

QT Quaderni
di Tecnostruttura

Quaderno del 30 settembre 2021

Indice

IN QUESTO NUMERO

PNR e Covid-19, il percorso avviato per garantire la ripresa	3
--	----------

FOCUS PNR - Pubblica Amministrazione

Pubblica amministrazione: i processi di miglioramento in atto e le sfide poste dalla pandemia di Covid-19	4
Pubblica amministrazione: i processi di miglioramento in atto e le sfide poste dalla pandemia di Covid-19	4
Lo stato dell'arte	6
Le prospettive future	8

FOCUS PNR - Concorrenza E Semplificazione

Semplificazione e concorrenza: chiavi di volta della ripresa	11
--	-----------

FOCUS PNR - Sviluppo Territoriale

Sviluppo territoriale resiliente e sostenibile	14
--	-----------

FOCUS PNR - Infrastrutture Sostenibili

Il contributo delle infrastrutture sostenibili alla transizione verde	19
---	-----------

FOCUS PNR - Edilizia Scolastica

Il quadro normativo per l'ammodernamento dell'edilizia scolastica	22
---	-----------

IN QUESTO NUMERO

PNR e Covid-19, il percorso avviato per garantire la ripresa

PNR e Covid-19, il percorso avviato per garantire la ripresa

Archiviare la difficile esperienza della pandemia da Covid-19 richiede di agire conciliando diverse esigenze della società, lavorare parallelamente su più fronti: se da una parte occorre proseguire, infatti, nel percorso di normalizzazione nell'ambito sanitario per arginare e concludere gli effetti della diffusione del Coronavirus, dall'altra è sempre più evidente la necessità di garantire in contemporanea azioni che aiutino la ripresa socio economica del Paese.

Questa linea d'azione è stata adottata ben presto a livello europeo e a livello nazionale. Pianificare insieme ambiti d'intervento e risorse da investire è stato un traguardo significativo. Ai progetti e ai finanziamenti del *Recovery Plan* europeo, l'Italia ha risposto con il proprio Piano nazionale di ripresa e resilienza, che sprona il Paese verso ambiziose riforme in tutti i settori del vivere sociale.

In questo quadro generale, le Regioni hanno avuto e stanno mantenendo un ruolo rilevante nell'attuazione di politiche territoriali di contrasto alla crisi. Come rappresentato nel *Contributo delle Regioni al PNR*, e in parte illustrato nel precedente numero di QT ([Quaderni di Tecnostruttura del 18 giugno 2021](#)), le amministrazioni regionali hanno agito pienamente in linea con le priorità delineate nel PNRR, un'ottica che non potrà che andare a rafforzarsi grazie a un dialogo costante tra livello centrale e regionale.

Ora il Gruppo di lavoro di Tecnostruttura, impegnato nella redazione del *Contributo delle Regioni al PNR 2021*, prosegue l'analisi sulle tematiche monitorate ed indagate, avviata sul precedente numero di QT ([Quaderni di Tecnostruttura del 18 giugno 2021](#)), ampliando così l'approfondimento ai temi della semplificazione e concorrenza, della riforma della pubblica amministrazione, dell'edilizia scolastica, delle infrastrutture sostenibili e dello sviluppo territoriale.

Anche in questa occasione si è scelto di evidenziare le linee di intervento condotte nei singoli ambiti; sono stati inoltre prefigurati gli sviluppi futuri, tenendo conto della cornice europea entro i quali essi dovranno realizzarsi, con particolare attenzione al semestre europeo, all'Agenda ONU 2030 e alla programmazione dei fondi SIE (2014-2020 e 2021-2027).

FOCUS PNR - Pubblica Amministrazione

Pubblica amministrazione: i processi di miglioramento in atto e le sfide poste dalla pandemia di Covid-19

Pubblica amministrazione: i processi di miglioramento in atto e le sfide poste dalla pandemia di Covid-19

di Teresa Cianni

Tecnostruttura - Settore Fse

Migliorare la *governance*, come evidenziato dalla Commissione Europea nel *toolkit* sul *capacity building* elaborato dalla DG Regio (Cfr. *Roadmap toolkit capacity building*), è un modo efficace per stimolare la crescita. Il buon governo incide infatti direttamente sulle prestazioni economiche dei vari Stati membri ed è indirettamente correlato all'esito delle altre politiche. Il **rafforzamento della capacità amministrativa** è un elemento fondante anche della politica di coesione, contribuendo a una maggiore efficienza degli investimenti di tale *policy*, amplificandone gli effetti e al contempo migliorando le prestazioni generali della funzione pubblica a livello nazionale, regionale e locale, nonché la qualità dei servizi erogati al pubblico e alle imprese.

Una funzione pubblica efficace ed efficiente deve avere quattro capacità distinte, ma al contempo sovrapponibili: capacità analitiche, normative, di realizzazione e di coordinamento. In queste abilità rientra anche la capacità di definire e attuare strategie, inclusa la scelta e la realizzazione di investimenti per il raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione.

L'esperienza dimostra che le Regioni e gli Stati membri della UE con istituzioni deboli incontrano grosse difficoltà nell'assorbire i fondi UE disponibili e sfruttarli al meglio (DG Regio, 2018: *Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*). La necessità di potenziare la capacità amministrativa per gestire e dare esecuzione ai fondi UE assume, conseguentemente, ancor più rilievo nella programmazione 2021-2027, laddove la cornice normativa delinea una serie di opzioni a disposizione degli SM/AdG per un utilizzo più strategico dei finanziamenti per le misure dirette a tale scopo: le iniziative di *capacity building* potranno essere quindi sostenute all'interno dei singoli obiettivi specifici o nell'ambito delle priorità dedicate all'assistenza tecnica (AT standard, ex art. 30 RDC; finanziamento non collegato ai costi, ex art. 32 RDC).

La pubblica amministrazione italiana presenta ancora criticità in relazione alle competenze del personale pubblico, alla digitalizzazione dei servizi, alla complessità delle procedure, con particolare riferimento agli appalti pubblici, alla capacità di assorbimento delle risorse dei fondi UE, alla efficacia del sistema della giustizia. Non a caso, la riforma della PA è da tempo una delle principali richieste della Commissione Europea nell'ambito delle *Country Specific Recommendations* (v., da ultimo, CSR 2019, n. 3; CSR 2020, n. 4).

FOCUS PNR - Pubblica Amministrazione Lo stato dell'arte

Lo stato dell'arte

Per affrontare questi elementi di vulnerabilità le Regioni hanno promosso una strategia integrata di **modernizzazione della pubblica amministrazione** che, secondo un approccio multidimensionale, agisce sui tre fattori abilitanti individuati nel *toolkit* della CE: le strutture, le risorse umane, i sistemi e gli strumenti.

Le iniziative messe in campo, anche attraverso le risorse dei PO FSE 2014-2020, sono state in particolare dirette al conseguimento degli obiettivi contenuti nelle Raccomandazioni europee: il rafforzamento delle competenze del personale pubblico e l'ottimizzazione delle *performance* della pubblica amministrazione; l'aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici e l'innalzamento dei livelli di integrità e legalità nell'azione della PA; il miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario; la riduzione degli oneri amministrativi.

Nel quadro dei processi di riforma e modernizzazione dell'organizzazione della pubblica amministrazione, la **formazione del personale**, attraverso percorsi di *upskilling* e *reskilling*, ha rappresentato la prima direttrice strategica su cui le Regioni hanno fatto leva per avviare strategie di cambiamento dirette a conseguire una maggiore qualità ed efficacia nell'attività delle strutture dell'amministrazione. I programmi e progetti di formazione e di sviluppo delle competenze sono stati destinati ad una platea piuttosto ampia, che valica i confini dell'amministrazione regionale per estendersi anche ad altre istituzioni/enti pubblici, con particolare attenzione a quelle a vario titolo coinvolte nell'attuazione delle *policy* più rilevanti (Lavoro, Sociale-Sanità, Giustizia). Iniziative di capacitazione sono state rivolte anche ai beneficiari, allo scopo di impartire agli *stakeholder*, che operano in sussidiarietà con la PA, le competenze necessarie per accedere alle opportunità di finanziamento offerte dalla UE.

Ampio spazio è stato dato all'attuazione delle misure di riforma e **semplificazione** previste nei Piani di Rafforzamento amministrativo, anche attraverso l'organizzazione di interventi strutturati di confronto, quali seminari, *focus group*, comunità di pratiche, *benchmarking*, nonché alle iniziative di ampliamento dei servizi pienamente interattivi della PA tramite la messa a punto di ecosistemi di Servizi Digitali Integrati.

Altro filone d'intervento ha riguardato l'**innalzamento dei livelli di trasparenza, integrità e legalità della pubblica amministrazione** e il contrasto alla corruzione, nell'ambito del quale sono

state portate avanti azioni di formazione, sensibilizzazione e diffusione degli *Open Data* e laboratori formativi di *risk management*, per lo sviluppo delle competenze finalizzate alla prevenzione della corruzione, in particolare negli appalti pubblici.

Un **sistema giudiziario efficiente** costituisce un presupposto fondamentale per un'economia attraente e propizia agli investimenti e all'imprenditoria e sarà determinante anche nel processo di ripresa post pandemico. In tale direzione le Regioni hanno dato impulso ad interventi di supporto organizzativo all'informatizzazione e telematizzazione degli uffici giudiziari, funzionali alla semplificazione ed accelerazione dei procedimenti decisorii e conciliativi delle controversie, nonché al rafforzamento degli organici attraverso l'innesto straordinario di professionalità con la finalità specifica di collaborare con il magistrato e ausiliario nell'adozione della decisione e nella redazione della sentenza.

L'emergenza sanitaria da Covid-19 ha fatto emergere, d'altra parte, l'esigenza di evolvere verso **nuovi modelli di organizzazione del lavoro nella PA**, che svincolino la prestazione da una sede fisica. Per accompagnare questo processo e rendere il lavoro della PA realmente agile e completamente adeguato a fornire risposte efficaci ed efficienti ai bisogni di cittadini e imprese, si sono rese dunque necessarie misure dirette ad individuare nuovi assetti organizzativi, sostenere l'innovazione con adeguata formazione, attuare la piena digitalizzazione dei processi e potenziare la strumentazione informatica.

FOCUS PNR - Pubblica Amministrazione Le prospettive future

Le prospettive future

L'istantanea delle iniziative messe in atto, sopra delineata, evidenzia alcuni progressi registrati negli ultimi anni; cionondimeno appare evidente la necessità di una riforma strutturale della PA che tenga conto organicamente e sistematicamente sia dei vincoli interni alla stessa, legati al necessario ricambio generazionale e all'adeguamento delle competenze, sia di quelli esterni, riconducibili ai ritardi nell'azione di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione delle procedure.

Tale processo di riforma non potrà compiersi in tempi troppo brevi, ma potrà certamente beneficiare, oltre che del supporto europeo attraverso il nuovo strumento del TSI (*Technical Support Instrument*), anche degli interventi proposti in materia nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), di quelli finanziabili nell'ambito della politica di coesione con specifico riguardo all'obiettivo di *Policy 1* in materia di digitalizzazione nella PA e all'obiettivo di *Policy 4* per quanto attiene agli ambiti istruzione, inclusione e lavoro.

Gli interventi di rafforzamento più direttamente orientati alla capacità nelle politiche di coesione dovranno inoltre necessariamente coordinarsi rispetto alle altre misure previste a livello nazionale. Al riguardo si evidenzia che accanto al programma di assunzioni di alte professionalità adeguate alle sfide della nuova programmazione, previsto nella Legge di Bilancio 2021, il DL "Reclutamento" (DL 80/2021), pone le premesse normative per la realizzazione delle due riforme trasversali previste dal PNRR: la pubblica amministrazione e la giustizia.

Con il decreto-legge sul reclutamento si definiscono percorsi veloci, trasparenti e rigorosi per il reclutamento dei profili tecnici e gestionali necessari all'attuazione del *Recovery Plan*, si prevedono inoltre percorsi di crescita per il personale della PA nell'ambito dei quali sono valorizzate non soltanto le conoscenze tecniche, ma anche le competenze di carattere trasversale (manageriale, gestionale, ecc.), maturate dal dipendente nel corso della propria attività lavorativa. Parimenti il decreto punta a favorire l'osmosi tra pubblico e privato, potenziando i canali di accesso qualificati dei giovani alla pubblica amministrazione, facendo leva in particolare sullo strumento dell'apprendistato.

Il DL 77/2021 introduce poi una serie di semplificazioni in materia di appalti pubblici, prevedendo al contempo un programma di informazione, formazione e tutoraggio per la gestione delle procedure di acquisto, l'evoluzione del sistema di *e-procurement* e il rafforzamento della

capacità amministrativa delle stazioni appaltanti.

Sul versante regionale, come emerge dai primi orientamenti delineati nel *Contributo al PNR* e dalle riflessioni sviluppate in seno alla Conferenza, la **semplificazione** rimane un asse portante. Proseguirà quindi anche per il futuro l'impegno ad offrire soluzioni e strumenti tecnologici a supporto della semplificazione dei processi della PA a beneficio della collettività, con la realizzazione di importanti interventi di potenziamento delle infrastrutture ICT per la realizzazione di servizi di *e-Government* interoperabili e integrati, la promozione dell'uso delle tecnologie digitali per rafforzare trasparenza e tracciabilità dei flussi finanziari ed informativi, la sperimentazione della tecnologia *blockchain* applicata ai servizi verso i cittadini. Speciale attenzione sarà dedicata anche al **rafforzamento delle competenze del personale pubblico**, con particolare riferimento a quelle digitali, ampliando l'offerta formativa ed esperienziale multiplatforma e sviluppando una cittadinanza digitale attiva anche attraverso i canali *social*, per agevolare e intensificare il colloquio diretto tra PA e cittadini di tutte le età.

Si intende, inoltre, promuovere il **passaggio armonico del lavoro agile da un regime emergenziale a un regime ordinario**, individuando specifiche linee di indirizzo per la dirigenza e le strutture, programmando una scala di sviluppo pluriennale, con target e indicatori prefissati. La programmazione interesserà l'organizzazione nel suo complesso (disciplina, digitalizzazione, formazione, strumentazione tecnologica), ivi compreso un ripensamento dei tradizionali spazi di lavoro.

Con riferimento al rafforzamento della capacità istituzionale per un'efficace attuazione della politica di coesione, accanto ad un programma pluriennale di assunzione di professionalità nuove da mettere a disposizione delle amministrazioni, sarà opportuno disegnare un *framework* nazionale di riferimento che fornisca da un lato supporto all'intero sistema coinvolto nell'implementazione di tale politica e dall'altro ne rafforzi funzioni e attori specifici. Le direttrici di questa strategia di rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa dovrebbero dunque prevedere:

- **azioni di sistema** relative a: consolidamento e miglioramento nella produzione, raccolta, elaborazione e diffusione (in formato aperto/riutilizzabile) di dati e informazioni su contesti, risorse e attuazione; rafforzamento della capacità di fondare l'azione pubblica su evidenze valutative e, quindi, di utilizzare, diffondere, richiedere e realizzare valutazioni degli effetti degli interventi della politica di coesione, coinvolgendo attivamente i territori e i partenariati.

- **azioni di orientamento e supporto alle AdG** nella capacità di coinvolgere - in modo attivo, in tutte le fasi delle attività dei propri Programmi - i soggetti rilevanti (compresi altri settori della medesima amministrazione, partner istituzionali, beneficiari, partner economico sociali e attori dei territori).

- **azioni specifiche**, dirette a segmenti del sistema o a particolari gruppi di attori, di rafforzamento in alcuni settori/ambiti di rilievo, con particolare riferimento all'azione connessa alla transizione green e digitale.

- **azioni di accompagnamento** diretto e supporto attivo per l'elaborazione e attuazione di strategie locali, con una focalizzazione sui beneficiari locali più deboli attraverso *task force* dedicate.

Uno strumento per la realizzazione delle azioni di *capacity building* saranno i Piani di rigenerazione amministrativa (previsti nel *toolkit* della CE) che dovranno definire, a livello dei Programmi nazionali e regionali, l'insieme delle azioni di rafforzamento della capacità

amministrativa ed istituzionale necessari nelle singole realtà e per specifici settori di intervento. Sulla base dell'esperienza degli attuali Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA) le Autorità di gestione potranno mettere a punto delle *road map* che, accanto agli ambiti di intervento ed agli obiettivi di rafforzamento stabiliti, definiscano anche gli strumenti utilizzati per rafforzare la capacità amministrativa di tutti i soggetti coinvolti, con particolare riferimento ai beneficiari pubblici delle operazioni ed ai partner locali.

FOCUS PNR - Concorrenza E Semplificazione

Semplificazione e concorrenza: chiavi di volta della ripresa

Semplificazione e concorrenza: chiavi di volta della ripresa

di **Pamela Ciavoni**

Tecnostruttura - Settore Lavoro

Nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sono identificate come le riforme abilitanti, ma anche come riforme di contesto, in grado cioè di condizionare l'efficacia di tutte le altre riforme settoriali: stiamo parlando **della concorrenza e della semplificazione**, pilastri su cui l'Europa chiede da tempo un robusto intervento.

Incisività è forse il sostantivo che meglio inquadra quello che ci si aspetta da riforme di questo tipo, da tempo al centro dell'agenda politica nazionale e regionale, ma che hanno finora prodotto pochi risultati in termini di crescita e competitività nel nostro Paese. L'utilizzo in modo più ampio degli strumenti di semplificazione già previsti nel nostro ordinamento, una tempistica certa e l'effettiva apertura alla libera concorrenza in settori strategici, sono infatti gli elementi sottolineati dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nelle sue proposte per l'adozione della legge annuale sulla concorrenza, rilasciate lo scorso mese di marzo.

D'altra parte, nella consapevolezza della fondamentale importanza che il tema riveste per la crescita del Paese nell'ambito degli scenari definiti dal PNRR, lo scorso mese di giugno la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha approvato un contributo per la legge annuale sulla concorrenza, in risposta alle sollecitazioni dell'Antitrust. Partendo dall'assunto che la concorrenza rappresenta l'elemento di equilibrio tra l'esercizio delle competenze costituzionalmente assegnate alle Regioni e quelle da garantire a livello nazionale per la tutela di interessi generali, sono state fornite proposte normative su diversi temi: infrastrutture per la crescita e la competitività; appalti pubblici; efficienza e qualità dei servizi pubblici locali a beneficio di cittadini e imprese; rimozione delle barriere all'entrata, nuovi ingressi per stimolare la produttività; obblighi dei concessionari di esternalizzare parte dei contratti affidati senza gara; accelerazione delle gare per le concessioni di distribuzione del gas naturale.

Sul versante della semplificazione, la scelta condivisa tra Stato e Regioni è stata quella di portare avanti una strategia già avviata a partire dal 2015, la cd. "Agenda per la semplificazione", il cui ultimo atto è stato siglato a novembre 2020, con un programma di interventi validi fino al 2023

e strettamente funzionali all'attuazione del Piano per la ripresa e la resilienza.

Come detto, dunque, **concorrenza e semplificazione** continuano a porsi **al centro delle priorità nazionali e regionali**, con alcuni segnali di miglioramento e discontinuità che già si mostrano rispetto al passato, a partire della riforma della pubblica amministrazione, avviata con la legge n. 124/2015, cd. Legge Madia, e proseguita con i suoi decreti attuativi, e continuando con la prima legge sulla concorrenza adottata nel 2017.

Permangono tuttavia situazioni di criticità, come segnalato dalla Commissione Europea, nel quadro del *Country Specific Recommendations* del 20 maggio 2020, con l'invito ad aumentare la capacità della pubblica amministrazione di rispondere alle esigenze delle imprese, migliorando e semplificando le normative settoriali, rimuovendo nel contempo gli ostacoli alla concorrenza.

Nell'attesa di verificare i contenuti della legge per il mercato e la concorrenza per il 2021, che sarà approvata dal Parlamento a settembre, - come annunciato dal Governo, in coerenza con la *road map* delle riforme indicata nel *Recovery plan* - è importante qui dare conto del cospicuo impegno messo in campo dalle Regioni per anticipare/capitalizzare azioni a favore di semplificazioni e concorrenza. Il quadro d'insieme è offerto dal *Contributo delle Regioni e Province autonome al Piano Nazionale di Riforma 2021*, recentemente approvato, che, nella Raccomandazione 4 "Efficienza della giustizia e Pubblica Amministrazione", dedica le Misure 3 e 4 rispettivamente agli obiettivi di Semplificazione e di Concorrenza. Per superare le vulnerabilità indicate dalla Commissione Europea e sviluppare istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti, **le Regioni hanno messo in atto strategie integrate**, che vanno ad agire sulle dimensioni individuate nelle raccomandazioni europee: la specializzazione dei dipendenti pubblici e la performance della PA, la digitalizzazione e qualificazione dei servizi per cittadini e imprese, la semplificazione degli oneri amministrativi e la rimozione delle restrizioni alla concorrenza. Trova particolare rilievo il miglioramento dell'efficacia e della qualità della regolazione, che peraltro si pone come riforma abilitante nel quadro degli interventi previsti dal PNRR.

Con l'obiettivo di assicurare maggiore chiarezza, comprensibilità e accessibilità della normazione, nelle Regioni la qualità della regolazione è stata perseguita soprattutto con leggi e programmi specifici di semplificazione, adottati nel 2020 e dedicati soprattutto ai settori strategici per il rilancio, tra cui il turismo, il commercio, l'edilizia, l'economia circolare. La riduzione degli oneri amministrativi per le imprese, anche in ottica di ripresa socio-economica del territorio, è stato il principio ispiratore di tali interventi, che hanno interessato in modo massiccio anche gli operatori della distribuzione di alimenti e bevande, fortemente penalizzati dagli effetti della pandemia. L'apertura del mercato e la concorrenza, unitamente ad una gestione efficiente degli appalti pubblici, sono le altre misure messe in atto per realizzare un contesto territoriale più competitivo e avvicinare gli obiettivi europei di crescita della produttività. Si è trattato di normative che perseguono le finalità di salvaguardare la libertà d'impresa, la libera circolazione delle merci, la concorrenza e la trasparenza del mercato, la semplificazione delle procedure relative agli adempimenti amministrativi, la tutela dei consumatori. Al contempo si è voluto promuovere il pluralismo e l'equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita, con particolare riguardo alla valorizzazione del ruolo delle piccole imprese e del servizio di prossimità e dei mercati di interesse storico e di tradizione locale. Sul piano della promozione della concorrenza nel settore degli appalti pubblici, per garantire una pianificazione degli acquisti coerente con il fabbisogno dell'amministrazione, in ottemperanza alle disposizioni, di cui all'art. 21 del codice dei contratti pubblici, sono stati approvati/aggiornati i Piani

biennali per gli acquisti di beni e servizi; a seguito dell'entrata in vigore del DL 76/2000 (convertito in L. 120/2020) e in attuazione delle cogenti disposizioni ivi previste, sono state (inoltre) definite le prime misure organizzative per la semplificazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici di competenza della Stazione Unica Appaltante.

A fronte di questo scenario composito, ora il Piano nazionale di ripresa e resilienza offre una straordinaria occasione per mettere a sistema le **riforme di semplificazione e concorrenza** e renderle **"abilitanti"** in un'ottica di maggiore incisività rispetto a quanto fatto in passato. Dall'analisi contenuta nel testo, infatti, negli ultimi decenni in Italia sono state sperimentate politiche di semplificazione normativa, che hanno avuto effetti solo parziali in termini di rimozione di vincoli e oneri, per due ordini di ragioni: la scarsa capacità amministrativa della PA a causa di un impoverimento di risorse umane, finanziarie e strumentali e la mancanza di interventi di carattere organizzativo capaci di supportare le misure di semplificazione legislativa. La concorrenza, d'altra parte, dovrà essere perseguita con una continuativa e sistematica opera di abrogazione e/o modifica di norme anticoncorrenziali e con la revisione di norme di legge o di regolamento che ostacolano il gioco competitivo. Il PNRR offre dunque l'opportunità di superare i limiti fino ad oggi incontrati agendo contestualmente sul versante dell'organizzazione e della digitalizzazione della PA con il necessario sforzo di investimento. Le Regioni da parte loro, come sottolineato nella "Posizione sul decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante: Governance del Piano Nazionale di Rilancio e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" - (Conferenza delle Regioni del 17 giugno 2021) - possono svolgere un ruolo fondamentale, propulsore rispetto alle riforme che verranno impostate, secondo un modello di *governance* che ne valorizza il ruolo come *hub* territoriali capaci di implementare e realizzare gli interventi, programmati a livello nazionale, in una visione territoriale complessiva e non parcellizzata.

FOCUS PNR - Sviluppo Territoriale Sviluppo territoriale resiliente e sostenibile

Sviluppo territoriale resiliente e sostenibile

di **Cecilia Cellai**

Tecnostruttura - Dirigente Settore Sviluppo Sostenibile e PNR

Quando nel luglio 2020 sono state pubblicate le *Raccomandazioni specifiche per l'Italia* del Consiglio, l'Unione europea aveva stabilito di fare tesoro degli insegnamenti dovuti all'emergenza Covid-19 ed alla pandemia, traducendoli nei moniti agli Stati membri. Nel testo del documento **(1)**, dopo le prime considerazioni dedicate ai passi intrapresi dall'Unione e dagli Stati membri come misure di emergenza - di natura sanitaria assieme alle necessarie revisioni di natura finanziaria e di bilancio, come la clausola di salvaguardia generale al patto di stabilità e crescita –, il Consiglio si è concentrato sugli effetti possibili e reali a ricaduta su territori e su strumenti, riforme e correttivi consigliati per dare luogo ad uno **sviluppo territoriale resiliente e sostenibile**. Il divario dei territori è risultato essere una delle conseguenze socioeconomiche della pandemia più paventate per la popolazione italiana dopo i rischi sanitari. Al *considerando 9*, infatti, è stato definito probabile che le conseguenze di Covid-19 ricadano in modo disomogeneo tra le Regioni e i territori italiani, a causa delle annose disparità economiche e sociali, del divergente potenziale di competitività e del grado di dipendenza dal turismo. Il divario presente e il rischio di accentuazione delle disparità regionali e territoriali all'interno del Paese possono, infatti, portare ad esacerbare i trend divergenti tra le Regioni meno sviluppate e quelle più sviluppate, tra le periferie sociali e il resto delle aree urbane, come pure tra zone urbane e zone rurali. Pertanto il Consiglio ha ammonito ad assumere misure politiche mirate, tenuto conto che il tutto potrebbe anche ricadere come rischio di un temporaneo sfaldamento del processo di convergenza tra Stati membri.

Nel *Contributo delle Regioni e Province autonome al PNR 2021 (2)* il problema del **divario dei territori** è stato rilevato come insistente su diversi ambiti strategici, quali da un lato il mercato del lavoro, l'occupazione e le disparità di reddito e le condizioni di vita esposte al rischio di povertà e di esclusione sociale; dall'altro, l'investimento in istruzione e in competenze è apparso essere un altro ambito critico, soprattutto in seguito all'incremento massivo e repentino della didattica a distanza. Questi due aspetti strategici della vita del cittadino europeo, giovane o adulto che sia, sono state indagate nell'analisi afferente alla *Raccomandazione specifica 2* (Mercato del lavoro, promozione dell'occupazione. Istruzione e competenze. Inclusione sociale).

Di competenze per favorire lo sviluppo territoriale resiliente e sostenibile si deve tuttavia

trattare ad ampio raggio: proprio per contrastare la povertà educativa, il contrasto all'abbandono scolastico, il potenziamento per la riqualificazione professionale, è fondamentale implementare, razionalizzare e sistematizzare tutte le competenze utili ad agevolare la *transizione gemella auspicata a livello europeo verso uno sviluppo green e digitale*. In questo articolo si prendono in particolare considerazione questi due pilastri di crescita e di sviluppo, riconducibili alla *Raccomandazione 3* (Imprese, Competitività e Accesso al credito, Investimenti in infrastrutture per transizione verde, digitale e R&I), andando quindi a costituire il terzo ambito strategico su cui investire per conseguire uno sviluppo territoriale resiliente e sostenibile. Nell'ambito della composita *CSR 3*, infatti, il Consiglio ha chiesto di dare priorità a investimenti sostenibili che supportino la crescita, la transizione con l'impiego di tecnologie ed innovazioni digitali e "verdi". Per comprendere la complessità e la portata di questa raccomandazione, prendendo in analisi il *considerando 21* dedicato, è stato necessario individuare la linea di unione di temi ed investimenti prioritari per sostenere la ripresa e aumentare la resilienza futura. Nella parte di *Analisi* compiuta nell'ambito del *Contributo delle Regioni al PNR 2021*, **lo sviluppo territoriale è apparso costituire proprio la linea di unione ricercata**; è stata dunque enucleata dal gruppo di lavoro redazionale come misura a sé stante nell'ambito delle otto Misure corrispondenti ai settori strategici ricompresi nella *CSR 3*, di cui in questo articolo si forniscono focus dell'analisi riportata nel *Contributo*.

La Misura 12 dedicata allo sviluppo territoriale riporta nelle *Matrici* – si ricorda - tutti gli interventi normativi, regolativi ed attuativi relativi a riforme e investimenti regionali e alle politiche economiche regionali di sviluppo territoriale connesse alla Raccomandazione di cui si tratta, effettuate nel periodo gennaio 2020-febbraio 2021 oggetto di monitoraggio; mentre nella parte di *Analisi* sono state evidenziate le considerazioni che scaturiscono dal monitoraggio degli stessi. Nel contempo, come indicato nell' "Introduzione" al *Contributo*, nell'*Analisi* si sono tenuti presenti i moniti delle *CSR 2020* unitamente a quelli delle *CSR 2019*, riguardanti nello specifico riforme essenziali per affrontare le sfide strutturali a medio e lungo termine: ciò anche ai fini ed in ottemperanza dei moniti rivolti alla programmazione strategica dei finanziamenti della politica di coesione dopo il 2020 – già enucleati nei *Country Report 2019 e 2020* ed in considerazione delle misure di attenuazione della crisi attuale e delle strategie di uscita dalla stessa **(3)**. Sono stati quindi evidenziati anche interventi anti Covid-19, volti a favorire la ripresa economica ed occupazionale, andando ad individuare come e dove le Regioni abbiano concentrato le priorità di intervento, da utilizzare anche per impostare strategie in ottica di resilienza trasformativa post Covid-19 in sinergia all'impiego di fondi europei per uno sviluppo territoriale resiliente e sostenibile.

Le politiche e gli interventi di sviluppo territoriale vengono interpretate per lo più come **politiche di prevenzione e protezione che, impiegate con un approccio integrato, consentono di operare in favore dell'organizzazione dei territori**. Nella Misura 12 dedicata sono state enucleate quattro linee di intervento delle Regioni in favore di: 1) uno sviluppo urbano sostenibile del territorio e una agricoltura funzionale a un recupero del territorio; 2) interventi mirati alla rigenerazione urbana delle città, garantendone l'accessibilità e assicurando la sostenibilità delle connessioni (materiali e immateriali); 3) assicurare lo sviluppo del potenziale, la gestione sostenibile e la custodia dei territori, dei paesaggi e del patrimonio culturale; 4) supportare i legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali, rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale. Dalla lettura della specifica *Analisi* svolta nel *Contributo* sarà possibile enucleare che gli interventi di riforma e di investimento regionali a favore di misure hanno inciso non solo come misure protettive, bensì piuttosto trasformative nella

direzione di uno **sviluppo territoriale sostenibile da parte delle Regioni**; tra l'altro la quasi totalità delle Amministrazioni regionali (20 su 21) ha inteso registrare nell'ambito della Misura 12 i propri interventi dedicati allo sviluppo territoriale in ottica di sostenibilità.

La sottomisura 1, dunque, ha ricompreso *in primis* attività di dieci Regioni riconducibili ad uno **sviluppo urbano sostenibile del territorio**, comprensivo di azioni, interventi e contributi di rigenerazione urbana: sono state annoverate normative urbanistiche regionali per il riuso del patrimonio edilizio esistente e di riqualificazione dei tessuti urbani, nonché per la riduzione del consumo di suolo; allo scopo sono state predisposte agevolazioni fiscali ed incentivi; altresì recepite norme di semplificazione in materia di governo del territorio edilizia, volte a favorire la ripresa economica ed occupazionale nel quadro dell'emergenza pandemica. Per la riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali, con integrazione di fonti rinnovabili, è stato segnalato l'impiego di fondi delle politiche di coesione 2014-2020 per l'erogazione di contributi a fondo perduto, mirati all'efficientamento energetico di immobili esistenti destinati a patrimonio abitativo pubblico e per condomini privati. L'analisi a questo punto evidenzia come sia stato fatto tesoro di quanto esperito a livello territoriale, richiamando la struttura del PNRR italiano, che vede il tema M1C3 - Turismo e Cultura costituire la terza componente della Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura) dove è già stato evidenziato il ruolo della rigenerazione nell'ambito degli obiettivi strategici.

In secondo luogo, sono stati predisposti sostegni alle infrastrutture pubbliche necessarie al mantenimento dell'agricoltura nella sua funzione produttiva e di tutela paesaggistica ed ambientale; altresì allo sviluppo, l'ammodernamento e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura (per l'estrazione di materia prima legno e solo su base di protocolli di sostenibilità ambientale), nell'ambito di Strategie regionali per la realizzazione e il miglioramento delle infrastrutture viarie a servizio dell'attività silvo/pastorale regionale al fine di favorire anche la multifunzionalità delle foreste, la fornitura di servizi ecosistemici e la fruizione pubblica delle aree interessate oltre a contemperare la tutela, il funzionamento ed anche il ripristino delle aree rurali e delle aree verdi a bassa antropizzazione, degli ecosistemi terrestri, acquatici e la conservazione della biodiversità.

Alla sottomisura 2 tredici Regioni hanno imputato i loro interventi riportando pianificazioni, bandi di **animazione e promozione dei centri storici**, destinati a infrastrutture materiali ed immateriali agevolanti il senso di comunità e il contrasto del degrado urbano. In parallelo sono stati introdotti piani di intervento finalizzati ad offrire **opportunità di sviluppo delle zone agricole e montane**, altresì volti a dotare aree rurali ed aree interne di strutture atte a erogare servizi di prima necessità alla popolazione residente e anche ai turisti. Molti gli interventi di riforma strategici a favore di borghi o comuni inseriti in piani paesaggistici regionali, capaci di generare un potenziamento dell'offerta turistica e culturale, ma anche per rafforzare la coesione sociale e contrastare le tendenze negative derivanti dalle prospettive incerte, legate alla congiuntura economica. Interessanti gli interventi regionali per sperimentare soluzioni ed azioni capaci di rafforzare le relazioni sociali favorendo lo sviluppo di politiche innovative giovanili, alloggi per famiglie giovani in luoghi segnati dallo spopolamento, nonché progetti di abitare collaborativo, mobilità sostenibile. Attivati anche bandi per il sostegno degli investimenti produttivi delle imprese localizzate nelle aree montane regionali o distretti commerciali per la riorganizzazione e il rilancio produttivo, salvaguardia ed incremento occupazionale.

Anche nel 2020 le Regioni hanno considerato lo **sviluppo del territorio nella sua articolazione composita di caratteristiche paesaggistiche, storiche, testimoniali, naturalistiche e culturali** del territorio. La logica di insieme ha costituito un'occasione motivata dall'emergenza Covid-19 per guidare gli interventi di riforma regionali verso uno sviluppo attento, armonioso ed innovativo. Molti gli interventi di riforma riportati nella sottomisura 3 per **la cultura come motore di sviluppo territoriale**: in particolare, in questa parte di analisi si è evidenziato come la cultura possa costituire un motore generativo di opportunità di sviluppo sostenibile, evitando la disconnessione già a livello europeo tra Paesi del Nord e Sud. Ciò in funzione sostanzialmente di tre direttrici fondanti quali: a) cultura in funzione della rigenerazione urbana; b) rafforzamento della capacità di governo attraverso nuovi investimenti con particolare riferimento ed analogia col PNRR (trasporti, musei, consumi, sport, tempo libero, welfare ecc); c) servizi derivanti da politiche sociali localizzate innovate dall'innesto col capitale territoriale. Sono quindi riconducibili a queste dinamiche i finanziamenti regionali di progetti relativi alle sedi degli istituti culturali, rinnovo delle infrastrutture tecnologiche degli stessi, con particolare riferimento al miglioramento degli spazi destinati al pubblico, alla corretta conservazione del patrimonio, all'abbattimento delle barriere architettoniche; finanziamenti di progetti per la realizzazione di nuovi servizi o il potenziamento/miglioramento dei servizi esistenti; finanziamenti per il sostegno ad attività di valorizzazione del patrimonio culturale e di promozione dei servizi culturali; finanziamenti di progetti di conservazione e restauro del patrimonio culturale; finanziamenti per il sostegno e lo sviluppo di reti e sistemi bibliotecari, archivistici e museali, per lo sviluppo dei sistemi informativi e delle *digital humanities*.

Infine con la sottomisura 4 sono stati monitorati i sostegni regionali ai legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali, rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale. Nell'analisi si sono indagati i motori di attrazione dei centri urbani, perché consentono una maggiore istruzione terziaria (anche se accesso selezionato), tassi di occupazione più elevati, allocazione di imprese a più alta crescita, migliore accessibilità e connettività e maggiori processi innovativi; ciononostante le diverse dimensioni urbane non consentono un eguale o comunque proporzionale sviluppo. A questo scopo in questa matrice sono stati ricondotti anche gli **interventi di riforma regionali relativi alle Aree interne**, che costituiscono una fra le dimensioni territoriali chiave della politica regionale di coesione 2014-2020, tratte dalla Strategia nazionale nel 2012, cui le Regioni contribuiscono all'attuazione con risorse ordinarie, stanziare annualmente dalle Leggi di Stabilità, e di risorse aggiuntive, previste nei Programmi operativi regionali del Fondo europeo di sviluppo regionale (POR FESR), del Fondo sociale europeo (POR FSE) e nel Programma di sviluppo rurale del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (PSR FEASR) del periodo 2014-2020.

Il vasto archivio e l'*Analisi* degli interventi di riforma e di investimento regionali del *Contributo 2021* costituiscono una base dati di analisi e di studio, da cui sono state ricavate indicazioni utili per le Regioni nella attuale fase di negoziato per la programmazione delle **politiche di coesione per il prossimo settennio**.

In primis, rispetto a cultura e turismo – che hanno costituito oggetto di negoziato per la loro collocazione nell'ambito delle politiche di coesione – va ricordato che il *Regolamento Disposizioni comuni* è stato emendato su proposta della Commissione europea per inserire un nuovo obiettivo specifico FESR nell'ambito dell'*Obiettivo di Policy 4 - Un'Europa più sociale*, allo scopo di promuovere il ruolo della cultura e del turismo in favore dello sviluppo economico, l'inclusione e l'innovazione sociali. Per l'Italia, poi, è stato riconosciuto il ruolo trasversale rivestito da cultura,

patrimonio e turismo sostenibile, potendo svolgere un ruolo determinante per la valorizzazione, a beneficio della comunità territoriale, di risorse naturali, culturali e paesaggistiche, di produzioni locali, accoglienza, approcci integrati finalizzati a rivitalizzazione del tessuto economico, rigenerazione dei luoghi, partecipazione e inclusione sociale. La rilevanza strategica di cultura e turismo consentirà dunque ai futuri interventi programmatori e attuatori regionali di attraversare tutti gli ambiti di *policy* interessati dai Regolamenti, nonché concorrere al conseguimento di altri obiettivi specifici sotto altri obiettivi di *policy*.

In secondo luogo, l'*Obiettivo di Policy 5* consisterà di linee di intervento e di priorità strategiche proprie – al momento focalizzate sullo sviluppo territoriale sostenibile di aree urbane medie, sistemi territoriali e aree interne - di cui le Regioni stanno valutando l'opportunità e rispetto alle quali stanno predisponendo proprie proposte nell'ambito dello schema di Accordo di Partenariato, in virtù dei propri poteri e delle politiche strategiche attuate sui territori. L'importanza di questa fase è dovuta al delicato equilibrio da ricercare nella destinazione di strategie e finanziamenti da attuare a livello territoriale sulla base di azioni regionali, ma anche nazionali, in modo da avere azioni sinergiche ed evitare duplicazioni e dispersione di finalità ed energie per uno sviluppo equo e completo in tutte e tra tutte le Regioni e Province autonome.

Del resto, considerato anche il pacchetto di finanziamenti previsto in attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – compreso il Programma nazionale di Riforma ivi confluito - predisposto dal Governo italiano – di cui i divari regionali costituiscono una delle linee di intervento da affrontare/di cui occuparsi come priorità trasversale - lo **sviluppo territoriale, inteso come resiliente e sostenibile**, è confermato essere un tema di importanza strategica e stringente attualità.

Note:

(1): [Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia.](#)

(2): D'ora in poi "Regioni".

(3): V. Considerando 25, nonché l'allegato D della [Relazione Paese 2020 per l'Italia - SWD\(2020\) 511 final del 26.2.2020](#) e l'allegato D della [Relazione Paese 2019 per l'Italia - SWD\(2019\) 1011 final del 27.2.2019.](#)

FOCUS PNR - Infrastrutture Sostenibili

Il contributo delle infrastrutture sostenibili alla transizione verde

Il contributo delle infrastrutture sostenibili alla transizione verde

di **Mariella Bucciarelli**

Tecnostruttura - Settore Sviluppo Sostenibile e PNR

Di seguito si evidenziano le principali azioni regionali sul tema delle Infrastrutture sostenibili contenute nel Contributo delle Regioni al PNR 2021 e ricomprese nell'ambito della Raccomandazione (CSR) 3 del 2020 e in continuità con i moniti europei della Raccomandazione (CSR) 3 del 2019 **(1)**. Proseguendo la trattazione di quanto già riportato nell'articolo del QT del 18 giugno 2021 (*FOCUS PNR - Mobilità Sostenibile - "Mobilità sostenibile, le azioni per il trasporto del futuro"*), le infrastrutture sostenibili svolgono una funzione di primo piano come strumento per lo sviluppo e la crescita del paese verso la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 e del *Green Deal* europeo. Esse sono state analizzate secondo una divisione tematica e cioè: infrastrutture verdi e sicurezza del territorio, infrastrutture per la transizione energetica, infrastrutture idriche.

Con riferimento alle **infrastrutture verdi e sicurezza del territorio**, le Regioni hanno attuato azioni scelte da politiche di prevenzione e mitigazione mirate a contrastare i rischi; in linea con gli obiettivi di rafforzamento della capacità previsionale degli effetti del cambiamento climatico, hanno finanziato sistemi avanzati ed integrati di monitoraggio e analisi e di prevenzione e contrasto delle conseguenze del cambiamento climatico sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio, evidenziati anche nel *PNRR Missione 2 Rivoluzione verde e transizione ecologica*, a livello di *Componente 4 Tutela del territorio e della risorsa idrica*.

In particolare le Regioni hanno, da un lato, adottato programmi strategici di interventi di prevenzione e di sicurezza del territorio e protezione civile; dall'altro, sostenuto investimenti nelle infrastrutture per contenere e prevenire fenomeni di erosione costiera e del territorio alpino, di dissesto idrogeologico e di sicurezza del territorio; inoltre hanno attuato interventi di messa in sicurezza e di difesa del suolo per l'aumento della resilienza dei territori più esposti ai rischi, riconoscendo l'importanza strategica dei vari aspetti connessi alla biodiversità nella programmazione ed alla realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. Inoltre per contrastare il rischio desertificazione sono stati realizzati interventi volti allo sviluppo, all'ammodernamento e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura, con sostegno all'attuazione di contratti agro-climatico-ambientali a favore della biodiversità e del paesaggio.

Altri interventi hanno riguardato il sostegno ad interventi volti al ripristino delle foreste danneggiate da incendi e azioni di prevenzione e riduzione del rischio incendi attraverso la redazione di Piani regionali antincendio boschivo; la gestione della logistica infrastrutturale e della viabilità forestale ed incentivi a sostegno della funzione produttiva dei boschi (piani di gestione forestale). Sono stati altresì concessi contributi per la realizzazione di interventi strutturali di prevenzione e di riduzione del rischio sismico in edifici pubblici strategici e rilevanti; realizzati studi di microzonazione sismica e analisi della condizione limite per l'emergenza, approvazione di Carte della pericolosità e Carte di sintesi e progetti per il calcolo di parametri sismologici per il monitoraggio sismico.

Gli interventi regionali nelle **infrastrutture per la transizione energetica** provengono da politiche di prevenzione, promozione e protezione, che consentono di procedere in direzione di un percorso di transizione verso l'energia pulita. Tali interventi sono, peraltro, in linea con quanto richiamato nel *PNRR Missione 2 Rivoluzione verde e transizione ecologica*, a livello di *Componente 2 (Energia rinnovabile, idrogeno, rete e transizione energetica e mobilità sostenibile)* al fine di potenziare e digitalizzare le infrastrutture di rete. Per sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti a livello locale si segnalano contributi regionali per sistemi di accumulo di energia elettrica da impianti fotovoltaici; promozione di accordi di collaborazione per la riqualificazione energetica del patrimonio e dei servizi pubblici; disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese in materia di energia. Inoltre, al fine di incrementare l'efficienza energetica e la produzione di energia da fonte rinnovabile, evitando o riducendo gli impatti sui beni culturali e il paesaggio, nei Piani Territoriali Paesaggistici (PTP), ad esempio, vengono individuate le aree del territorio non idonee alla localizzazione di specifiche tipologie di impianti tecnologici di produzione e trasporto di energia e le aree sottoposte a peculiari limitazioni; nonché nella predisposizione di normative regionali vengono favoriti interventi di qualificazione edilizia, di rigenerazione urbana dei centri storici e di semplificazione in materia edilizia, volti a favorire la ripresa economica ed occupazionale.

Riguardo alla **promozione di infrastrutture energetiche** e ricerca di tecnologie per l'energia pulita per fornire servizi energetici moderni e sostenibili, è da segnalare la costruzione ed esercizio di elettrodotti e di metanodotti, la realizzazione infrastrutture strategiche materiali e immateriali (ICT), come le reti di trasmissione dell'energia, la promozione di investimenti nelle imprese agroalimentari per la produzione e l'approvvigionamento di energia da fonti rinnovabili e produzione di energia da fonti alternative (anche incentivando l'aumento dello sfruttamento sostenibile delle bioenergie nelle aziende agricole, gli impianti di biogas per il trattamento anaerobico degli effluenti di allevamento favorendo in questo modo l'abbattimento di emissioni di gas metano per la produzione di biometano per autotrazione).

Per quanto riguarda le **infrastrutture idriche**, esse rientrano nella più generale gestione responsabile e sostenibile delle risorse naturali, in quanto gestire in modo efficiente la risorsa idrica, facendo fronte ai deficit operativi delle infrastrutture irrigue, può aiutare a sostenere la ripresa e aumentare resilienza. Per questo, insieme agli impegni del Governo italiano assunti nel *PNRR (Missione 2 Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 4 Tutela del territorio e della risorsa idrica)*, le Regioni hanno inteso sviluppare un approccio olistico indispensabile per perseguire una transizione ecologica inclusiva. Infatti per favorire la ripresa economica è stato ritenuto importante anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati e far fronte alla minaccia rappresentata dai cambiamenti climatici. Alcuni investimenti riguardano l'acqua come produzione di risorsa potabile, designando e classificando le

acque superficiali anche mediante sistemi di informatizzazione dei procedimenti riguardanti le derivazioni di acqua pubblica. Inoltre, nell'ottica di perseguire l'obiettivo della valorizzazione del patrimonio idrico regionale, sono stati impiegati fondi per la ricerca e l'utilizzo delle acque minerali naturali, di sorgente e termali. Altri importanti sono gli interventi per l'efficientamento dell'uso della risorsa idrica volti ad armonizzare i vari bisogni derivanti dai settori agricolo, urbano e industriale con quelli degli ecosistemi, del clima e della protezione della biodiversità da preservare dall'inquinamento (anche dai nitrati). Da evidenziare anche interventi regionali per una gestione integrata delle risorse idriche, degli impianti igienici, compresa raccolta d'acqua, desalinizzazione, efficienza idrica, trattamento acque reflue e tecnologie di riciclaggio e reimpiego.

Note:

(1): *Raccomandazioni specifiche per paese (CSR) 2020* del 20 luglio 2020 (GU C 282/74 del 26/08/2020): *CSR3 - Garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale*, comprese le PMI, le imprese innovative e i lavoratori autonomi, ed evitare ritardi nei pagamenti; anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica; concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare su una produzione e un uso puliti ed efficienti dell'energia, su ricerca e innovazione, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche e su un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali; *Raccomandazioni specifiche per paese (CSR) 2019* del 9 luglio 2019 (GU C 301/79 del 05/09/2019): *CSR3 - Incentrare la politica economica connessa agli investimenti sulla ricerca e l'innovazione e sulla qualità delle infrastrutture*, tenendo conto delle disparità regionali; migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali; affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.

FOCUS PNR - Edilizia Scolastica

Il quadro normativo per l'ammodernamento dell'edilizia scolastica

Il quadro normativo per l'ammodernamento dell'edilizia scolastica

di Luca Sciarretta

Tecnostruttura - Settore Istruzione E Formazione

Se si considera il fatto che ben **due terzi del patrimonio edilizio scolastico risale a prima del 1976 (1)** non può sfuggire come la manutenzione e il rinnovamento di tale patrimonio rappresenti una priorità strategica per tutti i soggetti istituzionali deputati alla gestione di tale complesso di beni. All'interno del titolo V, art. 117 della Costituzione, l'edilizia scolastica non viene nominata ma la Corte Costituzionale, attraverso diverse sentenze **(2)**, ha chiarito come si tratti di una disciplina in cui si intersecano più materie come il governo del territorio, l'energia e la protezione civile, tutte rientranti nella **competenza concorrente tra Stato e Regioni**.

Principale quadro di riferimento operativo per gli interventi in materia di edilizia scolastica è rappresentato dalla **Programmazione territoriale triennale degli interventi nell'ambito della Programmazione nazionale**. Si tratta di interventi di ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento sismico, efficientamento energetico di immobili adibiti all'istruzione scolastica pubblica. Sono inoltre previsti interventi di costruzione di nuovi edifici scolastici pubblici e di realizzazione o miglioramento di palestre scolastiche nelle scuole.

La Programmazione unica triennale nazionale è stata istituita con **decreto interministeriale 23 gennaio 2015**, in attuazione del DL 104/2013, convertito con L. 128/2013, con il quale le Regioni venivano autorizzate a stipulare mutui con la Banca Europea per gli Investimenti (B.E.I.) per il finanziamento degli interventi in materia di edilizia scolastica. Segue quindi una prima fase di **programmazione triennale con riferimento al periodo 2015-2017**.

Frutto dell'esperienza maturata nel corso della prima programmazione triennale, la **Programmazione nazionale 2018-2020** vede l'introduzione di diverse innovazioni, volte a potenziare ma anche a semplificare le procedure di assegnazione delle risorse, frutto dell'interazione continua tra Stato e Regioni, tra governo nazionale e governo territoriale. Con il **DL**

86/2018, convertito con L. 97/2018, viene estesa la possibilità per le Regioni di stipulare i mutui triennali, con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato, con la Banca Europea degli Investimenti, con la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa e con la Cassa Depositi e Prestiti. Sarà poi con l'**Accordo quadro siglato il 6 settembre 2018 in sede di Conferenza Unificata** che si procederà alla definizione dei criteri di riparto su base regionale delle risorse stanziare per il triennio 2018-2020, nonché allo snellimento delle procedure e conseguente accelerazione dell'erogazione dei finanziamenti.

Siamo attualmente nella fase che dovrebbe vedere la definizione degli interventi che saranno oggetto della prossima programmazione 2021-2023. Se la Programmazione unica triennale nazionale rappresenta il quadro di riferimento ordinario all'interno del quale inscrivere l'operato delle Regioni in materia di edilizia scolastica, l'avvento della pandemia da Covid-19 ha fatto emergere nuove linee d'intervento, volte a contemperare la tutela della salute degli studenti e del personale scolastico e universitario e la salvaguardia del diritto allo studio. Interventi che in una prima fase emergenziale hanno avuto il principale obiettivo di scongiurare il più possibile gli effetti negativi derivanti dalla sospensione delle attività didattiche in presenza, mentre, al momento attuale, hanno il principale scopo di garantire una ripresa in sicurezza delle attività scolastiche e formative in presenza.

Le Regioni hanno quindi realizzato interventi di riqualificazione degli ambienti a garanzia della sicurezza individuale e del mantenimento del distanziamento sociale negli immobili che ospitano le attività didattiche e formative. Si tratta di interventi di edilizia leggera che hanno fortemente impegnato le Regioni nella pianificazione strategica di soluzioni logistiche a livello territoriale, di azioni specifiche volte a consentire l'avvio e la prosecuzione delle attività didattiche nelle scuole, di ogni ordine e grado, nel rispetto dei parametri di sicurezza individuati a livello nazionale, di acquisizione in affitto o con le altre modalità previste dalla legislazione vigente.

Lo strumento operativo che ha permesso la realizzazione delle azioni richiamate è il **DL 34 del 19/05/2020**, convertito, con modificazioni, dalla L. 77 del 17/07/2020, che ha istituito il **Fondo per l'emergenza epidemiologica da Covid-19** con uno stanziamento iniziale di 377 milioni di euro per il 2020 e 600 milioni di euro per il 2021. Il fondo, con DL 104/2020, convertito con L. 126/2020, è stato successivamente incrementato di 400 milioni di euro nel 2020 e di 600 milioni di euro per il 2021.

Ulteriore fronte di rilievo delle azioni regionali in tema di edilizia scolastica consiste nelle necessarie operazioni di riversamento dati dalle vecchie **ARES (Anagrafe Regionale dell'Edilizia Scolastica) alle nuove ARES 2.0, la messa a regime del Sistema Nazionale dell'Anagrafe dell'Edilizia Scolastica (SNAES)**. I dati relativi all'edilizia scolastica sono da sempre una fonte informativa indispensabile, così come è già emerso nel corso del sisma del 2016, ma anche come appare oggi durante l'emergenza pandemica. Un investimento in termini finanziari e di risorse umane che le Regioni per prime hanno sostenuto attraverso la strutturazione di banche dati territoriali.

A seguito poi dell'Accordo in Conferenza Unificata del 6 febbraio 2014, viene definita l'architettura di sistema per lo scambio dei flussi informativi tra le diverse articolazioni dell'Anagrafe. Nasce così l'attuale sistema composto da una parte da un nodo centrale (SNAES), che garantisce al ministero dell'Istruzione le necessarie conoscenze per l'esercizio delle funzioni di indirizzo, pianificazione e controllo e, dall'altra, i singoli nodi regionali (ARES), che assicurano la

gestione del patrimonio edilizio e la programmazione degli interventi su base provinciale, comunale e di singola unità scolastica. Tali dati rivestono inoltre un ruolo informativo fondamentale anche in vista delle azioni in via di definizione nel **PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza)**.

Come già sottolineato il rinnovamento e la manutenzione del patrimonio edilizio scolastico rappresenta ormai da anni uno dei campi prioritari dell'attività regionale, incentrata sulla pianificazione e gestione delle differenti linee di finanziamento nazionali in materia. All'interno del PNRR vengono ulteriormente ribadite le priorità programmatiche inerenti la realizzazione di nuove scuole, sostituendo parte del patrimonio scolastico vetusto, soprattutto nelle aree a maggior rischio sismico, l'incremento delle aree verdi, la digitalizzazione degli ambienti di apprendimento attraverso il cablaggio interno delle scuole.

Note:

(1): Fondazione Agnelli, *Rapporto sull'edilizia scolastica*, Editori Laterza, 2019.

(2): Sentenze Corte Costituzionale 62/2013, 284/2016, 71/2018.

Quaderni Tecnostruttura

Sito web: <http://quaderni.tecnostruttura.it>

Editore: Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo sociale europeo

Direttore: Giuseppe Di Stefano

Direttore responsabile: Roberta Giangiorgi

Redazione: Via Volturmo, 58 - 00185 Roma - Tel. 06 49270501 – Fax 06 492705108

E-mail: stampasegreteria@tecnostruttura.it

TECNOSTRUTTURA DELLE REGIONI PER IL FONDO SOCIALE EUROPEO

Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo sociale europeo è l'Associazione delle Regioni e delle Province autonome italiane costituita per affrontare insieme l'impegno dello sviluppo delle risorse umane attraverso l'uso del Fondo sociale europeo.

L'obiettivo iniziale, mantenuto nel corso degli anni, è stato quello di costruire un luogo di incontro delle Regioni che permettesse a tutti, al di là degli avvicendamenti e delle stagioni politiche, di confrontare le esperienze, acquisire soluzioni da altre realtà, costruire una identità tarata su standard di qualità comuni o comunque confrontabili sui temi dell'istruzione, della formazione, del lavoro, con particolare attenzione all'utilizzazione del Fondo sociale europeo.

Oggi Tecnostruttura è una struttura di assistenza e di confronto tecnico delle posizioni regionali, capace di realizzare iniziative di elaborazione, studio, informazione e sostegno operativo, tecnico e giuridico alle politiche di interesse per le Regioni, a tutti i livelli.

In altri termini, Tecnostruttura rappresenta per le Regioni un'associazione che funge da elemento di supporto e di sintesi delle diverse istanze regionali, un'interfaccia tecnica con le istanze nazionali ed europee, quindi un organismo che può essere sia interlocutore privilegiato "interno" delle Regioni stesse, sia espressione omogenea delle volontà delle singole amministrazioni regionali verso l'esterno.

Ciò che caratterizza l'agire di Tecnostruttura è che questa ha scelto di non svolgere attività che potrebbero essere assicurate da soggetti privati, la cui funzione si realizza negli specifici confini di ciascuna Regione, l'associazione, al contrario, agisce per valorizzare sempre la logica "sistemica" e la dimensione interregionale. Ciò fa sì che l'azione di Tecnostruttura determini un valore aggiunto unico e cioè l'operare per tutti con una forte connotazione istituzionale, l'intervenire con approccio interdisciplinare, l'agire con approfondita conoscenza e consapevolezza dei processi che hanno determinato nel tempo e "a monte" le situazioni, le disposizioni e la realtà sulla quale le Regioni sono chiamate a svolgere le proprie attività.