



CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE BILANCIO

**AUDIZIONE SUL DECRETO-LEGGE 6 novembre 2021, n. 152
recante “*Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano
nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione
delle infiltrazioni mafiose*”**

AC 3354

Roma, 12 novembre 2021

Con il dl 152 prosegue l'intervento per snellire e potenziare gli strumenti di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Questa ripetuta attenzione mostra l'esigenza di innovare e sfoltire i percorsi procedurali che caratterizzano l'ordinaria gestione degli acquisti, degli affidamenti e dell'acquisizione di risorse professionali qualificate, nonché la collaborazione interistituzionale. Si tratta, come è ormai evidente, dei terreni principali sui quali si determinerà l'effettiva capacità del "sistema Italia" di sviluppare e portare a termine il più massiccio intervento di infrastrutturazione della nostra storia recente e meno recente.

L'ANCI ha in diverse occasioni sottolineato l'assoluta esigenza di pervenire in tempi rapidi ad un quadro ben definito delle risorse disponibili nei territori, da ultimo nell'Assemblea di Parma svoltasi tra il 9 e l'11 novembre. Il punto di riferimento sintetico della posizione dell'ANCI è la richiesta – rinnovata ieri dal Presidente Decaro – di **arrivare entro il primo semestre del 2022 alla completa definizione delle assegnazioni di risorse agli enti locali**, così da permettere l'apertura dei cantieri, anche i più complessi, entro la fine del 2023.

Le semplificazioni procedurali e la facilitazione nell'acquisizione di personale sono elementi fondanti per il raggiungimento di questo essenziale obiettivo.

Il decreto 152 interviene, oltre che su un ulteriore insieme di misure di sostegno e di incentivo alla ripresa di diversi settori economici, anche su ulteriori strumenti finanziari e procedurali "abilitanti" per l'attuazione del Piano di ripresa e resilienza, che sta vedendo in queste settimane i suoi primi e importanti passi attuativi.

Riepiloghiamo di seguito le principali misure di interesse diretto ed indiretto dei Comuni e delle Città metropolitane:

1. interventi a **sostegno delle imprese turistiche** (artt. 1-4);
2. sistemazione del dispositivo finanziario relativo ai Piani urbani integrati e Sviluppo imprese turistiche, con la **costituzione del Fondo ripresa resilienza Italia** presso la BEI (art. 8), i cui contorni operativi non sono ancora ben definiti;
3. mantenimento del **riferimento ai dati contabili locali ai fini del calcolo dello stock di debito commerciale e di ritardo nei pagamenti**, sulla cui base eventualmente definire l'accantonamento obbligatorio al Fondo garanzia debiti commerciali (FGDC), evitando il ricorso ai dati della Piattaforma crediti commerciali (PCC), ancora disallineati (art. 9);
4. attivazione dei **Piani urbani integrati per oltre 2,5 mld.** di euro (art. 21), destinati alle Città metropolitane per progetti di risanamento delle zone periferiche delle grandi aree urbane;
5. **progettazione scuole innovative** (art. 24), a cura del Ministero Istruzione, che permetterà di procedere con maggior speditezza e sulla base di progetti già definiti alla realizzazione di 195 scuole ad alta efficienza energetica;
6. **confluenza nelle misure finanziate con il PNRR di diversi contributi e assegnazioni già attivati** con provvedimenti recenti (art. 20): dai contributi relativi alle "piccole opere" (commi 29 e ss., l. n. 160/2019), agli interventi di

Rigenerazione urbana (co. 42 della stessa legge), alle cd “opere medie” (ex co. 139 L. 145/2018).

[Questa confluenza comporta l'applicazione del più complesso sistema di monitoraggio necessario per la rendicontazione delle misure PNRR ed estende il sistema sanzionatorio previsto dal Piano, dai termini più stringenti per l'attivazione e la conclusione dei lavori, all'obbligo di conservazione su formato elettronico elaborabile dei documenti di affidamento. Tutti elementi che confermano l'esigenza di attivare tutti gli strumenti di rafforzamento tecnico-amministrativo, soprattutto verso i Comuni di piccole dimensioni, che dispongono di strutture più deboli e meno adattabili ai necessari incrementi di attività che il PNRR richiede.]

Sotto il profilo più strettamente procedurale e finanziario, vanno ricordate le seguenti disposizioni

7. proroga al 31 dicembre 2026 della data di scadenza dei programmi operativi complementari relativi alla programmazione comunitaria 2014/2020, con specificazione che **le risorse dei programmi stessi potranno essere utilizzate anche per il supporto tecnico e operativo** all'attuazione del PNRR (art. 9);
8. integrazione delle risorse disponibili per gli interventi di **Rigenerazione urbana** (art. 1 co. 42, l. 160/2019) per ulteriori 500 milioni di euro (100 mln per il 2022 e 200 per ciascuno degli anni 2023 e 2024), intervento già annunciato, che permetterà di assegnare risorse per 3,4 miliardi sulla base della graduatoria in corso di emanazione a cura del Ministero dell'Interno e del Mef;

Va osservato che l'ammontare complessivo delle risorse oggetto di richiesta sul bando rigenerazione urbana è pari a 4,3 miliardi di euro, con una significativa presenza delle aree meridionali e insulari oggetto. Per una più equilibrata ripartizione delle risorse è necessario ad avviso dell'ANCI intervenire in due direzioni:

- a) in primo luogo, l'estensione del programma ai Comuni con popolazione inferiore a 15mila abitanti che presentino progetti in forma associata, misura già inserita nel ddl Bilancio 2022, con una apposita dotazione finanziaria (300 mln. di euro);
 - b) in secondo luogo, **l'aumento delle risorse per ampliare l'accesso ai progetti già considerati ammissibili con lo scorrimento della graduatoria in corso di pubblicazione**. Si tratta di progetti già ben strutturati, nel solco degli obiettivi concordati con il PNRR, con grande e diffuso impatto territoriale, per soddisfare i quali è necessario **un ulteriore impulso finanziario per circa un miliardo di euro**.
9. Si rende esplicito (art. 9, co. 1) che **le risorse nazionali complementari all'attuazione del PNRR “possono essere utilizzate anche per il supporto tecnico e operativo all'attuazione del Piano”**

10. al comma 6 dello stesso art. 9, si determina un **dispositivo di anticipazione** basato su un fondo centrale a favore dei soggetti attuatori delle misure del PNRR *“ivi compresi gli enti territoriali”*, particolarmente opportuno con riferimento a quella parte di enti locali che si trova in condizioni di tensione finanziaria e quindi di non sufficiente disponibilità di cassa per l’attuazione degli interventi di propria competenza. La norma puntualizza che **le anticipazioni in questione “costituiscono trasferimenti di risorse per la realizzazione tempestiva degli interventi PNRR”**. Questo dispositivo si affianca all’articolo 15 del dl 77/2021 che prevede una semplificazione dell’accertamento in bilancio delle risorse connesse con il PNRR, avvicinando così il processo di contabilizzazione in entrata e in spesa alle effettive esigenze di tempestiva attuazione delle misure.

Su questi aspetti **sarà necessaria un’ampia pubblicizzazione** presso gli enti locali unitamente all’emanazione di **linee guida condivise dal Mef**, così da **evitare il rischio di interpretazioni restrittive o incongrue** rispetto agli obiettivi della realizzazione del PNRR.

“6. Al fine di consentire il tempestivo avvio ed esecuzione dei progetti PNRR finanziati a valere su autorizzazioni di spesa del bilancio dello Stato, il Ministero dell’economia e delle finanze, nell’ambito delle disponibilità del conto corrente di tesoreria centrale «Ministero dell’economia e delle finanze - Attuazione del Next Generation EU-Italia - Contributi a fondo perduto», di cui all’articolo 1, comma 1038, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, può disporre anticipazioni da destinare ai soggetti attuatori dei progetti, ivi compresi gli enti territoriali, sulla base di motivate richieste presentate dalle amministrazioni centrali titolari degli interventi PNRR. Per i soggetti attuatori, le anticipazioni di cui al presente comma costituiscono trasferimenti di risorse per la realizzazione tempestiva degli interventi PNRR.”

11. un accenno merita il percorso di definizione di un **sistema unico di contabilità economico patrimoniale** (art. 9, co. 14) previsto dal PNRR (riforma 1.15). La norma inserita nel dl 152 prevede la condivisione dei nuovi principi di contabilità economico-patrimoniale presso Arconet. L’ANCI ribadisce la necessità che il percorso di attivazione di tale riforma sia accompagnato da un’ampia sperimentazione e da un vero e proprio progetto di *empowerment* degli uffici finanziari locali. Il coinvolgimento di Arconet è positivo, ma è assolutamente necessario assicurare:

- una partecipazione più strutturata dei Comuni e degli enti locali nella fase ascendente della definizione della riforma attraverso modalità di più diretta interlocuzione sui nuovi principi contabili che valorizzino l’esperienza maturata con la realizzazione della recente riforma della contabilità (d.lgs. 118/2011)
- la conferma della non applicazione della contabilità economico-patrimoniale per i Comuni fino a 5mila abitanti.

Il tema del personale e delle risorse professionali utilizzabili per l’attuazione del PNRR è centrale nella attuale fase di avvio del Piano.

Come più volte ribadito dall'ANCI, il drastico taglio di unità di personale, passato da circa 479.233 unità a 361.745, con una riduzione dunque del 25%, imponeva già prima della straordinarietà del momento, dettato dalla necessità di spendere immediatamente e bene le risorse europee, di individuare modalità semplificate per il reclutamento e assunzioni straordinarie.

Positivo, dunque, è stato il giudizio sul dl 80/2021 - ed in particolare sulle norme di reclutamento straordinario di elevate professionalità a tempo determinato e di conferimento di incarichi a professionisti (articolo 1), nonché su quelle relative agli incarichi di collaborazione con esperti per la semplificazione di procedure complesse (articolo 9)

Su tale ultimo articolo del DL 80 interviene l'articolo 31 del decreto in esame. In particolare, viene ampliato il numero di esperti cui conferire tali incarichi professionali per il supporto nella gestione delle procedure complesse. Il giudizio di Anci su tale misura non può che essere positivo.

Tuttavia, **si deve rilevare che il provvedimento non interviene su un aspetto cruciale:** la semplificazione dell'accesso per i Comuni alle forme e modalità di reclutamento previste dal succitato articolo 9 del DL 80/2021.

In particolare, tenuto conto che i Comuni e le Città Metropolitane sono da considerarsi **soggetti titolari di interventi previsti nel Pnrr** (cit. articolo 1 comma 1 del 80/2021), **Anci ritiene non coerente con la ratio di accelerazione di realizzazione degli investimenti, la procedura autorizzatoria vigente** che prevede che sia obbligatorio, prima di procedere ad assunzioni necessarie all'attuazione degli investimenti finanziati con le risorse del Pnrr, inserire la previsione del relativo costo nel quadro economico dell'intervento e, successivamente, richiedere l'autorizzazione dell'Amministrazione centrale competente che a sua volta deve attendere il nulla osta della Ragioneria Generale dello Stato.

Questa doppia verifica è destinata ovviamente a **rallentare la procedura di spesa** delle risorse necessarie sia alle assunzioni di personale che, di conseguenza, alla realizzazione dello stesso investimento e rischia di **essere del tutto inefficace nei casi di una pluralità di investimenti di dimensione media e piccola.**

Per questo, Anci propone un correttivo che consenta agli enti locali, singoli e associati, di derogare alla procedura autorizzatoria per le assunzioni ed il conferimento degli incarichi di cui sopra, nel limite del 5% dell'importo complessivo dell'investimento, ponendo i relativi costi a carico del Pnrr e inserendoli nel quadro economico dell'intervento finanziato.