

L'attuazione della Missione Salute del PNRR nella Provincia autonoma di Bolzano: un avvio promettente*

Elia Aureli**

SOMMARIO: 1. Il ruolo delle regioni nell'attuazione della Missione 6 del PNRR – 2. I primi passi della Giunta provinciale di Bolzano nell'attuazione della Missione Salute del PNRR – 3. Una spinta ulteriore agli interventi sulla sanità: i fondi integrativi della Provincia autonoma. – 4. Lo stato di avanzamento dell'attuazione degli investimenti.

1. Il ruolo delle regioni nell'attuazione della Missione 6 del PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta una delle più importanti opportunità per il Paese per attuare un forte rilancio del sistema economico, produttivo e dei servizi pubblici dopo i drammatici anni della pandemia da Covid-19. Uno degli ambiti di principale rilievo all'interno del Piano di investimenti è quello relativo alla riforma e al potenziamento del Servizio sanitario nazionale: il PNRR prevede infatti di destinare oltre

* Lo scritto costituisce una rielaborazione dell'intervento svolto dall'Autore nella Giornata di studio "La nuova sanità territoriale: realtà o illusione?" (Milano, 26 aprile 2023), promossa dall'Università Cattolica del Sacro Cuore a conclusione della seconda edizione del Corso di perfezionamento in "Organizzazione e gestione delle Case della Comunità" e nell'ambito del PRIN 2020 "Il diritto costituzionale della salute e dell'organizzazione sanitaria dopo l'emergenza della pandemia".

** Dottore di ricerca in Studi giuridici comparati ed europei nell'Università degli studi di Trento.

15 miliardi di euro¹ alla Missione Salute (missione 6), volti al finanziamento di interventi e riforme in questo ambito².

Lo studio della applicazione effettiva degli interventi previsti a livello europeo e nazionale all'interno della Missione 6 nel PNRR non può prescindere da un'analisi della loro attuazione a livello regionale: in ragione della suddivisione delle competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di sanità, così come dell'attribuzione alle autonomie territoriali della gestione di detta materia, infatti, i progetti finanziati dagli investimenti europei sono gestiti, nella loro fase esecutiva, all'interno di ciascuna regione, nelle modalità previste e sotto la supervisione degli organi nazionali preposti³.

Pertanto, il presente contributo si propone di tracciare un sintetico quadro ricostruttivo dei primi atti messi in atto dalla Provincia autonoma di Bolzano per l'attuazione dei progetti del PNRR relativi alla Missione 6 del Piano, a cui vengono destinati oltre 62 milioni di euro⁴. Si può preliminarmente segnalare il fatto che la Provincia Autonoma di Bolzano abbia fin da subito operato in maniera trasparente e accessibile, creando un'apposita sezione sul proprio sito istituzionale dedicata alla raccolta di tutti gli atti relativi al tema in esame⁵. Questo pregevole adempimento ai principi di trasparenza dell'operato della Pubblica Amministrazione rende agevole il controllo, da parte dei cittadini, degli interventi programmati e del loro stato di avanzamento.

¹ A livello complessivo le risorse stanziare per il rinnovamento della sanità pubblica italiana in attuazione del PNRR arrivano ed eccedere i 20 miliardi di euro. In particolare sono stati stanziati: 15,63 miliardi di euro dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF), la principale componente di finanziamento della Missione Salute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; 2,38 miliardi dal PNC (Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari al PNRR), istituito dal Governo italiano per integrare i progetti del PNRR e assegnati al Ministero della Salute; 1,71 miliardi derivanti dal Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe (REACT-EU), un'altra fonte di finanziamento di origine eurounitaria all'interno del programma Next Generation Europe, finalizzata a sostenere la ripresa degli Stati membri dopo l'emergenza pandemica; 625 milioni di euro dal Programma Nazionale - Equità nella Salute, stanziati dall'UE e destinati a Ministero della Salute e Ministero per la coesione territoriale al fine di migliorare il sistema sanitario delle Regioni del Sud Italia.

² Sul punto di veda il portale governativo specificamente dedicato alla Missione Salute del PNRR: <https://www.pnrr.salute.gov.it/portale/pnrrsalute/homePNRRSalute.jsp>.

³ Si vedano, sul punto, in particolare le indicazioni e la suddivisione dei finanziamenti disposte nel decreto del Ministro della Salute del 20 gennaio 2022, pubblicato in G.U. n. 57 (S.G. del 9 marzo 2022), rubricato "Ripartizione programmatica delle risorse alle regioni e alle province autonome per i progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano per gli investimenti complementari".

⁴ La precisa quantificazione dei finanziamenti e la loro suddivisione tra i diversi investimenti delle componenti 1 e 2 della Missione 6 è disciplinata nel già citato d.m. 20 gennaio 2022 del Ministero della Salute.

⁵ L'elenco delle deliberazioni della Giunta provinciale e degli altri atti afferenti all'attuazione della missione 6 del PNRR è consultabile online all'indirizzo <https://www.provincia.bz.it/politica-diritto-relazioni-estere/europa/finanziamenti-ue/missione6.asp>. Un altro elemento di particolare interesse sotto questo aspetto è rappresentato dalla piattaforma digitale nazionale Agenas, nella quale sono rese disponibili tutte le schede informative degli interventi previsti, così come la loro geolocalizzazione sul territorio nazionale: <https://geopnrr.agenas.it/web/index.php?r=site/load-selezione&home=true>.

2. I primi passi della Giunta provinciale di Bolzano nell'attuazione della Missione Salute del PNRR

Il primo atto di sicuro rilievo, con riferimento all'attuazione della Missione 6 del PNRR da parte del Governo provinciale, è rappresentato dalla Deliberazione della Giunta provinciale n.285 del 26 aprile 2022, rubricata “*Approvazione dell'intesa contenente lo schema di Decreto riguardante il Contratto istituzionale di Sviluppo (CIS), dell'allegato POR (Piano operativo regionale) e i relativi finanziamenti e allegati*”⁶.

Il Contratto Istituzionale di Sviluppo è un documento di fondamentale importanza, in quanto ha ad oggetto la realizzazione degli interventi finanziati dalla Missione 6 del PNRR e dal PNC⁷. Esso rappresenta il principale strumento di programmazione previsto dalla legge⁸, in quanto contiene l'elenco delle attività da porre in essere ed impegna le parti a garantire il rispetto degli obiettivi e delle tempistiche fissate dal PNRR. A tal fine il CIS istituisce inoltre un Tavolo Istituzionale, il Responsabile Unico del Contratto, il Nucleo Tecnico e prevede appositi strumenti di Monitoraggio, valutazione e controllo dell'attuazione del Contratto stesso.

Contestualmente al CIS è stato approvato un secondo documento, di parimenti centrale rilievo ai fini dell'attuazione regionale delle misure del PNRR, ossia il Piano Operativo Regionale (POR)⁹.

Il Piano Operativo Regionale – il cui nome, a ben vedere, sarebbe improprio, in quanto sarebbe più appropriato il termine ‘provinciale’, che infatti viene utilizzato dalla Provincia autonoma di Trento¹⁰ – elenca una serie di “*Action Plans*” redatti dalla Provincia autonoma di Bolzano per ciascuna Linea di investimento, comprensivi degli interventi necessari¹¹ al raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNRR e di un cronoprogramma da seguire per giungere ad una loro completa attuazione entro il termine del 2026. Il POR passa dunque in rassegna le due Componenti e i numerosi investimenti previsti da ciascuna di esse, ri-

⁶ Consultabile online all'indirizzo https://www.provincia.bz.it/politica-diritto-relazioni-estere/europa/downloads/DGP_285_26042022.PDF.

⁷ Si veda l'art. 1, comma 2, lett. e), punto 2, del Decreto-Legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, per quanto di competenza della Provincia autonoma di Bolzano.

⁸ Art. 56 del Decreto-Legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con legge 29 luglio 2021 n. 108. La normativa nazionale ha stabilito, a questo riguardo, che tutte le Regioni dovessero dotarsi di un CIS entro il termine del 30 giugno 2022. La Prov. aut. Bolzano ha adempiuto alle previsioni di legge, sottoscrivendo il CIS il 31 maggio 2022, con delibera n. 285 del 2022 del Presidente della Provincia. L'atto è consultabile online all'indirizzo www.provincia.bz.it/politica-diritto-relazioni-estere/europa/downloads/Allegato_CIS_POR_Bolzano_sottoscritto.PDF.

⁹ Il Por è stato approvato nella medesima delibera n. 285 del 2022 della Giunta provinciale. È consultabile al medesimo indirizzo contenente il CIS (cfr. nota precedente). Di particolare rilievo anche le schede di intervento ad esso allegate (allegato 2 POR).

¹⁰ <https://delibere.provincia.tn.it/scripts/gsearch.asp?Page=Current>.

¹¹ <https://geopnrr.agenas.it/web/index.php?r=site/load-selezione&home=true>.

chiamando per ciascuno di essi i fondi stanziati, le attività amministrative da svolgersi e le tempistiche per la loro attuazione.

3. Una spinta ulteriore agli interventi sulla sanità: i fondi integrativi della Provincia Autonoma

Nell'impossibilità di svolgere, nel presente contributo, un esame dettagliato di ciascun intervento previsto dal POR in relazione a ogni singolo investimento, ci si limita in questa sede a svolgere alcune considerazioni relative ad un elemento peculiare e assai interessante che emerge dall'analisi della buona parte degli *Action Plans* previsti dal Piano Operativo Regionale. Ci si riferisce in particolare al fatto che la Provincia autonoma non si sia limitata a disciplinare in maniera dettagliata le modalità e le tempistiche di intervento ai fini della attuazione degli investimenti previsti dal PNRR, ma abbia anche inserito nel POR una non indifferente quantità di fondi della Provincia stessa, che vanno ad integrare in maniera notevole l'entità dei finanziamenti già destinati ad essa da parte del PNRR e del PNC.

Si tratta di uno sforzo economico da valutare in maniera senz'altro favorevole, a parere di chi scrive, in quanto non è affatto scontato che, a fronte di un investimento tanto corposo qual è quello del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, l'autonomia territoriale di riferimento stanzi ulteriori e ingenti fondi per la realizzazione degli interventi previsti.

Per inquadrare compiutamente l'entità materiale di questi finanziamenti ulteriori, si prendano in considerazione alcuni casi di particolare rilievo:

- Nella Componente 1, investimento - 1.1 "*Case della Comunità e presa in carico della persona*", a fronte di un importo di 14.376.609,77 € assegnato alla regione dal PNRR, il POR prevede un Importo integrativo a carico del bilancio regionale¹² pari a 31.960.266 €.
- Nella Componente 1, investimento - 1.3 "*Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture*" (ossia gli Ospedali di Comunità), a fronte di un importo assegnato alla regione dal PNRR di 7.841.787,15 €, vengono previsti ulteriori 8.566.199 € importo integrativo a carico del bilancio regionale.
- Il caso più significativo della tendenza in esame riguarda senz'altro l'Investimento 1.2 della Componente 2 - "*Verso un nuovo ospedale sicuro e sostenibile*", relativo in particolare alla messa in sicurezza delle strutture ospedaliere, svolgendo interventi di adeguamento sismico degli edifici individuati da ciascuna Regione. In questo caso la differenza tra l'investimento PNRR e quello a carico della Provincia autonoma è estremamente significativa, in quanto a fronte di 5.009.734,00 € di fondi PNRR, si registra

¹² Si noti che anche in questo caso il POR parli sempre di bilancio regionale, invece che di "bilancio provinciale" o "della provincia autonoma". Nel presente documento si è scelto di mantenere il termine utilizzato nel documento ufficiale, per quanto non sembri propriamente esatto dal punto di vista formale.

un importo integrativo a carico del bilancio regionale di ben 52.739.266,00 €, oltre 10 volte superiore.

Sebbene la previsione di fondi integrativi a carico del bilancio della Provincia Autonoma non riguardi la totalità degli investimenti previsti dalla Missione 6 del PNRR, si può facilmente interpretare questa decisione come una netta scelta di indirizzo politico della Giunta provinciale finalizzato al rafforzamento del sistema sanitario e assistenziale sul territorio sudtirolese.

Al contempo, si potrebbe interpretare il fenomeno qui descritto come un elemento positivo in vista dell'effettiva realizzazione degli interventi previsti e finanziati dai fondi europei. Sebbene si tratti di un ragionamento in effetti basato su elementi speculativi, si potrebbe infatti argomentare che la scelta di investire un così alto quantitativo di fondi provinciali sui medesimi progetti indichi una precisa volontà dell'amministrazione provinciale volta al raggiungimento degli obiettivi previsti.

4. Lo stato di avanzamento dell'attuazione degli investimenti

Da ultimo è necessario dare brevemente conto del livello di attuazione effettiva degli interventi qui sinteticamente descritti.

Come affermato in apertura del presente saggio, la Provincia autonoma di Bolzano mette a disposizione un apposito portale all'interno del suo sito istituzionale¹³ nel quale sono raccolte le informazioni relative alla missione 6 del PNRR, al cui interno sono presenti, oltre al CIS e al POR anche i riferimenti a tutte misure attuative e alle delibere approvate.

Al momento¹⁴ si segnalano le seguenti:

- Decreto del Presidente della Provincia 9682/2022 - Recepimento a livello provinciale delle linee guida contenenti il "Modello digitale per l'attuazione dell'assistenza domiciliare".
- Deliberazione della Giunta Provinciale 600/2022 - Delega di attività all'Azienda sanitaria dell'Alto Adige e al Comune di Appiano sulla Strada del Vino.
- Deliberazione della Giunta Provinciale 855/2022 - Approvazione dei programmi planivolumetrici e delle stime di costi per le opere "PNRR".
- Deliberazione della Giunta Provinciale 907/2022 - Assistenza sanitaria territoriale.

¹³ V. nota 5.

¹⁴ Il presente contributo è aggiornato fino al mese di giugno 2023.

- Deliberazione della Giunta Provinciale 266/2023 - “Corso di formazione in infezioni ospedaliere” e individuazione del Provider incaricato alla realizzazione della formazione.
- Deliberazione della Giunta Provinciale 298/2023 - “Casa come primo luogo di cura - Assistenza domiciliare” - Delega all’Azienda Sanitaria dell’Alto Adige.
- Deliberazione della Giunta Provinciale 346/2023 - “Adozione e utilizzo del Fascicolo Sanitario Elettronico da parte delle Regioni/Province autonome” - Nomina dell’ASDAA come soggetto attuatore esterno e delega amministrativa.
- Deliberazione della Giunta Provinciale 358/2023 - “Adozione e utilizzo del fascicolo sanitario elettronico (FSE) - Affidamento delle attività per la realizzazione dell’intervento”.
- Deliberazione della Giunta Provinciale 397/2023 - Adozione del Piano operativo per l’Assistenza Domiciliare (POR) - Assegnazione risorse finanziarie all’Azienda Sanitaria dell’Alto Adige.

Pertanto, si può constatare come alcuni degli interventi necessari abbiano iniziato il proprio iter di svolgimento, quali ad esempio quelli per la *“casa come primo luogo di cura assistenza domiciliare”*, i corsi di formazione interni al personale ospedaliero, l’individuazione di programmi planivolumetrici per le opere di futura costruzione e l’implementazione del Fascicolo Sanitario Elettronico. Al contempo, tuttavia, si segnala come, almeno da quanto riportato sul sito della Provincia autonoma, non tutti gli “investimenti” stanno procedendo secondo i ritmi stabiliti dal cronoprogramma inserito nel POR.

Sebbene ciò si possa considerare in qualche modo fisiologico (non è un caso che la larga parte dei cronoprogrammi relativi a ciascun intervento prevedano un termine ben antecedente rispetto alla scadenza stabilita a livello europeo), si ritiene comunque importante mantenere elevata l’attenzione nei riguardi di un tema tanto delicato quale quello del rispetto dei termini per lo svolgimento delle attività propedeutiche all’attuazione degli interventi del PNRR. Ne va in primo luogo della qualità dell’offerta in ambito sanitario per i cittadini, nonché della efficiente ed efficace allocazione dei fondi europei e provinciali.