



Osservazioni ANCI

AS 564

Ddl di conversione del decreto-legge 24 febbraio 2023, n.13, recante “*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*”

Commissione Bilancio Senato della Repubblica

Roma, 6 marzo 2023

Premessa

L'ANCI non può che condividere gli obiettivi di semplificazione e i nuovi strumenti di accelerazione di cui i Comuni e le Città Metropolitane, in qualità di soggetti attuatori delle opere finanziate in tutto o in parte a valere sulle risorse del Pnrr e PNC, potranno avvalersi a seguito dell'entrata in vigore del decreto in oggetto.

Trattasi di misure positive, sia per quanto attiene alla governance che rafforza i poteri di regia e coordinamento della Presidenza del Consiglio, sia per quanto attiene alle misure di rafforzamento della capacità amministrativa dei soggetti chiamati ad attuare gli interventi previsti dal PNRR e dal PNC, che passano anche attraverso un'accelerazione e una semplificazione delle procedure, alcune delle quali proposte anche da Anci e contenute nei vari documenti inviati al Governo nei mesi scorsi.

Ciò su cui tuttavia l'Associazione è costretta a richiamare l'attenzione, nuovamente, è l'assenza di una norma a carattere generale, limitandosi il decreto ad introdurre misure di semplificazione delle procedure settoriali, che rischiano di rimanere non legate fra loro creando invece incertezze normative.

Sappiamo dall'esperienza di quest'ultimo anno che sui Comuni e sulle Città Metropolitane ha gravato e grava tuttora una miriade di sub procedimenti relativi ad adempimenti burocratici e/o interventi di enti terzi con nulla osta, pareri ed autorizzazioni che richiederebbe un'importante semplificazione e una tempistica certa di risposta, nonché di risoluzione degli eventuali problemi e criticità.

Tutto ciò premesso, nel merito delle singole misure, si osserva quanto segue:

1. La riduzione dei tempi per i poteri sostitutivi (articolo 3)

Viene modificata la norma già esistente in materia di esercizio dei poteri sostitutivi prevedendo una diffida di 15 giorni (erano 30), decorsi i quali il Governo, in caso di mancato rispetto da parte dei soggetti attuatori di obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del Pnrr, può nominare commissari straordinari con i poteri previsti dalla norma del decreto legge n. 32/2019, cd *decreto Sbloccantieri*. Trattasi, dunque, di poteri assai ampi potendo i Commissari straordinari agire in deroga a tutte le norme del Codice Appalti fatta eccezione per quelle di derivazione comunitaria e antimafia.

Si osserva che si è fatta la scelta di assegnare, in caso di inerzia o ritardo nell'avvio di un intervento finanziato in tutto o in parte con risorse del Pnrr o del Pnc ad un terzo soggetto, un commissario straordinario, un così ampio potere derogatorio rispetto alle regole

ordinarie previste in materia di affidamenti di appalti, acquisizione di pareri etc., ***invece di prevedere, per i soggetti attuatori, alcune ulteriori deroghe in via ordinaria che avrebbero potuto accelerare le attività.***

Ad esempio, una proposta emendativa dell'ANCI è di estendere a tutti gli investimenti finanziati in tutto o in parte con risorse del Pnrr e PNC l'innalzamento a 215mila euro della soglia per gli affidamenti diretti di servizi e forniture, compresi i servizi di progettazione e architettura, prevista dall'articolo 24 del decreto in esame solo per i progetti del Pnrr di titolarità del Ministero dell'istruzione e del Merito. È questo il classico esempio di ciò che si diceva in premessa: si interviene settorialmente, su procedure singole, anziché prevedere interventi di carattere ordinamentale, aventi valenza generale e che, si sottolinea, potrebbero essere considerate sperimentazioni da valutare anche ai fini di una loro adozione, dopo il 2026, nell'ambito dei modelli procedurali ordinari.

Il punto più importante sulla previsione di questo potere sostitutivo e sul suo dimezzamento dei termini è che non si tiene in alcun conto della tempistica e dei ritardi che si possono accumulare e che si sono già accumulati su ogni singola misura da parte del Ministeri titolari delle misure o da parte delle Regioni, qualora sia stata prevista una loro intermediazione, nonché a causa dell'intervento obbligatorio di soggetti terzi che sono titolari dei sub procedimenti amministrativi (si pensi alle autorizzazioni paesaggistiche o delle sovrintendenze). Qualora si decida di attivare il potere sostitutivo bisognerà far valere dunque l'intero ciclo e i vari ritardi o errori accumulatisi anche dai soggetti terzi che intervengono all'interno dei sub procedimenti amministrativi necessari all'avvio o all'attuazione del progetto e, nel caso, attivare anche nei confronti di tali soggetti terzi i poteri sostitutivi previsti dal decreto solo nei confronti dei soggetti attuatori.

Eppure, un esempio di quanto spesso il ritardo nell'avvio del progetto non dipenda dai Comuni o dalle Città Metropolitane, bensì da paradossi amministrativi, rilevati dall'ANCI e fatti presente più volte ma sui quali non arriva ancora una soluzione, è quello relativo ai progetti per la realizzazione di **Programmi Innovativi per la Qualità dell'Abitare urbano**, i cd progetti "PINQUA". I Comuni che sono stati troppo bravi e celeri nell'attuazione degli investimenti a valere sulle risorse del surrichiamato Programma, attivando con Invitalia immediatamente Accordi Quadro "**prima**" del 18 maggio 2022, non possono oggi accedere al Fondo Mef per adeguare i propri quadri economici alle variazioni prezzi dovute al problema del cd "caro materiali" in quanto l'articolo 26 del DL 50/2022 prevede che possano accedere tale fondo solo i progetti le cui gare siano state avviate dopo il 18 maggio 2022 (data di entrata in vigore del decreto).

Non solo. Registriamo difficoltà sul funzionamento del fondo per la compensazione dell'aumento del costo dei materiali gestito dal MIT, dove giacciono circa 11mila domande rimaste inevase a causa delle defatiganti procedure di attivazione e controllo e di un blocco che abbiamo appreso essere stato disposto a seguito di un ricorso da parte dell'ANCE che ha ritenuto inesatto il metodo di rilevazione del MIT per calcolare l'aumento del prezzo dei materiali.

Risultano non pagati i SAL del secondo semestre 2021 con la conseguente ed inevitabile sospensione dei lavori da parte delle Imprese.

Per la risoluzione di tali problematiche, oltre al naturale suggerimento di unificare i fondi e porli in capo ad un unico Ministero con un'unica procedura di accesso, ANCI ha predisposto alcune proposte emendative che auspichiamo il Parlamento possa accogliere in sede di conversione del decreto.

2. Personale

A parte il giudizio positivo sulle norme contenute nel decreto legge, l'ANCI ribadisce la richiesta di estendere anche ai Comuni la possibilità di stabilizzare il personale assunto con contratto a tempo determinato per la realizzazione degli investimenti Pnrr, previsione stabilita per i Ministeri.

Tale prospettiva potrebbe rappresentare un fattore di attrattività per tutte le PA, oggi in grande difficoltà nei processi di reclutamento temporaneo, dando così la possibilità di trasformare i contratti di competenze che in questi anni hanno dimostrato qualità ed impegno, non disperdendole. Sarebbe una scelta saggia e lungimirante per un legislatore che vuole impegnarsi per una reale trasformazione della pubblica amministrazione.

Pur apprezzando la disposizione sull'aumento della percentuale dell'articolo 110 del TUEL per incarichi fiduciari, ribadiamo con forza la necessità di una norma che consenta la **sterilizzazione della spesa per i rinnovi contrattuali dal calcolo della spesa di personale ai fini del valore soglia per la sostenibilità finanziaria ex dm 17 marzo 2020.**

Si tratta di una misura fondamentale, in quanto in seguito alla stipula definitiva del rinnovo del Contratto collettivo nazionale di lavoro del 16 novembre 2022, la spesa del personale per i Comuni e le Città metropolitane ha avuto un **incremento a regime di 560 milioni di euro annui.**

A tale importo si aggiungono:

- **ulteriori 110 milioni** per il nuovo ordinamento professionale e l'incremento del salario accessorio,
- per l'anno 2023, l'emolumento accessorio "una tantum" introdotto dall'ultima legge di bilancio, il cui impatto sui Comuni e le Città metropolitane supera i **200 milioni di euro**,
- un ulteriore incremento a regime della spesa di personale di **40 milioni** per l'imminente rinnovo del CCNL della dirigenza e dei segretari comunali.

In conclusione, **già dall'esercizio 2023 i Comuni e le Città metropolitane subiranno un incremento della spesa di personale per rinnovi contrattuali che supera i 900 milioni di euro.**

Ulteriore elemento di criticità per la realizzazione degli investimenti Pnrr è la carenza di Segretari Comunali, soprattutto nei Comuni di minori dimensioni demografiche. Appare importante sterilizzare la spesa per questa fondamentale figura professionale che altrimenti grava sulla capacità assunzionale degli enti, creando tensioni in molti casi insormontabili nell'acquisizione di qualifiche medie ed elevate.

Abbiamo su questi punti formulato le nostre proposte emendative che auspichiamo possano trovare accoglimento da parte del Parlamento.

3. Snellimento procedure ed accelerazione

Si ribadisce il giudizio ampiamente positivo delle misure di semplificazione delle procedure introdotte, anche se prevalentemente settoriali.

Si prorogano le varie norme di deroga in materia di appalti sino a dicembre 2023, cosa positiva. **Auspichiamo in più la possibilità di estendere a tutti gli investimenti a valere, in tutto o in parte su risorse Pnrr o Pnc, l'innalzamento della soglia a 215mila euro**, come previsto settorialmente per le misure Pnrr di cui è titolare il Ministero per l'istruzione ed il Merito, per gli affidamenti diretti di servizi e forniture. Ciò sarebbe fondamentale per accelerare gli affidamenti delle progettazioni.

Molto importante sarebbe anche la possibilità di poter sospendere l'obbligo di aggregazione per i Comuni non capoluogo per gli appalti Pnrr nelle more dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti e del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali uniche di committenza.

Nello stesso solco di semplificazione e rafforzamento delle capacità degli enti locali in questa complessa fase si muovono alcune modifiche proposte in materia di flessibilizzazione di talune regole finanziarie di gestione degli investimenti e di continuità

nella gestione dei fondi a sostegno del caro-energia assegnati o in assegnazione tra il 2022 e il 2023, nonché di facilitazione della gestione dei fondi PNRR-PNC che riguardano spese correnti (digitalizzazione, infrastrutture sociali) e di attuazione della piattaforma notifiche digitali.

Conclusioni

Il 2023 risulta l'anno più importante per la *cd messa a terra* di tutti gli investimenti già finanziati con risorse Pnrr e Pnc di Comuni e Città Metropolitane. Queste Amministrazioni hanno compiuto uno sforzo immane in termini di riorganizzazione, accrescimento della propria capacità amministrativa, aggiudicazione dei lavori nei termini previsti. Ciò, nonostante i ritardi nella definizione di convenzioni e l'assenza di uniformità delle regole di ingaggio da parte della Amministrazioni Centrali.

Occorrono oggi risposte alle richieste di assistenza, supporto, criticità individuate da Comuni e Città Metropolitane nell'attuazione degli interventi, in tempi certi e rapidi da parte delle Amministrazioni centrali che intervengono nel procedimento in quanto titolari di sub procedimenti. Crediamo che sia questa la vera semplificazione e la vera ed ultima sfida per tutti. Anci è pronta a fare la propria parte anche in modo attivo con un coinvolgimento diretto nella nuova governance che il decreto delinea.