italiadecide

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Scuola per le Politiche Pubbliche- Corso 2024

Memorandum conclusivo

1. Il presente Memorandum è stato discusso e definito nella Conferenza conclusiva del 15 novembre, al termine del corso 2024 della scuola per le politiche pubbliche, dedicato (in linea di continuità con gli anni precedenti) all'attuazione del PNRR in ambienti urbani (senza escludere neppure i paesi più remoti e le aree interne). Il Memorandum intende offrire tre prospettive di futuri approfondimenti: i processi evolutivi nei rapporti tra i livelli territoriali di governo per la spinta dal basso verso politiche multilivello; nuove relazioni tra pubblico e privato; l'esigenza di dare continuità e prospettive di sviluppo al metodo della programmazione e del monitoraggio dei risultati sperimentato con il PNRR.

2. Il corso 2024 si è strutturato in tre parti. Nella prima parte del corso abbiamo ascoltato la voce di Regioni ed enti locali sulle loro difficoltà nei processi di attuazione del PNRR in ambito territoriale. Nella seconda parte è spettato alle imprese condurre seminari su casi di attuazione del PNRR per finalità di transizione energetica, digitalizzazione e coesione territoriale in ambito urbano. Nella terza parte sono state elaborate le relazioni conclusive dai singoli partecipanti, in dialogo con le imprese ed altri esperti. Il profilo di maggior interesse individuato da ciascuno dei partecipanti dovrebbe divenire un progetto di ricerca da sviluppare autonomamente dopo la conclusione del corso. I seminari e le relazioni conclusive hanno esplorato una concreta casistica di attuazione e offrono una base utile a definire le prospettive di futuri approfondimenti indicati al punto 1.

3. La ricognizione ha consentito di mettere a fuoco l'evoluzione del PNRR da una logica dirigista e centralista nella fase di impostazione a quella attuativa, caratterizzata dalla necessità di interazione e cooperazione sul territorio tra le istituzioni dei diversi livelli di governo e tra esse e le imprese. Il PNRR, attuandosi sul territorio, si trasforma di fatto in una forma di programmazione multilivello e di continuo adattamento. L'adattamento si avvale del monitoraggio come una forma di sostegno e sollecitazione dall'alto. Ma è principalmente alimentato da un ruolo crescente, propositivo e propulsivo delle Regioni e degli enti locali. Sotto la spinta della urgenza e della necessità si determina una forma intensa e reciproca di leale cooperazione. Le imprese operano come fattore trainante o catalizzatore di leale cooperazione tra soggetti pubblici e privati, nel dialogo con le comunità, come emerso nei seminari e negli interventi dei loro rappresentanti nella Conferenza conclusiva. Così il sistema territoriale ha compiuto in molti casi un salto di qualità, esercitando forme spontanee di coordinamento orizzontale assai diverse da quelle verticali originariamente previste, come è stato sottolineato nella Conferenza proprio dalla dirigente dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione. Cresce in modo esponenziale in questo contesto la capacità di bilanciare e ricomporre le esigenze di una pluralità di processi attuativi che si incrociano sul territorio. Emblematiche nella conferenza conclusiva le

testimonianze della Regione Lombardia sulla cabina di regia multilivello istituita dalla Regione e del Comune di Parma, ove le risorse del PNRR raggiungono il 30 per cento del bilancio comunale e le relazioni istituzionali con la Regione e lo Stato sono stati improntati alla massima collaborazione. Procedure e scadenze del PNRR hanno in effetti messo in luce come il nostro sistema territoriale possa enormemente avvantaggiarsi da un metodo di programmazione, coordinamento, costante dialogo, monitoraggio e conseguimento dei risultati al quale concorrano tutti i livelli territoriali, le imprese e le rappresentanze dei cittadini.

4. Sotto un altro profilo Il PNRR è stato un riflettore che ha denunciato le condizioni di impoverimento delle pubbliche amministrazioni a livello locale, regionale e statale, spesso ridotte ai minimi termini da lustri di sospensione del turn over e indiscriminati tagli di spesa. Il PNRR ha messo alle corde le amministrazioni ma le ha spinte anche - in molti casi - al massimo sforzo per rispettare i tempi e le induce ad affrontare la verifica di risultati misurabili. La nostra indagine e le già citate testimonianze nella Conferenza conclusiva mostrano come sotto la spinta dell'urgenza si siano sapute trovare forme di rafforzamento degli uffici più esposti mettendo insieme le risorse umane e tecniche di diverse strutture o di diverse amministrazioni o ci si sia avvalsi dell'apporto tecnico e delle competenze delle imprese, con la formazione di staff ad hoc per ciascun progetto. Si sono spontaneamente superati mentalità e comportamenti non utili e non cooperativi o ostruttivi, solo percependo come siano controproducenti eccessi di autotutela e come invece comportamenti meno difensivi e più cooperativi riducano rischi, affanni, difficoltà e perdite di tempo per tutti. Si è imparato che accelerazione e semplificazione si perseguono in via di fatto prima che in via normativa, riducendo veti e resistenze e rafforzando le competenze disponibili e la capacità amministrativa, cooperativa e realizzativa. Di tutte queste esperienze bisogna ora prendere piena coscienza, per avviare una loro rielaborazione in forma persuasiva e determinare una riflessione culturale finalizzata ad introiettare e diffondere comportamenti che mettono al centro la relazione con altri e non la difesa della propria sfera di competenza.

5. Dalla ricognizione e dalla Conferenza conclusiva sono emerse linee di tendenza e possibili indirizzi per il futuro che il presente Memorandum intende sottoporre alle autorità competenti (vertici di governo, Conferenza delle Regioni, Associazioni delle autonomie ed imprese), concentrandosi, come anticipato, su tre tracce.

6. La prima traccia riguarda l'esigenza di promuovere, sulla scia dell'esperienza, un cambiamento nei rapporti tra i livelli territoriali di governo verso un miglior funzionamento, un alto livello di cooperazione e lo sviluppo consapevole di articolate politiche multilivello. L'esperienza di questa seconda fase del PNRR dimostra chiaramente che la centralizzazione non risponde alle esigenze strategiche né tantomeno a quelle attuative, che invece richiedono effettive capacità di coordinamento e armonizzazione di una molteplicità di poteri e di diversi livelli operativi. Nel contempo si dimostra altrettanto chiaramente che solo politiche multilivello possono coordinare investimenti strategici, responsabilizzando tutti gli enti a far funzionare le cose e a migliorare la qualità dei reciproci comportamenti. Da questa esperienza possono ricavarsi indicazioni evolutive in ordine a modelli più cooperativi e meno conflittuali tra enti locali e Regioni e tra loro e lo Stato e l'Unione europea. In questo quadro si dovrebbe riconoscere al sistema regionale e delle autonomie il concorso nella formazione delle scelte di carattere strategico e un ruolo propulsivo e di coordinamento orizzontale nei processi attuativi, in un quadro di monitoraggio dei risultati e di reciproco controllo. A tal fine si possono mettere a frutto le migliori prassi di attuazione del PNRR, che si sono spesso formate al di fuori di regole e procedure preordinate ma grazie alla buona volontà e allo sforzo delle singole

amministrazioni e imprese, di singoli operatori oppure a positive interazioni di stimolo o *checks and balances* tra diversi attori e diversi livelli.

7. La seconda traccia riguarda le relazioni tra pubblico e privato, alle quali Il PNRR ha certamente aperto una nuova strada. La nostra ricognizione ha messo in luce singoli casi, che forniscono modelli di dialogo, effettiva cooperazione e a volte integrazione nelle circostanze concrete. In un quadro di programmazione su obiettivi comuni come quello delineato in molti settori dal PNRR, le imprese tendono a divenirne coautrici. In prospettiva le grandi finalità strategiche della transizione digitale e ambientale spingeranno sempre più in questa direzione se permarrà - come è auspicabile - un quadro di programmazione nel quale obiettivi condivisi e misurabili sono sostenuti da ingenti fondi pubblici e da percorsi e procedure di monitoraggio e verifica dei risultati. Una integrazione tra pubblico e privato esige un miglior funzionamento del sistema pubblico e l'ampliarsi delle procedure di programmazione come metodo di autogoverno partecipato della comunità nazionale.

8. La terza traccia riguarda la esigenza di dare continuità e prospettive di sviluppo alla imperfetta forma di programmazione degli investimenti territoriali sperimentata con il PNRR. Il seguito del PNRR in ambito nazionale è già in corso di svolgimento nel Piano strutturale di bilancio per il quinquennio 2025-2029 presentato dal Governo alle Camere. Il Piano, per essere prolungato fino a 7 anni, deve essere accompagnato dalla previsione di riforme e di investimenti qualificati in misura non inferiore a quelli esistenti. A tal fine il Piano, in piena continuità con il PNRR, contiene nell'appendice VI tavole di riferimento per le riforme e gli investimenti; in particolare, la sezione A.VI.1. riporta le riforme e gli investimenti per promuovere la crescita economica e la sostenibilità della finanza pubblica, necessarie per l'estensione del periodo di aggiustamento del Piano. Si prevede il consolidamento delle riforme avviate e degli investimenti effettuati, il monitoraggio dei risultati raggiunti, la inclusione dei seguiti in una nuova forma di programmazione di investimenti pubblici e privati. La Ragioniera generale dello Stato, nell'intervento che ha concluso la tavola rotonda istituzionale della Conferenza conclusiva, ha confermato l'importanza di questa appendice programmatica, che è stata oggetto di una verifica di attendibilità e realizzabilità da parte della Commissione europea nella fase di formazione del Piano strutturale di bilancio. In coerenza con il punto 7, si dovrebbe avviare fin dal 2025 un compiuto percorso di attuazione di questa appendice, che parta dal monitoraggio delle politiche in atto con riferimento gli interventi da realizzare secondo il quadro cronologico previsto. Il monitoraggio dovrebbe svolgersi tra Parlamento, Governo e autonomie, con il sostegno delle istituzioni esperte, e dovrebbe condurre a proposte volte ad assicurare priorità e attuabilità degli interventi e misure di sostegno. Per questa via la programmazione di bilancio può divenire programmazione a tutto campo, sviluppando il nucleo sperimentale del PNRR. Serve a far funzionare meglio il sistema della spesa pubblica sottoposta a vincoli stringenti un alveo ordinatore non solo di intenzioni /obiettivi ma di concrete politiche. A tal fine occorre incrociare procedure di coordinamento intragovernative e multilivello e coinvolgere e responsabilizzare tutti gli attori del processo in tutte le fasi: Governo, amministrazioni dello Stato, Regioni e autonomie locali, Parlamento con le sue articolazioni, le imprese e la intera comunità nazionale.

9. L'Italia, in presenza di alto debito e bassa crescita, ha un interesse vitale e assoluto a mantenere viva la enorme innovazione che, nel contesto del Next Generation UE, il PNRR ha rappresentato per l'Europa e per il nostro Paese. La proposta formulata dal Memorandum è quella di cominciare valorizzando nel corso dell'annuale esame parlamentare e in quella attuativa il versante investimenti e riforme del Piano strutturale di bilancio come punto di partenza verso il metodo della programmazione ad ampio raggio. In questo contesto, si dovrebbe cominciare aprendo le procedure di bilancio

all'effettivo concorso di tutti i livelli di governo e delle imprese attraverso la programmazione degli interventi a cui sono interessati. La base legislativa può già rintracciarsi nell'art. 5 della legge 42/2009, che assegna alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica l'obbligo di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica. Una procedura di questo genere potrebbe integrare un versante sempre carente del nostro sistema di bilancio e programmazione finanziaria, con riferimento al concorso delle autonomie, alla programmazione degli interventi territoriali ed alla esigenza di ritrovare un alveo di continuità e sviluppo per la esperienza del PNRR.

10. Queste tracce rappresentano i punti di approdo del lavoro svolto dai nostri studenti nel dialogo con imprese e istituzioni durante tutte le sessioni della scuola ed in particolare nella Conferenza conclusiva, che ha tirato le fila del corso 2024. L'argomento del prossimo corso della scuola riprenderà queste tracce considerando le tematiche di attuazione del PNRR nel quadro del Piano strutturale di bilancio, in vista di una nuova forma di programmazione degli investimenti in ambito territoriale che coinvolga Regioni ed enti locali e di un programma di riforme e cambiamenti di mentalità e comportamenti.