



AUDIZIONE

Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77

“Governance del piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”

AC 3146

Camera dei deputati

Commissioni riunite Affari Costituzionali e Ambiente

Roma, 16 giugno 2021

Osservazioni e criticità

In termini generali, la valutazione dell'ANCI del provvedimento in esame è sostanzialmente positiva per le disposizioni finalizzate alla semplificazione delle procedure di affidamento e realizzazione degli investimenti finanziati, in tutto o in parte, a valere sulle risorse del PNRR, Fondo Complementare ovvero Fondi europei.

Non può dirsi lo stesso per quel che riguarda la governance e la grave esclusione dei rappresentati di Comuni e Città Metropolitane dalla Cabina di Regia, avente il fondamentale compito di coordinamento e monitoraggio degli investimenti a valere sulle risorse del PNRR.

Crediamo tuttavia che – anche per quanto riguarda le disposizioni in materia di semplificazioni – il decreto sia caratterizzato da una forte settorialità d'intervento: si concentra cioè su semplificazioni di singoli procedimenti relativi a investimenti in determinati ambiti d'intervento quali quelli delle fonti rinnovabili, dell'efficientamento energetico, dell'economia circolare, mezzogiorno, edilizia scolastica, transizione digitale e acquisti informatici, mentre pochi sono gli interventi di semplificazione sull'ordinaria disciplina del procedimento amministrativo, della conferenza dei servizi o delle procedure in materia di autorizzazioni paesaggistiche, edilizia e rigenerazione urbana che avrebbero richiesto maggiore incisività semplificatoria, come Anci aveva proposto nelle scorse settimane.

Non solo, il provvedimento sconta un'ambiguità ed un'incertezza interpretativa sulla possibilità di utilizzare alcune disposizioni di semplificazione delle procedure oltre che alle procedure relative agli investimenti finanziati in tutto o in parte dalle risorse del PNRR o del Fondo complementare, anche ad altri progetti infrastrutturali già ammessi a finanziamento con altri bandi e/o avvisi pubblici, che pure necessitano di un'accelerazione della capacità di spesa dei Comuni e delle Città Metropolitane.

I Comuni e le Città sono infatti i principali investitori pubblici, con una capacità di gran lunga superiore agli altri livelli di governo. Nel 2019, un quarto delle opere pubbliche è stato realizzato dai Comuni, superati soltanto dal settore ferroviario (38%). Dagli ultimi dati noti, nonostante i rallentamenti e le chiusure anche dei cantieri derivanti dalla pandemia, gli investimenti dei Comuni e delle Città sono in crescita nel 2020 rispetto al 2018 di circa il 18%, con picchi molto significativi nelle grandi Città.

È la stessa Corte dei Conti a riconoscere il ruolo centrale dei Comuni per l'attuazione del Recovery Plan: “dal 2012 ad oggi risultano attivati [dai Comuni, n.d.r.] oltre 185mila progetti

con un aumento, tra il 2018 e il 2019, superiore al 30 %, quando gli altri soggetti attuatori registrano una flessione della stessa entità. Una dinamicità che trova evidenza anche nell'incremento registrato tra il 2013 e il 2019 delle procedure di affidamento di lavori pubblici, sia in termini di numerosità dei comuni che hanno attivato le procedure (+27 per cento) che di valore complessivo (+68 per cento)” (Audizione Corte dei Conti su Recovery Plan presso le Commissioni riunite Bilancio, tesoro e programmazione di Camera dei deputati e Senato della Repubblica e Commissione Politiche dell’Unione europea del Senato dell’8 febbraio 2021).

LE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DI LAVORI PUBBLICI AVVIATE DA COMUNI NEL PERIODO 2013-2019

area geografica	Importi in milioni							Tasso di Variazione 2013-2019
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Nord-Ovest	729	1.016	1.269	666	796	1.200	1.425	95,4%
Nord-Est	815	871	1.102	938	1.175	1.325	1.442	76,9%
Centro	522	499	667	439	640	749	871	66,7%
Sud	994	2.496	1.956	798	604	1.022	1.674	68,3%
Isole	439	490	613	319	319	459	469	6,8%
Italia	3.500	5.372	5.606	3.160	3.624	4.755	5.880	68,0%

Fonte: RGS, Quaderni OpenBdap n. 2 del 2020

Pertanto, creare un “doppio binario” procedurale per utilizzare le misure di semplificazione previste dal decreto solo per gli investimenti finanziati in tutto o in parte dal PNRR rischia di frenare il trend positivo susseguente e di creare lunghi e inutili contenziosi.

Ma la criticità maggiore che riscontriamo nel provvedimento legata alla mancanza di chiarezza nella definizione delle procedure con cui verranno finanziati i progetti i cui ambiti di intervento sono di stretta competenza dei Comuni e delle Città Metropolitane, con il concreto rischio di essere incolpevoli responsabili della mancata realizzazione delle opere se gli stessi non saranno chiamati a gestire direttamente e senza intermediazioni regionali le risorse del PNRR.

Alla luce di tali considerazioni l'ANCI formula le seguenti proposte correttive.

Proposte:

1. Governance

- ✓ va estesa anche al Presidente dell'ANCI o suo delegato, in rappresentanza dei Comuni e delle Città quali soggetti attuatori degli investimenti a valere sulle risorse del PNRR, la presenza nella Cabina di Regia con funzioni di coordinamento e monitoraggio degli investimenti;
- ✓ va esplicitata con chiarezza la partecipazione diretta e senza intermediazione di Comuni e Città Metropolitane alla gestione di alcune missioni di progetti, perché in questi anni abbiamo dato ampia dimostrazione di saper gestire gli investimenti con efficacia ed efficienza: in particolare occorre che i finanziamenti non siano necessariamente intermediati dalle Regioni, applicando modelli di gestione già sperimentati dal Governo in occasione del Patto delle Città Metropolitane e del Pon Metro;
- ✓ va utilizzata la formula dei riparti diretti con assegnazione automatica per classe demografica, stanziamenti a sportello su programmi nazionali e il finanziamento di progetti cosiddetti bandiera;
- ✓ va ampliata a tutte le spese per investimento la deroga ai limiti di utilizzo degli avanzi vincolati in caso di disavanzo complessivo dell'ente. L'attuale discriminazione a favore delle sole risorse vincolate finanziate da fondi PNRR o europei genera inutili aggravii gestionali per comuni già in difficoltà nella gestione del bilancio, essendo – peraltro – l'intero processo di investimento degli enti locali a dover essere incentivato per il buon esito dello stesso *Recovery Plan*.

2. Semplificazioni

- ✓ Estensione dell'ambito oggettivo di applicazione delle norme anche a tutti i progetti di investimenti strategici individuati dalla Commissione Europea (

- investimenti per la sostenibilità ambientale e transizione energetica, trasformazione digitale e contrasto alla povertà) e finanziati con altre risorse;
- ✓ Estensione agli alberghi e alle pensioni nonché agli immobili di proprietà dei Comuni e destinati ad edilizia residenziale pubblica dell'incentivo fiscale del superbonus;
 - ✓ Proroga al 2023 anche della norma del Dl 32/2019 (cd sbloccantieri) che consente di avviare l'affidamento della progettazione o dell'esecuzione dei lavori nelle more dell'erogazione delle risorse assegnate agli stessi e finalizzate all'opera con provvedimento legislativo o amministrativo;
 - ✓ Introduzione di una norma "ordinaria" di semplificazione dell'istituto della conferenza di servizi prevedendo termini dimezzati e perentori con silenzio assenso per l'acquisizione di pareri e nulla osta da parte di tutti gli Enti interessati alla realizzazione dell'investimento. Si fa presente che tale disposizione vive già nell'ordinamento ma riferita alle sole opere di edilizia scolastica;
 - ✓ Previsione di un'unica conferenza di servizi nel caso di progetti sottoposti alla procedura di VIA riprendendo quanto già previsto, però con esclusivo riferimento ai procedimenti VIA di competenza regionale, dall'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006. Tale disposizione prevede la rimessione della decisione al Consiglio dei Ministri, sulla base dello schema attualmente definito dall'art. 14-quinquies della legge n. 241/1990 per i casi di opposizione alla decisione assunta dalla conferenza dei servizi e appare coerente con l'assoluta ed inderogabile necessità che i progetti previsti dal PNRR vengano completati e attivati nei termini indicati.