



Commissioni Bilancio e Politiche dell'Unione Europea del Senato

Affare assegnato n. 1055: Doc. CCLXIII, n. 1

**Relazione sullo stato di attuazione del
Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)**

MEMORIA DELL'UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA

Roma, 30 marzo 2022

Premessa

Il percorso di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza fin qui realizzato dall'Italia, che ha portato al pieno raggiungimento dei primi 51 obiettivi stabiliti anche grazie alla forte collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti, Stato, Regioni, Province e Comuni per primi, rischia una battuta d'arresto a causa delle conseguenze della crisi internazionale.

L'avvio della fase attuativa delle missioni, infatti, avviene quando ancora la crisi sanitaria non è risolta ma soprattutto è resa ancora più complicata dalle conseguenze aperte a seguito degli scenari drammatici causati dall'attacco della Russia contro l'Ucraina.

E' evidente quanto l'instabilità internazionale stia avendo effetti imprevisi e pesantissimi rispetto a due fattori cruciali: **i costi energetici e i costi delle materie prime**.

Il fenomeno dei fortissimi rincari dell'energia e di alcune materie prime, unito ai ritardi nell'approvvigionamento degli stessi materiali, rischia di allungare i tempi e di mettere a rischio il rispetto dei tempi previsti dal PNRR.

L'aumento dei costi energetici, che in media è del 30%, e l'aumento dei prezzi delle materie prime, in una tendenza costante che sta producendo perfino l'impossibilità a reperire materiali, **sta facendo letteralmente saltare i quadri economici dei Piani di investimenti**.

Una emergenza che è generalizzata, ma che ha evidentemente effetti gravi nel caso dei progetti attuativi del PNRR di Regioni, Province e Comuni, cui è affidato il 40% delle risorse.

In questo senso, occorre prevedere un'integrazione dei finanziamenti per far fronte alle rilevanti esigenze di revisione prezzi, che oggi sarebbero a carico di Comuni, Province e Città Metropolitane, in modo non compatibile per la tenuta dei bilanci degli enti locali.

La spesa sostenuta dalle Province nel 2021 per l'energia, in particolare il costo di riscaldamento ed illuminazione delle scuole secondarie superiori, un patrimonio di 7.100 edifici scolastici con oltre 122.000 aule, è stimabile in circa 300 milioni.

L'impennata dei costi energetici ha prodotto un aumento pari a circa il 40% della spesa corrente delle Province, ma gli effetti sono stati evidenti anche sugli investimenti che, oltre ai rincari dell'energia, hanno subito gli aumenti delle materie prime, tanto da arrivare a far saltare i Piani economici progettuali; è evidente quanto questo rappresenti un gravissimo ostacolo nel percorso di attuazione del PNRR, tanto più ora, all'avvio della fase di attuazione delle Missioni e della messa a terra degli investimenti.

Il Governo, per fare fronte a questa emergenza, ha emanato un decreto-legge, il DL 17/22 all'esame della Camera, che introduce le prime misure volte a fronteggiare l'aumento dei prezzi delle materie prime energetiche, prevedendo un fondo specificamente diretto a Comuni, Province e Città metropolitane. Ma la quota riservata a Province e Città metropolitane, 50 milioni, è del tutto insufficiente a colmare il gap e a garantire la continuità dei servizi.

Per azzerare l'impatto dell'aumento dei costi energetici e proseguire con determinazione nella realizzazione degli investimenti, in particolare quelli previsti dal PNRR, occorre portare la quota del fondo ad almeno 90 milioni.

Una richiesta che, come UPI, abbiamo avanzato e che sosteniamo con forza anche in questa sede.

A queste emergenze congiunturali, si aggiungono poi i temi strutturali che l'UPI ribadisce essere dirimenti per permettere alle Province di operare in efficienza:

- il **rafforzamento della capacità organizzativa per assicurare** la piena operatività ed il livello di efficienza necessari per raggiungere questi obiettivi. Nonostante le diverse misure prese a riguardo, questo obiettivo non è stato ancora pienamente raggiunto.
- La **semplificazione delle norme e delle procedure**, per eliminare in modo strutturale i vincoli burocratici che rallentano la ripresa, attraverso la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e il necessario raccordo tra il legislatore nazionale e i legislatori regionali. In questo contesto ribadiamo che, per favorire l'attuazione del PNRR nei tempi stabiliti e inderogabile, è necessario intervenire ancora e con più decisione sulle normative in materia di appalto e sulle procedure autorizzatorie in particolare riferite al Codice ambientale e al Codice dei Beni culturali.

Lo stato di attuazione del PNRR nelle Province: problematiche e questioni aperte

1. La governance territoriale: il ruolo di coordinamento affidato alle Province

In attuazione di quanto definito dal decreto 152/21, il monitoraggio del Piano sui territori e il coordinamento degli interventi è assegnato alle Cabine di regia istituite dalle Regioni, nelle quali i soggetti coinvolti – enti locali, forze economiche e sociali – coordinano le azioni e risolvono le criticità, per portare a termine gli obiettivi assegnati.

Accanto a queste strutture, per dare sostegno ai Comuni dei territori, la maggior parte delle Province ha istituito tavoli territoriali per censire le

progettualità, assistere enti locali e forze economiche e sociali nella partecipazione ai bandi e nella realizzazione di tutta la fase di appalto.

A questo scopo, oltre ai tavoli di lavoro, sono stati aperti dei veri e propri sportelli di servizio di informazione, formazione e consulenza ai Comuni.

Si tratta di un modello virtuoso di cooperazione interistituzionale che può rappresentare uno strumento operativo per facilitare i processi e la messa a terra degli investimenti, pur con le pesanti criticità sopra sottolineate.

2. Il rafforzamento della capacità amministrativa nelle Province

Nonostante sia indubbia la volontà del Governo di trovare soluzioni a questa criticità, che rischia di essere tra i limiti più gravi all'attuazione del PNRR, **le misure previste nel DL 80/21 hanno previsto le assunzioni nelle amministrazioni centrali, ma non hanno consentito fin da subito di rafforzare la capacità amministrativa negli enti locali** per i progetti del PNRR.

Il Governo ha avviato, in collaborazione con gli enti territoriali, il **progetto "1000 esperti"**, attraverso il quale le Regioni hanno potuto incaricare, entro il 31 dicembre 2022, consulenti che aiutano gli enti locali nella gestione delle procedure complesse per l'attuazione del PNRR con l'obiettivo di ridurre l'arretrato e ridurre i tempi dei procedimenti.

Questi incarichi professionali non risolvono il problema del rafforzamento della capacità amministrativa degli enti locali. Per questi motivi, **ANCI e UPI hanno sollecitato interventi normativi ulteriori sulle assunzioni di personale** nei Comuni, nelle Province e nelle Città metropolitane.

A seguito delle nostre richieste, **nella legge di bilancio 2022 è stata prevista una disposizione che consente alle Province di ampliare gli spazi di assunzione a tempo determinato** e che consente di neutralizzare la spesa delle assunzioni relative al PNRR.

La Circolare emanata dalla Ragioneria Generale dello Stato n. 4 del 18 gennaio 2022, ha introdotto importanti elementi di chiarezza sulle **assunzioni a tempo determinato a valere sui quadri economici dei progetti PNRR**. Con interventi successivi dei Ministeri competenti è stato consentito agli enti locali interessati di riaprire a questo fine i quadri economici dei progetti inclusi Piani di edilizia scolastica 2019 e 2020 che sono stati ricompresi nel PNRR.

Il 28 febbraio 2022 è stato pubblicato il **decreto ministeriale dell'11 gennaio 2022 che prevede la nuova disciplina delle assunzioni a tempo indeterminato per le Province e le Città metropolitane**.

Le Province e i Comuni, infine, possono accelerare l'immissione di personale negli enti locali attraverso le **procedure di reclutamento in forma associata, introdotte dall'articolo 3-bis del DL 80/2021**, che consentono di formare degli

elenchi di idonei a cui gli enti possono attingere per le assunzioni di personale e di dirigenti a tempo determinato e a tempo indeterminato.

Sulla base delle nuove disposizioni normative in materia di personale, nell'anno 2022 le Province possono adottare piani triennali di assunzione del personale che consentano di rafforzare strutturalmente la loro capacità amministrativa per far fronte alla sfida di ampliare le capacità di investimento, sia relativamente ai progetti di loro competenza, sia relativamente ai progetti degli enti locali e dei Comuni del territorio.

3. Gli investimenti per l'edilizia scolastica: lo stato di attuazione dei Piani per le scuole secondarie superiori e il Bando per le scuole innovative.

I Piani per l'edilizia scolastica delle scuole secondarie superiori, tutti confluiti nel PNRR, presentano alcune criticità legate al fatto che si tratta di interventi approvati antecedentemente al PNRR, che quindi non potevano tenere conto dei requisiti che tale Programma impone.

Oggi questi interventi (circa 1500 su entrambi i programmi) si trovano a dover subire delle modifiche in corsa per garantire i parametri imposti dal PNRR.

Diamo atto al Ministero Istruzione di essere venuto incontro alla richiesta dell'UPI di **semplificare e unificare le scadenze dei diversi bandi aperti ed attualmente operativi, confluiti nel PNRR con l'obiettivo di rendere le tempistiche di aggiudicazione degli interventi congruenti e allineate tra loro**, con la pubblicazione del DM n. 51 del 7 marzo 2022 che fissa **tutte le scadenze per l'aggiudicazione dei lavori alla medesima data del 31-12-2022**.

Inoltre con la nota dell'8 marzo 2022 n. 12925 sempre il Ministero Istruzione ha dato la possibilità entro il 21 marzo 2022 alle Province e alle Città Metropolitane di modificare gli interventi già approvati in precedenza per adeguarli sia rispetto ai nuovi costi dei materiali e dell'energia, che alle regole del PNRR (loghi, tempistiche, rispetto DNSH) dando anche la possibilità di prevedere assunzioni a tempo determinato nei limiti delle percentuali previste nella circolare n. 4 /2022 della Ragioneria generale dello Stato.

Questi interventi sono ora in fase di controllo e dovranno essere autorizzati con un nuovo DM, al riguardo per ovvi motivi si esprime preoccupazione circa il rispetto della scadenza per aggiudicazione lavori al 31.12.2022.

Sempre nel settore edilizia scolastica sono stati pubblicati nel mese di dicembre ulteriori bandi su cui le Province hanno predisposto le candidature (Nuove Scuole, Mense, Palestre, Messa in Sicurezza e Riqualificazione Edifici) e sui quali devono essere ora pubblicate le graduatorie per l'assegnazione dei fondi.

Tra questi, particolarmente complesso è risultato essere il bando per le **Nuove Scuole**, per i parametri stringenti che impone l'Unione Europea soprattutto in riferimento al risparmio energetico, al rispetto dell'ambiente e consumo di

suolo, per cui le candidature presentate dalle Province e Città Metropolitane sono state di gran lunga inferiori rispetto al reale fabbisogno.

Sul bando **palestre** al contrario è stato presentato un numero di candidature altissimo, che sicuramente non troverà copertura finanziaria con le risorse messe a disposizione in ambito PNRR. Ci auguriamo tuttavia che tali proposte possano essere recuperate nell'ambito di altre fonti di finanziamento che in futuro verranno dedicate a questo importantissimo settore.

4. Le Stazioni Uniche Appaltanti: il mancato rafforzamento e le possibili ripercussioni sull'attuazione del PNRR

La fase di avvio dei bandi per gli investimenti riferiti alle Missioni del PNRR sta facendo rimarcare sul territorio il **divario tra amministrazioni** in grado di far fronte alla complessità delle procedure necessarie e amministrazioni che, in quanto molto piccole o non dotate del personale specifico, ne restano travolte. Questo scenario rischia di compromettere l'omeogena ricaduta degli interventi per la ripresa economica, né è corretto immaginare che la soluzione commissariale centrale possa essere risolutiva.

Il potenziamento e la valorizzazione delle Stazioni Uniche Appaltanti delle Province e delle Città metropolitane si rivelerebbe una misura strategica, poiché consentirebbe di attuare il Piano sul territorio, in una posizione privilegiata di connessione con il tessuto imprenditoriale e sociale locale, dando piena assistenza agli Enti più piccoli e favorendo così la costruzione di un sistema di sviluppo e di modelli di intervento capaci di continuare a produrre effetti positivi ben oltre il 2026.

Le Province hanno istituito in questi anni oltre 50 stazioni uniche appaltanti che svolgono appalti non solo per l'ente di riferimento ma per oltre 1500 Comuni del loro territorio.

Per questo, come UPI, torniamo a sottolineare l'**esigenza di prevedere l'assunzione di almeno 300 tecnici esperti in tutte le fasi delle procedure d'appalto, da destinare alle Stazioni Uniche Appaltanti di Province e Città metropolitane**, in modo da assicurare in tutto il Paese un presidio strategico di competenze mirate alla realizzazione degli investimenti.

Allo stesso tempo auspichiamo che il processo di **riforma del codice appalti, attraverso l'approvazione della legge delega in discussione in Parlamento e i decreti di attuazione nei tempi previsti dal PNRR**, porti ad un consolidamento dei processi di aggregazione in corso per la gestione degli appalti a livello locale e consenta di raggiungere gli **obiettivi del rafforzamento e della qualificazione delle stazioni appaltanti** che consentano al Paese di rilanciare in modo strutturale le strategie di investimento nei territori.