



Audizione Commissione Bilancio Camera dei Deputati

Decreto-Legge 2 marzo 2024 n. 19
Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di
ripresa e resilienza PNRR
A.C. 1752

Roma, 13 Marzo 2024

1.Premessa

Il decreto-legge 2 marzo 2024 n.19 si è reso indispensabile per definire gli interventi necessari a ridisegnare il processo di attuazione del PNRR, a seguito delle modifiche al Piano operate dalla decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2024.

Il decreto, dunque, si pone l'obiettivo di riorientare e accompagnare il nuovo PNRR, introducendo misure che, nell'intenzione del Governo, dovrebbero affrontare la straordinaria necessità e urgenza di un'ulteriore semplificazione e accelerazione delle procedure, incluse quelle di spesa di tutti i soggetti attuatori, finalizzate all'attuazione del PNRR. Si tratta di individuare gli strumenti idonei a superare gli ostacoli che, come rilevato nel sesto rapporto dell'Italia alla Commissione Europea, hanno permesso finora di attestare il totale delle risorse impiegate dal Paese solo al 46% del totale. Un dato che indubbiamente appare critico, considerato il 2026 quale termine finale del Piano, le cui cause sono di natura diversa: certamente la crisi economica conseguente alla situazione internazionale, ma anche ostacoli di carattere organizzativo e strutturale. È infatti possibile che il dato del 46% non sia effettivamente quello reale, quanto piuttosto quello rilevabile, a causa del perdurare di criticità nei sistemi di registrazione degli stati di avanzamento della spesa degli investimenti pubblici finanziati dal PNRR.

Le Province hanno al riguardo ripetutamente segnalato alcune questioni, indicandole tra le più impattanti sull'attuazione dei programmi di investimenti loro assegnate, quali: procedure ancora troppo lente, soprattutto per i flussi finanziari conseguenti alle rendicontazioni, una tempistica delle autorizzazioni richieste alle amministrazioni centrali eccessivamente lunga e priva di automatismi (come accade, ad esempio, per l'utilizzo dei ribassi d'asta), il mancato rafforzamento delle strutture amministrative locali, la grave riduzione delle risorse causate dall'aumento del costo dei materiali e dell'energia, la difficoltà di comunicazione con i soggetti titolari dei progetti.

La revisione del Piano non si limita a spostare risorse: i costi aumentano di circa 22 miliardi di euro e si riducono di circa 10 miliardi di euro, per una differenza di più di 12 miliardi di cui necessita trovare copertura. Togliendo i circa 3 miliardi di nuove risorse assegnate dall'Europa per il RepowerEU, l'onere complessivo della revisione è dunque di circa 9 miliardi di euro, che sono presi da altri fondi, come il Piano nazionale complementare e il Fondo di sviluppo e coesione. Occorre considerare che il definanziamento del Piano complementare avviene attraverso una procedura di rinvio a una decretazione attuativa che dovrà essere seguita attentamente dalle autonomie territoriali.

Proprio per questo, considerata l'importanza del decreto in oggetto e la lunga riflessione operata dal Governo nonché l'indicazione nel corso delle riunioni della Cabina di Regia a presentare proposte e contributi, avevamo riposto in questo provvedimento aspettative importanti per risolvere alcune delle problematiche sollevate.

In particolare, avevamo posto l'attenzione sulla necessità di:

- rafforzare la capacità amministrativa delle Province;
- prevedere risorse espressamente dedicate alla digitalizzazione delle procedure gestite dalle Province, escluse dagli Avvisi del Piano;
- semplificare e velocizzare le procedure relative agli interventi di edilizia scolastica gestiti dalle Province.

Temi sui quali nel Decreto troviamo poche e parziali risposte, ma che ci auguriamo possano trovare spazio di discussione all'interno dell'iter parlamentare di esame e conversione del testo. È in questo spirito di piena collaborazione tra tutte le istituzioni impegnate nel PNRR, che devono essere intese le riflessioni che UPI di seguito presenta e le proposte normative conseguenti.

1. Il Decreto Legge: interventi positivi e criticità

In questo contesto, il presente documento **esamina esclusivamente alcuni articoli di prioritario interesse per le Province**, in modo da offrire un contributo costruttivo su questioni chiave.

L'articolo 1 si rileva tra i più complessi dell'intero provvedimento, poiché risponde alla necessità di assicurare ai progetti definanziati la totale copertura finanziaria attraverso altre fonti di finanziamento.

Questioni che interessano direttamente gli enti locali, non solo quelli attuatori, per le ripercussioni sui territori e per la verifica costante delle fonti di finanziamento.

Per questo, al fine di assicurare la massima trasparenza, si evidenzia la necessità che ogni atto conseguente, a partire dai **DPCM**, relativi ai definanziamenti dei fondi PNRR e PNC siano **preventivamente portati a confronto delle Associazioni degli enti locali e approvati in sede di Conferenza Unificata**, così da garantire la massima chiarezza al processo normativo.

L'art. 2 reca le disposizioni sulle responsabilità per il conseguimento degli obiettivi e presenta alcuni utili interventi sul fronte della responsabilizzazione sia dei soggetti attuatori che delle amministrazioni centrali titolari dei programmi, quanto al corretto rispetto delle tempistiche.

Si prevede infatti che entro 30 gg dall'entrata in vigore del DL i Soggetti attuatori dovranno inserire il Cronoprogramma procedurale e finanziario degli interventi, che dovrà poi essere verificato dall'Amministrazione Titolare entro i successivi 30 gg. Ciò può rappresentare un efficace strumento di monitoraggio e controllo, se utilizzato in modo sinergico tra i vari soggetti coinvolti e se non rappresenterà un mero adempimento procedurale.

Infatti, il Cronoprogramma appare nelle intenzioni mirato a chiarire le responsabilità dei soggetti interessati e potrebbe quindi rappresentare un utile strumento di accelerazione dell'attuazione degli investimenti, realizzando il costante e continuo

monitoraggio dello stato di avanzamento dei progetti e delle relative rendicontazioni, favorendo la comunicazione tra i soggetti coinvolti nella realizzazione dei progetti.

Al riguardo, come UPI abbiamo più volte evidenziato infatti che, nel caso degli investimenti assegnati alle Province sull'edilizia scolastica, **le tempistiche di verifica di quanto inviato alle strutture competenti del Ministero interessato hanno scontato fortissimi ritardi.**

Il processo introdotto dal decreto, dunque, può favorire il superamento degli ostacoli procedurali, **purché sia previsto il pieno coinvolgimento non solo degli enti attuatori ma anche dei ministeri titolari, così da monitorare effettivamente a quale soggetto sia imputabile il ritardo.**

È necessario altresì operare una verifica e una riattualizzazione delle richieste inoltrate dagli enti locali attuatori che **non hanno avuto riscontro da parte dei Ministeri titolari e che possono incidere sugli obiettivi finali.**

Pertanto, **il cronoprogramma deve contenere la segnalazione dei ritardi accumulati per effetto di mancato raccordo tra ente attuatore e ministero titolare o altra autorità competente; non deve cioè essere solo previsionale** (non può guardare solo al futuro ma anche alle procedure e rendicontazioni effettuate e che condizionano il futuro) **ma dare conto dell'attuazione in corso e delle criticità rilevate.**

Strettamente legato all'articolo 2 vi è l'articolo 9 che prevede misure per il rafforzamento dell'attività di supporto in favore degli enti locali, attraverso la previsione dell'istituzione di Cabine di Coordinamento presso le Prefetture (a cui dovrà partecipare anche il Presidente della Provincia, o suo delegato), con l'obiettivo di definire un Piano di Azione per l'efficace attuazione degli interventi PNRR in ambito provinciale.

La Cabina di Coordinamento può rivelarsi davvero strategica, **a patto che la funzione non si espliciti meramente nell'atto di rilevazione delle criticità e comunicazione delle stesse alla Struttura di Missione.**

La Cabina dovrebbe infatti assumere **una funzione di impulso nei confronti della struttura di missione stessa ad agire in caso di inerzia del Ministero titolare dell'intervento**, così come nei confronti delle altre amministrazioni coinvolte, una volta individuato l'ostacolo che impedisce il regolare andamento del processo di realizzazione dell'investimento (procedure autorizzatorie, apposizione di vincoli, etc..).

A questo scopo, la Cabina di regia può ragionevolmente utilizzare quale strumento di monitoraggio il Cronoprogramma previsto dall'art. 2, **evitando di inserire un ulteriore Piano d'azione come strumento del sistema di controllo che non avrebbe alcun effetto sul versante della semplificazione dei procedimenti**, ma anzi potrebbe costituire un ulteriore possibile elemento di rallentamento e ritardo.

L'articolo 8 prevede interventi di **ulteriore rafforzamento della struttura amministrativa centrale deputata al PNRR, senza rispondere in alcun modo** alla richiesta avanzata da UPI, come da tutte le istituzioni locali impegnate nell'attuazione del Piano, di provvedere quanto meno ad un **pari rafforzamento organizzativo degli enti locali**.

Eppure, fin da subito avevamo evidenziato come proprio la carenza di personale altamente specializzato in tutti i processi di realizzazione degli investimenti (dalla progettazione alla gara) fosse la questione chiave da risolvere, attraverso l'immissione di nuovo personale.

Grazie al cosiddetto DL SUD, le cui opportunità sono state colte a pieno dalle Province, un primo passo è stato compiuto; tuttavia, non possiamo non ricordare che l'attuazione del PNRR riguarda tutte le Province, incluse quelle del Centro Nord, e non solo quelle comprese nelle politiche di coesione.

L'articolo 11 dà una risposta positiva alla richiesta avanzata da UPI di **prevedere l'anticipazione del 30% del contributo assegnato per tutte le opere, così da accelerare il più possibile i flussi finanziari e la spesa**. Questo, anche a vantaggio delle imprese esecutrici dei lavori, che in questo modo possono ricevere immediatamente le anticipazioni previste dal codice dei contratti pubblici.

Tuttavia, proprio perché tale anticipazione deve essere immediatamente erogata all'impresa **occorre da una parte prevedere l'ulteriore anticipo**, non appena questo risulti acquisito, e dall'altra assicurare **un percorso accelerato per il pagamento dei successivi stadi di avanzamento dei lavori**.

Riceviamo infatti segnalazioni di Province che, rispetto al pagamento dei SAL, denunciano diversi mesi di attesa, che tra l'altro si riscontrano anche rispetto al pagamento totale finale riferito agli interventi completati (fino a quasi un anno dopo l'attestata chiusura).

L'articolo 12 introduce ulteriori **misure di semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici** che vanno anche al di là dei progetti PNRR.

Le stazioni appaltanti a partire dal 1° gennaio 2024 stanno gestendo le nuove regole di digitalizzazione dei contratti pubblici e devono verificare i requisiti degli operatori attraverso il fascicolo degli operatori economici prima di procedere agli affidamenti o all'aggiudicazione. Spesso tale verifica allunga i tempi di affidamento e di esecuzione dei contratti.

In attesa della piena entrata a regime delle nuove disposizioni occorre **individuare soluzioni di semplificazione che consentano, entro il 31 dicembre 2024**, nelle more della verifica del possesso dei requisiti in capo all'aggiudicatario, **o di chiedere agli operatori economici di attestare con dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà il possesso dei requisiti** di partecipazione e di qualificazione richiesti, ferma restando la verifica delle dichiarazioni da parte della stazione appaltante.

Gli articoli 20 e 21 del decreto prevedono **disposizioni urgenti in materia di digitalizzazione** che modificano il codice dell'amministrazione digitale e riorganizzano le strutture societarie nazionali che operano in materia di digitalizzazione e dematerializzazione dei documenti delle PA.

L'UPI ha da tempo evidenziato che il PNRR ha sostanzialmente escluso le Province dalla possibilità di finanziare i processi di trasformazione digitale di loro competenza attraverso la partecipazione ad avvisi per la digitalizzazione della PA.

Occorre pertanto **prevedere disposizioni specifiche che consentano alle Province di avere le risorse necessarie ad implementare nelle loro amministrazioni i processi di trasformazione digitale** e ad esercitare in modo adeguato le funzioni fondamentali di raccolta ed elaborazione dati previste dalla legge, utilizzando le economie derivanti dai progetti attuativi del PNRR o altre risorse destinate alla digitalizzazione della PA.

2. Le risorse a carico dei bilanci delle Province per l'attuazione del PNRR

Ci preme qui evidenziare una questione su cui il decreto non interviene in nessun modo, né con fondi specifici né con strumenti normativi, e cioè **l'impatto dei maggiori costi previsti dei progetti PNRR sui bilanci delle istituzioni che attuano gli investimenti**. L'aumento dei costi dei materiali e dell'energia ha causato infatti, l'aumento della spesa per singola opera di quasi il 30%. Aumenti che solo parzialmente sono stati coperti dal FOI e dal Fondo del MIT per la prosecuzione delle opere pubbliche (FPO).

	importo PNRR (M2.C3.I1.1; M4.C1.I1.3; M4.C1.I3.3)	spesa ulteriore a carico dei bilanci delle Province
Cuneo	48.152.736	15.842.689
MonzaBrianza	30.495.000	10.490.000
Ravenna	28.862.244	8.974.577
Treviso	68.100.300	8.515.402
Livorno	29.928.322	8.421.963
Pesaro Urbino	46.558.656	8.350.000
Potenza	38.043.934	4.870.000
Lucca	40.106.395	4.643.965
Piacenza	15.837.120	4.272.186
Trapani	35.390.068	4.095.646
Novara	23.626.994	3.953.926
Prato	11.850.667	3.874.467
Modena	40.051.965	3.630.137
Rimini	17.402.235	3.593.376
Verona	23.345.535	3.346.420
Chieti	32.207.587	2.944.111
Forlì Cesena	17.347.000	2.393.117
Enna	10.279.257	2.280.042
Vicenza	32.470.000	1.790.000
Mantova	17.676.746	1.626.607
Pescara	22.358.057	1.550.000
Varese	24.545.867	1.500.000
Arezzo	25.570.993	1.190.518
Pistoia	30.568.848	1.180.000
Savona	11.097.223	1.041.003

Come si può immediatamente constatare nella Tabella di cui sopra, che riporta i dati emersi da una prima e ancora parziale rilevazione effettuata con i RUP, **le Province hanno finanziato con risorse proprie l'incremento del costo delle opere, rispetto ai trasferimenti del PNRR e al netto del FOI**, per evitare il rischio di gare deserte e per non perdere le risorse assegnate.

In proiezione, si ipotizza che l'attuazione delle oltre 1.750 opere di edilizia scolastica superiore per circa 3,1 miliardi del PNRR comporterà per le Province un impegno finanziario **tra i 120 e i 150 milioni di risorse proprie aggiuntive** (comprese le inevitabili spese necessarie per affitto e noleggio delle strutture temporanee per la continuità didattica durante i lavori sugli edifici scolastici).

3. Le misure di semplificazione per accelerare la spesa

Vi sono poi **alcune misure di semplificazione che, senza costi aggiuntivi, permetterebbero di accelerare i flussi di spesa delle Province** per gli investimenti di edilizia scolastica.

In particolare, occorre agire sull'art 24 del DL 13/23, che ha previsto la possibilità per gli enti locali di utilizzare i **ribassi d'asta laddove disponibili** anche per gli interventi di edilizia scolastica, che non sta avendo gli effetti sperati.

Occorre che questa procedura sia resa automatica, poiché la **necessità di una autorizzazione del MIM** per l'utilizzo delle risorse (anche per le varianti) ha di fatto reso vana questa previsione normativa: i tempi di risposta del MIM sull'apposito applicativo **sono infatti lenti e non compatibili con la tempistica dei progetti del PNRR.**

Quanto poi agli interventi del Governo per risolvere il problema dell'aumento dei prezzi dei materiali e dell'energia, evidenziamo che, sebbene la Legge di bilancio 2024 abbia rifinanziato il **Fondo Prosecuzione Opere Pubbliche del MIT**, questo fondo **non è accessibile per gli enti** che hanno già usufruito del FOI, anche quando questo non sia stato oggettivamente sufficiente a coprire l'aumento dei costi.

E' necessario poi introdurre meccanismi che accelerino i flussi finanziari: molti progetti delle Province sono in una fase avanzata e gli enti **hanno caricato rendicontazioni per SAL su ReGIS da oltre 10 mesi, senza avere alcun riscontro**, quindi i flussi finanziari, a parte l'anticipo, risultano fermi e gli enti si vedono costretti ad utilizzare risorse proprie che non sono ricostituite in termini di cassa in tempi ragionevoli per evitare possibili problemi di liquidità che si ripercuotono anche sulla tempestività dei pagamenti in osservanza delle direttive EU.

4. LE RICHIESTE DELLE PROVINCE

Al fine di consentire la piena attuazione degli obiettivi PNRR assegnati alle Province si chiede di:

- destinare le risorse non utilizzate per gli interventi di edilizia scolastica delle Province a valere sulle Missioni M2C3I1.1 (scuole Nuove, M4C1I1.3 (palestre scolastiche) e M4C1I3.3 (piani di messa in sicurezza e riqualificazione scuole) - progetti defINANZIATI o revocati-, **al comparto delle Province per contribuire alla riduzione della spesa aggiuntiva che gli enti sono obbligati a sostenere con risorse proprie**, e che si attesta, nel totale tra 120 e 150 milioni.
- **Consentire in automatico l'utilizzo delle economie di gara** anche per interventi di edilizia scolastica, così come avviene per le altre opere pubbliche, senza necessità di preventiva autorizzazione del Ministero competente, nonché **consentire l'approvazione delle varianti progettuali previste dal Codice Appalti, senza preventiva autorizzazione** del Ministero competente.
- **Consentire l'accesso al Fondo Prosecuzione Opere Pubbliche del MIT** anche agli enti che abbiano usufruito del FOI, qualora questo non si fosse rivelato sufficiente.
- **Prevedere un fondo di 50 milioni a favore delle Province per finanziare i processi di trasformazione digitale** di loro competenza.
- **Prevedere alle Province del Centro Nord non ricomprese nelle politiche di Coesione di assumere 365 unità di personale a tempo indeterminato** per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni territoriali con riferimento alla gestione delle risorse e degli interventi della politica di coesione (una media di 5 nuovi assunti a Provincia).