urgente e necessario alla luce delle discipline interne relative al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in avanti PNRR o *Recovery Plan*)².

Le prese di posizione cui i Consigli regionali sono tenuti in rapporto alle priorità individuate dall'Unione europea, infatti, rendono evidente come, da un confronto tra i 6

¹ Per un approfondimento sull'evoluzione del coinvolgimento delle autonomie territoriali nel processo decisionale dell'Unione europea, si vedano, tra gli altri, A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, n. 6/1998, pp. 1401 ss.; ID., *La partecipazione delle Regioni ai processi comunitari di decisione*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI, *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 173 ss.; G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 39 ss.; S. MANGIAMELI, *L'esperienza costituzionale europea*, Roma, Aracne, 2008, pp. 355 ss.; S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un'analisi delle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Torino, Giappichelli, 2008. Da ultimo anche A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, in *Diritti regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2018, pp. 210 ss.

² In merito ai Piani Nazionale di Ripresa e Resilienza si sta sviluppando un vivace dibattito dottrinale. Tra i molti contributi già pubblicati, limitandosi alla letteratura in lingua italiana, qui si segnalano: L. BARTOLUCCI, *Il procedimento legislativo italiano alla prova del PNRR*, in *School of Government Policy Brief*, n. 47/2021, pp. 1 ss.; ID., *Sull'inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di Next generation EU*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2/2021, pp. 133 ss.; S. FABBRINI, *La governance del PNRR e il governo dell'Italia*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 giugno 2021; M. FERRARA, *Il NRRP nei provvedimenti del Governo Draghi, tra centralismo della governance e questioni di genere ancora aperte*, in *Orizzonti del Diritto pubblico*, 14 giugno 2021; R. IBRIDO, *Le Camere esaminano il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e chiedono un rafforzamento degli strumenti di controllo parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti, Raccordi parlamentari Italia-Ue*, n. 2/2021; C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, pp. 139 ss.; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, pp. 199 ss.; S. STAIANO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, n. 14/2021, pp. iv ss.; A. BARONE, F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, pp. 148 ss. In chiave politologica, v. anche M. GUIDI, M. MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3/2021, pp. 405 ss.

obiettivi prioritari identificati dalla Commissione europea nel proprio *Programma di lavoro per il 2022*³ (I. “*Il Green Deal europeo*”; II. “*Un’Europa pronta per l’era digitale*”; III “*Un’economia al servizio delle persone*”; IV. “*Un’Europa più forte nel mondo*”; V. “*Promozione dello stile di vita europeo*”; VI. “*Un nuovo slancio per la democrazia europea*”), con le varie linee programmatiche che animano la complessiva manovra italiana di ripresa economica e sociale, si possano agevolmente riscontrare amplissime aree di sovrapposizione.

In tale contesto, dunque, i passaggi consiliari attualmente in atto, giustamente in vari casi anticipati rispetto alla consueta calendarizzazione, appaiono, se possibile, ancora più strategici rispetto all’ordinaria attività annuale delle Assemblee rappresentative regionali. È, in effetti, ben vero che già nel corso della scorsa primavera, quando questi adempimenti furono svolti⁴, il PNRR italiano era già stato approvato ed era appena stato emanato il d.l. n. 77/2021⁵, successivamente convertito dalla l. n. 108/2021, disciplinante la *governance* preposta alle modalità attuative del PNRR. E tuttavia, a meno di un anno di distanza, il dibattito dottrinale ed il confronto tra i diversi attori istituzionali italiani evidenziano taluni profili problematici che, a parere di chi scrive, sembra opportuno mettere in adeguata luce nella presente sede⁶.

2. Quadro istituzionale: il coinvolgimento regionale nella *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

In estrema sintesi, la lettura delle disposizioni relative alla fase di *enforcement* del PNRR evidenzia come, nonostante le istituzioni dell’Unione europea⁷ e lo stesso Regolamento istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility* – RRF)⁸, all’art.

³ COMMISSIONE EUROPEA, *Programma di lavoro per il 2022. Insieme per un’Europa più forte*, comunicato al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, in data 19 ottobre 2021, COM 2021/645 final, reperibile all’indirizzo istituzionale <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?Uri=CELEX:52021DC0645>.

⁴ Cfr., ad esempio, CONSIGLIO REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA, *Deliberazione n. 89 del 23 giugno 2021*, consultabile in https://www.consiglio.regione.fvg.it/cms/export/sites/consiglio/attivita/deliberazioni/deliberazioni_allegati/allegatiXII/Deliberazione-n.-89-del-23-giugno-2021-Risoluzione-europea.pdf0.

⁵ Recante “*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*”.

⁶ Cfr., *ex plurimis*, F. BASSANINI, *Le riforme, il “vincolo esterno europeo” e la governance del PNRR: lezioni da un’esperienza del passato*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2021, pp. 1 ss.; G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, pp. 113 ss.; M. FERRARA, *Il NRRP nei provvedimenti del Governo Draghi, tra centralismo della governance e questioni di genere ancora aperte*, *cit.*; G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell’attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2021, pp. 945 ss.; F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, Cedam, 2021; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi*, n. 18/2021, pp. 235 ss.*

⁷ Cfr., ad esempio, COMMISSIONE EUROPEA, *Staff Working Document*, SWD (2020) 205 final, 17 settembre 2020; ID, *Staff Working Document*, SWD (2021) 12 final, 22 gennaio 2021.

⁸ Approvato in via definitiva con il Regolamento (UE) 2021/241, che rappresenta lo strumento principale del *Next Generation EU*. Sul punto, diffusamente, E. CAVASINO, *L’autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea dalla l. cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza*, in *Diritto & Conti*.

18, par. 4, lett. q), avessero raccomandato, in linea con la prassi della *multilevel governance* europea, di coinvolgere in maniera effettiva tutti i livelli territoriali nella fase di implementazione dei Piani nazionali. E tuttavia l'architettura di governo accolta dal d.l. n. 77/2021 lascia trasparire un certo scetticismo rispetto alla capacità futura delle autonomie regionali di soddisfare i compiti di gestione del processo di ripresa euro-nazionale⁹. In questi termini, si può tentare di rimarcare due aspetti che paiono animare le dinamiche di coinvolgimento delle Regioni nella *governance* del PNRR.

Il *primo aspetto*, relativo ai rapporti tra piano nazionale e periferico, riguarda la sostanziale compressione dell'autonomia regionale che, a fronte di una spiccata centralità statale, finisce per spingere ai margini le istituzioni territoriali¹⁰. A tale proposito, per quanto il citato d.l. n. 77/2021 disponga che alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal Piano debbano provvedere, oltre alle amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali, sulla base delle distinte competenze istituzionali (art. 9), la responsabilità della messa a punto degli interventi rimane in capo al solo Governo nazionale. Difatti, la composizione della Cabina di regia, che riflette un tendenziale monopolio della Presidenza del Consiglio e, più in generale, del potere statale sulla fase attuativa, non prevede specifiche garanzie in favore della possibilità per le Regioni di inserirsi nel processo di indirizzo sul Piano¹¹.

Il ruolo degli attori regionali viene, infatti, relegato a quello di enti che possono essere invitati, nelle eventualità in cui si affrontino questioni di loro *stretta* competenza, a partecipare ai lavori della Cabina, senza che però siano formalmente definite le funzioni che questi sono chiamati a svolgere (art. 2). In altri termini, sembra che una siffatta partecipazione, non permanente bensì solo contingente, si esaurisca in una semplice consultazione, ossia nella possibilità di esprimere un parere che può essere disatteso, senza alcuna necessità di motivazione, da parte del livello centrale¹².

Bilancio Comunità Persona, n. 2/2021, pp. 47 ss.; V. MANZETTI, *Dalle origini all'attuale PNRR: spunti e riflessioni*, in *Diritto & Conti. Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2021, pp. 129 ss.

Preme peraltro rammentare come, in questo contesto, la nuova Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, che abroga la Decisione 2014/335/UE, Euratom, avendo autorizzato la Commissione europea a contrarre eccezionalmente prestiti sui mercati di capitali fino a 750 miliardi di euro, abbia rappresentato il perno fondamentale per il finanziamento della strategia adottata dall'Unione europea al fine di superare la crisi pandemica. La novità è sottolineata, ad esempio, da R. CHRISTIE, G. CLAEYS, P. WEIL, *Next Generation EU borrowing: a first assessment*, *Bruegel Policy Contribution*, Issue n. 22/21, pp. 1 ss. Per un'analisi dei lineamenti fondamentali della Decisione sulle risorse proprie v. anche A. SOMMA, *Il bilancio dell'Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità*, in *DPCE online*, n. 4/2018, pp. 873 ss.

⁹ In questo senso M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 13.

¹⁰ C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, pp. 139 ss.

¹¹ In merito, cfr. G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4/2021, pp. 715 ss.

¹² A. BARONE, F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, pp. 148 ss.

Un ulteriore fattore, che esprime in modo particolarmente evidente l'impostazione *top-down*¹³ propria della fase di implementazione del Piano nazionale, è senza dubbio rinvenibile nella previsione di pervasivi procedimenti *ad hoc* di sostituzione (art. 12) e di superamento del dissenso (art. 13)¹⁴. Si tratta, a ben vedere, di un complesso di leve posto in mano al potere statale, la cui attivazione, dipende da requisiti piuttosto ampi e generici, individuati rispettivamente nel fatto che sia messo a repentaglio il conseguimento degli obiettivi del PNRR e nell'eventualità che venga preclusa la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR. Queste previsioni rischiano di limitare significativamente le competenze attuative delle Regioni¹⁵.

Il *secondo aspetto*, interno alle dinamiche delle istituzioni territoriali (e non estraneo anche a quelle delle istituzioni centrali), attiene all'influenza del momento attuativo del PNRR sugli equilibri della forma di Governo regionale. In particolare, l'impianto complessivo della *governance* sembrerebbe aver compiuto una precisa scelta a favore degli Esecutivi regionali a scapito delle Assemblee rappresentative. In effetti, anche nella limitata misura in cui, in seno ai processi decisionali legati all'*enforcement* del Piano di ripresa, prevale la ricerca del coinvolgimento regionale (si pensi ai tavoli tecnici settoriali), l'assetto organizzativo promosso dal d.l. n. 77/2021 predilige, quanto al funzionamento della Cabina di regia, l'interlocuzione con i Presidenti delle Regioni singolarmente considerati o al più con il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Inoltre privilegia, quanto alla possibile avocazione di poteri sostitutivi, il rapporto diretto con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. In questo modo, viene, perciò, assegnato un ruolo chiave al circuito conferenziale, dove, nell'attuale disegno istituzionale, trova rappresentanza esclusivamente l'organo esecutivo e non quello legislativo dell'ente regionale¹⁶.

Stando così le cose, si comprende come la normativa statale dedicata alla partecipazione delle autonomie periferiche alla fase di attuazione del *Recovery Plan* determini in una certa misura un rafforzamento degli Esecutivi regionali e, in seno a questi, un ulteriore rafforzamento dei Presidenti di Regione. Tali organi monocratici, infatti, rappresentando i soggetti istituzionalmente deputati a condurre il confronto con il piano centrale e potendo far leva sulla

¹³ Così espressamente N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi*, n. 1/2022, pp. iv ss.

¹⁴ Cfr. F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021.

¹⁵ Lo sostiene C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra «progetti bandiera» e «poteri sostitutivi»*, in *Consulta online*, n. 3/2021, p. 953.

¹⁶ Sulla questione, per tutti, R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2006, p. 61; A. D'ATENA, *Il sistema delle Conferenze*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2/2010, spec. p. 423.

Più recentemente E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, pp. 502 ss.

necessità di assumere decisioni su scala regionale i cui tempi sono totalmente scanditi dall'esterno, dal livello sovranazionale e nazionale, con precise sanzioni in caso di inadempimento e di inerzia, riescono a consolidare la propria posizione di primazia nell'alveo della struttura di governo regionale. L'immediato precipitato della strada prescelta a livello nazionale è, d'altro canto, il rischio di un indebolimento del ruolo dei Consigli regionali, i quali vengono tendenzialmente lasciati fuori dalla gestione della fase di ripresa, senza che a loro favore vengano configurati degli specifici obblighi informativi in merito ai processi decisionali seguiti dal Governo nazionale e dalle Giunte regionali.

In sostanza, l'impressione generale è che se, da un lato, le Regioni sono rimaste essenzialmente ai margini del processo propriamente ideativo del PNRR¹⁷, deciso a livello centrale, dall'altro, hanno ottenuto una partecipazione solo limitata alla sua *governance* attuativa, attraverso previsioni non particolarmente attente al rispetto delle attribuzioni periferiche e lontane da una reale ispirazione sussidiaria¹⁸. E questo malgrado gli ampi ambiti di potestà normativa delle Regioni in larga parte delle aree di riforma poste a missione dal Piano, che proprio per la sua natura sostanzialmente trasversale – si pensi al trasporto e alla produzione dell'energia, alla valorizzazione dei beni culturali e al governo del territorio, all'istruzione e alla ricerca scientifica – rischia di innescare, su ogni azione, una competenza regionale¹⁹. Questo complesso di scelte istituzionali pone tanto le Regioni quanto più specificamente i Consigli regionali di fronte ad una sfida di non poco momento, allo scopo di utilizzare gli spazi – che pure nel quadro normativo descritto possono essere individuati – per farsi portatori di idee e proposte utili all'attuazione del piano in un dialogo con le istituzioni centrali che renda ragione del ruolo centrale delle autonomie nell'organizzazione e nel funzionamento dell'amministrazione pubblica²⁰.

3. L'importanza strategica del coinvolgimento regionale nella fase di ripresa euro-nazionale.

Da questo punto si può muovere per abbozzare qualche riflessione che, traendo spunto dall'analisi dell'architettura di governo del PNRR, tenti di volgere lo sguardo al presente, ma soprattutto al futuro prossimo, quanto alla partecipazione regionale alla fase di implementazione del processo di ripresa euro-nazionale

¹⁷ Lo evidenzia A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2021, p. 207.

¹⁸ Sul punto cfr. S. MANGIAMELLI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, in *issirfa.it, Sezione Studi e interventi*, 2005.

¹⁹ V. M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, p. 188.

²⁰ Per un quadro d'insieme v. L. BIANCHI, B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021; nonché B. CARAVITA, *Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2022, pp. 15 ss.

Innanzitutto, si è osservato come la fase di attuazione, non molto diversamente da quella di predisposizione, si sia caratterizzata per un ruolo tendenzialmente preponderante degli organi esecutivi, tanto a livello tanto centrale quanto regionale, il che pone il problema della predisposizione di meccanismi idonei a veicolare la possibilità, se non di diretta codecisione, quanto meno di sindacato ispettivo e di indirizzo da parte delle Assemblee legislative verso gli organi di governo. Si tratta, per la verità, di un problema in certo senso “storico” del processo di partecipazione italiana alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche eurounitarie, che, tuttavia, nella presente congiuntura si appalesa, se possibile, ancor più urgente²¹.

Da tale angolo visuale, la *Sessione Europea* del Consiglio regionale²² e, più in generale, il processo di confronto e dialogo politico tra Assemblee legislative regionali e Parlamento nazionale, ai sensi della l. n. 234/2012²³, può rappresentare, più che mai nella presente congiuntura, una fondamentale sede di confronto ed emersione di buone pratiche²⁴.

Pur scontando le indubbie differenze, circa la struttura organizzativa e circa le capacità di elaborare autonomamente le diverse informazioni, che intercorrono tra Assemblee parlamentari e Consigli regionali, sembra, infatti, a chi scrive, che la *Sessione Europea per il 2022* possa rivelarsi un adeguato banco di prova per l’individuazione di idonei strumenti di controllo ed indirizzo nei confronti degli esecutivi, volti a riguadagnare una centralità dei legislativi che tende ad essere in una certa misura offuscata. A questo si può aggiungere, peraltro, che, in armonia con l’impianto della summenzionata l. n. 234/2012, la *Sessione Europea* si presenta come un importante strumento al quale i vari Consigli regionali ed, in genere, le Assemblee legislative possono ricorrere per “fare rete” tra loro.

In questo contesto pare, in *primo luogo*, opportuno:

- valorizzare un ruolo attivo del Consiglio regionale nella fase implementativa del PNRR, soprattutto considerati gli ampi ambiti di potestà normativa delle Regioni in larga parte delle aree di intervento poste a missione dal Piano;

²¹ Per tutti, C. FASONE, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un’analisi di diritto comparato*, in *Il Filangieri-Quaderno 2009*, pp. 383 ss. Si veda, inoltre, COMITATO DELLE REGIONI, *Procedure per la partecipazione delle autorità regionali e locali al processo europeo di Policy Making nei vari Stati membri*, Bruxelles, 2005. Per una riflessione sulla situazione italiana, prima della riforma costituzionale del Titolo V del 2001, si rinvia ad A. D’ATENA, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, pp. 555 ss.

²² Contemplata espressamente, ad esempio, dall’art 169 *ter* del regolamento interno del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia.

²³ Cfr. artt. 9; 24, comma 3; 25. Si veda anche la legge regionale n. 17/2007 (*Determinazione della forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale*, ai sensi dell’art. 12 dello Statuto di autonomia) che all’art. 17 prevede la partecipazione della Regione alla formazione del diritto dell’Unione europea.

²⁴ Alcuni spunti in F. BIONDI DAL MONTE, *Per un sistema integrato di interventi e servizi sociali. Sfide e prospettive nel quadro del PNRR e dopo vent’anni dall’approvazione della l. 328/2000*, in *Le Regioni*, n. 4/2021, pp. 779 ss.

- rafforzare il grado di coordinamento tra il Consiglio regionale e le altre Assemblee legislative regionali in questa fase cruciale, soprattutto per quanto attiene ai progetti di carattere interregionale, privilegiando, in particolare, l'apposita sede della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome;

- incentivare gli strumenti di collaborazione con le Assemblee legislative, a livello nazionale ed europeo, favorendo lo scambio di informazioni, la collaborazione e lo scambio di buone prassi al fine di favorire un'efficace partecipazione della Regione al processo di ripresa non solo nazionale ma anche europeo.

In *secondo luogo*, sembra appropriato:

- impegnare la Giunta regionale ad attivarsi affinché la Regione non rimanga ai margini del processo implementativo del PNRR, secondo una reale ispirazione sussidiaria, considerata la presenza di interventi finanziati con fondi europei che, in quanto tali, presentano un potenziale assetto multilivello;

- impegnare la Giunta regionale ad intervenire in tutte le sedi istituzionali statali ed europee affinché siano portate a conoscenza delle medesime le posizioni espresse dal Consiglio regionale in merito ai vari *step* di gestione della fase di ripresa, affinché aumentino i momenti di collaborazione con il potere regionale, anche legislativo, e non esclusivamente con gli esecutivi;

- impegnare il Presidente della Giunta regionale a riferire tempestivamente al Consiglio regionale sul processo di attuazione a livello nazionale del PNRR circa le eventuali decisioni e scelte strategiche intraprese, laddove, in particolare, comportino ricadute sul territorio regionale;

- impegnare il Presidente della Giunta regionale a presidiare attraverso la sua diretta partecipazione le varie sedi decisionali previste nell'ambito della *governance* del PNRR;

- impegnare la Giunta regionale a fornire alle competenti Commissioni consiliari il supporto documentale e informativo necessario per l'esame delle iniziative legate all'implementazione a livello regionale del PNRR, in un'ottica di condivisione e di leale collaborazione per la definizione di una posizione regionale unitaria;

- impegnare il Presidente e la Giunta della Regione ad informare il Consiglio in merito alle osservazioni della Commissione europea e delle altre Istituzioni europee sulle riforme, intraprese o da intraprendere, e sulle eventuali posizioni assunte a livello europeo e nazionale dalla Regione, con particolare attenzione a quelle assunte in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alle ulteriori attività di partecipazione della Regione alle decisioni relative alla fase di implementazione euro-nazionale del PNRR.

In *terzo, ed ultimo, luogo*, sarebbe auspicabile:

- promuovere un modello di *governance* multilivello, rafforzando le competenze in capo alle autorità regionali che restano gli attori più adatti a programmare ed effettuare gli interventi grazie al loro radicamento territoriale;

- accrescere l’apporto della Regione in tutte le fasi di programmazione e realizzazione dei progetti contemplati dal PNRR, assicurandone un reale coinvolgimento nel percorso euro-nazionale di ripresa e resilienza;

- seguire la direzione di una programmazione coordinata tra le diverse fonti di finanziamento (europee, nazionali, regionali) destinate al rilancio economico-sociale del territorio della Regione, in modo da attingere a tutte le risorse disponibili per attivare ogni azione utile alla ripresa, scongiurando sovrapposizioni di misure e finanziamenti sugli stessi settori ed iniziative, secondo un percorso di collaborazione istituzionale e di coinvolgimento e confronto fra tutti i livelli territoriali;

- proseguire, anche alla luce degli obiettivi prioritari e dei settori di intervento individuati dalla Commissione nel suo Programma di lavoro, nella destinazione delle risorse, secondo una visione che non sia una semplice sommatoria di iniziative da finanziare, ma il risultato di un disegno coerente e organico, declinato in misure di riforma e di investimenti coerenti e sinergici per tutti i territori della Regione.

4. Qualche spunto conclusivo: un momento cruciale per le Assemblee legislative.

In considerazione di quanto precede e volendo trarre le fila del discorso, non si può non porre l’accento sul ruolo fondamentale che i Consigli regionali sono chiamati a svolgere, nell’esercizio delle loro competenze, nel favorire i percorsi di semplificazione (amministrativa, ma prima ancora normativa) che il d.l. n. 77/2021, sulla base delle linee di sviluppo individuate dal PNRR, considerano una precondizione per una tempestiva ed efficace realizzazione del Piano. Su questo terreno si misurerà la capacità dei Consigli regionali di individuare soluzioni che coniughino in maniera virtuosa celerità nelle procedure ed attenzione alle garanzie²⁵.

In definitiva, è profonda convinzione di chi scrive che, unicamente attraverso un effettivo coinvolgimento del piano regionale e, in particolare, del Consiglio regionale nella fase “euro-nazionale”²⁶ di gestione ed attuazione del *Next Generation EU*, del *Recovery and Resilience*

²⁵ Si v. a questo proposito la recente monografia di C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa secondo il PNRR*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

²⁶ Impiega questa felice espressione N. LUPO, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell’attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell’attuazione del PNRR)*, cit., p. 15. V., in merito, anche G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e l’impatto sulla forma di governo italiana*, in *Ciclo di seminari sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, *Luiss School of Government*, Roma, 7 marzo 2022. Più in generale, sulla nozione di «sistema parlamentare euro-nazionale», cfr., *ex multis*, A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, pp. 1 ss.

Facility, nonché del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sarà possibile valorizzare appieno un momento cruciale, e forse unico, per le sorti della nostra Regione, permettendo, al contempo, di garantire una corretta implementazione, anche a livello periferico, del *Programma di lavoro della Commissione per il 2022*, che sulle allocazioni contemplate da questi due strumenti finanziari fa fortemente leva²⁷.

²⁷ Per un'analisi dell'impatto macroeconomico dei fondi stanziati nell'ambito del NGEU per l'Italia, si rinvia a R. CANELLI, G. FONTANA, R. REALFONZO, M. VERONESE PASSARELLA, *L'efficacia del Next Generation EU per la ripresa dell'economia italiana*, in *Economia e Politica*, 17 marzo 2021. A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, n. 23/2022, pp. 154-155; G. CENTURELLI, «Next Generation Eu» e fondi strutturali. *L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2022, pp. 27 ss. Alcuni spunti sul punto anche in L. MELICA, "Whereas this is a moment of truth for the Union that will determine its future". *Tra atti e parole delle Istituzioni europee nella lotta contro la pandemia*, in *DPCE online*, n. 2/2020, pp. 2265 ss.

