

Unione Province d'Italia



UPI

[TITOLO DEL DOCUMENTO]

Audizione Commissioni Bilancio e Affari Europei Senato della Repubblica

1 MARZO 2021

www.provinceditalia.it

1. Il PNRR, il piano attuale e le necessarie modifiche

Il nuovo Governo si appresta a dovere intervenire sul Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza approvato dal Governo Conte. Un documento che è stato il risultato di un lungo percorso di confronto nel quale anche le Province sono state chiamate a partecipare in maniera fattiva sia nei tavoli del CIAE che nelle Cabine di regia che si sono svolte in questi mesi.

Il pieno coinvolgimento delle Associazioni degli Enti locali ha rappresentato un valore aggiunto, tanto che molte delle modifiche avvenute nel tempo sono discese proprio dalla collaborazione e dall'accoglimento delle proposte dei rappresentanti dei territori.

Questo valore aggiunto non deve andare disperso e anzi deve consolidarsi nell'azione che il Governo Draghi avvierà sul Piano, confermando il pieno coinvolgimento delle rappresentanze di Comuni, Province e Regioni nella programmazione, gestione e attuazione del PNRR.

Si tratta di proseguire sulla strada del miglioramento dell'intervento, che è strategico per il Paese, su cui ancora alcuni nodi importanti debbono essere sciolti per potenziarne l'efficacia.

Infatti, se nel PNRR si sostiene che occorre una "nuova politica territoriale" e si sottolinea tra gli obiettivi proprio la riduzione della frattura tra città e campagna e tra centro e periferia - un fenomeno che ha prodotto l'aumento dei divari territoriali in maniera assolutamente trasversale e non solo tra nord e sud e che ha tra le cause anche l'abbandono delle politiche provinciali di sviluppo economico dei territori - tale asserzione non è poi chiaramente riscontrabile nelle missioni in cui si articola.

Occorre invece assicurare al Piano un respiro davvero inclusivo, valorizzando la straordinaria opportunità del PNRR di promuovere una ripresa dello sviluppo su tutto il territorio nazionale che sia equa, che garantisca la coesione sociale e territoriale e che punti ad uno sviluppo duraturo e sostenibile. Per questo, i progetti su cui si andrà ad investire, dovranno assicurare, attraverso l'analisi dell'impatto, il raggiungimento su tutto il territorio degli obiettivi definiti dal piano: dalla ripresa economica a quella occupazionale, dalla coesione sociale al potenziamento delle aree deboli.

Si tratta di principi su cui il Piano deve essere ancora più puntuale, e che devono considerarsi propedeutici al raggiungimento dell'obiettivo verso cui siamo tutti impegnati: di rilanciare gli investimenti e lo sviluppo economico.

a) La centralità dei sistemi territoriali nella governance del Piano

Il PNRR non assegna ancora chiaramente ai sistemi territoriali il ruolo da protagonista nel coordinamento, programmazione e attuazione degli interventi previsti.

Regioni, Province e Comuni sono le istituzioni cui, necessariamente, sarà indispensabile demandare la messa a terra non solo degli investimenti territoriali, ma delle principali azioni individuate per promuovere la ripresa economica e sociale.

Stante questo ruolo chiave, è evidente che i sistemi territoriali devono trovare pari centralità anche nella governance di gestione del PNRR che sarà individuata.

Regioni, Province e Comuni dovranno avere un chiaro riconoscimento all'interno della Cabina di regia nazionale centrale che, a nostro parere, dovrà essere individuata per accompagnare e monitorare l'attuazione del Piano.

Per garantire poi la rapidità e l'efficacia dell'attuazione degli investimenti, occorre prevedere il finanziamento diretto a Comuni e Province delle azioni che saranno loro assegnate.

b) La necessaria semplificazione amministrativa e Riforma del TUEL

Il PNRR ha l'ambizione di affrontare dei nodi strutturali per lo sviluppo del Paese, recuperando i ritardi accumulati nel tempo, ma per raggiungere i suoi obiettivi deve essere accompagnato da azioni trasversali tra le quali è prioritaria la riforma amministrativa.

C'è bisogno di una semplificazione dell'organizzazione e delle procedure amministrative che metta in condizione tutta la pubblica amministrazione di migliorare la capacità di progettazione e realizzazione degli investimenti.

In questa prospettiva, dopo anni di destrutturazione del sistema amministrativo locale, per l'UPI è necessaria e urgente una revisione del TUEL che restituisca forza alle Province e le valorizzi come istituzioni di semplificazione del governo del territorio, ricostruendo un sistema di governo locale funzionale e rispondente ai bisogni delle comunità.

c) La riforma della PA e il rafforzamento della capacità amministrativa delle Province per il pieno utilizzo degli investimenti

Il PNRR, anche accogliendo la principale delle proposte avanzate dall'UPI e dalle altre rappresentanze delle istituzioni locali, prevede Piani di investimento generalizzati per temi sui territori, nei settori chiave del programma, a partire dalla rivoluzione energetica, alla coesione territoriale, alla mobilità.

Tuttavia, manca ancora quel legame tra politiche per gli investimenti e riforma della PA che è a nostro parere propedeutico al pieno utilizzo dei fondi nei tempi definiti.

In questa prospettiva, occorre da una parte potenziare ulteriormente la propensione agli investimenti sul patrimonio pubblico locale, dalle infrastrutture viarie al contrasto al dissesto idrogeologico, alla realizzazione di edilizia scolastica di nuova generazione 4.0.

Dall'altra è necessario portare a termine riforme in grado di assicurare il miglioramento e il rafforzamento della capacità organizzativa della Pubblica Amministrazione, in particolare della PA locale.

La capacità di messa a terra degli investimenti sarà infatti fortemente condizionata dalla possibilità delle istituzioni locali, Province e Comuni, di disporre di personale qualificato per programmare, progettare e portare a termine gli investimenti in opere pubbliche.

Le Province, in particolare, avranno la responsabilità non solo di attuare quanto di loro competenza, ma anche di coordinare e supportare i comuni, in particolare piccoli e medi.

A questo scopo è indispensabile che nell'ambito del PNRR si provveda al rafforzamento della capacità amministrativa delle Province, in particolare come Centri di Competenza per la progettazione, Uffici Europa e Stazione appaltante per l'attuazione degli investimenti e per la promozione della digitalizzazione dei sistemi locali, attraverso un Piano straordinario di assunzioni per il rafforzamento del personale.

d) La centralità degli investimenti territoriali

Il PNRR ha delimitato la tabella dei finanziamenti assegnati a ciascuna azione, ma non ha definito una chiara classificazione tra i nuovi ed i vecchi investimenti. Manca una chiara distinzione tra le risorse che derivano dal quadro pluriennale di finanza pubblica (specificando qual è l'importo delle risorse già impegnato e quale l'importo che resta da impegnare), le risorse che derivano dai fondi europei di coesione e le risorse imputabili al NGEU.

Regioni, Province e Comuni devono avere contezza rispetto alle fonti di finanziamento previsti per gli investimenti individuati in modo da verificare quanto delle nuove azioni sarà coperto con risorse dedicate nell'ambito di questo Piano.

Allo stesso tempo, occorre individuare puntualmente "chi fa cosa" relativamente alle diverse Missioni del PNRR: considerato che gli enti locali sono essenziali per la rapida realizzazione di molti degli investimenti previsti, è evidente che una scelta di accentrare le risorse destinate a questi interventi a livello centrale o a livello regionale non è funzionale in primo luogo rispetto alla tempistica, che ne risulterebbe fortemente rallentata.

C'è poi il tema delle semplificazioni delle procedure d'appalto. Nel PNRR si dà per acquisito che questo processo sia già stato completato con il cosiddetto "Decreto Semplificazioni", che viene richiamato quale strumento utile a garantire l'accelerazione delle procedure.

Invece, anche considerando che tale normativa ha valenza esclusivamente fino al 31 dicembre 2021, e pertanto non è sufficiente neanche in linea temporale, il suddetto decreto non può comunque essere considerato esaustivo.

La necessità di semplificazioni del Codice dei Contratti non è infatti risolta dal decreto, che interviene solo con un primo passo in avanti, del tutto insufficiente e inefficace nella gestione della mole di investimenti e della tempistica estremamente rapida che impone il PNRR.

6.2 Le proposte delle Province per l'implementazione degli interventi su missioni e componenti

Accanto a queste indicazioni di interesse generale, le Province propongono una serie di modifiche puntuali alle singole linee di intervento, per proseguire attraverso la collaborazione con Governo e Parlamento nel percorso di miglioramento del Piano.

Missione 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura

Il PNRR individua nella digitalizzazione della PA una delle azioni prioritarie per favorire la ripresa e la resilienza, in linea con le indicazioni dell'Unione Europea. È evidente però che la sola digitalizzazione, senza un percorso di valorizzazione e rafforzamento della capacità organizzativa della Pubblica Amministrazione, in particolare di quella locale, non può essere efficace.

Occorre utilizzare l'opportunità del PNRR per declinare a livello locale la creazione di poli territoriali che vedano nelle Province il soggetto istituzionale in grado di svolgere, con risorse e strutture adeguate e con personale specializzato, le funzioni a supporto dei Comuni, come richiesto dagli enti locali del territorio, con Centri di Competenza per la progettazione (nazionale ed europea) e la realizzazione degli investimenti diretti e indiretti (stazioni uniche appaltanti) e per la promozione della digitalizzazione dei sistemi locali, in ogni provincia o città metropolitana.

Serve dunque un Piano straordinario di assunzioni che consenta l'immissione in ogni Provincia (Città metropolitana) di personale tecnico specializzato, in grado di assicurare capacità di programmazione ed un adeguato coordinamento dei territori.

Nell'ambito di questo piano assunzionale, occorrerà anche assicurare il necessario personale specialistico che dovrà garantire la tempestiva implementazione e il continuo aggiornamento di Banche Dati Strategiche, a supporto della programmazione e realizzazione degli investimenti (come, ad esempio, i dati statistici territoriali e l'Anagrafe della Edilizia scolastica) nonché di vigilanza sui tempi di attuazione e di analisi degli impatti socio-economici e territoriali.

Missione 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica

Questa missione prevede alcune linee di intervento molto importanti per le Province e di immediato impatto sulle comunità.

In particolare, la terza componente "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici" punta all'efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico con priorità alle scuole, che sono i luoghi in cui si formano oltre 8 milioni di studenti nel Paese, di cui oltre 2,5 milioni nelle scuole secondarie superiori, per le quali, in particolare, è urgente un investimento straordinario.

Nell'ambito di questo intervento è dunque necessario specificare che una quota delle risorse sarà espressamente indirizzata alla realizzazione di 100 nuove scuole secondarie superiori - innovative, digitali e sostenibili dal punto di vista energetico - una per ogni Provincia e Città metropolitana.

Inoltre, occorre specificare che la quarta componente, "Tutela del territorio e della risorsa idrica", che interverrà con investimenti volti a contrastare il dissesto idrogeologico, a promuovere la forestazione e la tutela dei boschi, a intervenire sugli invasi e sulla gestione sostenibile delle risorse idriche e sulle infrastrutture verdi deve essere riferita ai sistemi territoriali integrati di area vasta, cioè anche di livello provinciale, e non alle sole aree urbane.

In particolare, vanno considerati interventi a contrasto del dissesto idrogeologico anche le opere di consolidamento e di messa in sicurezza della viabilità provinciale secondaria, cui va dedicato un

apposito piano di finanziamento a favore sia delle infrastrutture viarie che dei ponti, viadotti e gallerie.

Quanto poi ai Centri di competenza territoriali per l'economia circolare a supporto del sistema produttivo" previsti dalla Missione, si ritiene che questi possano collocarsi a una dimensione provinciale, recuperando e valorizzando un ruolo delle province nel campo dello sviluppo sostenibile.

Missione 3. – Infrastrutture per una mobilità sostenibile

Nell'ambito di questa missione, una quota consistente delle risorse a disposizione è destinata alla prima componente, "Alta velocità di rete e manutenzione stradale 4.0", focalizzandosi sulle grandi linee di comunicazione del Paese, innanzitutto quelle ferroviarie.

Tuttavia, si prevedono anche alcuni investimenti per la messa in sicurezza e il monitoraggio digitale di viadotti e ponti stradali.

Tale intervento, che riteniamo quanto mai urgente, non può essere esclusivamente riservato alla rete viaria nazionale, ma deve ricomprendere un piano di monitoraggio degli oltre 30.000 ponti, viadotti e gallerie che insistono sulla rete viaria secondaria provinciale.

Missione 5 – Inclusione e coesione

Questa missione presenta la necessità di prevedere una forte programmazione e visione unitaria dei singoli interventi in chiave di sistemi territoriali.

Infatti, le tre componenti nella quale è articolata la missione hanno tutte una forte valenza locale ma non sono attuabili in microaree.

Questo con particolare riguardo alla terza componente "Interventi speciali di coesione territoriale", che prevede il rafforzamento della Strategia nazionale delle aree interne rilanciata dal Piano Sud 2030.

Un Piano che troverebbe una maggiore efficacia di azione e attuazione nell'assegnazione alle Province di un ruolo chiaro di regia e di coordinamento degli interventi, in stretto raccordo con gli enti locali direttamente interessati allo sviluppo delle aree interne.

In particolare, si propone di esplicitare che nella strategia di rafforzamento per le aree interne una quota significativa delle risorse a disposizione riguardi le infrastrutture viarie provinciali e le infrastrutture materiali ed immateriali che permettano di collegare le aree interne ai servizi presenti nelle aree sviluppate (attività produttive, ospedali, scuole, ...).