

Unione Province d'Italia



UPI

Conferenza Unificata

8 aprile 2021

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Proposte e richieste dell'Unione delle Province d'Italia

1. Premessa

Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza si propone come strumento per attuare una nuova politica territoriale. La strategia che deve guidare il piano, dunque, deve tendere prioritariamente a colmare i divari territoriali sul piano dello sviluppo socioeconomico.

In questo contesto, è evidente che il ruolo degli Enti locali – Province e Comuni – è primario, ed è quindi essenziale che l'intero sistema istituzionale di governo dei territori sia coinvolto all'unisono nel Piano, in tutte le fasi, dalla definizione all'attuazione, dal monitoraggio alla rendicontazione degli interventi.

Tutte le istituzioni territoriali devono quindi vedersi riconosciuta pari centralità nella governance di gestione del PNRR che sarà individuata.

2. Gli interventi propedeutici necessari: le misure da inserire in un provvedimento d'urgenza

Per centrare l'obiettivo della piena attuazione del PNRR è necessario che il Paese si doti, da subito, del capitale umano e degli strumenti normativi, senza cui il rischio di fallimento è altissimo. Un rischio che l'Italia non può correre.

Serve un provvedimento d'urgenza, che il Governo deve immediatamente assumere e trasmettere al Parlamento, che introduca misure per:

- **il rafforzamento della capacità amministrativa degli Enti locali, e delle Province in particolare** che stanno modificando la loro vocazione orientando le politiche e le risorse verso la programmazione e la messa in opera degli investimenti, all'interno della riforma della PA. Prima che il PNRR diventi operativo, occorre, come concordato con il Ministro della PA Renato Brunetta, immettere nelle Province personale altamente qualificato per le attività di: progettazione, stazione appaltante, informatizzazione e digitalizzazione della Pubblica amministrazione.
-
- **La semplificazione delle procedure di investimento per le opere pubbliche.** Non si chiede una sospensione del Codice dei Contratti, ma un intervento più coraggioso rispetto all'approccio timido adottato con il Decreto Semplificazioni, che non è adeguato ad accompagnare l'attuazione del PNRR. Si tratta di introdurre le modifiche necessarie, intervenendo inoltre anche nella prima fase di avvio degli investimenti in opere pubbliche che, Ancora prima dei limiti del Codice dei Contratti, si scontra con procedure e pareri.

3. Le proposte UPI per un PNRR equo su tutti i territori

Occorre 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 non potranno limitarsi ad agire sulle grandi aree metropolitane, ma dovranno consentire il raggiungimento su tutti i territori e nelle Province, degli obiettivi primari: dalla ripresa economica a quella occupazionale, dalla coesione sociale al potenziamento delle aree deboli.

Date queste premesse, l'Unione Province d'Italia propone tre linee di azioni, che si innestano sugli obiettivi prioritari del Recovery Fund: gli interventi a favore delle nuove generazioni e dell'istruzione; gli interventi per la mobilità e le infrastrutture; il sostegno alle aree svantaggiate.

1. Priorità giovani e istruzione: gli investimenti per le scuole secondarie superiori

Occorre dare un segnale chiaro al Paese per confermare che l'istruzione secondaria superiore è una priorità e un diritto da assicurare a tutti i cittadini. Per questo chiediamo di indirizzare espressamente una quota dei fondi del PNRR per innovare le strutture e la dotazione dei 7.400 edifici scolastici delle scuole secondarie superiori e costruire nuovi edifici.

In particolare, chiediamo che uno degli obiettivi Piano sia la **riqualificazione del patrimonio edilizio esistente** delle scuole superiori, attraverso investimenti per l'efficientamento energetico, la digitalizzazione e la messa in sicurezza sismica.

Inoltre, chiediamo che una parte dei fondi della Missione sia indicata alla **costruzione di 100 nuove scuole secondarie superiori** - innovative, digitali e sostenibili dal punto di vista energetico - una per ogni Provincia e Città metropolitana.

2. Priorità infrastrutture per la mobilità sostenibile

Il PNRR alla Missione 3 "Infrastrutture di mobilità sostenibile", componente 1, interventi per la rete ferroviaria ad alta velocità/capacità e strade sicure prevede investimenti per la "digitalizzazione e manutenzione intelligente di numerosi ponti, viadotti e gallerie per aumentarne la sicurezza e la resilienza climatica/sismica attraverso un **sistema di monitoraggio tecnologico**.

Tale intervento è però diretto alle sole opere ricadenti su rete nazionale e in particolare sulle Reti di lunga percorrenza, escludendo pertanto il controllo, la verifica e la messa in sicurezza dei 30 mila ponti e Viadotti gestiti dalle Province ricadenti sui 130 mila chilometri di rete viaria secondaria: il 35% del totale nazionale.

Chiediamo pertanto di estendere gli interventi di monitoraggio tecnologico e digitalizzazione anche ai 30 mila ponti e viadotti gestiti dalle Province.

3. Priorità interventi per la coesione sociale nelle aree interne

Questa missione presenta la necessità di prevedere una forte programmazione e visione unitaria dei singoli interventi in chiave di sistemi territoriali, o il rischio è di perpetuare nell'errore di concedere finanziamenti a pioggia, che non rispondono agli obiettivi del PNRR: promuovere uno sviluppo duraturo e strutturale.

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, ...).

4. La tempistica degli investimenti: finanziamenti diretti agli Enti locali

La Commissione europea ha individuato una serrata tempistica di attuazione degli interventi, che non prevede deroghe, pena la perdita delle risorse assegnate ai Paesi. Per questo è necessario individuare un percorso che consenta agli enti assegnatari delle risorse di portare a termine l'attuazione delle progettualità nei tempi previsti.

Pertanto, 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.

Unione Province d'Italia



UPI

**LE SCHEDE TECNICHE DI DETTAGLIO DELLE PROPOSTE
DELL'UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA**

SCHEDA 1

Gli interventi propedeutici necessari: le misure da inserire in un provvedimento d'urgenza

L'obiettivo principale del PNRR è il rilancio degli investimenti puntando sullo sviluppo sostenibile e sulla digitalizzazione. Per affrontare i nodi strutturali dell'economia italiana occorre recuperare i ritardi accumulati nel tempo come indicato dalla Commissione UE, attraverso alcune azioni trasversali di riforma della pubblica amministrazione.

L'approvazione del PNRR dovrà pertanto essere accompagnata da un decreto-legge che contenga le seguenti misure di semplificazione e di rafforzamento della capacità amministrativa delle istituzioni pubbliche.

1. Semplificazione amministrativa

C'è bisogno di una semplificazione delle procedure amministrative che metta in condizione tutta la PA di migliorare la capacità di progettazione e realizzazione degli investimenti. Occorre pertanto semplificare le procedure e i tempi di rilascio dei pareri e delle autorizzazioni necessari per le opere pubbliche, e intervenire sul Codice dei contratti pubblici, non con un intervento di sospensione generalizzata di tipo emergenziale, ma con modifiche strutturali di semplificazione, che eliminino i molti rinvii a norme di attuazione che sono rimaste lettera morta e che superino le criticità sui seguenti punti:

1. Semplificare e accorpare i livelli di progettazione, anche ricorrendo all'appalto integrato sulla base degli studi di fattibilità.
2. Intervenire sulla qualificazione delle stazioni appaltanti e, in particolare, delle SUA provinciali e metropolitane.
3. Prevedere l'utilizzo di procedure accelerate di aggiudicazione per il rilancio degli investimenti dopo la pandemia e la più rapida realizzazione degli interventi previsti dal PNRR.
4. Stabilire in via ordinaria valori soglia uniformi più vicini a quelli previsti dalla direttiva UE per gli affidamenti diretti e per i programmi biennali di forniture e servizi e per i programmi triennali dei lavori pubblici.

2. Rafforzamento della capacità amministrativa delle Province

Per la migliore attuazione del PNRR occorre prevedere espressamente un'azione straordinaria di rafforzamento della capacità organizzativa della pubblica amministrazione, attraverso la riforma della Pubblica Amministrazione, in particolare della PA locale. 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:

1. si provveda al rafforzamento della capacità amministrativa delle Province con **un Piano straordinario di almeno 1.000 assunzioni** per il rafforzamento del personale specializzato per gli uffici di progettazione, le stazioni uniche appaltanti, l'attuazione degli investimenti legati ai fondi UE, la gestione dei processi di digitalizzazione dei sistemi locali.
2. Si introduca una generale **semplificazione delle procedure di reclutamento**, per consentire alle pubbliche amministrazioni di assumere personale qualificato per far fronte allo sforzo a cui saranno chiamate per l'attuazione degli interventi previsti nel PNRR.

SCHEDA 2

Giovani e istruzione: gli investimenti per le scuole secondarie superiori

Le Province e le Città metropolitane insieme gestiscono i 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. 3.354 edifici si trovano in zone ad elevato rischio sismico.

Occorre dare un segnale chiaro al Paese per confermare che l'istruzione secondaria superiore è una priorità e un diritto da assicurare a tutti i cittadini.

Per questo chiediamo di indirizzare espressamente una quota dei fondi del PNRR per i 7.400 edifici scolastici delle scuole secondarie superiori, destinati alle seguenti finalità:

1. Costruzione di 100 nuove scuole secondarie superiori

Si propone un progetto che preveda la costruzione di 100 nuove scuole secondarie superiori, una in ogni provincia e Città Metropolitana italiana, con le seguenti caratteristiche: sicurezza strutturale, costruzione ecologica, performance energetica, innovazione tecnologica, rispetto dell'ambiente, universal design.

Per un edificio scolastico nuovo, costruito in materiale ecologico, adeguato sismicamente, dotato di connessioni, laboratori e impianti domotici di taglio medio, occorre un investimento tra i 10 e i 15 milioni di euro ad edificio.

Il costo stimato per questi interventi è pari ad 1 - 1,5 miliardi

2. Riqualificazione del patrimonio edilizio esistente

Si chiede di che uno degli obiettivi Piano sia la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente delle scuole superiori, attraverso investimenti per:

- efficientamento energetico, attraverso interventi sia sulla componente edilizia che impiantistica, operando sugli edifici esistenti con un approccio integrato per ridurre drasticamente il fabbisogno energetico risparmiando in modo concreto ed economicamente tangibile.
- Digitalizzazione così da consentire la corretta e universale fruizione del sistema di didattica integrata a distanza che si è rilevata indispensabile durante il lockdown.
- Messa in sicurezza antisismica.

Il costo stimato per questi interventi è pari a 3,5 miliardi

SCHEDA 3

Infrastrutture per la mobilità sostenibile

La rete viaria gestita dalle Province ammonta a circa 100 chilometri di strade secondarie, su cui insistono circa 30.000 ponti e viadotti, il 35% circa del patrimonio di ponti del Paese. Nel 2018, a seguito della tragedia del crollo del Ponte Morandi di Genova, su richiesta del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, l'UPI ha realizzato un monitoraggio tra le 76 Province delle Regioni a Statuto Ordinario, da cui è emerso che, dei 30.000 mila Ponti gestiti:

- **14.089 avevano necessità di un monitoraggio attento** per verificarne lo stato, strutture che necessiterebbero di apposite indagini diagnostiche, e di indagini continuative che ne attestino le condizioni di sicurezza e stabilità.

Lo stato dei ponti esistenti, infatti, non è conosciuto in maniera sufficiente: manca per gran parte dei manufatti, un registro che ne attesti lo stato, la storia, le precedenti ispezioni, le attività (manutenzione, adeguamento, rinforzo) da svolgere su di essi. Questo perché mancano, allo stesso tempo:

- le risorse economiche per svolgere le attività di controllo e gestione;
- la disponibilità di strumenti tecnici, metodi di indagine e analisi, che consentano di valutare efficacemente sia lo stato di degrado che il livello di sicurezza del ponte;
- il personale tecnico altamente specializzato da impegnare in maniera continuativa nell'opera di manutenzione ordinaria.

Il Piano Nazionale Per la Ripresa e la Resilienza infatti presenta alla Missione 3 "Infrastrutture di mobilità sostenibile", componente 1, interventi per la rete ferroviaria ad alta velocità/capacità e strade sicure, un fondo per la "**digitalizzazione e manutenzione intelligente di numerosi ponti, viadotti e gallerie**" diretto alle sole opere ricadenti su rete nazionale e in particolare sulle Reti di lunga percorrenza, escludendo pertanto il controllo, la verifica e la messa in sicurezza dei Ponti e Viadotti ricadenti sulla rete secondaria: il 35% del totale nazionale.

Si chiede che il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza estenda ai Ponti insistenti sulla rete viaria provinciale le risorse destinate **alla realizzazione di un sistema di monitoraggio tecnologico**.

Il costo stimato per questi interventi è di almeno 600 milioni, pari a circa 40 mila euro a ponte e riferito a 15 mila ponti.

SCHEDA 4

Interventi per la coesione sociale nelle aree interne

La coesione sociale e territoriale è uno degli obiettivi strategici del PNRR che è trasversale a tutto il Piano, ma che trova una declinazione specifica nella 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.

Tutti gli interventi relativi all'inclusione e alla coesione territoriale hanno una forte valenza locale ma non sono attuabili in una logica parcellizzata che rischia di finanziare a pioggia progetti scollegati tra di loro.

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

Si propone pertanto:

1. di assegnare alle Province un ruolo chiaro di regia e di coordinamento degli interventi, in stretto raccordo con gli enti locali e gli altri attori pubblici e privati che direttamente gestiscono progetti di sviluppo del territorio;
2. l'utilizzo di strumenti specifici (quali gli accordi istituzionali di sviluppo, i contratti d'area, i patti territoriali) per sviluppare le sinergie tra i diversi attori dello sviluppo locale e il coordinamento tra gli interventi ordinari e gli interventi straordinari previsti nel PNRR;
3. di riservare una quota significativa delle risorse a disposizione per le aree interne ad investimenti per le infrastrutture viarie provinciali. **Il costo stimato di questo intervento è fondo pari ad almeno 1,2 miliardi.**