



Audizione Commissioni Congiunte Affari Costituzionali e Ambiente

Camera dei Deputati

Conversione in Legge del DL 31 maggio 2021, n 77 “Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”

A.C. 3146

Osservazioni e proposte

Roma, 16 giugno 2021

PREMESSA

Il Decreto-legge 31 maggio 2021, n 77 “Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure” all’esame del Parlamento rappresenta il primo atto che dà l’avvio al percorso di attuazione del Piano italiano per l’utilizzo del Recovery Fund.

Il Decreto-legge interessa due ambiti strategici: la Governance del piano e le Semplificazioni.

È dunque uno tra gli strumenti chiave, poiché deve assicurare una partenza in piena efficienza del processo e deve contenere gli elementi essenziali per garantire strumenti in grado di dare pieno sostegno alla sfida complessa e straordinaria che il Paese si appresta ad affrontare.

Purtroppo, nonostante il confronto tra il Governo e le istituzioni territoriali sul PNRR sia incessante e pienamente collaborativo, dobbiamo rilevare che questo primo strategico decreto-legge presenta alcune importanti lacune, che chiediamo al Parlamento di risolvere, con il solo obiettivo di dare un contributo fattivo che riteniamo essenziale.

➤ GOVERNANCE: LE LACUNE NELLA RAPPRESENTANZA CHE POSSONO RALLENTARE IL PROCESSO

1. *L’esclusione dalla Cabina di regia di ANCI e UPI: un grave vulnus*

Una governance non esaustiva o non pienamente coerente con l’impianto di attuazione del Piano rischia di inficiare la partenza a pieno regime del PNRR e quindi di innescare da subito primi rallentamenti. Il timing serrato imposto dall’Unione Europea per l’attuazione del Piano ci obbliga invece a rimuovere da subito ogni ostacolo che possa essere causa di ritardi procedurali.

D’altronde, il Presidente del Consiglio, Prof. Mario Draghi, ha più volte ribadito che il raccordo e la collaborazione con Regioni, Province e Comuni è essenziale per l’attuazione del Piano e che pertanto si sarebbe assicurata nella *governance* il pieno coinvolgimento dei rappresentanti delle istituzioni territoriali.

Il Decreto-legge in oggetto, invece, disciplina all’articolo 2 la Cabina di Regia (istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con scopi di indirizzo, impulso e coordinamento della fase attuativa del Piano nazionale di ripresa e resilienza) **escludendo la rappresentanza di Province, Comuni e Città metropolitane** – istituzioni che insieme alle Regioni sono chiamate ad attuare oltre il 40% degli interventi previsti dal Piano, per una mole di investimenti che il Ministro dell’economia Daniele Franco ha quantificato in 84 miliardi, prevedendo la sola rappresentanza della Conferenza delle Regioni.

E’ del tutto evidente che questa previsione rappresenta un grave vulnus e non serve in questo senso nemmeno richiamare l’art. 114 della Costituzione che definisce Regioni, Province e Comuni quali istituzioni su cui a pari livello si fonda la Repubblica: è sufficiente ricordare che all’interno della Conferenza Unificata, la sede di confronto tra Governo, Regioni ed Enti locali, sono ANCI e UPI le associazioni di rappresentanza di Comuni e Province, e la dialettica non si sviluppa di certo per il tramite della Conferenza delle Regioni.

Non si tratta di una mera rivendicazione: se il procedimento di attuazione deve essere il più possibile rapido, nel rispetto delle procedure che l'Italia si è data e che sono state vagliate dall'Europa, la Cabina di Regia politica a Palazzo Chigi – che, come la definisce il presente decreto- legge, è la sede dove si esercitano i poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR – deve assicurare la rappresentanza di tutte le istituzioni coinvolte per garantire la leale collaborazione tra di esse nelle sedi politiche e tecniche che coordinano l'attuazione del piano e l'esercizio dei poteri sostitutivi.

Né si può considerare di risolvere questa grave mancanza di rappresentanza, con il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale previsto dall'art. 3. Non solo perché equivarrebbe a considerare le rappresentanze delle istituzioni costitutive della Repubblica al pari delle associazioni no profit ambientali, sociali o economiche. Ma soprattutto perché il Tavolo ha tutt'altro ruolo, risolvendosi in una mera sede in cui il Governo riporta alle parti sociali quanto in atto.

Chiediamo pertanto al Parlamento di risolvere questa criticità, inserendo la previsione a pieno titolo della presenza della rappresentanza delle Province, l'Unione delle Province italiane, e dei Comuni e delle Città metropolitane – l'ANCI – nella Cabina di regia prevista all'articolo 2 del presente decreto, secondo le medesime modalità previste per la Conferenza delle regioni.

2. Il potere sostitutivo e i rischi di ampia discrezionalità

Gli articoli 12 e 13 disciplinano l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato in caso di inadempienza di un soggetto attuatore di progetti o interventi del PNRR e il superamento del dissenso, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR. Si tratta di un principio che, ovviamente, ci trova concordi: una delle sfide del Paese è di riuscire a spendere, e bene, tutte le risorse che ci sono state assegnate e in questo senso intervenire per risolvere inadempienze è necessario. Ma occorre evitare il rischio di una troppo ampia discrezionalità nell'esercizio di questi poteri.

Le misure previste nel DL appaiono per certi versi vaghe ed eccessive, con possibili interpretazioni estensive, tanto da prefigurare l'esercizio dei poteri sostitutivi con modalità tali da configurare un rischio di centralizzazione degli interventi.

Pertanto, si invita il Parlamento a verificare con attenzione la piena congruità di tali norme rispetto all'obiettivo del necessario coinvolgimento degli Enti locali nell'attuazione delle Misure e delle Componenti del PNRR.

3. Il coinvolgimento di ANCI e UPI nella definizione delle procedure contabili

La tendenza ad escludere le rappresentanze delle Province e dei Comuni si rileva anche all'articolo 15 relativo alle procedure finanziarie e contabili. Poiché lo scopo della norma è di intervenire sulle procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR attraverso decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze per semplificarle è necessario prevedere l'urgenza dei decreti attuativi e il coinvolgimento delle autonomie locali. Appare ingiustificabile la previsione del parere della Conferenza permanente Stato-Regioni e

non della Conferenza Unificata. Si tratta di definire e concordare le modalità semplificate di utilizzo delle risorse, da parte delle Regioni e degli Enti locali, che saranno chiamati ad attuare il Piano.

E' pertanto essenziale prevederne la concertazione nella sede deputata al confronto tra le rappresentanze di Regioni, Province e Comuni, inserendo la Conferenza Unificata al posto della Conferenza Stato-Regioni.

4. La necessità di prevedere trasferimenti diretti agli enti locali

Da ultimo, riteniamo indispensabile sottolineare che, al fine di assicurare il rispetto della tempistica evitando inutili sovrapposizioni burocratiche che non farebbero che rallentare il procedimento, per quanto riguarda gli investimenti assegnati a Province, Città metropolitane e Comuni, occorre prevedere l'assegnazione diretta dei finanziamenti, attraverso gli stessi modelli che sono ad oggi utilizzati con successo sia rispetto all'edilizia scolastica che rispetto alle infrastrutture viarie.

➤ LE SEMPLIFICAZIONI NORMATIVE: MISURE INDISPENSABILI DA POTENZIARE

1. Semplificazioni

Con il DL 77/21 è stata avviata una robusta azione di semplificazione che riguarda innanzitutto i processi per la transizione ecologica (la VIA nazionale e regionale, l'autorizzazione unica ambientale, le procedure per la semplificazione degli interventi di autorizzazione delle attività di produzione di energia rinnovabile, degli impianti per la chiusura del ciclo dei rifiuti e degli interventi di contrasto al dissesto idrologico), la transizione digitale (domicilio digitale e delega per l'accesso on line, circolazione dei dati, infrastrutture a banda larga), la materia degli appalti, il procedimento amministrativo.

Apprezzando la direzione di marcia intrapresa nel provvedimento, si auspica che nel percorso parlamentare le norme di semplificazione possano essere opportunamente valutate nel loro impatto, migliorate e integrate. Tra queste misure, ad esempio, è auspicabile prevedere una semplificazione degli obblighi di comunicazione di informazioni da parte degli enti locali nei confronti delle pubbliche amministrazioni centrali per evitare duplicazioni e sovrapposizioni di adempimenti e valorizzare la piena interoperabilità tra le banche dati pubbliche e l'accessibilità degli archivi nazionali attraverso il ricorso al cloud.

2. Contratti pubblici

La semplificazione della normativa sugli investimenti, contratti e appalti, è indispensabile poiché la tempistica prevista dalle norme attuali non è compatibile con quella prevista dal PNRR. Senza le semplificazioni, è impossibile rispettare il cronoprogramma imposto dall'Unione Europea per la realizzazione del Piano, con la conseguente perdita di parte dei finanziamenti.

Come UPI avevamo chiesto al Presidente del Consiglio e ai Ministri competenti, relativamente al Codice dei contratti, alcune modifiche che di seguito sono sintetizzate:

- la semplificazione delle fasi di progettazione, anche attraverso l'estensione dell'appalto integrato;
- le semplificazioni relative alle soglie già previste dal dl "Semplificazioni" 16/20, estendendole per tutta la durata del PNRR, fino al 2026, relativamente agli investimenti legati al PNRR, al Fondo Complementare e agli investimenti ordinari;
- la qualificazione delle Stazioni Uniche Appaltanti di Province e Città metropolitane.

Su queste richieste, rispetto a quanto previsto nel decreto, sottolineiamo che:

- L'appalto integrato è rimasto all'art. 50, comma 5, e si estende per lo stesso periodo a tutte le procedure di gara, non solo ai contratti pubblici relativi al PNRR e PNC. Accogliamo positivamente questa conferma, poiché in questo modo sarà possibile assicurare come contributo alla ripresa anche la mole di investimenti ordinari programmati con altri fondi europei, nazionali, regionali o propri.
- La proroga al 30 giugno 2023 può essere accettabile se, nello stesso periodo, viene avviata una revisione strutturale del Codice dei Contratti. È infatti necessaria un'azione di semplificazione a regime della normativa sugli appalti che elimini le norme e i decreti ultronei e non proporzionati rispetto all'attuazione piena dei principi delle direttive europee.
- Quanto alle Stazioni Uniche Appaltanti, nel dl in esame viene riconosciuto il ruolo delle stazioni appaltanti di Province, CM e Comuni capoluogo, ripristinando l'obbligatorietà dell'art. 37, comma 4, del Codice, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC. Una disposizione che va nella giusta direzione di favorire la creazione di strutture specializzate di gestione dei contratti pubblici a servizio di tutti gli enti locali. Attualmente 53 Province su 76 hanno costituito una Stazione Unica Appaltante, cui aderiscono quasi 1.700 Comuni sugli oltre 3.000 interessati (il 42% del totale). Per il rafforzamento della capacità della pubblica amministrazione italiana, accanto ai soggetti aggregatori nazionali e regionali, è essenziale che ci sia un sistema di stazioni appaltanti qualificate a livello locale che possano supportare gli enti locali di minore dimensione con strutture professionali e affidabili. Auspichiamo pertanto che nell'iter di conversione del decreto in Parlamento sia prevista la qualificazione di diritto delle stazioni uniche appaltanti di Province, Città metropolitane e Comuni capoluogo. Strettamente collegato alla qualificazione delle stazioni appaltanti di Province e Città metropolitane è il rafforzamento della capacità amministrativa di queste strutture per consentire ad esse di svolgere al meglio le funzioni gestione degli appalti degli enti locali, con l'immissione di personale specializzato.
- Sul subappalto, su cui il Governo ha scelto una linea di mediazione, con la proroga della norma attuale al 40% nell'immediato e il superamento dei limiti percentuali a regime, non possiamo che ribadire che la norma tanto discussa è pienamente coerente con le direttive dell'Unione Europea e anzi, risponde alla procedura di infrazione che grava sull'Italia. Il primo presidio contro gli abusi sta nella capacità delle stazioni appaltanti di effettuare i necessari controlli sulle ditte che gestiscono in appalto o in subappalto. Tutti i comportamenti che esulano dalla legalità sono da perseguire penalmente, attraverso controlli che certamente durante l'attuazione del PNRR dovranno essere intensi e costanti.

- Il DL introduce nei contratti pubblici per la realizzazione degli interventi previsti nel PNRR alcune disposizioni che hanno la finalità di promuovere le pari opportunità generazionali e di genere in piena coerenza con le indicazioni europee. Queste previsioni non devono portare ad una complicazione delle procedure di appalto ma basarsi su un sistema trasparente di informazione che consenta ai diversi soggetti competenti (le stazioni appaltanti, le Province e le Città metropolitane nell'esercizio delle loro funzioni fondamentali in materia di pari opportunità, le Consigliere regionali di parità) di applicare le norme e monitorarne gli effetti. Attesa l'importanza dell'iniziativa, si rileva la necessità di rafforzare la rete territoriale delle consigliere di parità con un piano coerente di investimenti.

➤ **LA PEREQUAZIONE INFRASTRUTTURALE**

Il Decreto-legge introduce all'art. 59 una misura che riteniamo strategica. Si modifica, infatti, la legge delega sul federalismo fiscale, definendo, in modo puntuale, la modalità con la quale si opera la ricognizione delle opere infrastrutturali per successivamente intervenire con la perequazione.

E' un obiettivo ambizioso, quanto necessario, poiché risponde pienamente ad uno delle missioni chiave del PNRR: assicurare a tutti i territori quel sistema infrastrutturale moderno ed efficace rispetto a settori chiave (strutturale, digitale, tecnologico, della formazione) così da potere non solo costruire una ripresa inclusiva e universale, ma rafforzare la resilienza di territori e comunità.

Auspichiamo che nell'ambito dell'intesa in Conferenza unificata e nel percorso di attuazione di questa norma sia adeguatamente valorizzato il ruolo degli enti locali come soggetti attuatori degli interventi che impattano sullo sviluppo dei territori.

➤ **L'ACCOMPAGNAMENTO DEI PROCESSI DI SEMPLIFICAZIONE E DIGITALIZZAZIONE A LIVELLO LOCALE**

Il DL 77/21 prevede misure di rafforzamento della capacità che sono però limitate all'amministrazione centrale. Nel PNRR è chiaramente indicata la necessità di un'azione di transizione amministrativa strettamente collegata alla transizione digitale, che deve però essere accompagnata necessariamente da un rafforzamento della capacità amministrativa di tutta la pubblica amministrazione. Dovrebbe essere obiettivo del Paese intervenire soprattutto sulle amministrazioni locali, che più si sono indebolite in seguito alle politiche di tagli alla spesa pubblica dell'ultimo decennio, per migliorare le funzioni di front-office dei Comuni nei confronti dei cittadini, anche attraverso un back-office e un supporto condiviso in ambito provinciale e metropolitano.

Per il pieno raggiungimento degli obiettivi previsti nel PNRR e l'attuazione dei progetti ivi previsti entro il 2026 è auspicabile prevedere, accanto alle norme di semplificazione, norme e misure che puntino a rafforzare la strategia di collaborazione tra gli enti locali che è chiaramente

indicata nell'articolo 12, comma 3, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, prevedendo che alcune funzioni conoscitive, strumentali e di controllo siano svolte obbligatoriamente in forma associata, creando strutture specializzate nelle Province e nelle Città metropolitane a supporto di tutti gli enti locali del territorio.

Sarebbe pertanto auspicabile una strategia di rafforzamento di strutture specializzate a servizio degli enti locali in ambito provinciale e metropolitano, con la previsione di centri di competenza per la raccolta ed elaborazione dati, la gestione dei processi di transizione al digitale, l'istituzione di organismi indipendenti di valutazione in forma associata con l'obiettivo di costruire una infrastruttura condivisa di monitoraggio delle performance organizzative degli enti locali in stretto raccordo con gli indirizzi del DFP.

Queste previsioni normative dovrebbero essere accompagnate da azioni mirate al rafforzamento della capacità amministrativa di queste strutture specializzate nelle quali prevedere il reclutamento di personale altamente qualificato (anche con l'utilizzo degli spazi consentiti nel DL 80/21) e valorizzare le professionalità specifiche presenti negli enti.