



All'origine della bocciatura dei 31 progetti della Sicilia

di Giorgio Musso¹

19 ottobre 2021

Il ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali ha da poco reso noti gli esiti di un bando per una misura del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Il bando richiedeva a regioni e province autonome di presentare progetti che migliorassero la resistenza dell'agrosistema irriguo. La sola regione a non aver ricevuto l'approvazione di neanche un progetto è stata la Sicilia, che ne ha presentati 31 per un valore di oltre 400 milioni di euro. L'amministrazione siciliana ha accusato il ministero di aver adottato criteri di valutazione penalizzanti per le regioni del Sud. Tuttavia, il ministero aveva preventivamente condiviso i criteri con tutte le regioni. Inoltre, molte delle proposte delle altre regioni del Sud sono state approvate. La bocciatura sembra quindi dovuta alla debolezza dei progetti dalla Sicilia e alle carenze della sua pubblica amministrazione, che a loro volta potrebbero dipendere da politiche poco meritocratiche di selezione del personale seguite in passato. L'amministrazione siciliana ha infatti agito di frequente in deroga all'articolo 97 della Costituzione, che fissa come modalità ordinaria di accesso al pubblico impiego quella del concorso. In Sicilia il concorso è stato spesso rimpiazzato con assunzioni "avventizie", ossia di personale senza specifiche competenze impiegato a tempo determinato e poi stabilizzato con sanatorie e regolarizzazioni.

* * *

I risultati del bando MIPAAF

Il ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF) ha di recente pubblicato i risultati di un bando per uno degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).² Si tratta di "investimenti nella resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche", misura da 880 milioni di euro volta ad aumentare la resistenza

¹ Si ringrazia la dottoressa Maria Serena Rizzo per i preziosi suggerimenti e consigli.

² Vedi: <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17399>

dell'agrosistema a siccità e cambiamenti climatici.³ Il bando richiedeva a regioni e province autonome di presentare progetti in linea con gli obiettivi della misura. Questi sarebbero poi stati valutati dal MIPAAF in base a 23 criteri.⁴

Gli enti locali hanno presentato 249 progetti per oltre 2,5 miliardi (Tav. 1). Le sole regioni a non aver avanzato proposte sono state Abruzzo, Molise, Valle d'Aosta e la provincia autonoma di Trento. Dei progetti presentati, 149 soddisfano tutti i criteri e sono stati valutati come "ammissibili", ossia finanziabili con risorse europee. Il loro costo ammonta a 1,6 miliardi, circa il doppio degli stanziamenti del PNRR: il MIPAAF non finanzia quindi tutti i progetti ammissibili, ma solo quelli con maggiori possibilità di essere realizzati nei tempi previsti dal Piano.⁵ I progetti "inammissibili" sono invece 90, mentre quelli ammessi con "riserva" sono 10. Quest'ultimi, pur rispettando i criteri di valutazione, saranno finanziati dopo i progetti ammissibili se avanzano risorse.

Ogni regione ha ottenuto una valutazione positiva su almeno un progetto. L'unica eccezione è data dalla Sicilia, che ha avanzato 31 proposte (per 423 milioni) tutte inammissibili. La valutazione è stata criticata dall'amministrazione siciliana, che ha accusato il MIPAAF di aver adottato criteri sfavorevoli per le regioni del Sud, anche se a giugno il ministero aveva condiviso con loro i requisiti di valutazione.⁶ In effetti, la percentuale di progetti ammissibili del Nord (80 per cento di quelli presentati) è più alta di quella del Sud (39 per cento). Ma questo riflette in gran parte proprio l'incapacità della Sicilia di avere approvati i suoi progetti. Le altre regioni del Sud in complesso hanno infatti una percentuale di accettazione del 59 per cento, e non di zero come la Sicilia. Guardando poi ai 31 progetti bocciati, ben 12 non rispettano neanche la metà dei requisiti. In molti casi, si tratta per giunta di errori

³ Vedi: <https://italiadomani.gov.it/it/investimenti/investimenti-nella-resilienza-dell-agrosistema-irriguo-per-una-migliore-gestione-delle-risorse-idriche.html>

⁴ I criteri definiti dal MIPAAF riguardano, ad esempio, il livello di esecutività dell'opera, l'entità del risparmio idrico, la superficie oggetto di intervento, le tecnologie utilizzate e i benefici ambientali prodotti. Vedi: [https://dania.crea.gov.it/Doc/MIPAAF-2021-0299915-PNRRDecreto.criteri%20\(1\).pdf](https://dania.crea.gov.it/Doc/MIPAAF-2021-0299915-PNRRDecreto.criteri%20(1).pdf)

⁵ Nel decreto di approvazione dei progetti, si legge infatti che *"l'inserimento nell'elenco non dà garanzia del finanziamento dovendo l'Amministrazione effettuare le verifiche e gli accertamenti necessari per assicurare una tempestiva e completa esecuzione delle opere finanziabili nei termini prescritti per il PNRR"*. Tuttavia, il ministero ha da poco annunciato che anche con risorse nazionali (per 440 milioni) si finanzieranno progetti in quest'ambito. Vedi: <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17409>

⁶ Nel decreto di approvazione dei progetti presentati, si legge infatti che *"con comunicazione del 25 giugno 2021 i criteri di scelta proposti sono stati trasmessi alle Regioni e Province autonome per la preventiva condivisione"*, e che *"recepite le pertinenti osservazioni delle Regioni e Province autonome, sono stati approvati i criteri di ammissibilità e i criteri di selezione degli interventi da selezionare"*. Per le reazioni dell'amministrazione siciliana vedi: https://www.ansa.it/sicilia/notizie/2021/10/03/pnrr-bocciati-progetti-sicilia-per-agricoltura-e-polemica_3b5595c2-a5d7-4333-adaf-76d9410e17fd.html

marchiani: 14 progetti presentano infatti criticità sulla data di progettazione e 17 sulla durata.

Tav. 1: Risultati del bando MIPAAF
(valori in milioni di euro)

	Ammissibili		Riserva		Inammissibili		Totale	
	Numero	Costo	Numero	Costo	Numero	Costo	Numero	Costo
Abruzzo	0	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	3	43	0	0	1	35	4	78
Bolzano	6	41	0	0	5	61	11	101
Calabria	20	259	0	0	16	220	36	479
Campania	11	168	0	0	3	34	14	202
Emilia-Romagna	16	198	0	0	6	43	22	241
Friuli	26	175	7	44	1	18	34	238
Lazio	3	13	0	0	0	0	3	13
Liguria	1	4	0	0	0	0	1	4
Lombardia	12	198	1	10	0	0	13	207
Marche	2	35	0	0	0	0	2	35
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	10	159	0	0	0	0	10	159
Puglia	1	2	0	0	1	3	2	5
Sardegna	2	13	0	0	5	28	7	41
Sicilia	0	0	0	0	31	423	31	423
Toscana	3	17	0	0	9	47	12	65
Trentino	0	0	0	0	0	0	0	0
Trento	14	84	0	0	2	1	16	85
Umbria	2	14	2	35	6	22	10	70
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	17	198	0	0	4	28	21	226
Totale	149	1.620	10	89	90	963	249	2.672

Fonte: Elaborazioni Osservatorio CPI su dati MIPAAF

Da cosa dipende la bocciatura dei progetti della Sicilia?

La bocciatura dei progetti della Sicilia non dipende dunque dai criteri di valutazione del MIPAAF, ma dalla bassa qualità delle proposte. La difficoltà di elaborare progetti validi suggerisce una debolezza di almeno alcune parti della pubblica amministrazione regionale. Tra le varie cause di questa debolezza potrebbe rientrare la distorta politica di selezione del personale adottata dalla regione. Si potrebbe essere tentati di addebitare il problema all'amministrazione corrente. In realtà le radici potrebbero essere molto più profonde.

I problemi di lungo termine delle politiche di assunzioni del personale pubblico in Sicilia sono ben documentate da un'ampia letteratura.⁷ A questa si è aggiunto di recente, seppure in un settore diverso da quello sopra descritto, il libro *“Utopia e impostura”* di Francesca Valbruzzi e Paolo Russo, rispettivamente archeologa e storico dell'arte presso la Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Enna.⁸ Secondo i due autori, la politica di assunzione nel pubblico impiego in Sicilia è stata caratterizzata, fin dal secondo dopoguerra, da una violazione sistematica dell'articolo 97 della Costituzione. Al quarto comma, tale articolo stabilisce che *“agli impieghi della pubblica amministrazione si accede tramite concorso...”*. In deroga a tale disposizione, in Sicilia si è invece ricorsi di frequente ad assunzioni *“avventizie”*: in pratica, l'amministrazione impiegava in via temporanea personale non di ruolo, che veniva poi stabilizzato con sanatorie e regolarizzazioni. A questo fenomeno sono state date varie spiegazioni. Una, sostenuta da storici e sociologici, pone al centro la collusione tra burocrazia e politica, nel senso che quest'ultima, scegliendo autonomamente il personale, poteva controllare e condizionare a proprio vantaggio l'attività dell'amministrazione.⁹ Un'altra, avanzata dalla Corte dei Conti, attribuisce invece il ricorso ad assunzioni avventizie all'uso dell'occupazione pubblica come ammortizzatore sociale, vista l'incapacità del settore privato di creare opportunità di lavoro nella regione.¹⁰ Queste assunzioni hanno comunque prodotto due conseguenze rilevanti per l'amministrazione siciliana. La prima riguarda la crescita del personale, visto che i reclutamenti avventizi non sempre avvenivano in sostituzione di quelli concorsuali, ma spesso parallelamente a quest'ultimi. La seconda ha invece a che fare con la qualità: le assunzioni avventizie si basavano infatti su requisiti

⁷ Si veda ad esempio: Paolo Sylos Labini, *“Problemi dell'economia siciliana”*, Feltrinelli, 1966; Francesco Teresi, Salvatore Costantino, Ignazio Portelli, *“La difficile riforma: amministrazione e burocrazia in Sicilia”*, Palumbo, 1986; Maurice Aymard, Giuseppe Giarrizzo, *“Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Sicilia. Volume V”*, Einaudi, 1987; Pasquale Hamel, Maurizio Rizza, *“Trent'anni di autonomia siciliana”*, in *“Storia della Sicilia. Volume V. La Sicilia contemporanea 1861-1996”*, Editalia – Domenico San Filippo Editore, 1999.

⁸ Francesca Valbruzzi e Paolo Russo, *“Utopia e impostura. Tutela e uso sociale dei beni culturali in Sicilia al tempo dell'Autonomia”*, Scienze e Lettere, 2019.

⁹ In *“Storia della Sicilia. Volume V. La Sicilia contemporanea 1861-1996”* (op. cit.), Pasquale Hamel e Maurizio Rizza scrivono ad esempio che *“La burocrazia regionale – si scrive – reclutata troppo spesso in modo sommario senza le opportune selezioni che ne potessero verificare la necessaria professionalità, ha assunto il ruolo di cliente dei politici cui doveva la propria sistemazione. Fin dall'avvio, infatti, nonostante le ripetute statuizioni normative che fissavano gli organici e che prevedevano il reclutamento attraverso i pubblici concorsi, si continuò a praticare il sistema della chiamata diretta come premio di fedeltà per i servizi resi ai potenti del momento.”*

¹⁰ Nella relazione del 2017 sul Rendiconto della regione Sicilia, la Corte dei Conti ha rilevato come *“nel tempo, il settore pubblico sia stato piegato, attraverso un uso distorto delle politiche assunzionali, a supplire all'incapacità del tessuto produttivo di assorbire la forza lavoro espressa nella regione.”* Analoga osservazione era stata espressa dalla Corte anche nella relazione del 2016.

meno stringenti rispetto ai concorsi, così che gli incarichi sono stati spesso affidati a personale meno qualificato.

Valbruzzi e Russo analizzano l'applicazione di questo metodo di selezione con riferimento all'Assessorato dei beni culturali. I due autori si concentrano in particolare su due casi di assunzione avventizia. Il primo è di inizio anni '80, quando viene stabilizzato nel ruolo di "dirigente tecnico" - posizione di grado elevato anche se non dirigenziale - chi negli anni precedenti aveva fruito di semplici borse di studio. Il secondo è invece di fine anni '80, quando a essere regolarizzato come dirigente tecnico è un numeroso personale privo di specifica formazione, assunto a tempo determinato alcuni anni prima per svolgere accertamenti e sanatorie di opere abusive. Nonostante queste assunzioni ravvicinate, nel 2000 l'Assessorato decide comunque di assumere altri dirigenti tecnici, questa volta però tramite concorso. Tuttavia, prima del suo svolgimento, la figura del dirigente tecnico viene abolita. I vincitori del concorso vengono quindi inquadrati come semplici funzionari, mentre chi era dirigente tecnico grazie alle precedenti assunzioni avventizie diventa dirigente. Contestualmente, il personale diplomato dell'amministrazione viene promosso da "assistente tecnico" a "funzionario direttivo", posizione di maggior rango rispetto a quella assegnata ai vincitori del concorso del 2000 e che richiederebbe la laurea. La promozione avviene per anzianità nonostante le pronunce di alcuni anni prima della Corte Costituzionale, che hanno contestato il ricorso a tale requisito e sancito la necessità del concorso per le progressioni di carriera.¹¹

Questa serie di eventi, secondo Valbruzzi e Russo, ha prodotto conseguenze rilevanti per l'attuale composizione dell'organico dell'Assessorato. Oggi, nel ruolo di dirigente, si può infatti trovare chi venne originariamente assunto per la sanatoria di opere abusive; sotto di loro, nel ruolo di funzionario direttivo, si trova invece personale privo delle dovute qualifiche; e ancora sotto, come funzionario semplice, si trova chi vinse i concorsi del 2000 per il ruolo di dirigente tecnico. In sostanza, nell'Assessorato dei beni culturali siciliano, il personale meno qualificato occupa spesso posizioni più apicali di quelle occupate dal personale più qualificato.

¹¹ Si tratta delle sentenze n. 19 del 1989, n. 1 del 1999 e n. 194 del 2002. Con quest'ultima la Corte Costituzionale ha in particolare chiarito che *"il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso, in quanto proprio questo metodo offre le migliori garanzie di selezione dei soggetti più capaci."*