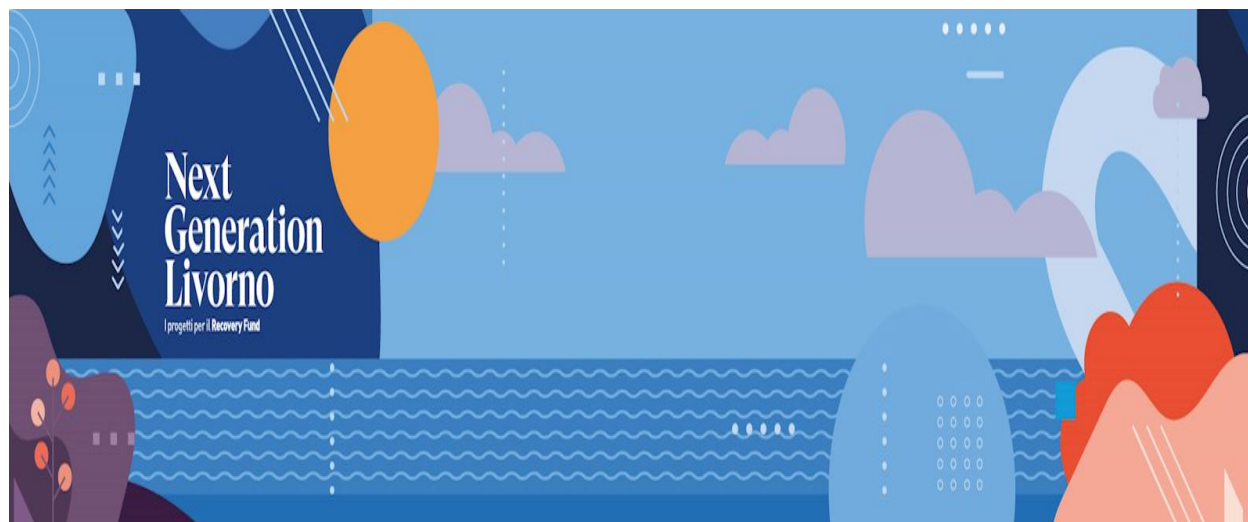


Osservatorio PNRR e dintorni - Il viaggio degli Enti Locali con il PNRR: “Next Generation Livorno”

PA Pratica Amministrativa | 7 marzo 2023 | di Elio Morino

Come anticipato nell'articolo di gennaio 2023 su **PNRR e dintorni**, in questo intervento si affronta il tema di come gli enti locali vivono quotidianamente le attività organizzate sul territorio (Comuni, Comunità Montane, Province e Regioni e altre forme associative pubbliche) nell'attuazione del PNRR. L'approccio non può che essere bottom up, partendo da quello che il contesto politico e tecnico-amministrativo consente.

Di seguito è possibile condividere l'esperienza della Città di Livorno (<https://www.comune.livorno.it/next-generation-livorno>).



Si ringraziano il Sindaco **Luca Salvetti**, l'Assessora **Silvia Viviani** (Urbanistica, Piano Strutturale, PRG del porto, alcune delle importanti deleghe), coadiuvati dal Dott. **Leonardo Gonnelli**, Capo Dipartimento Lavori Pubblici e Assetto del Territorio, e dal Direttore Generale Dott. **Nicola Falleni**, per la cortese disponibilità nell'aver condiviso e comunicato l'importante esperienza ancora in corso, con alcuni passaggi significativi della messa a punto, con il concorso di tutta la struttura comunale e con la collaborazione delle varie realtà del territorio, pubbliche e private, dell'importante risultato ottenuto. Di seguito il contributo esposto con un alternarsi dei **temi sottoposti alla loro attenzione e le articolate e documentate risposte.**

› Preambolo

Il 29 gennaio 2021 il Sindaco del Comune di Livorno Luca Salvetti ha presentato il “**Next Generation Livorno**” per l'attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza. Il dossier, predisposto per cogliere le opportunità per gli Enti, connesse con il programma Next Generation UE, si è posto il prioritario obiettivo di un rilancio del territorio in senso ampio, considerato che i progetti riguardano la città labronica **in una cornice che si è rivolta alla Provincia di Livorno, all'Area Vasta Livorno-Pisa-Lucca e all'Area Metropolitana Firenze**, questo per affermare che il Comune di Livorno non si è posto in una logica auto-referente, ma in un **contesto di sistema** con altre realtà.

Si tratta di un Piano che, con una **visione dinamica**, strategica ed ambiziosa, elabora e propone progetti già esistenti e progetti del

tutto nuovi, nel pieno spirito del *Next Generation*.

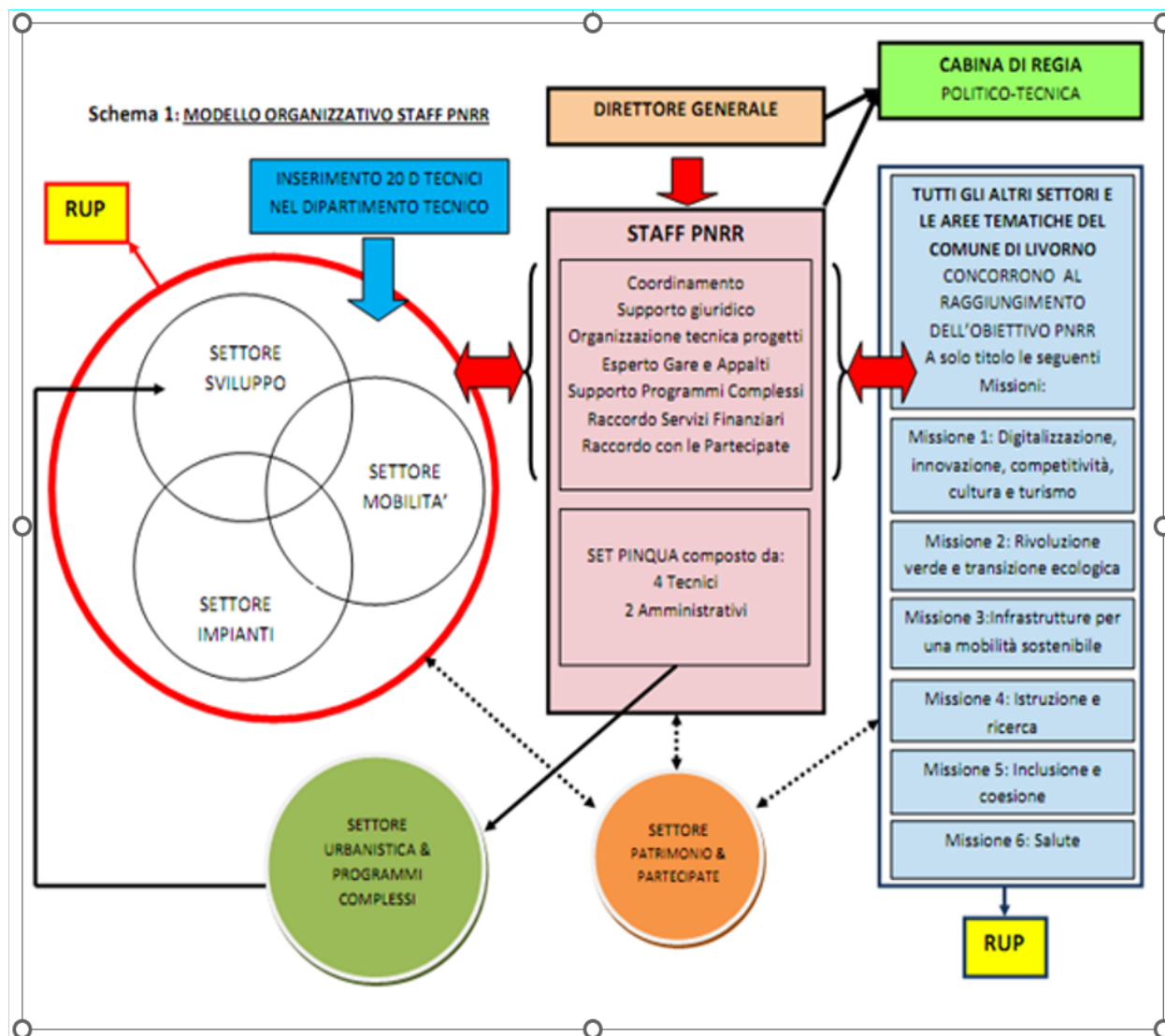
Un Piano che guarda quindi alla Ripresa, **non in un'ottica statica** di mera continuazione di quanto si è fermato a causa del Covid-19, ma in **ottica proattiva**, di reset, di rilancio e miglioramento per la città. Si tratta di un'occasione irripetibile, che l'Amministrazione ha voluto cogliere anche per **tracciare una road map da seguire ed implementare nel tempo** affinché i contenuti del Piano possano in ogni caso rientrare nel Piano regionale di sviluppo.

Senza dimenticare l'**attività di informazione** alla cittadinanza nella rete civica del Comune di Livorno è stata costruita un' apposita sezione in cui è pubblicato, tra l'altro, il dossier completo e si riportano le principali news ad esso relative da cui è possibile desumere l'intenso lavoro di questi mesi, che ha coinvolto l'Amministrazione e ha impegnato gli organi politici ed i Settori tecnico-amministrativi per la sua ideazione, per la sua stesura e vede l'impegno attuale di tutti alla sua graduale realizzazione. Questo insieme di iniziative ha portato al **riconoscimento**, da parte del **Presidente della Regione Eugenio Gianni e da parte del Consiglio Regionale Toscano**, ad un cosiddetto **"modello Livorno"**.

› **L'importanza della componente organizzativa nelle traiettorie di sviluppo verso l'integrazione: nuovi ruoli e nuove specializzazioni**

Nell'ambito della programmazione tradizionale dei Lavori Pubblici, ma a maggior ragione in area PNRR, l'organizzazione in un Comune come Livorno sta giocando un ruolo decisivo e centrale. Le attuali suddivisioni canoniche della macrostruttura comunale in Dipartimenti in cui rientrano i numerosi Settori non è stata modificata, ma in ragione di evidenti trasversalità del PNRR, con Ordinanza del Sindaco n. 513 del 29/12/2020 è stata costituita una **Cabina di regia politica-tecnica** che sovrintende alle attività di realizzazione. Conseguentemente la Direzione Generale ha costituito lo **"Staff Programmi e Progetti speciali legati al PNRR"** formando un **Gruppo di Lavoro con competenze tecniche, giuridiche ed amministrative per supportare le capacità operative dei Dirigenti responsabili di mettere a terra i vari interventi**.

Lo Staff PNRR può essere definito una **"Dorsale di Coordinamento"** connessa su un lato con la sfera dei Lavori Pubblici con evidenti interazioni con l'Urbanistica ed i programmi Complessi, e sull'altro con l'intera Struttura Comunale in raccordo con il Settore Patrimonio che, in relazione alla tipologia dei vari Bandi ed in ragione della Missione dovrà entrare nel campo delle competenze **[si veda schema di seguito]**.



All'interno dello Staff PNRR si trovano competenze di coordinamento, supporto e raccordo con vari settori dell'Ente ed un Nucleo composto da figure tecniche e Amministrative dedicato – in integrazione con il Settore Urbanistica e con il Settore Sviluppo – al Programma PINQUA, compreso un professionista esterno proveniente dall'iniziativa “1000 esperti” per il PNRR della Funzione Pubblica, assegnato dalla Regione Toscana, in sinergia con ANCI Toscana e UPI Toscana.

Lo Staff è stato costituito per svolgere le seguenti principali funzioni:

- › Rapporti con la Cabina di Regia politico-tecnica;
- › Coordinamento generale del Piano di ripresa e resilienza (PNRR) del Comune di Livorno con la possibilità di organizzare con le varie Strutture dell'A.C. le attività legate alla candidatura degli interventi, il monitoraggio di tutte le fasi ed il raccordo con la programmazione complessa dell'Ente;
- › Supporto giuridico (norme ed iter amministrativi) dei vari procedimenti che saranno attivati;
- › Organizzazione tecnica dei progetti con un'attività anche crono-programmatica, in simbiosi con il Nucleo PINQUA;
- › Rapporti con le Società Partecipate per agevolare gli interventi i cui soggetti destinatari saranno rivolte ad Aziende
- › Supporto Amministrativo specifico sulle tematiche delle Gare e degli Appalti in maniera da creare una migliore sintonia procedurale;
- › Supporto per agevolare l'integrazione con i Servizi finanziari;
- › Redazione di proposte di semplificazione e accelerazione degli adempimenti e dei procedimenti amministrativi, in aderenza alle modificazioni legislative che via via si introdurranno in materia di programmazione pubblica e di riduzione dei tempi di aggiudicazione e realizzazione delle opere;
- › Strumenti e modalità di "warning" e di controllo sugli interventi afferenti il PNRR;
- › Creazione di un Nucleo di progettazione tecnico-amministrativo, specificamente per il PINQUA, anche se non esclusivo, costituita da 4 Tecnici e 2 Amministrativi con compiti di servizi architettura e ingegneria, direzione lavori e computazione.

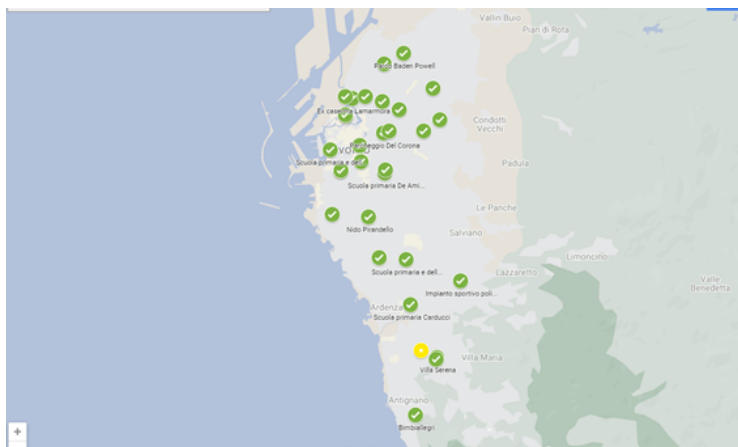
Inoltre per completare il nuovo target organizzativo si è deciso di dare un'impronta localizzativa al Gruppo di Lavoro che svolge le attività con modalità collegiale e in integrazione con l'intera macchina comunale, **in una struttura Comunale specificatamente individuata, quella del “Cisternino di Città” che è divenuta la Casa del PNRR.**

› **I dati e i processi integrati come risorse strategiche nella gestione della macchina comunale**

Il tema dei **processi integrati** è continuamente al centro di una discussione nella Cabina di regia politico-tecnica e nello Staff PNRR. Soprattutto nella prima fase, quella della candidatura dei vari interventi, la macchina comunale con i suoi Uffici ha dovuto intercambiare **molteplicità di dati con una specifica attenzione alle scadenze non irrilevanti per simili operazioni** e alle necessarie coperture finanziarie relative ai singoli interventi. E' stato quindi costruito uno schema di flusso naturale con il Settore informativo per agevolare l'indirizzo dei dati ed i processi provenienti dai vari dicasteri ministeriali alle componenti individuate nell'organizzazione.

› **La territorializzazione degli interventi**

Deciso il SIT del Comune di Livorno con un'evoluzione specifica con cui si è creata una **“mappa dialogante” (acronimo MAP-LI)** con tutti gli interventi ammessi a finanziamento dal PNRR senza tuttavia escludere tutto il resto dei Lavori Pubblici individuati nel Programma triennale. Ciò permette non solo una rappresentazione ubicativa degli interventi, ma anche di disporre di dati interscambiabili per report di monitoraggio e discussioni tecniche ed amministrative **[si veda mappa esportata dalla Rete Civica comunale]**



› **La formazione del personale interno e l'approccio manageriale**

La formazione del personale interno è stata espletata attraverso le numerose iniziative on-line avviate da vari Enti e Istituti di formazione e da ANCI Toscana soprattutto legata al sistema REGIS di monitoraggio dello Stato dei Lavori.

L'approccio manageriale al PNRR con un'ampia flessibilità e duttilità del sistema è stato compiuto inserendo questa grande sfida all'interno degli strumenti di programmazione del Comune di Livorno (DUP) [con la prima Del. C.C. n. 163 del 30.09.2020, nell'ambito del DUP 2020-2022, è stato approvato, il nuovo Obiettivo Strategico "1.06_ST Next Generation Livorno: Piano di ripresa e resilienza" e il nuovo Obiettivo Operativo "1.06.01_OP Sviluppare e coordinare le azioni per realizzare il Piano di ripresa e resilienza di Livorno"] e declinato in forma di obiettivi specifici all'interno del PIAO [con la prima Del. G.C. n. 644 del 15.12.2020 si è proceduto alla modifica degli Obiettivi del PEG 2020-2022 con la previsione di nuovi, e nello specifico è stato definito l'Obiettivo S000_06_PEG di "Costituzione di un Gruppo di Lavoro per supportare la Cabina di Regia nella definizione delle azioni finalizzate a realizzare il Piano di Ripresa e Resilienza di Livorno"].

Risorse esterne: ruoli, selezione e modello di integrazione

In primo luogo, in base all'ammissione dei vari finanziamenti, sono stati definiti i Dirigenti RUP degli interventi PNRR all'interno del Comune di Livorno. Si tratta di dirigenti di area tecnica, informatica, della cultura e del sociale.

Attraverso l'interazione con la Regione Toscana, ANCI Toscana e UPI Toscana, è stato possibile disporre di una figura amministrativa esperta, di cerniera tra i vari Ministeri, la Regione Toscana e l'Amministrazione Comunale di Livorno, proveniente dall'iniziativa "1000 esperti" per il PNRR della Funzione Pubblica.

Con risorse provenienti dai QTE del programma più importante in ordine ai finanziamenti, utilizzando le graduatorie di tecnici (arch/ing) recentemente formate dall'Amministrazione Comunale, è stato possibile costruire un gruppo tecnico-amministrativo che abbiamo incardinato all'interno dei Settori dei Lavori Pubblici. Inoltre, attraverso l'Istituto di uno specifico art. 90, il Comune di Livorno si è dotato di una figura tecnica di coordinamento su processi più complessi come quelli del PINQUA e per altri importanti progetti urbani integrati fra i quali il recente "Hangar Creativi" (<https://www.comune.livorno.it/urbanistica-territorio/hangar-creativi>) **esempio di rigenerazione urbana su base culturale** per il quale il Comune ha ottenuto il co-finanziamento regionale nell'ambito delle politiche di coesione 2021-2027 (arch. Luigi Pingitore).

Ci è sembrata risolutiva la piena integrazione di queste forze esterne nella macchina amministrativa del Comune di Livorno.

Significativa la volontà della Città di Livorno di sottoscrivere un accordo con il Comando della Guardia della Guardia di Finanza ed in collaborazione con la Prefettura, al fine di prevenire infiltrazioni malavitose che possono interferire con la realizzazione delle opere finanziate con fondi pubblici e nello specifico del PNRR.

› **Nella logica del PNRR non è sufficiente spendere e fare le opere: occorre dimostrare di aver raggiunto i risultati, misurati in termini di impatti**

L'impatto sulla macchina del Comune di Livorno è stato decisamente importante; ai finanziamenti si sono aggiunte **le urgenze sulle tempistiche di attuazione estremamente stringenti**. Il Comune di Livorno ha iniziato, e in alcuni casi concluso, alcune attività di progettazione necessaria al proseguo delle azioni successive. Facciamo presente che in alcuni casi il primo limite/scadenza temporale posto da alcune Convenzioni già sottoscritte è individuato nel 31 marzo 2023. Nello specifico, in data 27 febbraio 2023 è stato pubblicato il primo bando relativo alla realizzazione di un impianto sportivo polivalente nei quartieri Leccia – Scopai per un importo complessivo di € 3.850.000,00.

Ovviamente quando non si parla di un'opera pubblica "isolata", ma di **un programma di interventi composito** come il PINQUA finanziato con circa 28 milioni di euro di opere tese alla qualità dell'abitare, alla rigenerazione urbana e quindi alla **riconnesione/ricucitura dei tessuti connettivi di quartiere, l'out-come spazia**: dal miglioramento dell'offerta abitativa con Social Housing, al restyling urbano con la rivitalizzazione di contesti urbani ed il recupero di assetti urbanistici della città, tesi anche al miglioramento della qualità sociale.

› **Il ricorso al PPP ed i processi di ingaggio degli stakeholder**

La Giunta comunale, con propria **decisione del novembre 2020 ha approvato le linee di indirizzo per la partecipazione al "Programma Innovativo Nazionale per la qualità dell'abitare"** finalizzato alla riduzione del disagio abitativo e, allo stesso tempo, ha stabilito di **costituire forme di partenariato pubblico privato per supportare la realizzazione delle proposte progettuali e la loro successiva attuazione.**

Con successiva decisione la Giunta comunale ha individuato due ambiti urbani di intervento con i quali partecipare al "Programma Innovativo Nazionale per la qualità dell'abitare": 1) Ambito di Dogana d'Acqua, contesto urbano oggetto di molti interventi di riqualificazione negli ultimi due decenni che hanno consentito di realizzare opere di urbanizzazione; 2) Ambito Cisternone/ Nuovo Presidio Ospedaliero/Quartiere Stazione, di rilevanza strategica per la presenza di un edificio storico-architettonico e per funzioni urbane di primaria importanza.

Si è dunque proceduto alla pubblicazione di un avviso pubblico di manifestazione di interesse **finalizzato ad acquisire proposte di partenariato pubblico/privato in grado di supportare il Comune di Livorno** nella presentazione e nell'attuazione delle due proposte.

A questo hanno dato riscontro alcuni soggetti privati su progetti di edilizia residenziale sociale e di valorizzazione dell'attività sportiva.

Il partenariato pubblico privato **ha permesso in questo caso di procedere**, con il supporto di finanziamenti privati, al processo di riqualificazione e rivitalizzazione di alcuni comparti importanti della nostra città, che deve essere adeguatamente aderente alla

tempistica introdotta dai bandi PNRR.

› ***I criteri ESG nelle scelte di politiche di sviluppo***

Nelle politiche di sviluppo del Comune di Livorno, indipendentemente dal PNRR – ma adesso a maggior ragione - ogni intervento pubblico è fatto ricadere sulle componenti che **formano i paradigmi della Future of Cities**. La trazione trainante è quella di individuare, da una parte interventi per lo sviluppo della nostra città in base alle necessità e delle esigenze, dall'altra di collocarli a baricentro di **una piena sintonia ambientale in cui l'ambiente, il sociale e l'economia definiscano la sostenibilità**.

L'idea è quella di garantire la **“capacità di futuro”**, cioè l'uso razionale delle risorse in modo da non compromettere la capacità delle risorse stesse di continuare a produrre valore nel tempo, valore pubblico sostenibile per le future generazioni.

Investimenti finalizzati a creare un circolo virtuoso tra crescita economica e fare del bene alle persone e al pianeta, secondo un modello di crescita economica che, con una prospettiva di lungo periodo, concilia gli interessi delle generazioni attuali con gli interessi di quelle future e che considera interdipendenti tre dimensioni: economica, ambientale e sociale.

Alcuni interventi hanno riguardato temi emergenti (diremmo ormai noti) **di adattamento ai cambiamenti climatici**, riforestazione urbana (ad esempio il Parco Baden Powel posto nei quartieri nord della città), la connessione piena con la città con opere di rigenerazione urbana e dell'abitare (ad esempio il PINQUA).

Altri sono stati rivolti all'**efficientamento energetico e ottimizzazione delle condizioni di sicurezza di edifici pubblici**. Alcuni sono rivolti al benessere della città con la realizzazione di impianti sportivi multifunzionali. Molto è stato dedicato all'**edilizia popolare (CASALP)** scolastica e alla cultura (Fondazione Goldoni) senza dimenticare – attraverso la nostra partecipata AAMPS Livorno – candidature tese al miglioramento delle politiche sul mondo dei rifiuti. Transizione ecologica e transizione digitale, ma anche vicinanza ai temi del sociale particolarmente di interesse di questa Amministrazione. Nello schema riportato sono rappresentati gli importi PNRR che avranno una ricaduta su Livorno.

Ente a cui è destinato il finanziamento	Finanziamento richiesto	Finanziamento già ammesso	Esame ammissione ancora in corso
Comune di Livorno	74.433.320,00	58.888.796,00	
CASALP	13.700.000,00	13.700.000,00	
Fondazione Goldoni	650.000,00	650.000,00	
ATO/AAMPS	11.090.000	10.000.000,00	1.090.000,00
TOT	99.873.320,00	83.238.796,00	1.090.000,00

› ***Il fattore tempo per il PNRR: cruciali i prossimi 18 mesi***

Anche noi abbiamo contezza che sarà entro questo anno e mezzo che si comporranno gli atti principali per dare avvio alle opere e alla loro cantierizzazione.

Avvertiamo la crucialità del momento; un Comune come quello di Livorno non era evidentemente tarato con impegni che, nel caso specifico, hanno più che raddoppiato l'importo canonico annuale dei Lavori Pubblici che comunque è ragguardevole.

Questi 18 mesi racchiuderanno tutte le principali parti procedurali dalla progettazione, dalle gare e affidamenti compreso la contrattualistica, fino alla cantierizzazione dell'opera.

Riuscire ad essere perfettamente allineati con tutti gli adempimenti è tutt'altro che semplice, neanche nel caso in cui si disponga di un'organizzazione adattiva, tuttavia va detto che per il Comune di Livorno con i 37 interventi già ammessi a finanziamento per un complessivo di oltre 58 milioni di euro è un'occasione difficilmente ripetibile.

› ***Criticità ed opportunità***

L'evento PNRR con la sua portata di grande valore ed impegno è stato comunque un evento inaspettato. Tra gli eventi trainati dal PNRR che si rilevano positivi – e adesso è più facile dirlo – possiamo annoverare il fatto che nel Comune di Livorno abbiamo registrato una buona “resilienza”: **la macchina è riuscita a disporsi spostando pesi e lunghezze per riequilibrare la spinta della novità**.

Di contro dobbiamo pure ammettere che la burocrazia, i processi amministrativi, le procedure delle gare e contratti, le questioni tecniche hanno goduto solo di una parte scarsamente considerevole rivolta alla semplificazione.

Accanto a questo evento, non possiamo dimenticare circostanze drammatiche come la guerra in Ucraina che hanno restituito un riflesso negativo con rialzi decisi sulle materie prime. Progettualità partite con un determinato elenco prezzi hanno dovuto fare i conti con rialzi non indifferenti e qui annotiamo il timbro positivo che, per far fronte a questi rialzi, si è dovuto inevitabilmente utilizzare una maggiore duttilità e creatività nell'ambito delle proposte tecniche.

Comunque, laddove non siamo riusciti a trovare una completa copertura finanziaria con i finanziamenti PNRR ottenuti, per non snaturare troppo i progetti **abbiamo optato per integrare le ulteriori risorse necessarie attraverso finanziamenti a carico del bilancio comunale, anche mediante nuovo indebitamento, garantendo comunque l'equilibrio economico finanziario a valere nel tempo**.

› ***Dopo il PNRR.....***

Prendendo in prestito dalla matematica **l'equazione di Dirac** che può essere enunciata "*se due sistemi interagiscono tra loro per un certo periodo di tempo e poi vengono separati, non possono più essere descritti come due sistemi distinti, ma diventano un unico sistema*", **l'ipotesi organizzativa del Comune di Livorno è stata pensata come qualcosa che non si disperderà quando la spinta del PNRR sarà inferiore.**

Il PNRR, oltre a misurarsi con una sfida rilevante, crediamo possa lasciare una traccia da ri-organizzare in progress con minimi ritocchi.

L'equipment, i livelli di flessibilità manageriale, l'arricchimento trasversale, si stanno sviluppando nella chiara ottica della sostenibilità ambientale vera, definendo un patrimonio ed un Know-how che non sarà disperso dopo che questa vera e propria grande portata di finanziamenti si attenuerà e si esaurirà.

Oltre il PNRR vediamo quindi accrescersi un'esperienza tutt'altro che modesta nei singoli Settori e l'occasione di una proiezione del Comune di Livorno con altri interventi che potranno connettersi, completarsi e valorizzare.

Il PNRR non deve trascurarsi sotto questo profilo, tuttavia è decisivo disporre di una visione lungimirante e con obiettivi di largo orizzonte. Per questo, mentre il PNRR si profila sul nostro territorio, **appare significativa l'occasione del Comune di Livorno che sta ultimando la predisposizione del Piano Strutturale e del Piano Operativo Comunale** con cui le opere del PNRR si connetteranno in modo organico.