

IN CONCLUSIONE DEI LAVORI DELLA PRIMA GIORNATA

Enrico Giovannini (*)

Il primo punto che vorrei sottolineare è che, nonostante l'enorme scetticismo che ha accompagnato l'avvio del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) italiano, non solo abbiamo centrato gli obiettivi di fine 2021, ma, come ieri il Mef ha indicato, abbiamo centrato anche quelli del primo semestre 2022. Inoltre, per ciò che riguarda il nostro ministero, come apparirà del rapporto che uscirà tra qualche giorno, posso anticipare che abbiamo anche anticipato diversi obiettivi previsti per il secondo semestre del 2022. Questo vuol dire che va tutto bene? Che è tutto a posto? Che non ci sono problemi? Ovviamente no, ma vorrei solo sottolineare quanto lavoro c'è dietro a tutto questo e non mi riferisco solo al lavoro del Governo, ma anche a quello del Parlamento, delle altre istituzioni coinvolte e, naturalmente, il lavoro di chi sul territorio sviluppa e realizza progetti per cambiare il nostro Paese, magari rendendo concrete idee che, come abbiamo sentito anche poco fa, sono state bloccate per anni dalla mancanza di risorse.

Come sapete, il nostro Ministero è responsabile di più di 61 miliardi di fondi derivanti dal Pnrr e dal Piano nazionale complementare (Pnc). Alcuni dei progetti che potranno essere realizzati grazie a queste risorse vengono, effettivamente, da molto lontano: mi riferisco, ad esempio, alla circonvallazione ferroviaria di Trento, che è dei primi anni duemila. Ma in base alla nuova impostazione che ho voluto dare al lavoro del Ministero, non verrà semplicemente realizzato un progetto vecchio, ma grazie ad una serie di nuove linee guida e al coinvolgimento della comunità locale, si tratterà di un progetto ripensato alla luce dei criteri di sostenibilità, sui quali tornerò successivamente. Infatti, da un lato, l'obbligo di rispettare il principio *do not significant harm* (DNSH), cioè di non danneggiare significativamente l'ambiente, che l'Unione europea ha posto alla base del Pnrr e che noi abbiamo preso molto seriamente, ha richiesto una rivisitazione del progetto di fattibilità tecnico-economica su cui disegnare l'appalto integrato, che a sua volta consentirà di procedere con rapidità alla realizzazione delle opere stesse. Dall'altro, il progetto presentato da Rete ferroviaria italiana (Rfi) è stato modificato attraverso il dibattito pubblico, che ha coinvolto migliaia di cittadini, numerose associazioni, le comunità locali. Ovviamente, non tutte le opinioni sono state inserite nel progetto definitivo, ma è stato dimostrato che le nuove regole del dibattito pubblico, che ho voluto inserire come momento fondamentale per le grandi opere del Pnrr, funzionano.

Il secondo aspetto che desidero porre alla vostra attenzione è che le "grandi opere" finanziate dal Pnrr e da altre fonti sono ora inserite in un quadro programmatico di medio e lungo termine, descritto nei documenti elaborati dal Ministero riguardanti le strategie relative al sistema ferroviario, al sistema stradale e autostradale, alla mobilità ciclistica, allo sviluppo del sistema degli aeroporti, alle infrastrutture idriche, ecc. Grazie allo sviluppo di questi piani è possibile valutare come le singole opere si inseriscano in una visione futura del Paese basata sull'interconnessione e l'accessibilità come principi guida. Ad esempio, entro il 2031 verranno connessi per ferrovia 17 aeroporti, oltre ai 7 già connessi, e questo cambia, significativamente, il modo di immaginare i piani aeroportuali, evitando che gli aeroporti siano delle monadi, ma siano parte di un sistema logistico, nazionale e internazionale, moderno, efficiente e sostenibile, anche per centrare gli obiettivi di riduzione delle emissioni definiti a livello europeo e i nuovi requisiti del pacchetto europeo *Fit-for-55*.

Il terzo punto ha a che fare con l'attenzione posta sul Pnrr. Va benissimo concentrare la discussione pubblica sul Pnrr, ma ormai, grazie ai fondi europei, ai fondi nazionali, alle decisioni del Governo con la legge di bilancio per il 2022, dobbiamo guardare al di là del Piano per preparare la seconda parte della "partita", quella cioè che va oltre il 2026. Come detto, per l'area di competenza del Ministero, il Pnrr vale oltre 61 miliardi, ma il quadro complessivo derivante dall'insieme delle decisioni assunte durante il Governo Draghi a valere sulle diverse risorse vale circa 105 miliardi di euro, con investimenti programmati fino al 2032 che riguardano la trasformazione della mobilità locale, nazionale e internazionale, la tutela delle risorse idriche, la rigenerazione urbana e molti altri aspetti.

Oltre che sugli aspetti legati alla pianificazione, cioè al "cosa fare", il Ministero si è molto concentrato anche sul "come" realizzare le nuove infrastrutture, alla luce dei principi della sostenibilità. Fondamentali da questo punto di vista sono le linee guida emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici (Csslpp) per la predisposizione dei progetti di fattibilità tecnico-economica, le quali impongono la redazione di una relazione di sostenibilità, che deve indicare come l'opera contribuisca agli obiettivi europei di riduzione delle emissioni e rispetti il principio DNSH, il che vuol dire porre attenzione all'impatto sulla biodiversità, superando la logica delle compensazioni.

Infine, ma non meno importante, vorrei citare come punto cruciale del nuovo modo di programmare e realizzare le infrastrutture il coinvolgimento dei cittadini. Infatti, ho voluto riportare in una posizione centrale del processo decisionale il dibattito pubblico perché non si possono fare i grandi interventi infrastrutturali senza il coinvolgimento delle comunità locali. E se si guarda agli undici dibattiti pubblici sulle grandi opere che sono stati avviati e in vari casi conclusi, la risposta delle comunità locali è stata estremamente positiva, anche perché sono state definite regole chiare,

(*) Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

tempistiche e metodi di dibattito ben determinati, in parte mutuati dagli altri Paesi europei. E spero che questa impostazione venga confermata anche nel prossimo codice degli appalti.

E vengo al tema delle procedure, un tema complesso che ha visto interventi molto importanti negli ultimi anni, e soprattutto nell'ultimo anno, per ciò che concerne le opere del Pnrr. Ovviamente, la verifica della bontà delle decisioni assunte verrà dalla capacità dell'amministrazione di utilizzare queste nuove procedure in modo efficace, testarle sul campo, valutare eventuali controindicazioni (pensiamo ai temi dei rischi di infiltrazione mafiosa, della corruzione, ecc.). Ma non dobbiamo avere paura del cambiamento che abbiamo introdotto con le nuove procedure Pnrr, perché esso ci insegnerà tante cose, da utilizzare per la definizione del nuovo codice. Credo, infatti, che in Italia abbiamo l'esigenza assoluta di sperimentare, verificare e poi rendere, eventualmente, permanenti certe procedure, come quella riguardante le dieci opere dell'allegato IV del d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021. Si tratta di una procedura speciale, imperniata sul Comitato speciale del Cslpp, che consente di lavorare in parallelo e non in sequenza, di svolgere in modo unitario valutazioni di carattere tecnico, ambientale, paesaggistico, di coinvolgere le comunità locali, riconducendo a unità tutte le componenti del processo e, ove necessario, dirimere eventuali conflitti attraverso il ricorso al Consiglio dei ministri. La procedura ha funzionato molto bene per la diga foranea di Genova (9 mesi per tutte le autorizzazioni invece dei 4 anni e mezzo necessari con la legislazione precedente al Pnrr) e anche per altre opere.

Poiché il Parlamento ha appena approvato la nuova legge delega sul codice dei contratti, avremo l'opportunità, anzi il dovere, di travasare nel futuro codice tutto quello che sta funzionando e, magari, cambiare in una direzione imprevista quello che la normativa precedente prevedeva, mettendo da parte quelle modifiche che non hanno invece prodotto risultati. Nel fare ciò dobbiamo essere realisti, guardando in faccia i problemi, ma dobbiamo anche imparare a non guardare la realtà attraverso lo specchio retrovisore. Pensate ai 41 miliardi di affidamenti dell'anno scorso, che rappresentano un record assoluto (il doppio, in qualche caso anche il triplo, rispetto agli anni precedenti) e mostrano come dopo la faticosissima entrata in vigore del codice del 2016 le stazioni appaltanti, nonostante le difficoltà e grazie alle semplificazioni fatte dai governi precedenti, hanno ormai preso dimestichezza con quelle procedure.

Ora, alla luce di questo risultato, mi domando e vi domando se vogliamo veramente di nuovo cambiare tutto, come alcune forze politiche propongono, tra l'altro proprio nel 2023, cioè nel momento in cui si dovrà fare il massimo sforzo per assumere le obbligazioni giuridicamente vincolanti riferite al Pnrr. Sottolineo questo perché nei prossimi mesi ci sarà un lavoro intenso da fare non solo con il Consiglio di Stato, ma anche con gli *stakeholder* privati e con le stazioni appaltanti di diversa dimensione, che ci aiuti a capire effettivamente in che direzione cambiare il codice dei contratti, imparando dalle lezioni anche di questi mesi, per declinare al meglio i criteri che il Parlamento ha fissato con la legge delega.

È proprio in questa direzione che si è già mosso il Governo grazie al d.l. n. 77 e al Pnrr: pensiamo alle condizionalità e alle premialità rispetto al lavoro femminile, al lavoro giovanile, alla tutela del lavoro, alle nuove regole per il subappalto, alla sostenibilità ambientale, le quali rappresentano una straordinaria opportunità per il sistema delle imprese, ma anche per le stazioni appaltanti, per fare un salto di qualità importante. Questi processi vanno però accompagnati con un'adeguata formazione degli operatori. Cosa che abbiamo realizzato con la *Pnrr Academy*, che il nostro Ministero ha lanciato in collaborazione con la Scuola nazionale di amministrazione e alcune università, cioè corsi online sulle nuove procedure Pnrr che hanno coinvolto oltre 15.000 responsabili unici del procedimento (Rup) nelle stazioni appaltanti e non solo. Con questa esperienza abbiamo incontrato tante persone desiderose di aggiornamento, pronte ad imparare le opportunità offerte dalla nuova normativa e impegnate ad evitare di commettere errori, anche alla luce delle buone pratiche che nel nostro Paese si stanno realizzando o si sono già realizzate nel rispetto delle norme.

Ancora due considerazioni con le quali vado a concludere. Il Pnrr è un'operazione veramente titanica per le nostre amministrazioni: per questo c'è bisogno, e il Governo li ha previsti, di interventi di assistenza tecnica, come quelle avviati per il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (Pinqua), in cui Invitalia e Cdp, con l'aiuto dei privati, stanno iniziando ad affiancare i comuni e le regioni che hanno vinto i bandi, così da progettare in modo innovativo, sfruttando i criteri di sostenibilità ambientale e sociale, nonché di digitalizzazione, gli interventi di rigenerazione urbana all'interno di nuovi modi di pensare alle città. Questo sforzo di formazione e affiancamento va proseguito, intensificato e aperto al di là del Pnrr, per aiutare le amministrazioni a fare qualcosa di cui abbiamo assoluto bisogno, e su cui il nostro Paese è in ritardo, cioè la capacità di sviluppare progetti efficienti di *partnership* privato-pubblico, fortemente problematici per motivi giuridici e procedurali.

Nell'ultimo anno, proprio nel campo della rigenerazione urbana ci sono stati investimenti a livello europeo pari a circa 80 miliardi di euro, mentre in Italia sono stati pari a 800 milioni. Le nostre città hanno bisogno di essere rigenerate, i nostri edifici di essere rinnovati, ed è per questo che nella legge sulla rigenerazione urbana, in discussione in Parlamento, chiediamo una delega per aggiornare le norme tecniche e urbanistiche. Infatti, soprattutto dopo le recenti decisioni del Consiglio europeo ambiente dei giorni scorsi, è evidente come la rigenerazione dei quartieri, l'efficientamento energetico, il ripensamento e il miglioramento delle nostre città sarà un tema che ci accompagnerà per i prossimi trent'anni. Non possiamo affrontare questa sfida puntando unicamente su finanziamenti pubblici, ma sappiamo bene che tante operazioni di *partnership* sono finite per ricadere sulle spalle del pubblico, con l'aumento del deficit, del debito pubblico: ecco perché le normative, ma anche la formazione, soprattutto per mettere gli enti locali in grado di operare allo stesso livello del privato, sono così importanti.

Questi erano gli spunti, in qualche caso forse provocatori o divisivi, che volevo condividere con voi, perché il lavoro da svolgere è ancora tantissimo ed è un lavoro che deve svolgere non solo il Governo, ma tutte le istituzioni, tra cui naturalmente la Corte dei conti, che ha un ruolo fondamentale, sia a livello nazionale ma anche a livello locale. È uno sforzo di rinnovamento del Paese che ci impegnerà ancora per anni: i passi compiuti in quest'ultimo anno sono stati tanti, in qualche caso sorprendenti per molti, ma c'è ancora molto lavoro da fare. Quindi, spero che dal confronto di questi giorni emergano idee e suggerimenti perché già nei prossimi mesi, ma anche oltre, avremo bisogno di nuove idee per vincere questa sfida.

* * *