



Dossier

Le Priorità delle Province per il nuovo Governo

Roma, 12 marzo 2021

Sommario

Premessa	2
1. Le Province, un'istituzione nuova	4
1.1 Il percorso mancato di riforma e il completamento indispensabile.	4
1.2 Le modifiche urgenti alla disciplina delle Province	5
1.3 La nuova Provincia nella legislazione regionale	6
Le richieste.....	7
2. Il quadro finanziario: verso una stabilità dei bilanci	8
2.1 Il quadro generale: l'evoluzione degli ultimi anni	8
2.2 Gli equilibri di parte corrente	9
2.3 Gli investimenti e la recente inversione di tendenza	10
2.4 L'autonomia di entrata... mai realizzata	11
Le richieste.....	12
3. Il personale e il rafforzamento della capacità amministrativa	13
3.1 Il quadro generale	13
3.2 Le competenze necessarie: il rafforzamento degli uffici tecnici e di progettazione	14
3.3 Le Stazioni Uniche Appaltanti delle Province	15
3.4 La digitalizzazione negli enti locali	16
Le richieste.....	17
4. La scuola al centro: l'edilizia scolastica elemento chiave del diritto allo studio per una didattica inclusiva digitale in tutto il Paese.	18
4.1 Il patrimonio in gestione	18
4.2 Le risorse per le scuole superiori di Province e Città metropolitane	19
Le richieste.....	20
5. Le infrastrutture viarie strumento di sviluppo	21
5.1 Il patrimonio in gestione	21
5.2 I programmi di investimento finanziati	22
Le richieste.....	24
6. Il PNRR: i territori al centro delle strategie di ripresa	25
6.1 Il PNRR, il piano attuale e le necessarie modifiche	25
6.2 Le proposte delle Province per l'implementazione degli interventi su missioni e componenti	28
6.3 Il PNRR per il Mezzogiorno	32

Premessa

Il nuovo Governo, nello spirito repubblicano sollecitato dalle indicazioni del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, ha il compito di far uscire il Paese dalla situazione di drammatica emergenza sanitaria, economica e sociale causata dalla pandemia.

Le parole pronunciate dal Presidente del Consiglio Mario Draghi nel suo discorso programmatico hanno rappresentato la visione di una Italia che lavora in maniera unitaria per restituire fiducia e sicurezza ai cittadini, raccogliendo le sfide straordinarie che occorre affrontare: la lotta alla diffusione del Covid 19 attraverso un piano vaccinale massivo; il pieno utilizzo delle ingenti risorse garantite dall'UE per far ripartire l'economia del Paese.

Tali obiettivi non possono che cogliere il sostegno convinto delle Province, che insieme a Governo, Regioni e Comuni sono le istituzioni costitutive della Repubblica.

D'altronde il Presidente Draghi ha voluto manifestare, da subito, la volontà di improntare il mandato di governo all'insegna della stretta collaborazione con gli Enti territoriali: Comuni, Province e Regioni. Dapprima, mostrando disponibilità ad ascoltare anche la voce delle Associazioni di rappresentanza delle istituzioni locali nel corso delle consultazioni; in seguito, nelle parole pronunciate in Senato, nella replica al discorso programmatico, con le quali ha voluto sottolineare quanto il coinvolgimento degli Enti locali nell'attuazione del programma di governo sia "non solo inevitabile, ma essenziale".

Il Governo ha dunque chiaro che entrambe le sfide, sia il piano vaccinale che la gestione e attuazione del PNRR, dovranno essere affrontate considerando strategico l'apporto dei territori.

Si tratta di assicurare ai territori, in particolare alle aree del Paese lontane dai grandi centri urbani, un'amministrazione locale stabile, strutturata, con una adeguata dotazione organica che permetta di garantire la massima efficienza possibile, capace di cogliere tutte le opportunità di crescita economica e ripresa occupazionale a favore delle comunità amministrate, così da essere un alleato valido per la lotta alla diffusione del COVID19, come avvenuto fino ad oggi.

D'altronde proprio la crisi sanitaria ha fatto emergere con chiarezza la necessità della gestione dei processi a livello provinciale e di una istituzione, la Provincia, capace di amministrare e governare questa dimensione territoriale.

Infatti, durante la crisi sanitaria, riconoscendo la necessità di queste istituzioni, le Province sono state chiamate ad intervenire in tutti i tavoli - nazionali e locali - per contribuire alla gestione dell'emergenza sulle questioni di maggiore criticità e impatto sulla vita dei cittadini: dalla fruizione in sicurezza della didattica per le scuole superiori sia in presenza che a distanza alla riorganizzazione dei trasporti locali, dalla definizione dei protocolli sanitari per imprese e lavoratori al supporto al mantenimento dell'ordine pubblico.

Occorre ora proseguire nella **costruzione di una Provincia nuova: istituzione della semplificazione e degli investimenti**, in grado di produrre e definire azioni e interventi da tradurre in progetti concreti a favore delle città e dei territori, sui temi che interessano direttamente i diritti dei cittadini e il futuro: dall'opera – prioritaria – di costruzione di nuove scuole moderne, efficienti e

all'avanguardia al monitoraggio e messa in sicurezza delle reti infrastrutturali secondarie, dall'utilizzo delle fonti di energia rinnovabili nel patrimonio pubblico alla digitalizzazione della pubblica amministrazione.

A questo scopo, per assicurare il pieno apporto di tutte le istituzioni, è necessario assicurare che le associazioni di rappresentanza degli enti locali, l'UPI per quanto attiene le Province, abbiano un ruolo chiaro e definito nei tavoli e nelle sedi che il Governo individuerà per affrontare i singoli temi, a partire da quelli strategici, quali: la Cabina di Regia Covid19, la Cabina di regia centrale per l'attuazione del PNRR, il Comitato per la Transizione Digitale, il Comitato per la Transizione ecologica.

Questo documento raccoglie proposte e richieste che l'Unione delle Province d'Italia ha formulato, per offrire un contributo fattivo all'attuazione del programma di Governo, **considerando le priorità che possono e debbono essere affrontate e risolte entro la fine della legislatura.**

1. Le Province, un'istituzione nuova

Le Province negli ultimi anni hanno subito un forte processo di trasformazione istituzionale, a partire dal loro ruolo di enti di secondo livello amministrati dai Sindaci e dai consiglieri dei Comuni del territorio.

In conseguenza delle manovre economiche che hanno svuotato di risorse e personale gli enti, le Province si sono concentrate sulle funzioni fondamentali previste dalla legge cercando di dare continuità ai servizi essenziali per la vita dei cittadini (come le scuole e le strade) ed hanno cercato di riorganizzarsi come "Case dei Comuni" che offrono un supporto tecnico ed amministrativo agli enti locali del territorio.

Da oltre 4000 Sindaci, all'inizio del 2020, è partito un appello, che è stato portato all'attenzione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, per un riordino della disciplina delle Province con l'obiettivo di ricostruire il ruolo di un'istituzione costitutiva della Repubblica, che cura lo sviluppo complessivo della sua comunità territoriale, con funzioni di programmazione strategica, progettazione e realizzazione degli investimenti diretti e indiretti, supporto ai Comuni del territorio, contribuendo alla semplificazione e al rafforzamento di tutto il sistema di governo locale.

1.1 Il percorso mancato di riforma e il completamento indispensabile.

Le Province negli ultimi dieci anni hanno dovuto affrontare una grande instabilità causata dalla legge 7 aprile 2014 n.56, che tracciava un percorso di svuotamento delle Province nella prospettiva della loro abolizione dalla Costituzione, fallito dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

Occorre dare finalmente attuazione alla Costituzione e rimettere al centro del dibattito politico i principi di autonomia e responsabilità previsti negli articoli 5, 114, 116, 117, 118 e 119 della Costituzione, che riconoscono le Province quali enti necessari, che si rapportano con i Comuni e le Regioni per definire politiche territoriali che consentano la semplificazione del governo locale, economie esterne e di scala e politiche di rilancio degli investimenti nei territori.

È indispensabile e urgente che si arrivi al più presto a definire un intervento normativo che dia una prospettiva di certezza alle Province sul piano istituzionale, attraverso una modifica della legge 56/14 che garantisca:

- funzioni fondamentali ben definite;
- una organizzazione dell'ente e del personale tale da permettere la piena funzionalità della gestione amministrativa;
- una autonomia finanziaria tale da assicurare le risorse necessarie alla copertura delle spese per le loro funzioni;
- organi politici riconosciuti che garantiscano un governo certo agli enti e ai territori.

1.2 Le modifiche urgenti alla disciplina delle Province

Le norme di riordino delle Province devono innanzitutto avere l'obiettivo di superare la precarietà della disciplina "*extra ordinem*" della legge 56/14 attraverso una espressa modifica delle disposizioni del TUEL che riportino a pieno titolo le Province nell'alveo degli enti locali, in attuazione degli articoli 114, 117, comma 2, lettera p) e 118 della Costituzione.

La valorizzazione delle Province quali istituzioni costitutive della Repubblica parte da una più precisa individuazione delle loro funzioni fondamentali e dal rafforzamento delle loro funzioni amministrative.

Occorre dunque prevedere un riordino complessivo della disciplina delle funzioni fondamentali, degli organi di governo e del sistema elettorale, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p) della Costituzione.

- Un intervento sull'articolo 3 del TUEL in cui siano espressamente ridefiniti la natura e il ruolo delle Province, quali enti di governo di area vasta, a fini generali, rappresentativi delle comunità territoriali, ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione.
- La revisione della disciplina delle funzioni fondamentali delle Province attraverso l'inserimento nel TUEL di un elenco delle funzioni fondamentali consolidato e ampliato rispetto a quello previsto nella legge 56/14.

Quanto alle funzioni, le Province devono diventare **istituzioni di semplificazione del governo locale attraverso il consolidamento e l'ampliamento delle funzioni fondamentali**, a partire da quelle in materia di pianificazione territoriale, difesa del suolo, ambiente, viabilità, edilizia scolastica, raccolta ed elaborazione dati, assistenza agli enti locali previste dalla legge.

In particolare, devono essere riconosciute alle Province tra le funzioni fondamentali, le **competenze amministrative** previste nella legislazione statale in materia di **polizia locale, di protezione civile e di vigilanza faunistico venatoria**.

Alle Province devono essere riconosciute **chiaramente le competenze per il coordinamento dello sviluppo locale e per l'adozione e l'aggiornamento di un Piano strategico** oggi previste solo per le Città metropolitane. Il riconoscimento della funzione di pianificazione strategica e territoriale è indispensabile per valorizzare le vocazioni dei territori e per superare i divari, attraverso una "nuova politica territoriale" e un rinnovato modo di intendere lo sviluppo locale.

Occorre **rafforzare le funzioni a supporto dei Comuni del territorio**, in particolare quelle relative agli uffici di progettazione, agli Uffici Europa, alla gestione delle stazioni uniche appaltanti, ai centri di competenza per la trasformazione digitale, una scelta che deve comportare effettive economie esterne e la semplificazione dell'amministrazione a livello locale, attraverso la collaborazione tra gli enti locali.

Quanto alla governance, è necessario intervenire sulla revisione della disciplina degli **organi di governo** delle Province con l'obiettivo di costruire un governo politico dell'ente più certo, riconoscibile e funzionale attraverso espresse modifiche del TUEL:

- superando la confusione attuale e riportando la **durata del mandato del Presidente e del Consiglio Provinciale a 5 anni**, come previsto per gli altri livelli di governo territoriale;
- **valorizzando le assemblee dei sindaci come organo di governo** della "Casa dei Comuni", prevedendo un loro ruolo nella programmazione degli ambiti dell'associazionismo comunale e nella gestione degli ATO, prevedendo modalità più semplici di organizzazione e funzionamento;
- **prevedendo una Giunta provinciale** (di ridotte dimensioni) i cui componenti sono scelti dal Presidente di Provincia nel rispetto dell'equilibrio di genere, per consentire un funzionale governo collegiale dell'ente.

Il **sistema elettorale** degli organi di governo dovrà superare le lacune e le contraddizioni attuali garantendo un equilibrio nella rappresentanza territoriale e di genere attraverso il ripristino dei collegi territoriali. Pertanto, per rendere il sistema elettorale di secondo grado più efficiente, è necessario adeguare il numero dei consiglieri provinciali e rivedere i criteri di ponderazione tra le varie fasce.

Il Governo e il Parlamento, sulla base di una più generale valutazione del ruolo delle Province tra le amministrazioni territoriali, dovranno decidere se mantenere, con le opportune modifiche, un sistema di elezione di secondo grado o se ripristinare un sistema di elezione di primo grado che comunque tenga conto del nuovo rapporto tra le Province con i Comuni e gli enti locali del territorio.

1.3 La nuova Provincia nella legislazione regionale

Il riordino della disciplina delle Province, seguendo le indicazioni già fornite dalla Corte costituzionale, può prevedere una **norma di principio che chieda alle Regioni di rivedere la legislazione di loro competenza** per un riordino complessivo delle funzioni amministrative degli enti locali e la riapertura di una stagione di valorizzazione delle autonomie locali che superi i processi di accentramento degli ultimi anni.

Considerata la estrema disomogeneità che è stata adottata dalle Regioni nell'attuazione della Legge 56/14 che ha portato ad avere, attualmente, diverse attribuzioni di funzioni rispetto al territorio, è fondamentale precisare il più possibile confini, tempi e modi di intervento sulla legislazione regionale, per evitare ritardi o il reiterarsi di interpretazioni di neocentralismo regionale.

Ciò dovrebbe riguardare tutte le Regioni e non solo quelle a statuto ordinario, poiché i principi di riordino del governo locale si configurano come principi di grande riforma economica e sociale che devono essere recepiti anche nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome e nelle regioni che saranno interessate dai processi di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione.

La nuova Provincia che discende da questo quadro stabile di norme deve infatti trovare pieno riconoscimento anche nelle leggi regionali, che dovranno individuare in queste istituzioni gli enti per la semplificazione dell'amministrazione nei territori.

In questa prospettiva, occorre **riconduurre alle Province e alle Città metropolitane, quali "Case dei Comuni", le funzioni degli enti di governo degli ATO** oggi disperse in strutture e organismi sottratti al controllo democratico, al fine di garantire obiettivi di semplificazione amministrativa, di razionalizzazione della spesa, di maggiore funzionalità nella gestione dei servizi locali.

Le richieste

Nella consapevolezza che il Governo non ha la disponibilità di un intero mandato legislativo, e considerato che alcuni degli interventi esposti in maniera dettagliata nelle pagine precedenti necessitano di uno spazio temporale di ampio respiro, si indicano le priorità che possono essere immediatamente affrontate con un intervento legislativo di modifica diretta ed immediata della legge 56/14 (Legge Delrio) nelle parti riguardanti le Province:

- **ampliamento e consolidamento delle funzioni fondamentali;**
- **revisione degli organi e previsione di una Giunta provinciale;**
- **revisione del sistema elettorale;**
- **una norma di indirizzo per la revisione della legislazione regionale.**

Tale *corpus* normativo potrebbe essere ampliato anche attraverso norme di revisione del TUEL ed in particolare dello **status degli amministratori locali** riguardo alle ineleggibilità e incompatibilità, nonché rispetto ad altre norme che possono essere di interesse dei Comuni e delle Città metropolitane.

2. Il quadro finanziario: verso una stabilità dei bilanci

2.1 Il quadro generale: l'evoluzione degli ultimi anni

A partire dal 2011, le manovre finanziarie (dl 201/11, dl 95/12, dl 66/14, l.n.190/14) hanno profondamente compromesso gli equilibri finanziari di Province e Città Metropolitane, imponendo una contrazione significativa sia della spesa corrente che di quella per investimenti; basti pensare che, **secondo i dati di cassa Siope dal 2011 al 2020**

- ✓ la spesa corrente si è ridotta del **-58%** (per complessivi - **5 miliardi di euro**);
- ✓ la spesa in conto capitale per investimenti si è ridotta del **- 59%** (per complessivi - **1,5 miliardi**).

L'anno più critico è stato quello caratterizzato dalla emanazione della riforma disciplinata con la legge n. 56/2014 (che ancora oggi all'articolo 1, commi 5 e 51, riporta "in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione"), anno nel quale le Province si sono trovate ad affrontare un difficile e tortuoso percorso di ridefinizione dei propri compiti e del proprio assetto politico-amministrativo. Inoltre, a questo si è aggiunto il prosciugamento dei trasferimenti regionali per il finanziamento delle funzioni delegate e delle entrate extratributarie relative alle funzioni trasferite, dovuti all'attuazione regionale della legge 56/14. Ciò nonostante, questi enti hanno saputo fronteggiare con determinazione un drastico calo delle risorse a propria disposizione, riducendo il livello delle prestazioni, e dunque la qualità e quantità delle proprie attività nell'esercizio delle funzioni proprie loro assegnate, al fine di limitare i processi di dissesto e predissesto che proprio in quegli anni hanno fatto registrare un significativo incremento. Allo stesso tempo si sono riorganizzate in modo tale da concentrare le proprie forze sui principali filoni di attività ovvero la manutenzione e gestione di circa 100 mila km di rete viaria e di oltre 5000 edifici scolastici adibiti ad istituti superiori di secondo grado, senza comunque trascurare ulteriori ed altrettanto importanti compiti in materia di tutela ambientale, stazione unica appaltante e contrasto ai fenomeni discriminatori.

Un quadro descritto dalla Relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali 2018/19, nel quale la magistratura contabile sottolinea come:

"La situazione così determinata ha **ridotto la capacità programmatica delle Province** (Audizione della Corte dei conti presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale – 23 febbraio 2017), tant'è che è stato consentito anche di redigere solo bilanci annuali, accertata la mancanza di equilibri finanziari attendibili a livello triennale, nonché di utilizzare l'avanzo libero, destinato e anche vincolato per la salvaguardia degli equilibri della situazione corrente di bilancio. Per fronteggiare il deterioramento della situazione delle Province, dal 2016 sono state introdotte misure che prevedono l'autorizzazione di diversi contributi a sostegno della spesa corrente relativa all'esercizio delle funzioni fondamentali al fine di mitigare l'effetto delle varie manovre di finanza pubblica.

Nelle ultime leggi di bilancio 2019 e 2020, i contributi si sono concentrati soprattutto sul **finanziamento della spesa di investimento** relativa a scuole e strade a partire dalla progettazione, mentre non sono stati adottati interventi in favore della situazione corrente dei bilanci delle Province. Ciò tende a **valorizzare il ruolo del comparto nel rilancio degli investimenti e negli interventi per lo sviluppo locale dei territori**. In questa ottica rilevano anche i rapporti tra Province e Regioni, per l'attuazione di investimenti indiretti tramite gli enti locali.

Ristabilendo una gestione equilibrata della parte corrente dei bilanci provinciali e una riorganizzazione degli enti, fortemente incisi dalla riduzione delle risorse, sarà possibile il rilancio della spesa di investimento a livello provinciale.

2.2 Gli equilibri di parte corrente

Nel 2014, anno in cui viene emanata la legge di riordino n. 56/14, insieme con il decreto-legge n. 66/14 e la legge di bilancio per il 2015, le Province subiscono, come detto, un repentino calo di risorse, destinato, in via programmatica, ad azzerare completamente la propria autonomia finanziaria. Queste le principali misure a carico delle Province (e Città metropolitane) nelle Regioni a statuto ordinario e nelle Regioni a Statuto speciale:

<i>le manovre</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 E SS
DI 201/11	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0
dl 95/12	500,0	700,0	1.200,0	1.250,0	1.250,0	1.250,0	1.250,0	1.250,0	1.250,0	1.250,0
dl 66/14			344,5	516,7	516,7	516,7	516,7	-	-	-
dl 66/14 - (costi politica)			100,0	60,0	69,0	69,0	69,0	69,0	69,0	69,0
l.n.190/14				1.000,0	2.000,0	3.000,0	3.000,0	3.000,0	3.000,0	3.000,0
totale riduzioni in milioni di euro	915,0	1.115,0	2.059,5	3.241,7	4.250,7	5.250,7	5.250,7	4.734,0	4.734,0	4.734,0

Dalla tabella emerge come complessivamente al comparto fosse stato prefigurato un taglio di risorse proprie di quasi 5 miliardi a regime, cifra assolutamente incompatibile con il permanere in capo agli enti di importanti funzioni, quali la gestione delle scuole e della rete viaria.

E' per questo motivo che nel corso del 2015, nel prendere atto della impossibilità di garantire un equilibrio di bilancio e, contestualmente, anche lo svolgimento minimo ed indispensabile delle loro funzioni, alle Province (e Città metropolitane) vengono assegnate specifiche risorse, atte ad attenuare il carico del contributo alla finanza pubblica loro assegnato:

<i>Risorse assegnate alle Province RSO</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021 E SS
Art.1, c. 764, Ln.208/2015	36,6					
Art.1, c. 754, Ln.208/2015	245,0	220,0	220,0	220,0	220,0	150,0
Art.7 bis, co.1, dl 113/16	48,0					
Art.15 quinquies, co.2, dl 91/17		72,0				
Art.20, dl 50/17		180,0	180,0	80,0	80,0	80,0
Art.4 Dpcm 10 marzo 2017		650,0	650,0	650,0	650,0	650,0
Art.1, co.838 Ln.205/17			317,0	110,0	110,0	180,0
Art.1, co.843 Ln.205/17 (fondo prov dissestate)			30,0	30,0	30,0	
totale	330	1.122	1.397	1.090	1.090	1.060
<i>Risorse assegnate alle Province RSS</i>	2017	2018	2019	2020	2021 E SS	
Art.15, dl 50/17 Solo Sardegna e CM Cagliari	10	35	40	40	40	
Art. Dpcm 10 marzo 2017 Solo Sardegna e CM Cagliari	10	10	10	10	10	
Art.1, co.872 Ln.160/2019 Solo Sardegna e CM Cagliari				10	10	
Art.1 co.875 Ln.160/2019 Liberi Consorzi Siciliani				80	80	
totale	20	45	50	140	140	
<i>Risorse assegnate alle CM RSO</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021 E SS
Art.1, c.754, Ln.208/2015	250	250	250	250	250	250
Art.15 quinquies, co.2, dl 91/17		28				
Art.5, Dpcm 10 marzo 2017		250	250	250	250	250
Art.20, dl 50/17 (Milano)		12				
Art.1, co.838 Ln.205/17			111			
totale	250	540	611	500	500	500

Va rimarcato come queste assegnazioni, pari a oltre 1,7 miliardi dal 2020, che sono state fatte spesso in via estemporanea ed *una tantum*, ma soprattutto ripartite senza un reale criterio con alla base una verifica di sostenibilità ed adeguatezza, non tenendo dunque conto delle specifiche esigenze dei singoli enti e della loro reale capacità di garantire da un lato, il proprio contributo al risanamento della finanza pubblica (complessivamente ancora pari a oltre 3 miliardi) e, dall'altro, l'effettivo esercizio di un livello adeguato di servizi. Si è sostanzialmente agito in **totale contraddizione con l'articolo 119 della Costituzione, superando altresì la legge delega sul federalismo fiscale n. 42/09 e il successivo decreto legislativo n. 68/11, destinati a disciplinare l'autonomia di entrata e di spesa per le Province.**

2.3 Gli investimenti e la recente inversione di tendenza

In maniera analoga al processo di depauperamento delle risorse a disposizione delle province, **anche le politiche di investimento hanno risentito degli effetti delle manovre finanziarie sulla capacità di spesa**: il grafico sottostante ben configura un vero e proprio crollo delle politiche di manutenzione straordinaria delle infrastrutture viarie - in primo luogo - e degli edifici scolastici poi.

Una lenta ma marcata ripresa si percepisce chiaramente a partire dal 2018, anno in cui viene aperto un canale di finanziamento specifico da parte del Ministero delle Infrastrutture, dal respiro pluriennale per il quinquennio successivo, canale che è stato affiancato da ulteriori finanziamenti fino al 2034 (come più avanti specificato nel presente dossier).

Anche sul versante dell'edilizia scolastica è stato tentato il recupero del gap manutentivo registrato a partire dal 2014, sempre a partire dal 2018, attraverso la programmazione triennale ed ulteriori strumenti finanziari.

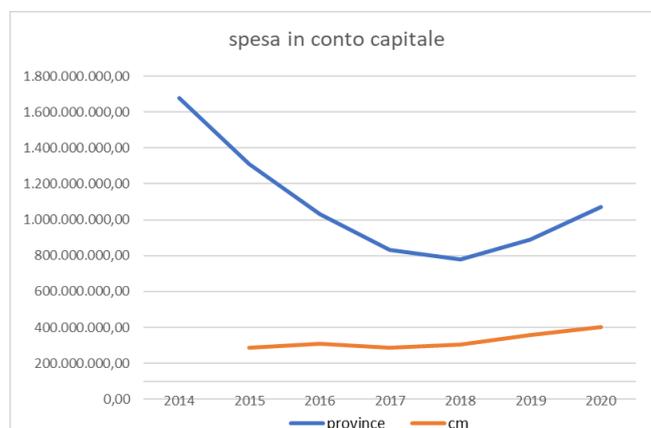
Infatti, dal 2018 al 2020 gli investimenti delle Province sono aumentati del **+37%**, una performance eccezionale e non eguagliata né a livello locale, né tantomeno a livello nazionale. Insieme alle Città metropolitane, **la media dell'incremento degli investimenti è del 35%**.

Nel solo 2020, nel pieno della pandemia con tutte le limitazioni imposte dal contenimento del contagio (smartworking, blocco di attività e imprese) **gli investimenti delle Province sono aumentati del 20%** (con le Città metropolitane, la media è del 17,5%).

fonte Siope

<i>spesa c. capitale</i>	2018	2019	2020	diff.% 2018-2019	diff.% 2019-2020	diff.% 2018- 2020
Province	779.299.369	890.810.538	1.071.752.219	+ 14,31	+20,31	+37,53
Città metropolitane	306.625.837	359.301.977	400.080.748	+ 17,18	+11,35	+30,48
TOTALE	1.085.925.206	1.250.112.515	1.471.832.967	+ 15,12	+17,74	+35,54

Analogamente alla spesa corrente, il grafico ben rappresenta gli effetti delle manovre finanziarie degli ultimi anni sulle politiche di investimento del comparto.



fonte Siope

2.4 L'autonomia di entrata... mai realizzata

L'attuale quadro di entrate finanziarie vede il comparto Province sostanzialmente legato all'economia dei veicoli su strada le due principali entrate correnti:

- Imposta **Rcauto**: gettito 2019 **2.140 milioni**;
- Imposta provinciale di trascrizione **IPT**: gettito 2019 **1.850 milioni**.

Insieme i due gettiti **garantiscono la copertura al 90%** delle risorse necessarie alla spesa corrente.

In secondo luogo va segnalata la **Tefa (tributo ambientale)** che è direttamente correlata al gettito della Tariffa Rifiuti, e che nel 2019 ha garantito poco **meno di 400 milioni di euro**.

Per quanto riguarda le risorse da trasferimenti erariali, **il fondo sperimentale di riequilibrio** è rimasto immutato nel suo **valore nominale (1.039 milioni)** ma nella realtà esso **distribuisce 184 milioni** ma recupera (per via delle manovre poste a carico del comparto negli anni passati) **circa 427 milioni**.

Si tratta di un quadro estremamente precario che, se da un lato fa emergere una presa di coscienza circa l'abnormità dei tagli imposti con la legge n. 190/2014, - art. 1 co. 418 - rispetto all'esigenza di garantire il pur minimo esercizio delle funzioni fondamentali, dall'altro non affronta in maniera determinata la necessità di stabilizzare e consolidare un quadro di autonomia finanziaria – e tributaria – delle Province.

Anche il processo di attuazione del federalismo fiscale, avviato con il d.lgs. 68/2011, basato su fabbisogni standard e capacità fiscale ha subito un arresto per via della fase di riorganizzazione avviata con la legge n. 56/14 che avrebbe dovuto trovare compimento con il referendum di riforma costituzionale del 2016, che invece non ha avuto esito positivo.

Le richieste

- Nell'attuale fase pandemica le Province hanno trovato adeguato e significativo sostegno finanziario, attraverso le risorse del c.d. **"fondo Covid"** che è stato fondamentale per garantire l'esercizio delle funzioni proprie anche in una situazione di drastico calo delle entrate proprie – in particolar modo il gettito legato al mercato dei veicoli, principale fonte di entrata. **Si ritiene necessario che questa particolare forma di sostegno permanga e si rafforzi nel corso dell'anno 2021**, stante il perdurare della crisi del mercato automobilistico che va ad inficiare uno dei due principali gettiti di entrata tributaria, l'Imposta Provinciale di trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico.

- Alle Province delle Regioni a Statuto ordinario, **residuano ancora circa 580 milioni di contributo alla finanza pubblica, quale "eredità"** della riforma operata dalla legge n. 56/14 unitamente alla legge di bilancio per il 2015, cifra scaturita da dimezzamento del costo del personale fotografato nel 2014 e che è stato cristallizzato per gli anni a venire. Tale cifra, frutto, come è evidente, di tagli ed assegnazioni completamente privi di una doverosa analisi puntuale di sostenibilità e ragionevolezza, resta un carico estremamente difficile da sostenere da parte delle Province, soprattutto nell'ottica della riorganizzazione istituzionale ed amministrativa che è succeduta all'esito referendario e al riordino delle funzioni amministrative delegate dalle Regioni. **È dunque necessario operare una riduzione di tale carico finanziario.**

2021	Riduzione ex art. 1, co. 418, l.n. 190/2014	cessati effetti art. 47 DL 66/2014	contributi diversi assegnati	MANOVRA RESIDUA
Province Rso <i>importo in milioni di euro</i>	1946	303	1060	583

- Nella **legge di bilancio n. 178/2020** è previsto un riordino di tutti i fondi assegnati alle Province: nella presa d'atto del complessivo stravolgimento del meccanismo di definizione della finanza provinciale la legge n. 178/2020 ha previsto una norma programmatica che si pone come obiettivo la **ridefinizione del sistema di finanziamento** del comparto dal 2022, attraverso l'istituzione di **due fondi unici** da ripartire tenendo conto della differenza tra fabbisogni standard e le capacità fiscali, con finalità perequative. Va rimarcato comunque che questo nuovo assetto **non potrà che essere impostato secondo un'ottica di perequazione anche verticale e non solo orizzontale**, poiché non può esservi sostenibilità finanziaria e soprattutto un adeguato livello di offerta dei servizi, se si resta ancorati ad una logica di invarianza di spesa complessiva di sistema. Occorrerà dunque lavorare in questa ottica - quella perequativa - anche per approfondire e quindi **applicare la perequazione territoriale**, prevista anch'essa quale caposaldo del federalismo fiscale ma mai finora veramente attuata.

- **L'autonomia tributaria e finanziaria delle Province** non si è mai veramente costruita. Ancora oggi il comparto è strettamente legato alle dinamiche economiche complessive, e del settore del mercato automobilistico in particolare. Sono state erose completamente le capacità di utilizzo della leva.

3. Il personale e il rafforzamento della capacità amministrativa

3.1 Il quadro generale

Con la legge 190/94, a seguito della trasformazione delle Province in “enti di secondo livello”, è stato avviato un riassetto organizzativo delle Province delle regioni a statuto ordinario con la riduzione della spesa delle loro dotazioni organiche in una misura pari o superiore al 50 per cento (30 per cento per le province montane) della spesa sostenuta prima dell’entrata in vigore della legge 56/14, a fronte del quale è stato confermato il blocco delle assunzioni di personale nelle Province e un processo del personale soprannumerario verso altri enti, in prevalenza le Regioni.

Nel quadro complessivo di una riduzione del numero dei dirigenti e dipendenti impiegati negli enti locali (da circa 511.000 a circa 483.000) e di una contrazione della spesa totale di personale del comparto da 14,9 a 14 miliardi di euro, **la contrazione del numero dei dipendenti e della spesa delle 76 Province delle regioni a statuto ordinario è stata la seguente:**

- **Il personale totale passa da 28.160 dipendenti nel 2015 a 14.540 nel 2018 (- 48.5%);**
- **I dirigenti (compresi i segretari) passano da 640 nel 2015 a 340 nel 2018 (-47%);**
- **La spesa del personale tra il 2015 e il 2018 si è ridotta di circa il 45%.**

Con la legge di bilancio 2018 è stato superato il divieto di nuove assunzioni per le Province e si è posto come presupposto per lo sblocco delle assunzioni l’approvazione di un Piano di riassetto organizzativo, finalizzato strategicamente ad innovare la struttura degli enti in base alla nuova missione istituzionale.

A decorrere dall'anno 2018, le Province hanno potuto procedere ad assunzioni a tempo indeterminato di personale, nel limite della dotazione organica ridefinita dai piani di riassetto organizzativo e per un contingente di personale complessivamente corrispondente al 100% del turn-over per gli enti in cui il rapporto delle spese di personale sulle entrate correnti non supera il 20%, e al 25% del turn-over per gli enti che hanno un rapporto superiore al 20%.

La riapertura degli spazi di assunzioni nelle Province ha permesso di sostituire parzialmente il personale che andava in pensione (anche in forma anticipata) ma non ha consentito di ricostituire ancora strutture amministrative adeguate allo svolgimento delle loro funzioni fondamentali. Non a caso la spesa per il personale delle Province è ulteriormente calata anche nel 2019.

Nell’insieme delle 86 Province delle regioni a statuto ordinario e speciale **tra il 2017 e il 2019 si è assistito ad una ulteriore riduzione del 16% delle spese di personale che passa dai 683 milioni di euro del 2017, ai 639 milioni di euro del 2018 e ai 574 milioni di euro nel 2019.**

Nel decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, è stata inserita una disposizione che prevede la revisione della disciplina delle assunzioni di personale nelle Province, attraverso un decreto ministeriale che supera la logica del turn-over e dovrebbe favorire l’immissione di nuovo personale negli enti che si trovano in condizioni di sostenibilità finanziaria e di allargare gli spazi di assunzione nel comparto. L’emanazione di questo decreto consentirebbe anche la neutralizzazione dei vincoli in materia di assunzioni per le funzioni delegate. Ma questo decreto, purtroppo, anche a causa dello scoppio della Pandemia, non è stato ancora emanato.

3.2 Le competenze necessarie: il rafforzamento degli uffici tecnici e di progettazione

Le Province hanno fatto fronte alla crisi pandemica con le strutture esistenti, hanno collaborato con le altre istituzioni nella gestione della crisi, hanno concentrato gli sforzi per aumentare la spesa per gli investimenti anche al fine di consentire una ripresa più rapida delle attività produttive e dell'economia insediata.

Per far fronte alle esigenze di rilancio degli investimenti a livello locale e di supporto agli enti locali del territorio le Province hanno l'esigenza di **rafforzare la loro capacità amministrativa con l'immissione di nuovi dirigenti e di funzionari specializzati**.

Il Governo e il Parlamento, nella legge 145/18 avevano riconosciuto parzialmente quest'esigenza, prevedendo l'assunzione 120 funzionari specializzati da destinare alle Province nella struttura di progettazione istituita nell'ambito dell'Agenzia per il Demanio, ma tale previsione normativa non ha trovato mai attuazione.

Da una **rilevazione dell'UPI sui fabbisogni di personale nelle Province effettuata nel mese di ottobre 2020** è emersa chiaramente la richiesta delle Province di personale specializzato di immettere nelle proprie strutture tecniche e amministrative, per gli uffici di progettazione, per la gestione tecnica e amministrativa delle stazioni uniche appaltanti, per la gestione dei processi di digitalizzazione nelle Province e negli enti locali.

CATEGORIA	PROFILO	FABBISOGNO (N.)
D	Tecnico (per gli uffici di progettazione)	362
D	Tecnico (per le stazioni appaltanti)	140
D	Amministrativo (per le stazioni appaltanti)	182
D	Informatico (per gli uffici per la digitalizzazione)	152
	TOTALE	836

Il rafforzamento della capacità amministrativa di tutta la pubblica amministrazione è oggi una sfida che il Paese deve porre per fare in modo che le risorse europee che saranno stanziare nell'ambito del Recovery Plan possano essere utilizzate a buon fine e in modo diffuso in tutti i territori.

In particolare, il rafforzamento della capacità amministrativa delle Province, con dirigenti e funzionari altamente specializzati, consente di creare in tutto il Paese strutture tecniche e amministrative che, attraverso stazioni appaltanti qualificate e centri di competenza per l'innovazione a supporto di tutti gli enti locali interessati, possano favorire la trasformazione digitale e il rilancio di investimenti diffusi nella direzione di una ripresa equa e sostenibile anche a livello territoriale.

3.3 Le Stazioni Uniche Appaltanti delle Province

In questi anni difficili di profonda trasformazione istituzionale, **l'80% delle Province italiane ha formalmente costituito una Stazione Unica Appaltante (SUA)** o ha avviato attività propedeutiche alla costituzione, con una presenza strutturata a supporto dei Comuni che si sta man mano consolidando in tutto il Paese, come emerge dai seguenti dati:

51 Province su 76 (67% del totale) hanno formalmente costituito una Stazione Unica Appaltante (SUA).

- Nelle **51 Province, su un totale di 3.864 Comuni, sono 1.620 i Comuni che hanno aderito in convenzione alla SUA provinciale (42% del totale)**.

- La struttura organizzativa che le Province impegnano mediamente nella SUA va **da un minimo di 3 a un massimo di 15 dipendenti, prevalentemente con i profili amministrativi mentre quantitativamente inferiori sono i profili tecnici**.

- Quanto alle gare gestite **si passa da 2.053 gare gestite nel 2016 a 3.346 a 3.423 nel 2018, con un incremento pari a circa il 60%**. Gli importi gestiti **passano da 1.111.823.281,77 euro nel 2016 a 2.080.516.944,31 euro nel 2018, con un incremento pari a circa il 90%**. *(dati in aggiornamento sul 2019)*

Durante la pandemia, nell'anno 2020, le Province sono state capaci di aumentare la spesa per gli investimenti di circa il 20% rispetto all'anno precedente.

Le Province, quindi, nonostante le pesanti incertezze degli ultimi anni, hanno investito in termini non solo economici e di personale, ma di visione strategica istituzionale, sulle stazioni uniche appaltanti, sia come strumento per la gestione degli appalti di propria competenza, sia per la gestione degli appalti a supporto dei Comuni e degli enti locali del loro territorio.

Le SUA rappresentano oggi strutture di semplificazione dell'amministrazione nel territorio che hanno l'obiettivo di ridurre i numeri delle stazioni appaltanti (rispetto alle oltre 32.000 esistenti), velocizzare le procedure, migliorare le capacità di acquisto e di investimento della pubblica amministrazione.

Per consolidare queste strutture occorre:

- pervenire alla **qualificazione delle Stazioni Appaltanti di Province** (e Città Metropolitane) con norme modificative o attuative del Codice appalti che valorizzino il lavoro svolto;
- dotare le stazioni uniche appaltanti di **personale specializzato**, per consentire a queste strutture di rispondere in modo efficace alle richieste dei diversi enti locali del territorio, investendo anche nell'aggiornamento e nella specializzazione delle competenze esistenti;
- implementare le **piattaforme tecnologiche** dedicate alla gestione digitale dei processi di acquisto in una ottica di condivisione e interoperabilità a livello locale, regionale e nazionale.

3.4 La digitalizzazione negli enti locali

Durante l'emergenza pandemica si è potuto verificare come non tutto il Paese sia attrezzato a gestire bene l'emergenza e a riorganizzarsi. Ci sono stati profondi divari digitali tra le persone, le comunità, le amministrazioni, le imprese, i lavoratori, gli studenti, le famiglie, i territori.

L'Unione europea ha messo al centro del Piano NGEU l'obiettivo della trasformazione digitale come strumento per rendere più sostenibile e funzionale l'economia e la società nel suo complesso. Per realizzare quest'obiettivo, senza dubbio, occorre anche una profonda riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione.

Le Province hanno tra le loro **funzioni fondamentali "la raccolta ed elaborazione dati" e "l'assistenza tecnica ed amministrativa agli enti locali del loro territorio"** e possono divenire un punto di riferimento per tutti gli enti locali del territorio nella gestione di quelle funzioni conoscitive, strumentali e di controllo sempre più complesse che sono richieste dallo sviluppo della società dell'informazione, se supportate in questa direzione dallo Stato e dalle Regioni.

Per favorire la trasformazione digitale negli enti locali e nei territori è possibile **prevedere in ogni Provincia la costituzione di Centri di Competenza per l'innovazione che supportino le Province e gli enti locali del territorio, in particolare i piccoli Comuni, singoli o associati.**

La costituzione di strutture specializzate con adeguata capacità amministrativa a livello territoriale a supporto dei processi di trasformazione digitale degli enti locali consentirà di accelerare e rendere più diffusa l'attuazione delle strategie individuate dalla UE e dai Ministeri competenti, nella gestione dei servizi digitali, nella formazione delle competenze digitali nella PA, nell'alfabetizzazione digitale della cittadinanza.

Le richieste

- Il ripristino di una capacità amministrativa adeguata di tutte le Province italiane è un passaggio essenziale per dare concretezza alla riforma della pubblica amministrazione a livello locale. Occorre, innanzitutto, **fare entrare in vigore la nuova disciplina delle assunzioni di personale a tempo indeterminato delle Province nei primi mesi del 2021, attraverso l’emanazione del decreto ministeriale previsto dall’articolo 17 del decreto-legge 162/19**, in modo che le Province possano programmare, nella loro autonomia organizzativa e finanziaria, immissioni del personale necessario per far fronte alle esigenze di ripresa degli investimenti e di supporto agli enti locali del loro territorio.
- Occorre eliminare il limite del 50% delle assunzioni del personale a tempo determinato, che impedisce di avere una organizzazione più flessibile, funzionale alla capacità di risposta delle Province alle esigenze della crisi pandemica.
- Per velocizzare il processo di rafforzamento della capacità amministrativa delle Province, occorre **prevedere una procedura concorsuale unica gestita a livello centrale**, attraverso un accordo tra i Ministeri competenti e l’UPI, che consenta una rapida immissione negli enti di funzionari specializzati altamente qualificati, sulla base di una preventiva verifica dei fabbisogni effettivi.
- **L’assunzione nelle Province di 1.000 funzionari altamente specializzati**, misura che deve essere considerata come un investimento del Paese per consolidare a livello provinciale e metropolitano strutture di progettazione, gestione degli appalti e trasformazione digitale che favoriscano la ripresa degli investimenti nella direzione della coesione territoriale, della sostenibilità e della trasformazione digitale, come richiesto dal Piano NGEU.
- Per conseguire questi obiettivi di rafforzamento della capacità amministrativa delle Province attraverso l’immissione di personale specializzato nelle loro strutture occorre **prevedere le risorse di parte corrente** che a regime consentano la sostenibilità finanziaria della spesa relativa al personale assunto.

Preme sottolineare come le proposte che l’UPI avanza in materia di personale e di rafforzamento della capacità amministrativa delle Province sono **pienamente coerenti con la strategia che il Governo ha promosso con le organizzazioni sindacali** attraverso il *“Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale”* firmato a Palazzo Chigi il 10 marzo 2021.

Per far ripartire il Paese occorre infatti valorizzare le donne e gli uomini che lavorano nello Stato, nelle Regioni e negli Enti locali, per mettere le migliori competenze professionali e qualità umane sempre al servizio delle comunità, in momenti di emergenza, di ricostruzione e rilancio.

In quest’ottica, accanto alla riapertura della nuova stagione contrattuale, sono indispensabili misure e piani mirati che guardino alla stabilità e all’aumento dell’occupazione, all’accelerazione delle procedure concorsuali, alla formazione e all’aggiornamento continuo del personale anche nel nuovo contesto del lavoro a distanza, alla valorizzazione professionale del lavoro pubblico.

4. La scuola al centro: l'edilizia scolastica elemento chiave del diritto allo studio per una didattica inclusiva digitale in tutto il Paese.

4.1 Il patrimonio in gestione

Le Province e le Città metropolitane insieme gestiscono

- **7.455 edifici di Scuole secondarie** di secondo grado (licei, istituti tecnici, etc..) italiani, composti da **121.171 classi** che accolgono **2.635.582 alunni**.
- Si tratta del **37% degli alunni e del 36% delle classi** delle scuole dell'obbligo.
- **3.795** edifici oltre la metà, sono stati costruiti **prima del 1976**.
- Dai dati dell'Anagrafe Nazionale Edilizia scolastica il **74,1%** di questi edifici è **privo del Certificato di prevenzione incendi**: oltre 5.000 edifici.
- **L' 89,5%** invece **non è adeguato alle norme antisismiche**, nonostante 3.354 edifici si trovino in zone ad elevato rischio sismico (1 e 2).

Purtroppo, negli anni passati, queste scuole sono state fortemente penalizzate perché i tagli insostenibili ai bilanci delle Province hanno inciso direttamente sui servizi ai cittadini, obbligando ad una pesante contrazione della spesa corrente disponibile per le manutenzioni ordinarie del patrimonio pubblico in gestione.

Così i fondi per la manutenzione ordinaria delle scuole superiori **si sono ridotti di oltre il 36% dal 2010 al 2017**.

Quanto poi agli investimenti, nel ciclo di programmazione 2015-2017, è stato destinato **solo l'11% del totale a disposizione** per investimenti nelle scuole superiori (circa 100 milioni su 900 totali per il triennio).

Ciò ha ovviamente avuto pesanti ripercussioni sulle condizioni dell'edilizia scolastica delle secondarie superiori, che non solo non è stata interessata, se non in una ridottissima parte, da alcun intervento di modernizzazione, digitalizzazione, efficientamento energetico, ma che piuttosto ha visto diminuire il proprio coefficiente di sicurezza, a tutto danno degli studenti e del personale.

L'UPI in questi anni ha sempre sottolineato la necessità di porre al centro dell'azione politica dei Governi la Scuola e la sua sicurezza, attraverso la previsione di risorse certe per l'ammodernamento e la messa in sicurezza delle infrastrutture scolastiche.

A partire dal 2018, con l'avvio dell'ultima programmazione triennale, si è registrata una prima inversione di tendenza, con l'assegnazione alle scuole secondarie superiori di **circa il 30% delle risorse disponibili** all'interno di ogni Regione.

4.2 Le risorse per le scuole superiori di Province e Città metropolitane

Secondo uno studio Nomisma Rekeep un piano strategico di intervento per la messa in **sicurezza sismica e la riqualificazione ecologica delle oltre 37.900 scuole pubbliche**, tra cui gli oltre 7.500 edifici che ospitano le scuole secondarie superiori, permetterebbe l'apertura di un cantiere diffuso su tutto il territorio del valore **di 39 miliardi**.

L'effetto moltiplicatore sul PIL di questo investimento sarebbe pari a 3,6 volte la spesa investita: **91,7 miliardi di effetti diretti e indiretti e 50,1 miliardi di indotto: 141,8 miliardi in tutto**.

Quanto all'occupazione, il piano sarebbe in grado di creare **380 mila nuovi posti di lavoro** nei settori destinatari degli interventi e **490 mila nuovi posti negli altri settori: 870 mila nuovi occupati in tutto**.

A questo si aggiungono:

- i vantaggi dal punto di vista socio ecologico: si riuscirebbe finalmente a rispondere alle istanze dei ragazzi che ci sollecitano con Fridays for Future trasformando le scuole italiane da vecchie e inadeguate ad edifici a impatto zero dal punto di vista energetico, a norma dal punto di vista sismico, e completamente circolare dal punto di vista dei rifiuti, completamente rinnovate dal punto di vista delle dotazioni tecnologiche e digitali;
- i benefici a lungo termine: abbattimento delle spese di manutenzione ordinaria da parte degli enti gestori; messa in sicurezza degli edifici; riduzione netta delle spese di gestione.

Dal punto di vista della didattica, è indubbio quanto gli edifici scolastici e la loro strumentazione influiscano direttamente sia sulle possibilità degli insegnanti di avvalersi di metodi innovativi di docenza, sia sulla possibilità degli studenti di partecipare attivamente alle lezioni.

Per questo al nuovo Governo, che nelle dichiarazioni programmatiche ha posto la scuola quale priorità, sottolineiamo che per costruire una scuola moderna, inclusiva, equa, digitale e universale **è essenziale considerare** - accanto alla piena valorizzazione dei docenti e del personale- la necessità di investire sul patrimonio scolastico per dotare il Paese di scuole sicure, accoglienti, ecologicamente sostenibili e in grado di assicurare agli studenti tutti gli strumenti necessari per crescere nell'apprendimento.

Ad oggi, questi sono gli strumenti finanziari destinati alle scuole secondarie superiori:

➤ **Primo piano investimenti da 855 milioni**

La legge finanziaria 2020 [articolo 1, commi 63 e 64, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, così come modificato dall'articolo 38-bis del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8] ha previsto il finanziamento **di interventi di manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico** delle scuole superiori di competenza di province e città metropolitane.

Con DPCM 7 luglio 2020 sono stati definiti i criteri di riparto delle risorse e con successivo decreto del Ministro dell'istruzione di concerto con il Ministro dell'economia sono state ripartite **le risorse tra Province e Città metropolitane delle prime 5 annualità, dal 2020 al 2024, per un ammontare complessivo pari a 855 milioni**.

➤ **Secondo Piano Investimenti da 1.125 milioni**

L'articolo 48 del DL 104/2020, ha rimodulato l'autorizzazione di spesa prevista dalla legge di bilancio 2020 per gli anni 2020-2034 -in particolare anticipando al periodo 2021-2024 la disponibilità delle risorse previamente previste per il periodo 2030-2034. A seguito di questa modifica normativa il Ministero Istruzione sta predisponendo un ulteriore piano per un ammontare complessivo di 1 miliardo 125 milioni dal 2021 al 2024 in favore di interventi di edilizia scolastica nelle scuole secondarie superiori di province e città metropolitane.

Questo nuovo piano, oltre a interventi di manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico, **potrà essere esteso anche ad interventi di messa in sicurezza, nuova costruzione e cablaggio interno degli edifici stessi**, come previsto dall'art. 1, comma 810 della legge 178/2020.

Le richieste

- **La velocizzazione e lo snellimento delle procedure** di predisposizione e approvazione dei provvedimenti relativi agli investimenti: le risorse per investimenti stanziati dalla legge di bilancio dello scorso anno in favore delle scuole secondarie superiori (legge finanziaria 2020) per il piano quinquennale 2020-2024 da 855 milioni di euro **sono state assegnate a Province e Città Metropolitane dopo oltre un anno**. Infatti a causa degli **innumerevoli passaggi** che l'iter di attuazione della norma ha imposto (intese in conferenza Stato Città, approvazione firma registrazione alla Corte e pubblicazione di DPCM, seguito dalla stessa procedura per il Decreto Interministeriale MI-MEF e poi del Decreto Ministeriale) si è prolungata oltre misura la tempistica di **autorizzazione del Primo Piano di Interventi**. La richiesta è strategica, in vista dell'avvio del Secondo Piano da 1.125 milioni che consentirà anche la costruzione di scuole nuove.

- **L'assegnazione alle scuole secondarie superiori di almeno il 30% delle risorse complessive della nuova programmazione triennale 2021-2023**, in proporzione con il loro peso percentuale sul totale. Inoltre, al fine di snellire le procedure e di garantire un equo trattamento agli enti e alle scuole di loro proprietà su tutto il territorio nazionale, si evidenzia la necessità di un forte coordinamento dell'azione delle Regioni con la approvazione di un bando "regionale-tipo" che contenga indicazioni condivise a livello centrale.

- **Un corretto avvio della Nuova Anagrafe per l'edilizia scolastica che costituisce uno strumento strategico per la conoscenza del patrimonio edilizio e la corretta programmazione degli investimenti**, ma deve necessariamente partire in modo coordinato, uniforme e sincronizzato in tutte le regioni, nel rispetto dell'Accordo di conferenza unificata che prevedeva le necessarie fasi di informazione, formazione, assistenza tecnica agli enti locali che si dovranno fare carico della implementazione delle nuove schede.

- La possibilità per le Province di **dotarsi di personale specializzato** che possa garantire un utilizzo efficace ed efficiente delle risorse assegnate nel rispetto dei tempi previsti dai relativi "cronoprogrammi" progettuali.

5. Le infrastrutture viarie strumento di sviluppo

5.1 Il patrimonio in gestione

Alle Province (e Città Metropolitane) sono complessivamente assegnate in gestione

- circa **100 mila km di strade**, di cui circa **34 mila classificate montane**;

- circa **30 mila tra ponti, viadotti e gallerie**.

Dal 2011 al 2018 **la spesa corrente per le strade si riduce del 28%** passando da 885 milioni a 633 milioni.

Dal 2011 al 2018 **la spesa in conto capitale si riduce del 47%** passando da 1.235 milioni a poco più di 650 milioni.

Dopo la ancor più marcata flessione degli investimenti registrata in maniera significativa dal 2014, in ragione del drastico calo di risorse per il comparto che si è necessariamente ribaltato sulla politica di spesa sulle infrastrutture di questi enti all'indomani della Legge n. 56/14, a partire dal 2018 sono state stanziare numerose risorse di parte capitale per la rete viaria di Province e Città Metropolitane.

La necessità era e rimane quella di recuperare un gap manutentivo importante, che si era manifestato sul patrimonio viario degli enti.

Si pensi che **secondo uno studio del Dipartimento di Ingegneria dell'Università Roma Tre**, il fabbisogno standard della manutenzione della rete extraurbana secondaria (oltre 100 mila chilometri di strade e oltre 30.000 tra ponti, viadotti e gallerie), è pari a 6,1 miliardi di euro: 4,4mld per la manutenzione straordinaria, 1,7mld per quella ordinaria, a una media di 46mila euro per chilometro all'anno.

Secondo tale logica rapportando il valore del fabbisogno annuo della manutenzione agli investimenti stimati degli scorsi 10 anni, **se ne ricava che l'emergenza infrastrutturale in cui versa il nostro Paese è dovuta a mancati interventi per 42mld di euro.**

A fronte di questo fabbisogno stimato, le Province hanno potuto contare nell'anno 2018 su;

- **681 milioni per la manutenzione ordinaria**

- **602 milioni per la manutenzione straordinaria e gli investimenti.**

5.2 I programmi di investimento finanziati

Con un primo decreto – DM 49/2018 “Finanziamento degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di Province e Città Metropolitane” - sono stati presentati e approvati programmi specifici di manutenzione straordinaria per complessivi 1.620 milioni di euro per gli anni 2018-2023. Le prime due annualità sono state realizzate e portate a compimento, attraverso apposito rendiconto al 31.12.2020, secondo la tempistica prevista a livello progettuale.

Con un successivo decreto – DM 123/2020 “Finanziamento degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di Province e Città Metropolitane – Integrazione al programma previsto dal decreto ministeriale del 16 febbraio 2018” le risorse stanziare a valere sul fondo di cui all’articolo 1, comma 1076 della legge n. 205/2017, sono state incrementate per il quinquennio 2020-2024 (già ripartito) per complessivi 995 milioni.

La relativa programmazione è stata già autorizzata e gli enti si apprestano alla realizzazione degli interventi.

A valere sul fondo destinato al rilancio degli investimenti centrali dello Stato (art. 1, comma 95, l.n. 145/2018) sono poi stati ulteriormente destinati 459,1 milioni al comparto – DM 224 “Ripartizione e utilizzo dei fondi previsti dall’articolo 1, comma 95, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, riferito al finanziamento degli interventi relativi ai programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane”.

L’importo è stato ripartito per le annualità 2019-2024. Questo programma orienta la propria priorità ad interventi su ponti, viadotti e gallerie, nonché dispositivi di ritenuta, sensoristica, ecc.

RETE VIARIA	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	TOTALE
DM 16 FEBBRAIO 2018 (art. 1, comma 1076 l.n. 205/2017), n. 49 (importi in milioni di euro)	120	300	300	300	300	300		1620
DM 19 marzo 2020 (art. 1, comma 62, LEGGE N. 160/2019), n. 123 (importi in milioni di euro) incluse le risorse di cui all'articolo 1, comma 63 della legge n. 160/2019			60	110	275	275	275	995
RETE VIARIA		2019	2020	2021	2022	2023	2024	TOTALE
DM 29 MAGGIO 2020 (art. 1, comma 95 l.n. 145/2018), n.224 (importi in milioni di euro)		16	17	21	30	30,1	30,5	144,6
								2759,6

Complessivamente, dunque, Province e Città metropolitane hanno a disposizione, **nel periodo 2018-2024, quasi 3 miliardi di euro.**

Con specifico riferimento a ponti e viadotti sono poi stati previsti ulteriori canali di finanziamento.

Con il DM n.3/2020 sono stati ripartiti interventi per complessivi 250 milioni di euro negli anni 2019-2024 destinati alla manutenzione di ponti riferiti a strade provinciali e di Anas, che insistono sul bacino del fiume Po.

Più recentemente, grazie agli stanziamenti previsti dall'articolo 49 del dl. 104/2020 riferiti alla messa in sicurezza dei ponti e viadotti esistenti, e per la realizzazione di nuovi ponti in sostituzione di quelli esistenti con problemi strutturali di sicurezza, sempre per la rete viaria di Province e Città metropolitane, è in corso di perfezionamento il decreto interministeriale MIT-MEF che stanziava 350 milioni per l'anno 2021, 450 milioni per il 2022 e 350 milioni per l'anno 2023.

PONTI SUL PO		2019	2020	2021	2022	2023			TOTALE
DM 3 GENNAIO 2020 (art. 1, comma 891, Ln. 145/2018) N. 3		50	50	50	50	50			250

PONTI E VIADOTTI ITALIANI				2021	2022	2023			TOTALE
DECRETO legge n. 104/2020 (Articolo 49) con incremento previsto dalla legge di bilancio 2021				350	450	350			1150

Per ponti e viadotti, dunque, l'importo complessivamente assegnato è di 1,4 miliardi di euro fino al 2023.

Le richieste

- Considerata la distanza fra le risorse disponibili e il fabbisogno rilevato, è necessario prevedere:
 - un **Piano straordinario di manutenzione ordinaria pari a 1 miliardo** per la rete viaria di Province e Città metropolitane, che recuperi il gap manutentorio;
 - l'implementazione delle risorse già stanziata **per gli investimenti pari ad 1 miliardo** per proseguire nell'opera di modernizzazione della rete viaria verso una infrastrutturazione secondaria efficiente e sostenibile.
- Accanto alle risorse necessarie per recuperare i ritardi nella manutenzione delle strade di competenza delle Province che si sono accumulati nell'ultimo decennio occorre **prevedere degli stanziamenti che puntino a costruire "le strade del futuro"**, con interventi di **manutenzione, modernizzazione e rigenerazione sostenibile delle infrastrutture viarie** che garantiscono il collegamento tra i centri minori e con i capoluoghi di provincia in cui si concentrano i servizi.
- Le strade provinciali possono essere dotate di sensori tipici dell'Internet of Things per **consentire l'avvio di percorsi di mobilità sostenibile e intelligente** che consenta di condividere gli spostamenti e assecondare il passaggio verso i sistemi di guida automatica su cui le imprese automobilistiche e della società dell'informazione stanno investendo.
- Nella manutenzione del patrimonio viario esistente e nella costruzione di nuove strade occorre **favorire interventi di realizzazione di canaline tecnologiche** che possano ospitare le diverse reti dei servizi energetici e di comunicazione ospitate nel sottosuolo, in modo da ridurre a regime i costi degli scavi e per favorire una collaborazione strutturale tra i diversi gestori delle reti materiali e immateriali che connettono il Paese.
- Nelle attività di rifacimento del manto stradale è possibile **favorire l'utilizzo di materiali innovativi** che consentano di far diventare le strade, almeno per alcuni tratti, vere e proprie centrali di produzione di energia solare da utilizzare per diversi scopi, con la finalità di ridurre le emissioni e di contrastare il cambiamento climatico.
- Quanto al tema della mobilità sostenibile e della cosiddetta "green revolution" le Province potranno intervenire elaborando e attuando **"Piani Provinciali per le Ciclovie"** e in generale per la implementazione di reti ecologiche di territorio provinciale.

6. Il PNRR: i territori al centro delle strategie di ripresa

6.1 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 protagonisti 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.

Inoltre, è previsto un serio e continuo processo di monitoraggio, controllo e valutazione in itinere basato su milestones (obiettivi intermedi qualitativi) e obiettivi finali (qualitativi e quantitativi). Alla luce di tale meccanismo di verifica, cui sono vincolati i trasferimenti finanziari, è assolutamente necessario definire precisamente i ruoli e le responsabilità di ciascun soggetto e soprattutto prevedere chiaramente meccanismi di salvaguardia attivabili in caso di inerzia o di ostacoli di implementazione non identificati precedentemente nell'attuazione delle opere. Ciò dovrebbe essere calato sul territorio a livello provinciale per consentire in qualsiasi momento la disponibilità del proprio cruscotto di dati, tempi e indicatori.

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.

e) L'equilibrio di genere nel PNRR

Uno degli obiettivi trasversali del PNRR è la strategia a favore della parità di genere, attraverso il sostegno all'occupazione e all'imprenditorialità femminile, interventi sui servizi sociali quali gli asili nido, politiche per garantire la libertà delle donne e l'effettivo equilibrio tra vita professionale e vita privata, per affrontare le disuguaglianze di genere, sociali e territoriali che affliggono il nostro Paese, tenendo conto del peggioramento delle condizioni delle donne derivante dalla pandemia.

L'equilibrio di genere sarà uno dei criteri centrali che verranno usati per valutare i progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ci sarà anche il loro contributo alla parità di genere.

Tra le funzioni fondamentali delle Province rientra il “controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale” e la “promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale” ma queste funzioni non trovano oggi copertura finanziaria nella legislazione nazionale e regionale.

Occorre prevedere all'interno dei fondi del PNRR fondi specifici per **progetti che consentano di sviluppare politiche e azioni concrete per superare le discriminazioni di genere sul lavoro e promuovere pari opportunità tra gli uomini e le donne nei territori.**

f) Le Province per lo Sviluppo del Mezzogiorno

Tra gli obiettivi qualificanti del PNRR italiano vi sono, indubbiamente, gli interventi destinati al Mezzogiorno, risorse destinate a colmare il gap di sviluppo economico e occupazionale, attraverso interventi sui diversi fronti: dall'istruzione alle nuove tecnologie, dalle infrastrutture all'ambiente. Temi su cui le Province possono assumere un ruolo essenziale, operando su due fronti:

- ✓ attuando gli investimenti che saranno finalizzati alla modernizzazione dell'edilizia scolastica e delle infrastrutture viarie per le aree interne e il Mezzogiorno, così da portare a termine quell'opera di manutenzione e messa in sicurezza del patrimonio pubblico ormai ineludibile, ma anche di immettere risorse in tempi brevi nel tessuto economico locale.
- ✓ Operando da regia e coordinamento delle azioni dei Comuni, attraverso l'Assemblea dei Sindaci, organo della Provincia nel quale sono presenti tutti i Sindaci del territorio, dando piena concretizzazione alla Provincia quale “Casa dei Comuni”.

Per questo occorre ricavare all'interno dei fondi del PNRR riservati al Mezzogiorno, una quota **espressamente dedicata agli investimenti** per la messa in sicurezza delle scuole superiori e delle infrastrutture viarie provinciali (strade, ponti, viadotti, gallerie, etc...) assegnando tali risorse **direttamente agli enti gestori del patrimonio (Province e Città metropolitane).**

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. In particolare, o Centri di competenza provinciali potrebbero presidiare le funzioni di raccolta ed elaborazione dati

ed assistenza tecnologica agli enti locali tenendo conto dell'evoluzione delle tecnologie e della centralità dell'utilizzo dei Big Data a livello territoriale.

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 socioeconomici 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, ...).**

6.3 Il PNRR per il Mezzogiorno

La pandemia ha già avuto e avrà impatti di grande portata sui sistemi economici e sociali di molti Paesi. Tuttavia, nel quadro del grande Programma Europeo Next Generation EU, di cui è tra i maggiori protagonisti e beneficiari, l'Italia ha l'occasione, irripetibile, di ricostruire il telaio economico, sociale, produttivo, coniugando, ad ogni livello dell'azione politica e istituzionale, sviluppo sostenibile, coesione sociale, innovazione.

Si tratta di una sfida senza precedenti, in cui, tra l'altro, il nostro Paese può disegnare per sé stesso un ruolo di assoluto protagonista nell'Europa del prossimo futuro.

C'è tuttavia, in questa partita, per molti versi del tutto nuova, una posta in gioco che dipende da fattori radicati ormai da decenni e che però è cruciale: bisogna ridurre le disparità territoriali.

Le disparità territoriali, in particolare tra il Nord e il Sud, già molto gravi e profonde di per sé, si integrano e si sommano alle altre disparità, in particolare alle disparità di genere e alle disparità intergenerazionali, assumendo, nelle aree più deboli del Paese, quel carattere di disparità multipla e cumulata che costituisce un serio vincolo alla crescita italiana. Questo tema deve essere al centro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e deve connotare ogni intervento. L'Italia, negli ultimi vent'anni, ha accumulato un ritardo significativo, su molti indicatori economici e sociali, nei confronti delle altre principali economie dell'Europa. Il Mezzogiorno, in questo trend, ha visto a sua volta aumentare il divario con le aree economicamente e socialmente più forti del Paese. Tuttavia, il ritardo complessivo dell'Italia si supera solo tenendo insieme il Paese, in una strategia di sviluppo comune e condivisa che valorizzi le complementarità, le interrelazioni e le interdipendenze tra Nord e Sud. I risultati economici e sociali che il Piano genererà nel Nord dipendono strettamente da come sarà in grado di innescare un'inversione di tendenza al Sud (e viceversa). In tal senso, è centrale il tema dell'allocazione territoriale degli investimenti. E quindi la visione di Paese, i diversi scenari per i territori, le regioni, le città, le aree interne.

Dunque, lo sviluppo del Mezzogiorno come obiettivo centrale del Piano. Per diversi motivi, di cui tre sono fondamentali.

Primo, di natura costituzionale. Le pari opportunità fra i cittadini costituiscono un principio fondamentale della Carta costituzionale.

Secondo, di carattere finanziario. Il divario storico tra le aree del Paese ha determinato, di fatto, la dimensione del finanziamento destinato all'Italia del Programma Next Generation EU che, altrimenti, sarebbe stata assai più contenuta.

Terzo, per ragioni di efficienza economica. Gli investimenti nel Mezzogiorno, come noto, hanno un moltiplicatore più elevato e producono impatti profondi e duraturi sul sistema produttivo dell'intero sistema nazionale.

Le potenzialità inespresse del Sud Italia sono enormi, in virtù del grande potenziale che i territori del Mezzogiorno conservano, sotto ogni profilo (ambientale, turistico, produttivo), di alcuni positivi fattori sociali ed umani peculiari delle comunità meridionali, del ricco stock di competenze e saperi che il Sud possiede, dell'enorme potenziale insito nella liberazione delle energie creative e delle capacità dei giovani e delle donne, delle prospettive di crescita connesse all'obiettivo di colmare i divari civili e il gap di qualità e consistenza dei servizi, dell'ampissimo fronte di sviluppo economico

legato agli investimenti infrastrutturali, delle competenze delle università e centri di ricerca, della forte attrattività che il Sud può avere nei confronti degli investimenti produttivi, dei progetti di transizione ecologica delle economie, della proiezione del Paese nelle grandi reti e piattaforme logistiche internazionali.

Il Sud, dunque, come orizzonte strategico per l'Italia. Questa assunzione deve essere centrale nel Piano ed implica una precisa assunzione di responsabilità ed una visione strategica ampia. Il Paese è chiamato a definire una propria visione di futuro a medio e lungo termine. Per questo, il Piano è un programma politico, non una questione tecnica. Programma politico, cioè di politiche pubbliche, in cui il ruolo delle istituzioni, ad ogni livello, deve essere centrale, per due ragioni. Perché occorre valorizzare, all'interno del Piano, i saperi diffusi nei territori e nella società italiana e meridionale, nell'impresa e nella società civile. E perché bisogna democratizzare i processi decisionali e coinvolgere ogni istituzione ed ogni nodo della rete sociale, economica e civile del Paese.

Da questo punto di vista, le Province devono essere chiamate ad una funzione che è essenziale, in quanto istituzioni costituzionalmente rappresentative dei territori, enti di area vasta per eccellenza e soggetti aggregatori delle istanze e delle progettualità dei Comuni.

In tal senso, il Piano non può essere una sommatoria di interventi né uno schema dirigitico dall'alto, ma **l'esito di un lavoro cooperativo tra le istituzioni:** deve diventare una strategia per il Paese, mettendo insieme visione, progetti, risultati misurabili, filoni di lavoro, idee diverse.

Ciò malgrado, il Piano, nella sua attuale configurazione, non sembra essere strutturato secondo questo indirizzo. In altri termini, i suoi effetti sulla riduzione delle disparità e sulla crescita del Mezzogiorno e, quindi, dell'intero Paese, non sono espliciti né chiari.

Bisogna, invece, **rendere esplicito il ruolo del Sud** e il contributo che dal Sud può venire alla crescita complessiva dell'Italia, proprio in ragione delle potenzialità prima elencate e, quindi, con riferimento alla transizione ecologica, alla logistica, ai sistemi produttivi territoriali, alla rigenerazione delle città, all'ispessimento del capitale sociale, al potenziamento del sistema della ricerca, al rafforzamento della funzione della scuola, alla diffusione delle reti e della cultura digitale, alla qualificazione dei grandi servizi per la salute, l'inclusione sociale, la mobilità, il trasporto pubblico, l'acqua, la gestione dei rifiuti. Sul piano del merito, va riaffermato che il Sud è uno straordinario produttore potenziale di beni pubblici, che servono alla coesione e la competitività nell'intero Paese: quindi, la riduzione dei divari civili su scuola, sanità, assistenza sociale deve essere un obiettivo prioritario. Il Piano deve intervenire prioritariamente sui grandi servizi pubblici, dalla scuola alla sanità alla mobilità sostenibile, cioè proprio in quegli ambiti in cui, in Italia, esiste un divario civile, soprattutto a danno del Sud, che non ha eguali in Europa. Su questo occorre una scelta chiara: occorre riavvicinare il Nord e il Sud rispetto al tema fondamentale delle disparità nei diritti di cittadinanza.

Perché possa essere davvero efficace rispetto a queste finalità generali, il Piano deve rendere chiari ed espliciti gli strumenti con cui gli obiettivi della riduzione delle disparità territoriali e della coesione territoriale vengono perseguiti, in ogni ambito e linea di progetto, attraverso una precisa individuazione e localizzazione degli interventi o dei criteri per la loro selezione.

Da questa impostazione, sul piano del metodo, dovrebbe però conseguire l'allocazione al Sud di una quota di risorse di Piano ben superiore al suo peso in termini di popolazione, in coerenza con l'impostazione del Programma Next Generation EU. Si tratta di un punto molto importante. Come noto, molti autorevoli istituti di ricerca, tra cui la Svimez, hanno certificato come, negli ultimi

decenni, la spesa per investimenti al Sud sia stata sistematicamente inferiore e in costante decremento rispetto ai periodi precedenti, fino a ridursi di due terzi rispetto alle punte toccate negli anni sessanta/settanta. Il riequilibrio delle risorse destinate agli investimenti per la crescita deve essere un punto ineludibile del Piano. Questo, beninteso, al netto dei finanziamenti FSC e REACT-EU e al netto dei progetti già attivati. Anche questo è un aspetto particolarmente importante: è necessario che le risorse del Piano siano realmente aggiuntive e non sostitutive rispetto a quelle ordinarie e a quelle già stanziare. Il rischio è che s'incorra nella spirale negativa che ha caratterizzato gli stanziamenti dei Fondi europei nell'ultimo ventennio che, da risorse per loro natura destinate a intervenire sui nodi strutturali del ritardo del Sud e, quindi, necessariamente aggiuntive rispetto alle risorse ordinarie, sono diventate, via via, risorse sostitutive della spesa ordinaria. In tal senso, **il Piano deve contenere precisi impegni per le Leggi di Bilancio, che dovranno destinare, negli anni, risorse ordinarie adeguate a garantire il mantenimento nel tempo dei risultati che si saranno ottenuti nel tempo**, in particolare nei servizi (salute, istruzione, trasporti, inclusione sociale, casa, acqua, servizi digitali, ecc.), rispetto ai quali è urgente definire i livelli essenziali delle prestazioni, su cui stimare sia i fabbisogni standard sia gli obiettivi di perequazione dei bilanci degli enti.

Tuttavia, la semplice ripartizione di risorse di per sé non è sufficiente. Il Piano deve anche prevedere una governance con una marcata discontinuità rispetto alle passate esperienze di programmazione, al fine di garantire il conseguimento, nei tempi programmati, degli obiettivi di spesa e il raggiungimento dei risultati attesi, con un sistema di monitoraggio ed un sistema di accountability pubblica trasparente e aperta, attraverso cui rendicontare l'uso dei fondi sull'efficacia della gestione e sull'avanzamento negli obiettivi nei risultati e verificare qual è la ripartizione territoriale di spesa e come la si aggiorna nel tempo con dati reali.

La nuova governance deve prevedere un coinvolgimento attivo delle realtà territoriali e della filiera istituzionale (Province e Comuni, in primis) e deve prevedere un intervento straordinario di riforma e rafforzamento delle Amministrazioni pubbliche ed un investimento straordinario nel potenziamento del personale, sia in termini di consistenza sia in termini di rafforzamento delle capacità, con un reale rinnovamento generazionale dei pubblici dipendenti, in una strategia di assunzioni chiara, trasparente, orientata alle competenze e al merito. In tal senso, occorre rafforzare urgentemente le amministrazioni con assunzioni mirate, in modo da programmare obiettivi di efficienza nell'attuazione dei progetti, che sarà affidata, in larga parte, agli enti territoriali (Province e Comuni).

Tutte le missioni, le componenti funzionali e le linee di intervento del Piano - salute, trasporti, rigenerazione urbana e ambientale, innovazione tecnologica, transizione ecologica, investimenti sul digitale, messa in sicurezza del territorio, innovazione, competitività, sviluppo d'impresa, cultura, filiere dell'agroalimentare, sistemi produttivi, infrastrutture e mobilità sostenibile, scuola, ricerca, inclusione e coesione sociale, aree interne, dissesto idrogeologico, risanamento e tecnologie ambientali, gestione dei rifiuti e del ciclo idrico, manutenzione delle strade, ferrovie, portualità e logistica su scala mediterranea e globale, turismo, modernizzazione tecnologica e gestionale, sviluppo urbano, ecc. – pur in una cornice strategica nazionale ed in una declinazione, per le ragioni finora dette, a livello di Mezzogiorno, devono essere aperte ad una definizione puntuale in funzione dei saperi della società, dei luoghi e dei territori, per filtrare i progetti e modificarli ampliando la conoscenza e rendendoli davvero adeguati, ad ogni livello, alla scala dei problemi e, perciò, realmente efficaci nel perseguire gli obiettivi di crescita e sviluppo.