Audizione Commissione Bilancio Senato della Repubblica

Decreto-legge 24 febbraio 2023, n.13

Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "PNRR" e del Piano Nazionale degli investimenti Complementari al PNRR "PNC", nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune.

Roma, 6 marzo 2023

1. PREMESSA

Il decreto-legge, in esame presso la Commissione Bilancio in Senato, nasce sulla scorta dell'esigenza di accelerare e semplificare tutte le possibili procedure inerenti all'attuazione del PNRR e del PNC.

Prima del varo definitivo da parte del Consiglio dei ministri l'UPI ha rappresentato le proprie esigenze al Ministro per gli Affari Europei On. Raffale Fitto, cui compete la responsabilità del Piano.

L'UPI, infatti, nel condividere con il Governo la necessità di procedere con un provvedimento d'urgenza finalizzato ad intervenire e risolvere le criticità che stanno ostacolando l'attuazione del PNRR, aveva rappresentato alcune priorità.

Tra queste: la semplificazione delle procedure e dei pareri, il pieno utilizzo dei ribassi d'asta per gli interventi relativi all'edilizia scolastica, la semplificazione del sistema Regis unitamente al rafforzamento delle strutture tecniche dei ministeri deputate alle attività di supporto e risposta agli enti locali ed infine, non meno importante, il rafforzamento della capacità amministrativa delle Province.

Questioni che sono emerse nel corso di questi ultimi mesi sia nell'attività propria delle Province, sia nell'attività di supporto ai Comuni, in questa delicata fase di messa a terra degli investimenti.

Va sottolineato come alcune di queste richieste risultino essere state valutate ed accolte, come ad esempio le diverse semplificazioni previste per quanto riguarda:

- i procedimenti amministrativi necessari all'attuazione degli interventi;
- l'utilizzo dei ribassi d'asta;
- l'allentamento dei vincoli percentuali nell'organico degli enti locali per la copertura delle posizioni apicali.

Inoltre, in vista dell'avvio della nuova programmazione delle politiche di coesione 2021/27, si chiede al Parlamento un'attenta riflessione rispetto alla necessità di favorire il pieno collegamento tra il PNRR e tutti i fondi europei e nazionali a disposizione.

In questo contesto l'UPI, al fine di fornire riflessioni utili alla migliore definizione del testo, evidenzia di seguito alcune questioni prioritarie, su cui saranno inviate specifiche proposte emendative.

2. La *governance*.

L'articolo 1 è interamente dedicato ad una riscrittura delle procedure, delle strutture e soprattutto dei soggetti deputati, a diverso livello, nei processi di coordinamento e direzione dei Piani PNRR e PNC; a tal fine si procede anche ad una profonda riorganizzazione delle strutture ministeriali e si va ad eliminare il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, trasferendone le funzioni alla Cabina di Regia. Sempre in tema di governance anche l'art. 50, che sopprime l'Agenzia di Coesione, sembra procedere verso una progressiva integrazione delle strutture ed una più stretta interrelazione tra le risorse del Next Generation UE con la programmazione dei fondi comunitari.

Queste integrazioni e semplificazioni vanno certamente nella direzione auspicata. Resta però necessario sottolineare come si ritenga imprescindibile, soprattutto laddove si immagini una stretta integrazione dei flussi finanziari negli anni a venire, che **il ruolo di Regioni, Province e Comuni sia adeguatamente valorizzato e reso evidente nella Cabina di Regia e negli altri organismi di governance** che si riterrà di individuare.

- A questo scopo si propone, in base ai temi che saranno affrontati, la suddivisione dei lavori della Cabina di Regia secondo **due distinte modalità**:

- riunioni della **Cabina di Regia esclusivamente riservate al confronto tra le istituzioni**, con i rappresentanti del Governo, delle Regioni, delle Province e dei Comuni;
- riunioni della **Cabina di Regia allargate alle forze economico-sociali**.

Ciò consentirà di mantenere questa sede di lavoro come immediatamente operativa ed agile, nelle fasi che più espressamente necessiteranno di una rapida riflessione di tipo politico-istituzionale, senza mortificare il confronto con le forze economico sociali, cui ci si rivolgerà in tutte le occasioni settoriali o quando si riterrà opportuno un approfondimento delle questioni all'ordine del giorno.

- Vista l'integrazione della gestione del PNRR con gli altri fondi comunitari, si ritiene essenziale prevedere in questo decreto **la definizione di una *governance* condivisa anche a livello regionale***,* con la previsione di una specifica sede di confronto tra Regioni ed enti locali, nella quale monitorare l'attuazione sul territorio sia del PNRR che di tutta la programmazione comunitaria.

Quanto poi alla struttura prevista all'art. 2 , **Ispettorato generale per il PNRR presso MEF-RGS, si chiede di:**

- **prevedere che all'interno di tale sede sia costituita una struttura dedicata esclusivamente ai rapporti con gli enti locali**, Comuni, Città Metropolitane e Province, soggetti attuatori degli interventi.

  Una forte criticità è, infatti, rappresentata proprio dalla **mancanza di indicazioni chiare** e certe e una **scarsa capacità di risposta e pronto riscontro** alle istanze quotidianamente poste dagli enti locali nelle attività di, gestione, monitoraggio e rendicontazione degli interventi, che al contrario richiedono interlocutori dedicati, ben identificati e agevolmente contattabili.

3. **Il controllo e il monitoraggio degli interventi.**

In merito a quanto previsto dall'art. 5 relativamente alle semplificazioni di controllo e monitoraggio riferite al **sistema procedurale per la gestione finanziaria** delle risorse del PNRR - il **ReGIS –** che**,** come è noto, rappresenta lo strumento principale attraverso il quale soggetti attuatori e amministrazioni titolari colloquiano ai fini della rendicontazione e gestione dei flussi finanziari, considerate le forti criticità rilevate in questi mesi, si evidenzia l'urgenza di:

- **rafforzare e migliorare la capacità di risposta e riscontro che la piattaforma ReGIS** deve attestare nei confronti degli enti locali, rispetto al controllo e al monitoraggio degli interventi;
- **prevedere un supporto continuo** agli enti locali per garantire l'erogazione dei flussi finanziari sulla base dello stato di avanzamento degli investimenti.

4. **Rafforzamento capacità amministrativa**

L'UPI, nel confronto con il Governo sulle proposte di modifica della disciplina per l'attuazione del PNRR, ha sottolineato l'esigenza di prevedere **specifiche norme di rafforzamento della capacità amministrativa delle Province** e che intervengano sulla normativa in materia di personale sia a tempo determinato che indeterminato.

Nel testo del decreto, **all'articolo 8,** è stata prevista una norma che consente, come richiesto, **l'ampiamento al 50% della percentuale** prevista nell'articolo 110 del TUEL per le assunzioni di dirigenti a tempo determinato necessarie per attuare i progetti del PNRR. Relativamente alla disciplina dei fondi per il salario accessorio è stata prevista la possibilità di aumento del 5% per gli enti locali con una disposizione che deve essere migliorata nella sua formulazione.

Tali disposizioni sono importanti ma non risolutive, pertanto si chiede di:

- **autorizzare l'assunzione a tempo determinato di 500 funzionari altamente specializzati da impiegare nelle Province** per l'attuazione degli investimenti PNRR di competenza locale;

- **neutralizzare la spesa degli incrementi conseguenti ai rinnovi contrattuali** dal computo delle capacità finanziarie di assunzione degli enti territoriali per ampliare gli spazi di assunzione, anche al fine di consentire la stabilizzazione del personale tempo determinato impiegato nei progetti PNRR.

5. Digitalizzazione della PA per l'attuazione del PNRR

La normativa nazionale recentemente approvata in materia di Piani di indirizzo dell'attività e dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, servizi pubblici locali e contratti pubblici prevede un ruolo importante delle Province nelle attività di raccolta dati e di assistenza tecnica e amministrativa agli enti locali del loro territorio.

Tuttavia, occorre evidenziare che le Province sono state completamente escluse dalle possibilità offerte dai bandi del PNRR relative alla digitalizzazione della PA, che ha tra i suoi obiettivi proprio il rafforzamento delle infrastrutture digitali.

Considerate le importanti economie risultanti dai bandi in questione, nell'ambito delle disposizioni sulla digitalizzazione indicate all'articolo 18 del decreto, si richiede di prevedere l'utilizzo di tali fondi per:

- **consentire l'accesso ai bandi anche alle Province**, così da permettere a questi enti pari opportunità di fruire delle misure individuate per tutta la PA;

- **definire un intervento specifico per le Province,** per fare in modo che le funzioni di raccolta dati e di monitoraggio previste nella normativa statale siano finanziate con risorse mirate per costituire in ogni territorio "Centri di competenza" con risorse e strutture adeguate e con personale specializzato, anche a supporto dei Comuni e degli enti locali del territorio.

6. Edilizia scolastica

L'articolo 24 inerente agli interventi di edilizia scolastica risulta centrale in quanto, come è noto, quasi la totalità degli interventi finanziati con risorse PNRR affidati alle Province attengono l'edilizia scolastica.

Apprezziamo le disposizioni previste al comma 1, che rispondono ad una delle richieste storiche dell'UPI, ossia la possibilità dell'utilizzo agli enti locali beneficiari dei ribassi d'asta per ciascun intervento di edilizia scolastica ad ogni titolo rientrante fra i progetti PNRR di titolarità del Ministero dell'istruzione e del merito.

Tuttavia, sottolineiamo la necessità di:

- **prevedere che tali disposizioni siano applicabili a tutti i piani di intervento confluiti nel PNRR, a prescindere dalle disponibilità.**

Quanto poi al **fondo finalizzato alla locazione di immobili o per il noleggio di strutture modulari** ad uso scolastico dove collocare gli studenti durante i lavori, evidenziamo come le risorse previste, pari a 4 milioni di euro per il 2023, **sono evidentemente sottostimate rispetto alle esigenze delle Province** e pertanto chiediamo di:

- **implementare il fondo in maniera congrua**, tale da potere corrispondere appieno al fabbisogno effettivamente necessario.

In merito al comma 6 dell'articolo 24, che accelera le procedure relativamente agli interventi per la costruzione delle nuove scuole innovative, seppur quanto previsto è pienamente condivisibile, non possiamo in questa occasione non evidenziare al Parlamento la **forte preoccupazione degli enti locali a causa del ritardo ad oggi determinato** dei termini di avvio e conclusione delle procedure **non di competenza** di Province, Comuni e Città metropolitane.

Tale ritardo, che ha di fatto accorciato fortemente i termini degli enti locali rispetto alle procedure di aggiudicazione dei lavori (20 settembre 2023), rischia di compromettere la realizzazione degli interventi di una delle Missioni centrali del Piano.

- Seppure il termine del 20 settembre 2023 è una Milestone europea si invitano Governo e Parlamento **a valutare con attenzione tale problematicità per individuare insieme le possibili soluzioni.**