



UNCEM

**Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani**

UNCEM

Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani

**Audizione della Commissione bilancio della Camera dei deputati
nell'ambito dell'esame del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19,
recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza
(PNRR) (A.C. 1752)**

L'Audizione di oggi si tiene a un anno esatto dall'analogia seduta, presso la Camera dei Deputati, in occasione dell'esame della prima Relazione sullo Stato di Attuazione del PNRR.

Già in quell'occasione, nel marzo 2023 (e in una Audizione sempre sullo stato di attuazione del PNRR nel marzo 2022), Uncem ribadiva ai Parlamentari – e poi ai membri del Governo – la necessità di un profondo cambio di rotta per la concretizzazione delle Misure e Componenti del Piano, in particolare per quanto riguardava – e ancora riguarda – l'impegno degli Enti locali.

Il PNRR si è fin qui mosso in una logica municipale, mettendo i Comuni al centro, e in una **logica di assegnazione di risorse tramite bando** (sempre verso gli Enti locali) che non ha risolto e rischia di non risolvere molteplici problematiche dei territori, delle comunità, del Paese, al fine di accorciare rispondere alle tre grandi esigenze poste alla base del Next Generation EU italiano: ridurre le sperequazioni tra nord e sud, tra generazioni, tra genere. Non si affrontano in alcun modo le sperequazioni territoriali, al sud come al nord, al centro, nelle isole: ovvero come i territori lavorano insieme, grandi e piccoli Comuni, aree diverse in sinergia tra loro. L'unica componente del PNRR che va in questa direzione è quella della **Strategia delle Green Communities**, che ha bisogno di trovare risorse economiche per finanziare tutte le 200 strategie d'area finanziate (solo 40 aree del Paese hanno attualmente ottenuto il finanziamento del PNRR)

Il Decreto legge 19/2024 non tocca molteplici temi, e dunque non risolve criticità che Uncem ha più volte segnalato ai Governi e ai Parlamentari.

In particolare:

1. Il Decreto PNRR in oggetto dovrebbe affrontare **le modalità e individuare i cespiti di finanziamento per le componenti del PNRR non più finanziate dal Piano** nazionale di Ripresa e Resilienza, oggetto della rimodulazione e delle modifiche presentate dal Governo alla Commissione europea. Premesso che non sono ancora chiari a Uncem i motivi dell'uscita dal PNRR delle Componenti definanziate, l'articolo 1 del DL 19/2024 recante "Disposizioni per la realizzazione degli investimenti del Piano nazionale di ripresa e resilienza e di quelli non più finanziati con le risorse del PNRR, nonché in materia di revisione del Piano Nazionale per gli investimenti complementari al PNRR", non chiarisce con esattezza le nuove fonti di finanziamento e dunque le modalità di gestione dei fondi e degli investimenti.

Per assicurare la realizzazione delle misure definanziate è previsto dal DL in oggetto lo stanziamento di circa 3,4 miliardi di euro (684 milioni di euro per l'anno 2024, di 785 milioni di euro per l'anno 2025, di 765 milioni di euro per l'anno 2026, di 548,8 milioni di euro per l'anno 2027, di 400 milioni di euro per l'anno 2028 e di 260 milioni di euro per l'anno 2029).



UNCEM

**Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani**

La distribuzione prevista è la seguente:

- piani urbani integrati – 1,6 miliardi di euro.
- Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate – 1 miliardo
- Aree interne, Potenziamento servizi e infrastrutture di comunità - 500 milioni
- Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie - 300 milioni

Dove vengono attinte queste risorse? Se vengono attinte dal PNC Piano nazionale complementare Uncem chiede di conoscere quali componenti del PNC stesso vengono definanziate.

Nel DL, come evidenziato anche di recente da OpenPolis, **non è chiaro dove vengano attinte risorse economiche per finanziare gli interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni**, il cui importo originario era di ben 6 miliardi di euro. Così come non è chiaro dove vengano attinte le risorse delle misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico.

2. Sempre in materia di definanziamento e di stralcio di componenti del PNRR, l'articolo 33 del Decreto (Disposizioni in materia di **investimenti infrastrutturali "piccole opere"**) ribadisce che a seguito della revisione ed aggiornamento del Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia, la Missione 2, Componente 4, Investimento 2.2. è stata stralciata dal PNRR, senza perdita dei contributi assegnati e, in alcuni casi già spesi, da parte degli enti locali. Si prevede che il Comune beneficiario del contributo sia tenuto a rispettare il termine del 15 settembre di ciascun anno di riferimento del contributo, non più per l'inizio dell'esecuzione bensì per l'aggiudicazione dei lavori. Si prevede inoltre che, in caso di utilizzo del contributo per più annualità, il termine di riferimento per l'aggiudicazione dei lavori è quello riferito alla prima annualità ed inoltre che per i contributi relativi alle annualità dal 2020 al 2024, i lavori devono essere conclusi entro il termine unico del 31 dicembre 2025. Con riferimento ai contributi delle annualità dal 2020 al 2023 il cui termine di aggiudicazione dei lavori (15 settembre di ciascun anno di riferimento) non è stato rispettato, viene prevista la revoca del contributo, in tutto o in parte, con decreto del Ministero dell'interno. Il medesimo decreto procede alla revoca dei contributi anche nei confronti degli enti inadempienti agli obblighi di alimentazione del sistema di monitoraggio e rendicontazione Regis. Viene previsto che i contributi vengano erogati ai comuni beneficiari dal Ministero dell'interno per il 50 per cento previa verifica dell'avvenuta aggiudicazione dei lavori attraverso detto sistema Regis e per il 50 per cento previa trasmissione del certificato di collaudo o del certificato di regolare esecuzione.

Si tratta del terzo cambio di regole per le piccole opere. Che erano state introdotte nella legge di bilancio 2020, poi trasferite nel PNRR e poi uscite con le modifiche di fine 2023.

Cambiano le modalità di finanziamento e sono cambiate anche, al momento per ben tre volte, le modalità di gestione e di spesa e di rendicontazione per le opere stesse, generando negli Enti particolare apprensione per il rischio di vedere revocati i contributi (sono cambiati anche i termini temporali per gli investimenti) e di non riuscire a seguire le adeguate procedure. Regis di certo non agevola la spesa dei Comuni.

3. La **"cabina di coordinamento"** che il DL 19 all'articolo 19 prevede nasca in ciascuna Prefettura, **"presieduta dal prefetto o da un suo delegato, per la definizione di un piano d'azione per l'efficace attuazione dei programmi e degli interventi previsti dal PNRR in ambito provinciale"** è di fatto un **commissariamento dei Comuni**.

Uncem richiede lo stralcio del comma.



4. **L'implementazione di Regis** per i Comuni e per tutti gli Enti locali resta complicata non certo per volontà o mancanze dei singoli Enti, ma per la complessità della piattaforma, la ridondanza delle richieste, la fragilità informatica del sistema stesso, che richiede una netta semplificazione operativa e burocratica.

L'articolo 12 del DL prevede "Ulteriori misure di semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e in materia di procedimenti amministrativi", ma l'utilizzo di Regis e la sua implementazione, guardando alla versione attuale e complicata di Regis, non agevola questa semplificazione e velocizzazione degli interventi.

5. La **digitalizzazione delle gare di appalto**, la necessità di CIG anche per interventi sotto i 5mila euro, con l'eliminazione degli "SmartCIG", il difficile e complesso funzionamento delle piattaforme di gestione degli affidamenti (a partire dal MEPA) rallentano notevolmente le procedure di affidamento e gestione degli appalti in tutti gli Enti locali. Le stazioni appaltanti, anche dei Comuni in forma associata, sono bloccate e rallentate da sistemi informativi non di facile accesso e ridondanti nelle richieste burocratiche.
Occorre con un emendamento fase di conversione del Decreto permettere agli Enti locali di non dover ricorrere a CIG sotto i 5mila euro di affidamento.

6. La **logica del "bando"**, per molteplici componenti, non risponde alle esigenze dei territori, che avrebbero invece necessità – in una dimensione intercomunale e non municipale – di intervenire tramite strumenti di programmazione e di strategia d'area, oltre i confini amministrativi dei singoli Enti locali.

7. La **fragilità del sistema istituzionale** – non solo dei piccoli Comuni, ma anche dei grandi, che mai vengono spinti dal PNRR a lavorare insieme –, in mancanza di una efficace riforma nazionale degli Enti locali, che emerge con particolare rilevanza, impedendo di fatto a molti Comuni di rispondere insieme, congiuntamente, in una logica strategica territoriale e comunitaria ai bandi.

8. **I Comuni beneficiari di risorse PNRR si trovano oggi a dover anticipare ingenti somme**, risorse economiche delle quali non dispongono e che arriveranno solo dopo mesi dall'avvio dei lavori, creando particolare sofferenza finanziaria nei Comuni. Uncem richiede la massima attenzione su questo aspetto, risolvibile tramite un fondo rotativo per le anticipazioni e per la cassa, predisposto ad esempio dal MEF con Cassa Depositi e Prestiti.

Non sono chiare le modalità per l'accesso al 30% delle anticipazioni, previsto nel DL 19 all'articolo 11 (Procedure di gestione finanziaria delle risorse del PNRR). I Comuni sono entrati, avviando lavori e spesa, in una delicata e complessa crisi finanziaria. Lo Stato non può rendere i Comuni dei "polmoni finanziari"

9. **La carenza di personale negli Enti locali non è risolta**. Viene parzialmente previsto un intervento statale con assunzioni a tempo determinato (formula non congeniale a un sistema istituzionale che continua a perdere personale e che, se lo assume, lo deve poter mantenere a tempo indeterminato), ma dopo un lungo iter del relativo decreto, che di fatto però non contempla ad esempio le Unioni di Comuni e le Comunità montane, beneficiarie del bando sulle Green Communities (M2).



UNCEM

**Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani**

Nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e negli Enti sovracomunali quali Unioni di Comuni, Unioni montane di Comuni, Comunità montane, **devono essere consentite assunzioni a tempo indeterminato di personale**, non essendo le assunzioni a tempo determinato, collegate a specifici progetti dei quali l'Ente è beneficiario, risolutive ed efficaci.

10. Gli stanziamenti di ingenti **risorse sulla digitalizzazione della PA, avendo come fulcro i singoli Comuni**, vedono gli Enti non facilitati e non spinti alla collaborazione istituzionale intracomunale, vero scopo – per piccoli e grandi Comuni – di una digitalizzazione dei sistemi informativi al fine di migliorare i servizi ai cittadini non solo all'interno dei confini amministrativi di un singolo Ente locale. Il Decreto deve agevolare quanto previsto in una FAQ dal Dipartimento per la trasformazione digitale, ovvero una gestione in forma associata, tra Comuni, delle disponibilità avanzate dopo la spesa per raggiungere l'obiettivo dei voucher.
11. I Comuni hanno dovuto in molteplici occasioni far ricorso, per rispondere ai bandi e poi per attuare gli stessi progetti, ad assistenze tecniche (da grandi multinazionali della consulenza, a piccoli studi locali di professionisti), trovandosi poi in molteplici situazioni a non poter rendicontare le risorse spese per questa necessità.