

AUTONOMIE TERRITORIALI, SISTEMA CAMERALE E PNRR: QUALE CONTRIBUTO ALLO SVILUPPO DEI TERRITORI? ESPERIENZE E PROSPETTIVE

Piero Antonelli (*)

Sommario: 1. *Il Pnrr: strategia ed obiettivi per l'Italia di domani.* – 2. *La scelta del Governo: il pieno coinvolgimento dei territori.* – 3. *La territorializzazione degli investimenti.* – 4. *Le misure di diretta gestione delle province.* – 5. *Le riforme strategiche: la nuova p.a. e la riforma dei contratti pubblici.* – 6. *Il ruolo chiave del personale.* – 7. *La crisi internazionale: l'impatto e i rischi.* – 8. *Conclusioni.*

1. *Il Pnrr: strategia ed obiettivi per l'Italia di domani*

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza si pone un obiettivo ambizioso: lasciare alle generazioni future un nuovo modello di sviluppo capace di costruire una crescita economica più robusta, sostenibile e inclusiva, che permetta all'Italia di superare quelle frammentazioni che rendono il Paese ancora troppo fragile.

Una delle priorità trasversali del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) riguarda la riduzione dei divari territoriali che caratterizzano il nostro Paese. Non solo tra Nord e Sud ma anche tra i centri maggiori e le zone periferiche.

Ciò dovrà avvenire attraverso investimenti in diversi settori: dalle infrastrutture alla mobilità sostenibile, dagli interventi per sanità e sociale a quelli per la digitalizzazione.

2. *La scelta del Governo: il pieno coinvolgimento dei territori*

La stesura del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano è stata da subito un grande lavoro di gruppo: il livello di partecipazione alla definizione delle missioni, degli obiettivi, della scelta delle priorità è stato totale.

Governo, Parlamento, regioni, province e comuni hanno, insieme, scritto questo Piano.

Questa collegialità si è poi confermata e rafforzata nell'avvio del percorso di attuazione. Le istituzioni territoriali sono coprotagoniste insieme al Governo in tutte le strutture decisionali che sono state costituite per accompagnare l'attuazione.

La Cabina di regia politica, il confronto continuo in Parlamento, le strutture dei singoli ministeri, il tavolo di partenariato, fino ai tavoli tecnici lavorano ormai in raccordo ed è evidente che si stanno costruendo nuovi metodi di collaborazione tra il Governo centrale e le istituzioni locali.

3. *La territorializzazione degli investimenti*

A regioni, province, città metropolitane, comuni è affidata la gestione di oltre il 40% delle risorse europee assegnate all'Italia, più di 66 miliardi di euro, ma l'impegno degli enti territoriali non si esaurisce nella sola messa a terra degli investimenti.

In questo quadro, i comuni e le città metropolitane sono gli attori principali, con circa 40 miliardi di euro di investimenti da portare a termine: dalla costruzione degli asili nido ai progetti di rigenerazione urbana, dagli investimenti per la cultura e il turismo a quelli per il sociale.

Alle province spetta il compito di rendere sicuri, moderni ed ecologici gli oltre 5.100 edifici delle scuole superiori e avranno anche l'opportunità offerta dal Piano nazionale complementare al Pnrr di intervenire sulle infrastrutture viarie destinate alle aree interne, con l'obiettivo di realizzare nuove reti di collegamento in grado di sostenere la crescita economica e sociale di questi territori.

4. *Le misure di diretta gestione delle province*

Investimenti scuole superiori

Il Pnrr stanziava quasi 2 miliardi (1,1+850 mln) per la messa in sicurezza e realizzazione delle scuole secondarie superiori. Saranno realizzati 1.500 interventi in altrettante scuole su tutto il territorio nazionale.

Il bando Nuove scuole assegna 1,1 miliardi per 216 enti locali: 189 comuni, 6 città metropolitane, 21 province.

L'obiettivo è di costruire la scuola del futuro: innovativa, sostenibile, sicura e inclusiva; di garantire il diritto allo studio, le competenze digitali e le capacità necessarie per cogliere le sfide, superando ogni tipo di disparità e contrastando la dispersione scolastica, la povertà educativa e i divari territoriali.

Una scuola che svolge a pieno il ruolo educativo strategico per la crescita del Paese e forma cittadine e cittadini consapevoli, in grado di potere essere determinanti nello sviluppo dell'Italia di domani.

Grazie a questi fondi saranno costruite 27 nuove scuole secondarie superiori, con un investimento di 291 milioni.

(*) Direttore generale dell'Unione Province d'Italia (Upi).

Investimenti strade

Il Pnrr non consente investimenti sulle strade secondarie.

Il confronto e la collaborazione tra Upi e Ministero delle infrastrutture per la mobilità sostenibile hanno però portato ad un importante cambio nella visione strategica rispetto all'opera di infrastrutturazione del Paese.

Ciò si è tradotto in diverse forme di finanziamento mirate alla messa in sicurezza e riqualificazione della rete viaria provinciale quale rete in grado di ridurre i divari territoriali.

In particolare:

- oltre 3,4 miliardi dal 2022 al 2036 sono stati destinati alla messa in sicurezza e modernizzazione della rete viaria secondaria provinciale, consentendo anche, per la prima volta, costruzione di nuove strade, all'insegna dell'innovazione e della sostenibilità ambientale;

- 1,4 miliardi per la messa in sicurezza e nuova costruzione di ponti e viadotti.

Risorse che si aggiungono a quelle già previste dal 2020 e che portano ad un totale di 6,7 miliardi l'investimento per le strade provinciali e di 2,5 miliardi quello per la messa in sicurezza dei ponti e dei viadotti.

Il caso della viabilità delle aree interne

L'unico investimento per la viabilità provinciale è quello previsto dal Piano nazionale complementare al Pnrr che prevede un investimento di 300 milioni.

In questo caso l'impegno delle province è duplice: non solo sono i soggetti attuatori degli interventi, ma hanno gestito e diretto tutta la fase iniziale, di coordinamento delle assemblee dei comuni delle aree interne.

È un nuovo modello di gestione degli investimenti sul territorio, che coglie a pieno il ruolo delle Province come istituzioni motori dello sviluppo locale.

5. Le riforme strategiche: la nuova p.a. e la riforma dei contratti pubblici

Il dispositivo di ripresa e resilienza non prevede solo "risorse finanziarie da impiegare per investimenti" ma anche "riforme": cambiamento della pubblica amministrazione, innovazione e digitalizzazione, riorganizzazione e semplificazione dei processi, riqualificazione del personale, formazione continua.

Si tratta, in questi casi, di misure essenziali e strategiche. Il Pnrr corre ad una velocità che non è ancora quella della p.a. italiana e ha bisogno di conoscenze e professionalità che spesso non si trovano negli uffici degli enti locali, a partire da quelli dei piccoli comuni.

Queste riforme devono portare a:

- migliorare l'accesso alla p.a., rendendolo un luogo attrattivo per i talenti;
- semplificarne le procedure per rendere più facile il rapporto con i cittadini e le imprese;
- innovare l'organizzazione interna, investendo sulla formazione dei dipendenti per migliorarne le competenze e favorirne la crescita professionale;
- raggiungere una completa digitalizzazione ancora molto lontana nei nostri uffici pubblici;
- velocizzare la tempistica che, oggi non è in linea con quella degli altri Paesi partner e non ci consente di cogliere a pieno le opportunità offerte dall'Unione europea.

Altre riforme amministrative essenziali su cui l'Italia si è impegnata con la Ue nel Pnrr è quella relativa alla disciplina dei contratti pubblici, che è stata affrontata con la l. 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici".

La delega prevede una semplificazione complessiva della disciplina degli appalti e punta a ridefinire e rafforzare la disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, con l'obiettivo "di conseguire la loro riduzione numerica, nonché l'accorpamento e la riorganizzazione delle stesse, anche mediante l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche".

Occorre ricordare che, sui 76 enti delle regioni a statuto ordinario, sono 56 le province che hanno attivato in questi anni una stazione unica appaltante a servizio dei comuni del proprio territorio, convenzionando oltre 1.500 comuni dei 3.850 potenzialmente interessati.

In piena pandemia e con tutte le limitazioni imposte dalle restrizioni sanitarie, le stazioni uniche appalti provinciali hanno gestito oltre 1.800 gare per un importo di più di 2,1 miliardi di euro.

6. Il ruolo chiave del personale

La ricaduta organizzativa delle fasi di attuazione dei progetti del Pnrr e Pnc è rilevante e richiede un rafforzamento strutturale degli enti non solo "temporaneo e straordinario".

Con l'entrata in vigore del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione sulla nuova disciplina delle assunzioni di personale nelle province e nelle città metropolitane, le province potranno finalmente programmare le loro assunzioni, dopo anni di blocco totale o di *turn over* inferiore al 100%.

Il nuovo personale è la chiave per completare il processo di costruzione delle province quali enti per gli investimenti sul territorio e di semplificazione dell'amministrazione.

Occorre specializzare la nuova provincia attraverso l'immissione di personale altamente professionalizzato rispetto a tutto il processo che riguarda gli investimenti: tecnici, progettisti, esperti nelle procedure di gare, informatici.

Le province dovranno realizzare o aggiornare i piani di riassetto organizzativo in modo da rispecchiare la nuova missione degli enti e favorire la formazione di "uffici di coordinamento e controllo sull'attuazione del Pnrr a livello locale" anche in forma associata e di area vasta per seguire gli enti in maggiore difficoltà organizzativa.

7. La crisi internazionale: l'impatto e i rischi

Il percorso di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza fin qui realizzato dall'Italia, che ha portato al pieno raggiungimento dei primi 51 obiettivi stabiliti anche grazie alla forte collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti, Stato, regioni, province e comuni per primi, rischia una battuta d'arresto a causa delle conseguenze della crisi internazionale.

L'avvio della fase attuativa delle missioni, infatti, avviene quando ancora la crisi sanitaria non è risolta ma soprattutto è resa ancora più complicata dalle conseguenze aperte a seguito degli scenari drammatici causati dall'attacco della Russia contro l'Ucraina.

È evidente quanto l'instabilità internazionale stia avendo effetti impreveduti e pesantissimi rispetto a due fattori cruciali: i costi energetici e i costi delle materie prime.

Il fenomeno dei fortissimi rincari dell'energia e di alcune materie prime, unito ai ritardi nell'approvvigionamento degli stessi materiali, rischia di allungare i tempi e di mettere a rischio il rispetto dei tempi previsti dal Pnrr.

L'aumento dei costi energetici, che in media è del 30%, e l'aumento dei prezzi delle materie prime, in una tendenza costante che sta producendo perfino l'impossibilità a reperire materiali, sta facendo letteralmente saltare i quadri economici dei piani di investimento.

Una emergenza che è generalizzata, ma che ha evidentemente effetti gravi nel caso dei progetti attuativi del Pnrr di regioni, province e comuni, cui è affidato il 40% delle risorse.

Occorre prevedere un'integrazione dei finanziamenti per far fronte alle rilevanti esigenze di revisione prezzi, che oggi sarebbero a carico di comuni, province e città metropolitane, in modo non compatibile per la tenuta dei bilanci degli enti locali.

8. Conclusioni

La prima considerazione che assume rilevanza è l'aspetto innovativo delle caratteristiche fondamentali dei progetti del Pnrr da realizzare; non sono "programmi di spesa" ma "programmi di *performance*".

Ciò significa che sia gli investimenti, sia le riforme, devono essere programmati per realizzare "*milestone*" e "*target*": intendendo per *milestone* il completamento di fasi fondamentali per l'attuazione, sia fisica, sia procedurale dei progetti, e per "*target*" obiettivi determinati e specifici, quantificati, cioè ai quali si possono associare "indicatori misurabili".

Il tutto per ottenere benefici reali e misurabili sull'economia insediata e sullo sviluppo locale nonché sull'azione della pubblica amministrazione.

Non risulta sufficiente l'osservanza dei tempi di impiego delle risorse nella realizzazione dei progetti d'investimento o nell'impostazione e realizzazione della strategia di riforme per potenziare equità, efficienza e competitività del Paese.

La Comunità europea eroga le risorse sulla base del "soddisfacente adempimento di *milestone* e *target*", che devono accertare i progressi compiuti, e non alla spesa sostenuta nel tempo.

La seconda considerazione è che, in tale contesto, la Corte dei conti può esercitare un ruolo importante attuando un controllo collaborativo reale e costruttivo.

L'art. 22 del d.l. n. 76/2020, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", espressamente disciplina il controllo concomitante della Corte dei conti per accelerare gli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale,

Pertanto, la visione del legislatore è finalizzata ad un controllo che garantisca l'accelerazione degli interventi pubblici e il rilancio dell'economia, nel perimetro complessivo di politiche di semplificazione e digitalizzazione dei procedimenti.

La scelta è quella di un controllo concomitante con la gestione.

Non a caso il citato art. 22 rinvia al controllo concomitante di cui all'art. 11 della l. n. 15/2009, recante la delega per l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e per l'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Di particolare interesse ai nostri effetti è il ruolo delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nei confronti delle gestioni pubbliche regionali e degli enti locali di cui al terzo comma dell'art. 11 citato.

In un'ottica di "accompagnamento" degli enti chiamati ad attuare i progetti del Pnrr e a realizzare le riforme, la Corte dei conti è chiamata dalla legge a favorire la strutturazione e il funzionamento dei controlli interni degli enti locali, anche in un'ottica di "*audit*".

A favorire il governo dei conti e della gestione economico finanziaria degli enti nella nuova visione dei programmi di *performance*.

A facilitare lo sviluppo delle professionalità degli operatori pubblici e del loro orientamento al risultato misurabile e concreto per i territori di riferimento.

A orientare il controllo da un aspetto meramente formale e ispettivo verso un “controllo guida”, pur nella garanzia delle prerogative che la Costituzione assegna alla Corte.

* * *