



Audizione

Commissione Bilancio Camera dei Deputati

**Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza
(PNRR) riferita all'anno 2021**

Roma, 9 febbraio 2022

L'ANCI ha preso atto della relazione sullo stato di attuazione del PNRR e ha manifestato il proprio giudizio positivo rispetto al lavoro fin qui svolto già nel corso della riunione della Cabina di Regia, che ha avuto luogo lo scorso 23 dicembre.

Come noto, ANCI ha accompagnato e supportato da subito i Governi e il Parlamento nel lavoro e confronto sul PNRR, con un impegno che prosegue oggi nella fase di attuazione del Piano.

Le attività e gli ambiti di impegno dell'ANCI sono molteplici e variano anche in relazione alla tipologia delle misure previste nelle Missioni che riguardano i Comuni e in relazione al Ministero che ne ha la titolarità.

Voglio ricordare che ANCI ha fin dall'inizio evidenziato due elementi prioritari per una rapida ed efficace attuazione del Piano:

- Abbiamo proposto in tutte le sedi di negoziato e confronto l'erogazione di finanziamenti diretti e non intermediati, con la riduzione al minimo dei passaggi formali e burocratici per l'individuazione ed erogazione dei fondi. In ordine a questo, **ribadiamo l'esortazione a favorire anche per gli investimenti ancora da attuare un rapporto diretto tra Amministrazioni Centrali e Comuni.**
- Altra questione fondamentale, che intreccia metodo e merito, riguarda il necessario potenziamento delle competenze amministrative. Il testo del PNRR pone come obiettivo il rafforzamento della capacità amministrativa della PA attraverso un reclutamento straordinario definito nei tempi e nelle modalità. A questo proposito, ANCI esprime soddisfazione per l'accoglimento da parte di Governo e Parlamento delle proposte avanzate in materia di personale. In particolare, si ricorda qui l'approvazione da parte delle Commissioni Bilancio dell'emendamento al decreto legge sul PNRR che consentirà di superare i vincoli imposti ai Comuni dal 2009 e di fare assunzioni di personale non dirigenziale stimate in cinque anni fino a 15mila unità.

Allo stesso modo manifestiamo soddisfazione per l'accoglimento delle richieste avanzate dall'ANCI finalizzate a snellire e rendere più efficiente l'applicazione della previsione contenuta nel dl.80 poi modificato, che consente alle amministrazioni pubbliche, titolari o soggetti attuatori del PNRR, di sottoscrivere contratti a tempo determinato per le tipologie professionali ammesse senza preventiva doppia autorizzazione per una percentuale proporzionale al finanziamento ricevuto. Avevamo detto che si correva il rischio di grande confusione ed enorme ritardo nel processo autorizzatorio da parte del Ministero titolare e del servizio centrale e ringrazio Governo e Parlamento per aver accolto la nostra proposta con l'adozione della circolare MEF.

Queste considerazioni si collocano in un contesto di proficua collaborazione tra ANCI e Governo nell'attuazione del PNRR. In particolare, ANCI ha organizzato e sta conducendo in collaborazione con MEF-Ragioneria Generale dello Stato e con la partecipazione della Commissione europea e del DARA un ciclo di incontri con i Comuni su base regionale. Abbiamo completato il ciclo di incontri con una partecipazione assai significativa di circa 8 mila persone.

A questi incontri si affiancano webinar tematici che ANCI sta organizzando con i singoli Ministeri titolari delle misure per informare i Comuni sui singoli avvisi in uscita e offrire loro orientamento e supporto tecnico.

ANCI ha inoltre sottoscritto un accordo con Invitalia in base al quale quest'ultima fornirà supporto tecnico e operativo ai Comuni e alle Città metropolitane e fungerà da centrale di committenza, mettendo a disposizione un percorso standard per l'espletamento delle procedure di evidenza pubblica. Abbiamo a tal proposito già presentato insieme al MIMS, titolare della misura PINQUA, ai circa 85 Comuni finanziati il supporto che gratuitamente Invitalia può porre in essere.

ANCI ha predisposto una piattaforma online esclusivamente finalizzata a facilitare l'accesso a Comuni alle opportunità derivanti dal PNRR, con il costante aggiornamento su normativa, provvedimenti e avvisi.

Per quanto concerne l'attuazione delle misure, ANCI ha individuato e sta monitorando una selezione di misure che vedono Comuni e Città Metropolitane tra i soggetti attuatori per un ammontare complessivo di circa 40 miliardi di euro. Il quadro delle misure a favore dei Comuni è ormai chiaro e condiviso con il Governo.

Consentitemi di fare su questo alcune considerazioni. Il Governo ha fatto alcune scelte comprensibili, ma che ritengo debbano trovare una migliore gestione. Molte delle misure PNRR di cui sono beneficiari diretti i Comuni, sono fondi che erano già stati introdotti dalla legislazione vigente e quindi erano già previsti nel bilancio dello Stato e pertanto finanziamenti che già i Comuni avevano. Il Governo ha deciso di farle rientrare nel PNRR, in alcuni casi integrandole finanziariamente. Pertanto, si potrebbe dire in verità che il PNRR non cuba 40 miliardi di risorse nuove per i Comuni, ma significativamente meno.

Questa precisazione per introdurre un elemento di riflessione con un esempio concreto: la misura prevista dalla Missione 5. cd. rigenerazione urbana. Questa misura è stata introdotta dalla legge di bilancio per il 2020 (legge n.160/2019, co. 42) istituendo un fondo a partire dal 2021 con importi crescenti dal 2021 al 2034, per un totale di 8,5 miliardi, di cui 2,9 miliardi previsti per le annualità dal 2021 al 2026. La scelta del Governo è stata

di far confluire questa misura già prevista a carico del bilancio dello Stato nel PNRR con una integrazione di altri 500 milioni della posta finanziaria già prevista per le annualità del Pnrr 2021/2026. La norma della legge di bilancio demandava ad un successivo dpcm la disciplina delle modalità di attuazione della misura, i criteri e le modalità di ammissibilità delle istanze e di assegnazione dei contributi, di monitoraggio, etc.

Il dpcm è stato adottato il 21 gennaio del 2021. Il provvedimento ha individuato quali Comuni titolati a presentare istanza quelli sopra i 15 mila abitanti e ha espressamente previsto la necessità di individuare criteri per assegnare risorse prioritariamente ai Comuni che abbiano nel proprio territorio una densità maggiore di popolazione, caratterizzata da condizioni di elevata vulnerabilità sociale e materiale (IVSM), con conseguenti fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale. Il dpcm ha poi previsto che ciascun Comune può fare richiesta per uno o più interventi per importi massimi che vanno da 5 milioni a 20 milioni per fasce demografiche. Il dpcm ha stabilito poi che, qualora l'entità delle richieste pervenute superi l'ammontare delle risorse disponibili, l'attribuzione è effettuata tenendo conto della quota riferita alla progettazione esecutiva e alle opere a favore dei Comuni che presentano un valore più elevato dell'IVSM. All'esito del lungo lavoro istruttorio fatto dai Ministeri titolari, i progetti ammessi cubano più di 4 miliardi a fronte di un finanziamento disponibile pari a 3.4 miliardi. A parte le criticità relative all'applicazione dei criteri per la graduatoria, vorrei in questa sede richiamare l'attenzione del Parlamento sull'esigenza di applicare una qualche flessibilità nella gestione e assegnazione delle risorse, laddove come in questo caso in verità il contributo delle risorse PNRR è molto limitato rispetto al totale e dove si rischia di non consentire la realizzazione di una progettazione di opere rapidamente cantierabili. Io credo che in tali casi va valutata attentamente la possibilità di escludere dal finanziamento i Comuni.

Altre questioni che ritengo di porre alla vostra attenzione riguardano il tema delle regole semplificate su cui registriamo segnalazioni in ordine alla difficoltà di applicare per investimenti uguali e spesso connessi procedure diverse. Va urgentemente fatta una verifica in ordine alla possibilità di estendere le semplificazioni introdotte dal dl 77 del 2021 a tutti gli investimenti.

Ancora con riferimento agli investimenti, per quanto concerne l'investimento sulla promozione delle rinnovabili per le comunità energetiche e l'auto-consumo (M2C2 - Investimento 1.2) segnalo la nostra preoccupazione per il ritardo in cui versa questa come altre misure inerenti la transizione energetica, strategiche e trasversali rispetto ad altre azioni come ad esempio la mobilità (si pensi al tema dell'infrastrutturazione sia per il parco mezzi pubblico che privato), la rigenerazione urbana, etc. A questo proposito segnalo anche

per queste misure l'esigenza di valorizzare il ruolo pubblico e il coinvolgimento degli enti locali come driver di indirizzo, pianificazione, coinvolgimento della comunità locale, aderenza ai fabbisogni e alle caratteristiche del territorio, rafforzamento e strutturazione delle azioni. Si tratta a nostro avviso di elementi che non possono essere garantiti da modelli trainati dal mercato.

SINTESI STATO ATTUAZIONE MISURE D'INTERESSE DEI COMUNI

Attualmente le misure che hanno visto l'emanazione di avvisi e/o di provvedimenti attuativi risultano essere le seguenti:

MISSIONE 1

- Componente 1 Avviso Mobility as a Service per i Comuni capoluogo di Città Metropolitana chiuso il 10 gennaio.
- Componente 3 Investimento 1.3: Migliorare l'efficienza energetica di cinema, teatri e musei (0,30 miliardi). Pubblicato il 22 dicembre avviso per l'investimento 1.3, limitatamente agli obiettivi 2 e 3 (teatri e cinema) con scadenza il 18 marzo per un valore di 200 mln
- Componente 3 Investimento 2.1: Attrattività dei borghi. Due linee di azione con 420 milioni di euro a 21 borghi individuati da Regioni e Province autonome (linea A) e 580 milioni di euro ad almeno 229 borghi selezionati tramite avviso pubblico rivolto ai Comuni (linea B). Avviso sulla linea B pubblicato il 20 dicembre con scadenza il 15 marzo 2022.
- Componente 3 Investimento 2.3: Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici (0,30 miliardi). Pubblicato avviso pubblico in data 30/12/2021 con scadenza il 15/03/2022.

MISSIONE 2

- Componente 1 Investimento 1.1: Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti (1,5 miliardi). Decreti e avvisi con scadenza il 14/02/2022.
- Componente 1 Investimento 3.1: Isole verdi (200 milioni) pubblicato in gazzetta ufficiale il 14 dicembre il decreto attuativo rivolto a 13 comuni delle 19 isole minori con scadenza il 13 aprile 2022
- Componente 3 Investimento 1.1: Scuole Innovative (800 milioni) Uscito avviso pubblico con scadenza 8 febbraio 2022

- Componente 2 Investimento 4.1: Rafforzamento mobilità ciclistica (600 milioni). Approvato in CU il 2 dicembre decreto da 150 Milioni sulle ciclabili urbane, che vanno ai comuni con una sede universitaria.
- Componente 2 Investimento 4.2: Sviluppo trasporto rapido di massa (3,6 miliardi di cui 1,4 di progetti in essere). il 3 novembre approvato in unificata schema di decreto con gli interventi previsti.
- Componente 2 Investimento 4.4: Rinnovo flotte bus, treni verdi (3,64 miliardi). Nel corso della Conferenza Unificata del 3 novembre 2021 sono stati assegnati 1,3 miliardi alle città metropolitane e ai Comuni con più di 100.000 abitanti per l'acquisto di autobus e mezzi non inquinanti. Successivamente in Conferenza Unificata del 16 dicembre approvato decreto con riparto fondi.
- Componente 4 Investimento 2.2: Piccole e medie opere nei Comuni (6 miliardi). Risorse previste dall'art. Art.1 comma 29 legge 160/2019 piccole opere e Art. 1 comma 139 e seguenti legge 145/2018 medie opere.

MISSIONE 4

- Investimento 1.1: Piano per asili nido e scuole dell'infanzia (4,6 miliardi), Investimento 1.2: Piano di estensione del tempo pieno e mense (0,96 miliardi), Investimento 1.3: Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola (0,30 miliardi). Usciti avvisi pubblici con scadenza 28 febbraio 2022.
- Investimento 3.3: Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica (3,90 miliardi). Il Decreto per la definizione dei criteri di riparto, su base regionale, delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza e delle modalità di individuazione degli interventi firmato il 2 dicembre da ministro Bianchi prevede che le regioni individuino gli interventi entro il 22 febbraio 2022.

MISSIONE 5

- Componente 2 investimenti 1.1: Sostegno alle persone vulnerabili (500 milioni), o 1.2: Percorsi di autonomia per persone con disabilità (500 milioni), 1.3: Housing temporaneo e stazioni di posta (450 milioni). La titolarità è del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, che ha emanato il 9/12 un decreto con linee guida in cui enti attuatori risultano gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) o i Comuni (dove gli ATS non partecipano). Entro il 31 gennaio regioni e province autonome raccoglieranno dai soggetti attuatori manifestazioni di interesse non vincolanti. Entro il primo trimestre del 2022 saranno pubblicati i bandi di tutti gli interventi.
- Componente 2 Investimento 2.1: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana (3,3 miliardi). Progetti già presentati al ministero dell'interno tramite bando (DPCM del

21.1.21 GU del 6.3.21). La graduatoria dei progetti ammessi a finanziamento è stata definita ed è stata pubblicata con decreto del 30/12/2021. Ulteriori 300 milioni stanziati da Legge di Bilancio e relative richieste da presentare al Ministero dell'Interno entro il 31 marzo 2022. L'ammontare delle risorse necessarie al finanziamento dei progetti è pari a 4,4 miliardi di euro. ANCI chiede che queste risorse vengano reperite e tutti i progetti ammissibili vengano finanziati.

- Componente 2 Investimento 2.2: Piani Urbani Integrati nelle Città Metropolitane 2,45 miliardi (più 0,27 di «fondi di fondi BEI» e 0,21 a valere sul fondo complementare). Il DL 152 del 6 novembre 2021 articolo 21 stabilisce tempi e modalità di presentazione dei progetti. Scadenza per la presentazione dei progetti fissata per il 17 marzo 2022.
- Componente 2 Investimento 2.2.a: Piani Urbani Integrati – Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura (200 milioni). L'intervento è stato pensato e calibrato dal MLPS in raccordo con ANCI. ANCI ha avviato una rilevazione nazionale volta ad individuare i territori con maggior presenza di insediamenti abusivi, su cui poi concentrare gli interventi previsti dall'Investimento. I Comuni destinatari delle risorse saranno individuati tra coloro che hanno aderito all'indagine inviando il questionario compilato entro il 15 gennaio 2022, indicando la presenza di insediamenti informali connessi al lavoro agricolo sul loro territorio, con modalità ancora da definire.
- Componente 2 Investimento 2.3: Programma innovativo della qualità dell'abitare. Il decreto MIMS decreto 7 ottobre 2021, n. 383 ha assegnato le risorse (2.800 mld) chiedendo ai beneficiari il cronoprogramma rimodulato per il rispetto dei tempi del PNRR.
- Componente 3 Investimento 1.2: Valorizzazione beni confiscati alle mafie. Pubblicato l'avviso pubblico con complessivi 250 milioni per progetti fino a 2,5 milioni nelle regioni del Sud con scadenza 24 gennaio 2022, successivamente prorogata al 28 febbraio.

INTERVENTI A VALERE SUL FONDO COMPLEMENTARE

- M2C3 Sicuro, Verde, Sociale (Riqualificazione Edilizia Residenziale Pubblica) (2 miliardi). Pubblicato il 19 ottobre sul sito MIMS il decreto di riparto delle risorse del 15 settembre in base al quale entro e non oltre il 31 dicembre 2021 le regioni e le province autonome predispongono il Piano degli interventi ammessi al finanziamento.
- M5C3 strategia nazionale aree interne - miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade (300 milioni). pubblicato il 30 novembre (ma con data 13 ottobre) il decreto interministeriale attuativo che prevede la convocazione delle assemblee dei sindaci delle aree interessate entro 15 giorni da parte di Province e Città Metropolitane, la definizione dei piani entro il 31 dicembre.

- M5C3 interventi per le aree del terremoto del 2009 e 2016 (1,78 miliardi). Attiva la Cabina di Coordinamento integrata, composta dalla cabina del sisma 2016 con i Presidenti delle quattro Regioni (Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria) ed i rappresentanti dei Sindaci, delegati dalle ANCI regionali, integrata dal Capo Dipartimento Casa Italia, consigliere Elisa Grande, e dal Coordinatore della Struttura di missione per il sisma 2009, consigliere Carlo Presenti, dal Sindaco dell'Aquila e dal coordinatore dei Sindaci del cratere 2009, e presieduta dal Commissario Straordinario sisma 2016, Giovanni Legnini.

A questi si aggiungono investimenti in corso di attivazione. In particolare si segnala:

- Missione 1 componente 1 DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA: per tutti gli interventi di interesse dei Comuni è attivo un tavolo ANCI-Ministero della Transizione Digitale. È stato attivato il portale <https://padigitale2026.gov.it/> per la imminente pubblicazione di bandi e avvisi.
- Missione 2 componente 2 Investimento 3.2 Green communities (0,14 miliardi).
- Missione 2 componente 2 Investimento 3.1. Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano (330 milioni). Si tratta di progetti di forestazione urbana nelle Città Metropolitane per cui secondo la relazione “si è completato il quadro di riferimento tecnico-scientifico per le proposte progettuali di forestazione da parte delle città metropolitane per il raggiungimento del primo target di piantumazione fissato alla fine del 2022”. Non esiste tuttavia un provvedimento operativo per l’attivazione dell’investimento.
- Missione 5 componente 2 Investimento 7. Progetto Sport e inclusione sociale (700 milioni di euro). Secondo la relazione “Entro il primo semestre 2022 si procederà alla pubblicazione di bandi/avvisi pubblici/manifestazioni di interesse per la presentazione di proposte progettuali”.
- Missione 5 componente 3 Investimento 1.1. Aree interne: potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità /750 milioni). Secondo la relazione al parlamento “Entro il primo trimestre 2022 è previsto il provvedimento attuativo, con il quale verranno ripartite le risorse tra i Comuni interessati dalla misura, in modo da garantire che almeno il 40 per cento delle risorse siano destinate al Mezzogiorno”.