



Il Piano Urbano Integrato di Palermo nell'ambito del PNRR

Antonella Marascia e Orazio Amenta

Da alcuni mesi gli enti locali italiani sono coinvolti in un processo di grande cambiamento, essendo i principali destinatari delle enormi risorse economiche messe in campo per affrontare le conseguenze della crisi dovuta al Covid-19, attraverso nuovi strumenti di intervento a partire dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Un cambiamento che sta riguardando non soltan-

to i bilanci, ma anche l'organizzazione stessa delle pubbliche amministrazioni a supporto del Piano Nazionale; di seguito esporremo l'esperienza della Città metropolitana di Palermo, alla quale sono state assegnate sette risorse umane destinate all'attuazione del PNRR; invero si tratta di una goccia nell'oceano del bisogno, ma anche di un segnale capace di avviare un cambiamento virtuoso.

Il diritto alla città

La scelta organizzativa è stata quella di costituire uno Staff PNRR, alle dirette dipendenze della Direzione generale e di partire immediatamente con un'attività di formazione specialistica, allargata alla partecipazione dei dirigenti e dei funzionari dell'ente coinvolti nelle strategie di sviluppo; mentre si svolgeva il corso

di formazione è stata avviata la prima missione assegnata dal legislatore¹, che conferiva alle Città metropolitane un certo quantitativo di risorse economiche per la progettazione di Piani Urbani Integrati. "Palermo metropoli aperta, una città per tutti" è questo il titolo del Piano Integrato Urbano (PUI), presentato dalla Città metropolitana di Palermo che coinvolge 22 comuni, oltre il capoluogo, per una spesa di 196 milioni di euro,

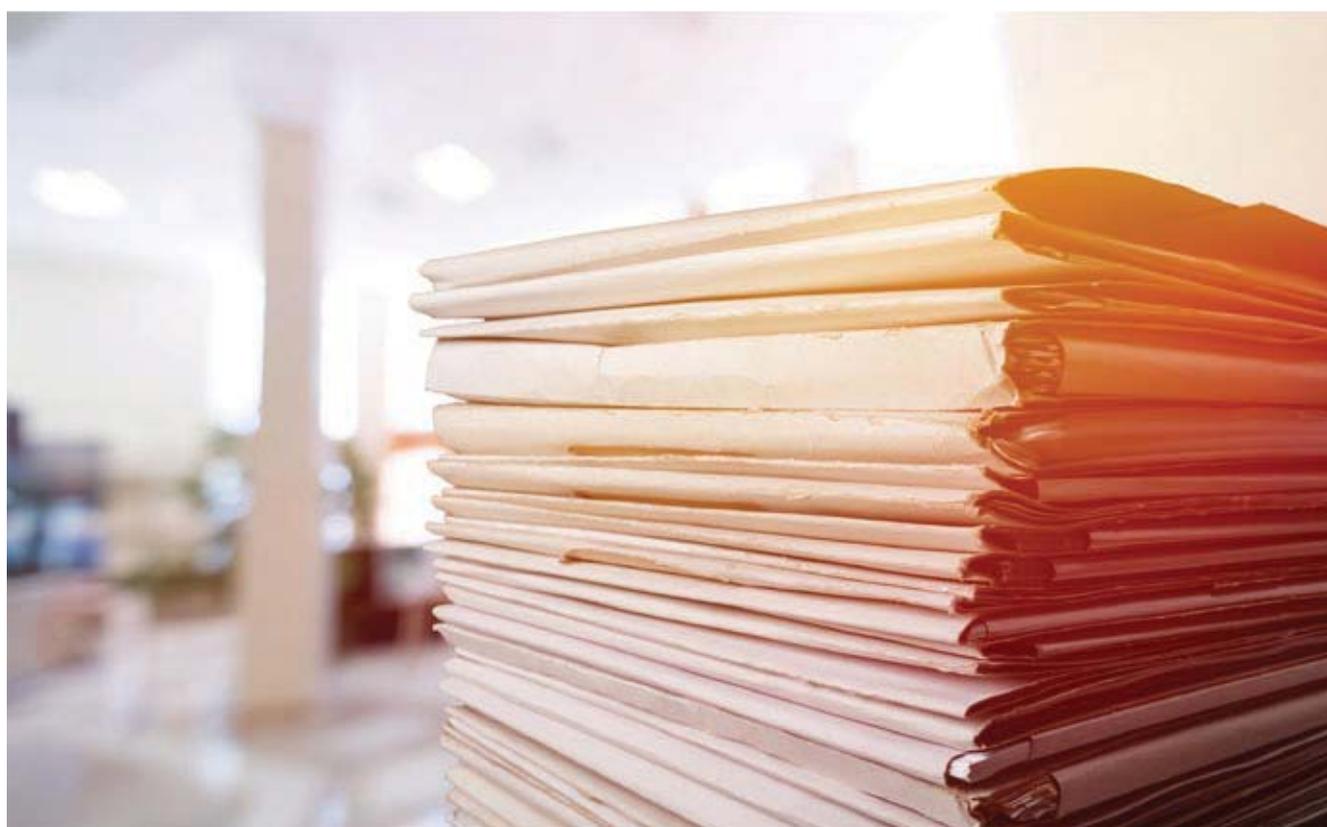
¹ Si veda l'articolo 21 "Piani integrati" del D.L. 152/2021 recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose" convertito con modificazioni dalla Legge 233/2021.

mettendo al centro il tema del “Diritto alla Città”. Il Piano è stato caratterizzato dalla precisa scelta di partire dal basso, dall’ascolto dei bisogni del territorio, da inquadrare all’interno di una cornice di sviluppo integrato, per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla legge. Si è trattato di uno sforzo organico che ha coinvolto in brevissimo tempo 76 comuni sugli 82 complessivi dell’area, con la presentazione di 159 progetti per oltre 250 milioni di euro; tutti i progetti sono stati esaminati e valutati e quelli maggiormente coerenti con gli obiettivi del Piano sono stati inseriti nello strumento principe di *governance* e sviluppo per i prossimi dieci anni; mentre i progetti attualmente

non ammessi saranno certamente utilizzati, in sinergia con le amministrazioni locali, per intercettare ulteriori fonti di finanziamento. Fin da questo primo impegno si è toccato con mano che il PNRR sta imponendo un profondo rinnovamento nella pubblica amministrazione che, in fondo, si radica sugli stessi principi della Strategia di Lisbona del 2001, che mise al centro dell’agenda comunitaria l’obiettivo di fare diventare l’Europa la prima economia del mondo basata sulla conoscenza. Una prospettiva di fondo visionaria e non materiale, basata sull’intangibile, che, come è noto, è difficile da quantificare e da misurare; ma a ben pensarci è la conoscenza che sposta avanti le frontiere

umane, non sono le infrastrutture, ossia gli oggetti, più semplici da cogliere, da realizzare, ma non decisivi. Lo spostamento dal materiale all’immateriale, dalle infrastrutture ai servizi, ha imposto una diversa concezione delle politiche europee, sancita nel Libro Bianco sulla *governance* del 2003; queste nella realtà non sono mai arrivate fino in fondo nella pubblica amministrazione italiana. Pertanto, come le amministrazioni possono fare sviluppo, utilizzare le risorse comuni, se la loro organizzazione è lontana anni luce dai modelli organizzativi propugnati dall’Unione Europea? Già nel 2003 l’UE sanciva una terza via: tra l’approccio neoliberista, guidato dai bisogni del

mercato, e quello centralista-verticista più incentrato su logiche stataliste, nasceva una struttura reticolare e relazionale, in cui le decisioni non calavano dall’alto verso il basso, secondo una comunicazione unidirezionale, ma erano frutto di una comunicazione continua ed interattiva di più *stakeholder*, in cui ognuno era un punto della rete collegato agli altri. Proprio dalle lezioni del passato e dalla spinta derivante dall’arrivo del PNRR si è partiti per avviare un percorso di profondo rinnovamento dell’organizzazione della macchina burocratica della Città metropolitana di Palermo, mettendo al centro ed in comune il capitale umano, secondo principi di una buona *governance*.





I processi di apprendimento organizzativo

Nella società odierna caratterizzata da rapidi cambiamenti, il coordinamento richiede che le organizzazioni apprendano rapidamente, il che non significa “accumulare nozioni o informazioni”, ma servirsi dell’elaborazione della conoscenza per ridefinire bisogni, problemi, obiettivi, risultati, azioni e strategie. Questo richiede che tutti i soggetti partecipino ai processi di apprendimento organizzativo, conferendo gli elementi di conoscenza in loro possesso, in modo che essa non sia più concentrata in alcune sedi privilegiate, ma venga disseminata nella molteplicità degli agenti economici e degli attori sociali che compongono il sistema, atteso che gli elementi di conoscenza non sono tutti producibili, codificabili e trasmissibili come merci in un sistema di mercato. Questa caratteristica può

essere individuata soltanto in quegli elementi classificabili come sapere tecnico- astratto, mentre tutto ciò che è sapere pratico, ossia il “saper fare” ha un carattere sottinteso, contenuto nelle relazioni interpersonali, che può essere prodotto e diffuso soltanto attraverso reti di comunicazione e di relazioni basate sulla coesione sociale e sulla partecipazione.

Come tradurre tutto questo in una pubblica amministrazione, dove trasversalità, imprevedibilità ed evoluzione sono concetti percepiti soprattutto come di un disturbo rispetto all’ordinario andamento delle cose, piuttosto che come elementi essenziali alle dinamiche della conoscenza e dei processi di apprendimento? La via maestra rimangono gli insegnamenti comunitari, a partire dai cinque principi enunciati nel “Libro bianco sulla *governance* europea”, che stanno alla base della strategia del Piano Integrato Urbano proposto, costituendo la chiave di volta e di svolta

per una nuova concezione di relazioni dentro l’ente:

- **Apertura:** le istituzioni devono operare in modo più aperto, adoperandosi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico, il loro operato ed in che cosa consistono le decisioni adottate.
- **Partecipazione:** la qualità, la pertinenza e l’efficacia delle politiche dipendono dall’ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all’esecuzione.
- **Responsabilità:** i ruoli all’interno dei processi vanno definiti con maggiore chiarezza; ogni istituzione deve spiegare qual è il suo ruolo in Europa e deve assumerne la responsabilità.
- **Efficacia:** le politiche devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base a obiettivi chiari, alla valutazione del loro im-

patto futuro e, ove possibile, delle esperienze acquisite in passato;

- **Coerenza:** le politiche e gli interventi devono essere coerenti e di facile comprensione; la coerenza richiede una *leadership* politica ed una decisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni, così da assicurare un’impostazione coerente all’interno di un sistema complesso.

Tali principi costituiscono il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri, ma si applicano a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale.

Nuove risorse e formazione specialistica

Su queste basi, il punto di partenza è stata la consapevolezza condivisa tra organo politico e organi gestionali che la nuova

sfida del *Next Generation EU* può essere vinta solo se gli enti pubblici hanno la capacità di trasformarsi rapidamente al proprio interno, cogliendo le opportunità dettate dalle norme di semplificazione nazionale, adattandosi alle nuove esigenze strategiche, rispettando i tempi imposti dai bandi e dalle procedure di rendicontazione della spesa. L'occasione per rinnovare la macchina burocratica è stata quella fornita dal Concorso Coesione Sud che ha selezionato ed assegnato alla Città metropolitana di Palermo sette esperti (un avvocato, due economisti, tre ingegneri, un animatore sociale), professionisti nel campo della programmazione e rendicontazione, della progettazione ed affi-

damento di opere pubbliche, nell'animazione sociale, nella transizione digitale. Questi esperti, insieme ai dirigenti ed ai responsabili di posizioni organizzative, sono stati immediatamente coinvolti in un'azione formativa sui contenuti del PNRR, dalla distribuzione finanziaria delle risorse alla descrizione di ogni missione e investimento previsto nel Piano, con un focus specifico sull'aspetto delle semplificazioni burocratiche in tema di appalti e valutazioni ambientali.

Un importante approfondimento è stato rivolto al principio "*Do No Significant Harm (DNSH)*", autentica novità del PNRR, che prevede che tutti gli interventi da realizzare non arrechino un danno signifi-

ficativo all'ambiente, valorizzando gli investimenti in progetti verdi e sostenibili, nonché contribuendo a realizzare gli obiettivi del *Green Deal* europeo. Un focus ha riguardato l'obbligo di trasporre tutte le procedure concernenti la progettazione e la gestione di opere pubbliche in *Building Information Modeling (BIM)*, una metodologia che consente di generare un modello digitale contenente le informazioni sull'intero ciclo di vita dell'opera, dal progetto alla costruzione fino alla sua demolizione e dismissione. Con questa prima fase di formazione specialistica, sempre più destinata a diventare continua e permanente, si è voluto porre le basi per un livello di conoscenza comune, che possa divenire nel tempo un valore dell'ente ed aumentare il capitale umano, autentico patrimonio immateriale dell'amministrazione. Accanto all'azione formativa è stata adottata la scelta organizzativa di costituzione dell'Ufficio di Staff PNRR costituito dai sette professionisti assegnati dall'Agenzia per la Coesione, posto sotto il coordinamento della Direzione Generale, al fine di favorire un supporto trasversale a tutti i servizi, sostegno e diffusione delle conoscenze, anche mediante strumenti informali di comunicazione. Ad esempio, è stato creato un gruppo WhatsApp con i referenti politici e tecnici degli 82 Comuni della Città metropolitana per uno scambio continuo e interattivo su tutte le tematiche del PNRR;

è stato attivato un numero telefonico a disposizione dei Comuni per un aiuto nella presentazione delle istanze di finanziamento; è stata aperta una pagina sul sito *web* della Città metropolitana per fare circolare più velocemente gli atti amministrativi inerenti il PNRR; è stata aperta una pagina istituzionale su *Facebook* per una comunicazione più informale con i cittadini e gli *stakeholder*.

Il primo risultato di tutto questo lavoro è assolutamente positivo; un Piano Integrato Urbano che per la prima volta in Sicilia pone al centro la conoscenza, la *governance* ed i servizi al posto della materia, delle decisioni verticistiche e delle infrastrutture. Un Piano che per la prima volta affronta e tenta di risolvere problemi storici, come la riqualificazione della Costa Sud di Palermo, l'interconnessione tra i comuni dell'Area Vasta mediante la mobilità intermodale in termini di *smart city*; ma questo è soltanto il primo passo, poiché le città sono qualcosa di più della somma delle loro infrastrutture di mattoni e di cemento, ma vasi in cui viene riversata la conoscenza umana.

Antonella Marascia

Segretario generale e Direttore generale della Città metropolitana di Palermo.

Orazio Amenta

Coordinatore dello Staff PNRR della Città metropolitana di Palermo.

