

Nota Presidente Tesei per audizione del 23 marzo 2021 in Commissione parlamentare per le questioni regionali

L'Italia è alle prese da molti anni con una situazione di sostanziale “stallo” dello sviluppo economico e sociale, che causa problemi strutturali complessi, in modo peraltro disomogeneo tra le diverse aree del Paese ed all'interno delle stesse. Problemi aggravati, a partire dall'inizio del 2020, dalla pandemia Covid 19 con le difficoltà sanitarie, economiche e sociali che essa ha provocato, sta provocando e provocherà.

Il Recovery Plan, ed in generale le risorse europee provenienti dai pacchetti Next generation EU e “Politica di coesione 2021-2027, sono gli strumenti da utilizzare per uscire da questa difficile situazione. Sino ad ora, al di là di qualche incontro interlocutorio, non è mai stato aperto un reale e serio confronto tra i livelli istituzionali. Le Regioni ritengono che non sia più rimandabile un confronto serio e definitivo con il sistema delle Regioni italiane.

Le Regioni ci hanno provato, in più occasioni ed in varie modalità, in quello spirito di leale collaborazione che ha sempre animato la Conferenza delle Regioni, al di là delle appartenenze politiche. Sul PNRR, ad inizio settembre 2020, la Conferenza delle Regioni ha predisposto un documento **consegnato alle Commissioni di Camera e Senato nel corso delle audizioni sul Recovery Fund e successivamente al Governo.** Il documento conteneva:

- Una proposta per il ruolo delle Regioni
- Una proposta sulle priorità politiche e programmatiche e sulle linee di intervento da inserire nel PNRR
- Una proposta per le modalità operative del confronto tra Governo e Regioni
- Un'indicazione per una ripartizione di budget da allocare tra le regioni, una quota di fondi di cui avrebbero avuto la responsabilità, anche indicando le priorità d'intervento.

Su quel documento non è mai stata aperta un'interlocuzione seria.

Successivamente, nel mese di novembre, **le Regioni hanno inviato al Governo un lavoro di censimento delle loro priorità progettuali**, indicate per Missioni del PNRR e per ambiti tematici come individuati dal Governo, entrando nel merito delle “cose da fare” sui temi della digitalizzazione del sistema economico e della Pubblica Amministrazione, della transizione

verde e della sostenibilità dello sviluppo economico, del tema fondamentale della mobilità sostenibile, delle questioni relative ad istruzione, formazione e cultura, in materia di equità sociale, di genere e territoriale, in materia di salute e welfare. Nelle intenzioni della Conferenza delle Regioni, un documento utile per il lavoro istruttorio, in attesa di un incontro politico con l'allora Presidente del Consiglio. **Anche di questo elaborato non sembra essere stato tenuto conto nell'elaborazione della proposta di PNRR** che il precedente Governo ha consegnato all'esame del Parlamento.

Come è stato più volte scritto e riferito verbalmente, per il sistema delle regioni ci sono alcune *questioni fondamentali da affrontare*

1. **Il ruolo delle Regioni**, a partire da tre semplici considerazioni.

- la dimensione istituzionale, perché le Regioni hanno delle **competenze** esclusive e concorrenti **assegnate dalla Costituzione in molti dei temi e settori toccati dalle risorse** del Recovery e non è pensabile che siano prese decisioni senza neanche una preventiva discussione con il livello istituzionale competente;
- la dimensione territoriale, cioè l'allocazione degli interventi e delle risorse: e non solo tra nord, centro e sud del Paese, ma anche tra aree metropolitane, città medie, aree rurali ed aree interne; **perché questo Paese si sviluppa con le sue peculiarità e specificità**; non sono sufficienti interventi indifferenziati, ma anche – nel rispetto delle tempistiche stringenti del Recovery – “dedicati” ai territori;
- la dimensione attuativa, perché il variegato e complesso sistema della programmazione del Recovery e le sue stringenti tempistiche di attuazione implicano un coordinamento e una “regia” che deve mettere insieme il ragionamento sulle cose da fare (la programmazione) con quello di come fare le cose (l'attuazione).

Le Regioni si sono proposte più volte “*come soggetto catalizzatore per realizzare sul territorio gli investimenti nell'ambito delle priorità condivise fra i livelli istituzionali*”, una sorta di hub programmatico degli investimenti nell'ambito delle priorità definite a livello nazionale. E' arrivato il tempo di **chiarire quale deve essere il ruolo istituzionale delle Regioni e delle Autonomie locali in materia di PNRR.**

2. **I contenuti del PNRR**, a partire dal documento che ha iniziato il suo iter in Parlamento, che non è stato preventivamente condiviso con le Regioni. **Se il nuovo Governo intende rivederne l'impianto ed il merito, le Regioni sono pronte.** Partendo da due questioni di base.

- Sulle priorità delle cose da fare, come già detto, le Regioni hanno depositato al Parlamento nel mese di settembre 2020 un documento condiviso sulle priorità di policy e sulle principali scelte allocative. Proposte concrete in materia di transizione al digitale, di transizione ecologica, di politiche per il welfare, sulla questione decisiva della coesione economica e sociale delle nostre aree geografiche, delle nostre città grandi e medie, delle nostre aree interne.
- Sull'integrazione e complementarità degli strumenti, le regioni da luglio 2020 ricordano che Recovery Plan, REACT EU e Programmazione 2021-2027 sono tre parti di una stessa questione, e l'integrazione e la complementarità tra questi tre strumenti è una questione strategica. Serve una visione comune su tutti i temi oggetto del confronto.
 - **React EU** è il supporto per fronteggiare l'emergenza e favorire la ripartenza, ma **non se ne è mai parlato: nel PNRR consegnato al Parlamento, il suo utilizzo sembra già "deciso"**, senza prevederne un'allocazione nella programmazione regionale, nonostante fonti autorevoli della Commissione europea segnalino che esso debba essere usato anche nelle programmazioni regionali.
 - **Programmazione 2021-2027**, abbiamo avuto un incontro abbastanza inusuale nei contenuti e nelle tempistiche con l'allora Ministro il 31 dicembre e ora si stanno facendo interlocuzioni tecniche tra i nostri uffici, ma **non sono mai stati affrontati i due nodi politici della complementarità e dell'integrazione dei contenuti e delle risorse finanziarie tra questi strumenti.**

Sui Contenuti: è evidente che questi strumenti andranno attuati insieme e vanno pensati in sinergia, per evitare spiazamenti, sovrapposizioni, inefficienze, diseconomicità. La bozza di PNRR contiene una valutazione di complementarità solo con i PON, i programmi nazionali, ma la coerenza che serve al sistema Paese è necessaria anche per gli strumenti attuati a livello regionale

Sulle Risorse: un'allocazione territoriale delle stesse che viene pensata in complementarità renderà più efficiente l'utilizzo, creerà "economie di scala" e potrebbe risolvere i problemi che affliggono i bilanci di tutte le regioni italiane, perché le risorse di REACT EU e del PNRR non richiedono cofinanziamento con le risorse nazionali.

Un'allocazione complessiva delle risorse nei territori che tenga insieme capacità di spendere presto e bene le risorse e di risolvere gli squilibri territoriali è un tema di interesse nazionale.

Occorre affrontare queste partite congiuntamente, e prevedere meccanismi in cui un **maggiore sforzo finanziario sia preso in carico dal Governo e non gravare sui bilanci regionali.**

3. Il metodo di lavoro, la governance e l'attuazione del PNRR

Oltre a questo, **resta ancora da capire la "messa a terra" del programma in progetti specifici.** La bozza di PNRR sembra poco chiara su questo punto. Su due aspetti:

- **il livello di dettaglio degli interventi scelti.** In alcuni casi c'è una definizione abbastanza puntuale degli interventi, in altri se ne intravede in parte il contenuto specifico, in moltissimi altri - dietro le allocazioni finanziarie e le descrizioni generali che sono presenti - vanno ancora specificati il numero di interventi, la loro dimensione finanziaria, il soggetto attuatore. Come sappiamo bene, è questo il lavoro dove si colloca il punto di caduta del Recovery Fund. Ma questo lavoro non si coglie, e non sappiamo neppure se esso sia in corso, se vada ancora iniziato.

Le Regioni ricordano ancora una volta che quando questo lavoro si definisce, bisognerà inevitabilmente considerare le competenze istituzionali, come si calano i progetti specifici nei territori, chi dovranno essere i soggetti responsabili, gli attuatori,

Le Regioni ritengono che **serva un diverso metodo di lavoro**, un disegno condiviso della governance, un confronto serrato sulle progettazioni, sulle allocazioni territoriali e sulle competenze istituzionali. Veloce, leale, trasparente. Anche su questo le nostre proposte sono sul tavolo da settembre.

- **Le riforme necessarie ad attuare gli strumenti,** perché arriveranno molte risorse europee da spendere in pochi anni. Senza una decisa

opera di riforma volta a snellire i procedimenti, semplificando e razionalizzando le norme sarà difficilissimo riuscirci. Negli incontri abbiamo già accennato alla necessità di

- una riforma del codice degli appalti che, nella tutela degli interessi di legalità e trasparenza, renda più veloci le esecuzioni dei progetti;
- delle norme in materia di autorizzazioni, che snelliscano tempi e adempimenti, sempre salvaguardando la tutela dei legittimi interessi nazionali;
- dell'importanza di una semplificazione delle procedure di spesa per il sistema delle Regioni e degli Enti Locali, “ingessato” dall'attuale normativa;
- dell'esigenza di un “Piano di rafforzamento amministrativo” nazionale che preveda un'immissione di forze fresche, con una mirata ed attenta politica per il personale delle Pubbliche Amministrazioni che non crei nuovo precariato ma “svecchi” gli uffici pubblici
- di un Fondo rotativo per la progettazione, perché solo una progettazione anticipata e seria permette di mettere a terra con celerità gli interventi.

Queste sono i temi su cui è necessario fare chiarezza, una volta per tutte. Ci si gioca il presente ed il futuro del Paese, **il benessere e le speranze della nostra e soprattutto delle generazioni future**. Il PNRR, come le altre risorse che arriveranno dall'Europa, sono la benzina per alimentare il motore della nostra ripartenza. Le Regioni ci sono, sono pronte alla sfida per rilanciare l'Italia e renderla capace di spendere le risorse europee.

Perugia, 22 marzo 2021

Allegato 1 Proposte di policy

Un estratto dal Documento delle Regioni presentato a settembre a Governo e Parlamento

Il riferimento sempre nel quadro del documento presentato dalle Regioni al Governo per i loro 50 anni, va, in particolare, alla **transizione verde e alla transizione digitale da un lato e al rafforzamento della coesione sociale ed alla tutela della salute**, dall'altro.

Su di esse occorre declinare il tema della **coesione sociale, economica e territoriale**, intesa sia come riconoscimento delle specificità dei diversi territori e regioni sia delle necessità **di ridurre i divari tra le regioni**, calibrando e disegnando le politiche e gli investimenti per un effettivo, efficace e duraturo riequilibrio, al fine di colmare i gap socioeconomici ed infrastrutturali tra le aree del Paese, armonizzando e riequilibrando le misure e le risorse. Una strategia pensata sulle medie nazionali, non coglie le vere necessità, le opportunità e le risposte che l'Europa si attende da questo sforzo straordinario, orientato alle prossime generazioni (Next Generation Europe).

Le priorità di policy dovranno dunque rispondere alla dimensione nazionale ed alla necessità di una **rinnovata coesione sociale, economica, territoriale**, con riferimento al Nord e al Sud del Paese ma **anche pensando ai divari tra centri e periferie, aree urbane e aree interne**, perché l'indebolimento strutturale del modello di sviluppo di alcune aree rappresenta un freno alla ripresa dell'intero Paese; proponendosi, in quanto espressione qualificata della dimensione territoriale, per svolgere un ruolo da protagoniste per assicurare la necessaria cooperazione programmatoria e tecnica-amministrativa tra centro e territori ed essere presidio attivo atto a garantire la qualità e l'efficacia dell'azione e la "messa a terra" delle politiche, degli investimenti e degli interventi.

Riguardo alle tematiche della **transizione verde**, è fondamentale che il coinvolgimento avvenga nella **logica dell'Agenda 2030**, che impone il superamento della programmazione settoriale e verticale in favore della **programmazione integrata** dove gli obiettivi delle policy sono coordinati e l'azione delle istituzioni è frutto di un forte Patto di collaborazione. Esse andrebbero declinate nel sostegno alla transizione del sistema economico da

lineare a circolare, alla decarbonizzazione del sistema produttivo, ma anche nell'adottare una maggiore attenzione verso il capitale naturale e la biodiversità. Sono necessari investimenti per un grande Piano di promozione integrata (prodotti made in Italy, cultura e agroalimentare) e di posizionamento strategico dell'immagine turistica dell'Italia nel mondo, puntando su un turismo di qualità, rilanciando i brand più prestigiosi, concretizzando l'Italia come il Paese più desiderato al mondo per la propria identità e stile di vita, per le eccellenze culturali ed artistiche uniche al mondo.

Una particolare attenzione, anche alla luce della necessità di fare “pronta spesa” va alla possibilità di programmare investimenti per il completamento del comparto infrastrutturale dei Servizi Idrici Integrati ai fini del risparmio idrico (risanamento reti di distribuzione, riuso delle acque reflue), della tutela ambientale (collettamento acque reflue, depurazione), della green economy e qualità dell'aria,

Vi è poi un'altra sfida di assoluta attualità che deve essere affrontata: quella della mobilità. La necessità di annullare i gap infrastrutturali tra le varie aree del Paese deve essere al centro delle priorità: sfruttando le nuove tecnologie sia nell'ambito del trasporto privato sia nell'ambito del trasporto pubblico (es. mobilità elettrica). La politica dei trasporti delle persone e delle merci dovrà essere attenta alle sfide dei mercati e accompagnata da un adeguato potenziamento delle infrastrutture: porti, aeroporti, reti stradali e autostradali, ferrovie. Il trasporto pubblico locale necessiterà di risorse adeguate a garantirne l'efficienza, anche in un'ottica di sostenibilità ambientale e abbattimento delle emissioni.

Per quanto riguarda la **transizione al digitale**, una prima destinazione risiede nel dotare tutti i territori di una connessione adeguata alla rete, in grado di assicurare a tutti il digitale quale diritto inalienabile di ogni cittadino. Colmare i ritardi delle Banda ultra-larga diventa, pertanto, una necessità imprescindibile, ma non sufficiente.

Occorre anche riprogettare il proprio modo di lavorare (e qui entrano in gioco nuovi modelli di lavoro pubblico regionale, nuove professionalità e nuove capacità, nuova formazione, sempre più permanente, nuove modalità di espletamento del lavoro pubblico ecc.), il modo di erogare i servizi ai cittadini e alle imprese, di prendere le decisioni, di raccordarsi con le altre istituzioni del Paese, di interagire con i cittadini e con il sistema sanitario, sociale e produttivo, di comunicare e di lavorare per una ripresa sostenibile ed equa.

Questi aspetti risultano fortemente integrati alla questione della ripresa del sistema manifatturiero italiano, sempre dinamico e competitivo, ma alle prese con una difficile transizione – che ha origini lontane – rispetto alle sfide imposte dalla della globalizzazione. Di fronte all'emergenza sanitaria, alle sfide

ambientali e alla conseguente riconversione dell'economia, le trasformazioni green e digitali offrono sfide, ma anche opportunità per la crescita dell'economia italiana e dei suoi territori e per le sue aziende di sviluppare nuovi modelli di business e prodotti e servizi migliori. La solidità e la sostenibilità dell'ecosistema dell'economia digitale dipendono da competenze e infrastrutture digitali, finanziamenti per l'innovazione, disponibilità di dati, sicurezza informatica e servizi pubblici adeguati all'era digitale. Le Regioni, già nel contributo al PNR, confermano l'impegno e la necessità di agire su questo fronte con politiche strutturali che includono investimenti in Ricerca ed Innovazione (a progetti di R&S presentati da imprese, singole o in partenariato con Università/Centri di Ricerca, o da aggregazioni pubblico-private (Distretti Tecnologici, Laboratori Pubblico-Privati, Poli di Innovazione) nei settori strategici), la modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi (ad esempio con interventi di cooperazione territoriale volti allo sviluppo tecnologico e potenziamento delle capacità scientifiche e tecnologiche, piani strategici di sviluppo industriale e di internazionalizzazione, progetti di investimento nelle aree di crisi industriale, sostegno al comparto agricolo anche in collegamento con sviluppo locale di aree interne).

Per quanto riguarda la **coesione sociale**, un primo punto è il rafforzamento dell'integrazione socio-sanitaria, per dare risposte all'invecchiamento della popolazione (e la conseguente multiproblematicità e multimorbilità degli individui) ed alle fasce più deboli del nostro Paese, in termini di miglioramento della qualità della vita. La fase emergenziale ha evidenziato, altresì, l'esigenza di procedere alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) che deve essere frutto di un approfondito confronto ed intesa istituzionale che coinvolga Regioni ed Autonomie locali, alle quali compete – insieme allo Stato – garantire le prestazioni ed i servizi ricompresi nei livelli. Il coinvolgimento del sistema Regioni-Autonomie Locali si impone, sia per la loro competenza esclusiva sulla materia assistenziale, sia per permettere la costruzione di un sistema di welfare in cui i diversi attori istituzionali coinvolti possano delineare il loro apporto in un quadro di sostenibilità e compatibilità economica.

Infine, riguardo al tema della **tutela della salute**, in questa fase di ripresa post Covid-19 tutti gli sforzi andrebbero concentrati per migliorare il nostro Servizio Sanitario Nazionale, che ha comunque dimostrato di saper reagire ad una pandemia importante ed imprevista. L'esperienza maturata in questi mesi impone una riflessione sulla esigenza di rafforzare la rete territoriale e l'integrazione con la rete ospedaliera e sulla necessità di valorizzare la sanità digitale quale nuovo strumento, da prediligere rispetto alla visita tradizionale. La

presa in carico del paziente deve avvenire attraverso la medicina d’iniziativa e non più come avviene oggi in base alla tradizionale medicina d’attesa.

Per una Sanità più presente e più equa, bisognerà senz’altro puntare sulla prevenzione e sulle campagne di comunicazione, sull’importanza delle vaccinazioni ed i corretti stili di vita. La prevenzione, con un focus sul paziente, deve essere data-driven e legata a un modello assistenziale diffuso e pluri-attore adatto a gestire in modo integrato tutti gli interventi necessari. Altro elemento che riveste una valenza strategica in questa fase, non solo per il settore sanitario ma per la crescita del Paese nel suo complesso, è il potenziamento del Piano di investimenti in edilizia sanitaria. Le Regioni già oggi sono impegnate per mettere in sicurezza e modernizzare le strutture sanitarie attraverso interventi di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico per fronteggiare il futuro e sostenere la “tutela della Salute”.