



Audizione Commissione Bicamerale per gli Affari Regionali

Rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali nell'ambito dell'emergenza sanitaria e dell'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza

Roma, 16 marzo 2021

1. I RAPPORTI TRA STATO E AUTONOMIE TERRITORIALI NELL'AMBITO DELL'EMERGENZA SANITARIA

L'emergenza Covid19 ha mostrato con chiarezza l'importanza della dimensione territoriale provinciale – come da ultimo evidenziato nel decreto-legge 30/21 che individua proprio nella Provincia il territorio sul quale applicare misure ulteriormente restrittive sulla base dei parametri di incidenza del contagio - e di una istituzione come la Provincia, capace di amministrare i processi a questo livello di governo.

Le Province italiane, infatti, sin dall'inizio della crisi, hanno assicurato ai territori, in particolare alle aree del Paese lontane dai grandi centri urbani, la piena fruizione dei servizi, intervenendo insieme a Regioni e Comuni in tutti i tavoli - nazionali e locali - per contribuire alla gestione dell'emergenza sulle questioni di maggiore criticità e impatto sulla vita dei cittadini.

Una collaborazione che si è realizzata a partire dai primissimi giorni dell'emergenza, con il pieno coinvolgimento degli enti locali e la partecipazione attiva nella condivisione delle scelte da operare attraverso le riunioni del Cabina di Emergenza Covid 19 convocata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri o dal Ministero degli Affari Regionali e delle Autonomie locali cui da subito sono stati chiamati ad intervenire ANCI, UPI e Regioni al fianco di Governo e Protezione civile.

Questo metodo di lavoro è stato replicato a livello locale con la costituzione delle Cabine regionali in cui siedono le ANCI ed UPI regionali, insieme ai Presidenti delle Province e ai Sindaci dei Comuni capoluogo, permettendo così di assicurare un coordinamento e anche un corretto passaggio delle informazioni a livello territoriale.

IL CASO DELLA RIAPERTURA DELLE SCUOLE

A partire dalla definizione del Piano scuola 2020-21, che ha stabilito le linee guida del Governo, con le indicazioni del Comitato Tecnico Scientifico, per la riapertura delle scuole, il ruolo dell'UPI, insieme ad Anci, e quindi di Province e Comuni è stato centrale sia a livello nazionale che territoriale.

Il piano scuola infatti, da una parte ha dato chiare indicazioni igienico sanitarie rispetto ai comportamenti individuali di studenti e personale, dall'altra ha individuato parametri chiari rispetto alle dotazioni del patrimonio edilizio per assicurare un rientro in sicurezza e al necessario coordinamento con il trasporto pubblico locale.

A livello provinciale, sono stati aperti i tavoli per la riapertura delle scuole presso le Prefetture, dove il ruolo delle Province è stato centrale: è indubbio, infatti, che rispetto alla ripresa della didattica in presenza, le maggiori criticità si riscontrano nelle 7.500 scuole secondarie superiori che devono accogliere oltre 2 milioni e 500 mila studenti. Soprattutto perché la gestione

dell'emergenza COVID19 si è innesta su un quadro già estremamente complesso rispetto alla condizione del patrimonio edilizio scolastico italiano, in particolare quello delle scuole secondarie superiori, estremamente vetusto nella maggior parte dei casi non in linea nemmeno con le ordinarie norme di sicurezza. A questo si aggiunge l'impatto che, specie nei grandi centri urbani, ha l'ingresso a scuola sulla gestione del trasporto pubblico locale e del trasporto scolastico.

Per questo occorre sottolineare l'impegno straordinario portato avanti dalle Province per assicurare a settembre la riapertura delle scuole superiori in presenza per circa 2,5 milioni di studenti.

Avendo a disposizione non più di due mesi, tra l'altro nella profonda incertezza, tutte le Province hanno utilizzato i circa 100 milioni destinati agli interventi per l'edilizia leggera, nonostante i tempi strettissimi per aggiudicare, concludere i lavori e rendicontare il tutto.

La stessa risposta immediata è stata assicurata al bando per l'affitto di spazi ulteriori, e anche in questo caso, nonostante i tantissimi ostacoli e limiti previsti dalla norma, si è riusciti a dare piena risposta alle richieste dei dirigenti scolastici.

Le Province hanno stipulato i contratti di noleggio e affitto di ulteriori spazi per garantire il distanziamento imposto dal Comitato tecnico scientifico.

E' solo grazie a questa efficienza dimostrata dalle Province che è stato possibile aprire le scuole superiori in sicurezza.

Il ruolo delle Autonomie territoriali nei tavoli prefettizi è stato dunque confermato nei provvedimenti che si sono seguiti, fino all'ultimo DPCM del 2 marzo 2021 che, all'art. 21 specifica che *"Presso ciascuna Prefettura-UTG e nell'ambito della Conferenza provinciale permanente di cui all'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, è istituito un tavolo di coordinamento, presieduto dal prefetto, per la definizione del più idoneo raccordo tra gli orari di inizio e termine delle attività didattiche e gli orari dei servizi di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, in funzione della disponibilità di mezzi di trasporto a tal fine utilizzabili, volto ad agevolare la frequenza scolastica anche in considerazione del carico derivante dal rientro in classe di tutti gli studenti delle scuole secondarie di secondo grado. Al predetto tavolo di coordinamento partecipano il Presidente della provincia o il sindaco della città metropolitana, gli altri sindaci eventualmente interessati, i dirigenti degli ambiti territoriali del Ministero dell'istruzione, i rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché delle aziende di trasporto pubblico locale. All'esito dei lavori del tavolo, il prefetto redige un documento operativo sulla base del quale le amministrazioni coinvolte nel coordinamento adottano tutte le misure di rispettiva competenza, la cui attuazione è monitorata dal medesimo tavolo, anche ai fini dell'eventuale adeguamento del citato documento operativo"*.

LE PROVINCE NELLE UNITA' DI CRISI

In questa fase le Province, nonostante la nuova normativa di Protezione Civile le abbia escluse come autorità di protezione civile, sono state pienamente coinvolte nelle Unità di crisi costituite presso le prefetture, e sono state chiamate a svolgere un ruolo determinante in particolare rispetto ad assicurare:

- ✓ gli investimenti in massima rapidità e il coordinamento con le istituzioni scolastiche per garantire la riapertura in sicurezza delle scuole secondarie superiori. Scuole che sono state aperte grazie ai lavori effettuati dalle Province.
- ✓ il coordinamento degli interventi a favore dei Comuni previsti dai provvedimenti che si sono susseguiti;
- ✓ l'utilizzo dei Corpi di polizia provinciale, che sono stati chiamati dalle Prefetture ad affiancare le forze dell'ordine nel controllo dell'applicazione delle restrizioni previste dal DPCM dell'11 marzo e nella consegna ai cittadini dei DPI (Dispositivi di Protezione Individuale);
- ✓ il coordinamento degli interventi di protezione civile comunale;
- ✓ la trasmissione della corretta informazione ai cittadini;
- ✓ l'assistenza e il supporto alle Aziende sanitarie locali, in particolare rispetto alle operazioni di sanificazione di sedi stradali adiacenti ospedali e centri di cura.

Alla luce di questa esperienza, che ha dimostrato nei fatti la necessità di gestire alcuni processi essenziali alla dimensione provinciale, si invita il Parlamento a riflettere su come riassegnare un ruolo chiaro alle Province in tema di Protezione civile, sia nella legislazione nazionale che in quelle regionali.

Servizi e assistenza che sono stati garantiti dalle Province pur nelle pesanti difficoltà rappresentate, non da ultimo, dalla necessaria e giusta riorganizzazione degli uffici nel pieno rispetto delle disposizioni previsto dal DPCM 11 marzo e dalle direttive del Ministero della Funzione Pubblica (in particolare dalla 2/2020).

Le Province hanno accelerato e favorito i processi di lavoro agile, riducendo ad un terzo il personale in servizio per garantire il funzionamento degli enti, e garantendo invece i servizi da considerarsi attività indifferibili quali:

- ✓ attività dei servizi di protezione civile, per le quali il personale in servizio effettivo è stato mantenuto al massimo della disponibilità;
- ✓ attività di polizia locale, anche in questo caso, pienamente operativo;
- ✓ attività di vigilanza e direzioni lavori sui cantieri per la manutenzione degli edifici scolastici, della rete stradale e degli altri lavori di competenza della provincia, per cui si è in linea di massima optato la scelta del mantenimento in servizio del 50% del personale;

- ✓ attività amministrative e di coordinamento dei diversi settori strettamente necessarie a non interrompere i servizi e calibrate in rapporto alle necessità contingenti, garantendo il funzionamento delle stazioni uniche appaltanti a servizio degli enti locali del territorio: in questo caso il personale è stato ridotto ad 1/3.

Nonostante questo, ci preme sottolineare che in questo anno di emergenza le Province hanno continuato a promuovere gli investimenti locali e ad espletare il ruolo di CUC e di SUA, realizzando regolarmente le procedure di gare in videoconferenza.

Infatti, dal 2019 al 2020 la spesa per investimenti delle Province è aumentata del +20%.

Le Province dunque, insieme ai Comuni, hanno garantito ai cittadini servizi e sostegno e l'azione degli Enti locali non è mai mancata.

IL TAVOLO PER LA VERIFICA DELL'IMPATTO SUI BILANCI DELL'EMERGENZA COVID

Il ruolo delle Province nella gestione dell'emergenza sanitaria ha avuto un impatto pesante sulla gestione dei bilanci, ed è innegabile che Governo e Parlamento, spinti anche dall'opportunità di rispondere in maniera unitaria ai cittadini e alle imprese, hanno prima riconosciuto e poi valorizzato il ruolo degli enti locali, e delle Province, nella gestione della crisi.

Dapprima, con il DL 34/20 cosiddetto "Rilancio" , che ha assegnato 500 milioni a Province e Città metropolitane per garantire il ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese causate dall'emergenza epidemiologica.

Poi il DL 104/20 cosiddetto "Agosto" ha rifinanziato il fondo per garantire la gestione delle funzioni fondamentali con ulteriori 450 milioni – cifra appurata come necessaria grazie al confronto tecnico con il Governo

Anche per il 2021 la legge di bilancio ha confermato il rifinanziamento del fondo per 500 milioni, di cui 450 per i Comuni e 50 per Province e Città metropolitane, quale ulteriore sostegno agli interventi destinati al contrasto dell'emergenza epidemiologica.

Un provvedimento che, 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 - come verificato dal Tavolo tecnico del Ministero dell'economia che ha lavorato fin dall'avvio in un clima estremamente collaborativo- siamo certi sarà confermato anche nel cosiddetto Decreto Sostegno.

2. RAPPORTI TRA STATO E AUTONOMIE TERRITORIALI NELLA REDAZIONE E ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza approvato dal Governo Conte, e su cui ora è attesa la revisione del Governo Draghi, è il risultato di un percorso di confronto avviato nel luglio scorso nel quale le Province, insieme ai Comuni e alle Regioni, sono state chiamate a partecipare in maniera fattiva dal Governo nelle Cabine di regia che si sono svolte in questi mesi.

Un confronto su cui il Parlamento ha mostrato estrema attenzione e sensibilità, come conferma anche l'audizione di oggi. Grazie a questa collaborazione fattiva e serrata, dalla versione originale approvata in Parlamento sono state introdotte modifiche, anche sulla base delle segnalazioni dell'UPI, arrivando dunque alla definizione di un testo migliorato.

Tuttavia, persistono ancora alcuni nodi essenziali, che a nostro parere debbono essere sciolti così da offrire un contributo importante al potenziamento dell'efficacia dell'attuazione del Piano.

Infatti, mentre il protagonismo degli Enti locali, ed in particolare dei Comuni, ha assunto nella versione finale una maggiore evidenza, lo stesso, purtroppo, non si può dire della dimensione territoriale provinciale: la parola Provincia non mai è citata in tutto il documento (contrariamente a quanto avviene per altri livelli istituzionali e perfino per enti strumentali) quasi che nessuna delle Missioni si ritenga declinabile a livello provinciale.

Eppure, 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.

E' opportuno dunque che nell'iter di esame parlamentare sia colmata questa grave lacuna, per assicurare al Piano un respiro davvero inclusivo: le nuove integrazioni e ulteriori migliorie che proponiamo sono mirate a valorizzare 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.

In particolare, occorre che emerga con chiarezza la centralità dei sistemi territoriali, Regioni, Province e Comuni, nella governance del Piano

Infatti il PNRR non assegna ancora chiaramente ai sistemi territoriali il ruolo da protagonista 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 che sarà individuata per accompagnare e monitorare l'attuazione del Piano.

In particolare, rispetto al PNRR, le Province avanzano le seguenti proposte e richieste

- 1. La riforma della PA e il rafforzamento della capacità amministrativa delle Province per il pieno utilizzo degli investimenti.** 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.
- 2. Riservare espressamente per le scuole superiori una quota delle risorse del PNRR** che saranno indirizzate all'efficientamento energetico e transizione ecologica degli edifici pubblici, per costruire 100 scuole nuove - innovative, digitali e sostenibili dal punto di vista energetico - una per ogni Provincia e Città metropolitana e assicurare l'accesso alla banda larga a tutti gli edifici.
- 3. Destinare parte delle risorse per le infrastrutture del PNRR agli investimenti per le strade provinciali** con un Piano strategico per la modernizzazione della rete viaria secondaria gestita dalle Province e dalle Città metropolitane, prevedendo inoltre **fondi per il monitoraggio dei 30.000 ponti delle Province.**
- 4. La revisione del Codice dei Contratti e degli Appalti.** La spinta alla promozione degli investimenti locali deve essere sostenuta da **un'opera di grande semplificazione normativa** e burocratica, anche per rispondere positivamente alla tempistica estremamente stringente imposta dal PNRR.