

L'Osservatorio informa

N.13 del 21 marzo 2024



Il decreto 19/2024

Il Decreto Legge 2 Marzo 2024, n. 19 reca “Ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza PNRR” (scheda di sintesi; testo del decreto-legge).

Tra le disposizioni che vengono introdotte vanno segnalate, in particolare, quelle relative a:

- Rimodulazione di alcuni fondi PNRR;
- Controlli e verifiche;
- Commissariamenti straordinari (anche per la misura sui beni confiscati);
- Coinvolgimento delle Prefetture;
- Altre misure di semplificazione.

Rimodulazione di alcuni fondi PNRR

In seguito alla rimodulazione del PNRR italiano, proposta dal Governo ed accettata dalla Commissione nei mesi scorsi, alcune misure che erano finanziate con fondi PNRR sono fuoriuscite dal Piano. L’art. 1 del DL 19/2024 si occupa, dunque, di reperire le risorse per rifinanziare queste voci (compresa quella sui beni confiscati pari a 300 mln).

(continua)

Le coperture, in particolare, vengono individuate da:

- Fondo per lo Sviluppo e la Coesione-FSC 2014-20 e 2021-27 (5 mld),
- Piano Nazionale Complementare-PNC (3,8 mld),
- Risorse per investimenti delle Amministrazioni centrali (1,3 mld),
- Fondo per investimenti a favore dei Comuni (1 mld),
- Fondo per l'avvio di opere indifferibili (0,9 mld),
- Contributi ai Comuni per investimenti di messa in sicurezza di edifici e territori (0,7 mld),
- Altre voci.

Per quel che concerne il Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027, il Decreto specifica che ai fini della sua reintegrazione vengono abrogati, tra gli altri, gli impegni di spesa di cui all'art. 2, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, del DL 59/2021 (compreso quello relativo agli investimenti finalizzati al risanamento urbano e all'inclusione sociale in una serie di Comuni di media dimensione). Inoltre, con uno più successivi DPCM verranno individuati gli eventuali interventi del PNC da definanziare, prevedendo che i relativi fondi vadano ad incrementare il FSC.

(continua)

Controlli e verifiche. In relazione ai ritardi relativi alla spesa dei fondi PNRR, l'art. 2 del DL 19/2024 prevede che i soggetti attuatori PNRR rendano disponibile e ad aggiornino, sul sistema informatico ReGiS, il cronoprogramma procedurale e finanziario di ciascun programma e intervento. In caso di disallineamenti o di incoerenze rispetto al cronoprogramma, la Struttura di missione PNRR richiede i necessari chiarimenti all'amministrazione centrale e, nel caso la situazione non si sblocchi, la stessa Struttura richiede al Ministro competente di proporre al Consiglio dei Ministri l'esercizio di poteri sostitutivi.

Inoltre, in caso di accertamento da parte della Commissione UE dell'omesso o incompleto conseguimento degli obiettivi del PNRR, l'amministrazione centrale titolare dell'intervento provvede a restituire gli importi percepiti, con azioni di recupero nei confronti dei soggetti attuatori anche mediante compensazione con altre risorse ad essi dovute, a valere su altre fonti di finanziamento nazionale. Si specifica che qualora al raggiungimento degli obiettivi concorrano più soggetti attuatori, le azioni di recupero sono attivate esclusivamente nei confronti dei soggetti inadempienti. L'art. 3 introduce misure per la prevenzione e il contrasto delle frodi, in particolare estendendo al PNRR le funzioni del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea.

(continua)

Commissari straordinari: in particolare, per la misura sui beni confiscati. Il DL 19/2024 prevede la nomina di tre Commissari straordinari:

- Commissario straordinario per accelerare la realizzazione di nuovi posti letto per universitari;
- Commissario per il superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura;
- Commissario per gli interventi di recupero, rifunzionalizzazione e valorizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata.

Su quest'ultimo punto, l'art. 6 del DL 19/2024 prevede che il Commissario ai beni confiscati resti in carica fino al 31.12.2029 e che si avvalga di una struttura di supporto posta alle sue dirette dipendenze ed eventualmente, mediante apposite convenzioni, anche delle strutture dell'ANBSC e delle amministrazioni centrali dello Stato, dell'Agenzia del demanio, delle amministrazioni locali e degli enti territoriali.

(continua)

Coinvolgimento delle Prefetture. Tra le “attività di supporto per gli Enti locali”, l’art. 9 del DL 19/2024 istituisce presso ogni Prefettura, una Cabina di coordinamento, presieduta dal Prefetto o da un suo delegato, per la definizione del piano di azione per l’efficace attuazione dei programmi e degli interventi previsti dal PNRR in ambito provinciale, cui partecipano: il Presidente della provincia o il sindaco della città metropolitana, un rappresentante della regione, un rappresentante della Ragioneria Generale dello Stato, i sindaci dei Comuni titolari di interventi PNRR e i rappresentanti delle Amministrazioni centrali titolari dei programmi e degli interventi previsti dal PNRR.

Altre misure di semplificazione e supporto. In primo luogo, l’art. 11 del DL 19/2024 dispone che, per consentire la tempestiva attuazione degli interventi del PNRR, “la misura delle anticipazioni iniziali erogabili in favore dei soggetti attuatori è di norma pari al 30% del contributo assegnato” (ferme restando le eventuali maggiori percentuali previste da specifiche disposizioni di legge).

L’art. 12 del DL 19/2024, inoltre, specifica che per gli interventi non più finanziati con risorse PNRR alle relative procedure di affidamento e ai contratti (i cui bandi o avvisi risultino già pubblicati o sono stati inviati gli inviti a presentare le offerte) continuano ad applicarsi le disposizioni di semplificazione introdotte per le misure PNRR.

Le audizioni

Il Decreto-Legge 19/2024 è stato assegnato, per l'iter di conversione, alla V Commissione Bilancio della Camera dei Deputati.

La Commissione ha svolto un ciclo di audizioni di una serie di soggetti interessati, a vario titolo, alla discussione in merito al Decreto.

Tra le audizioni svolte, Avviso Pubblico ha seguito e sintetizzato quelle di Anac, Anci, Uncem, Upi, Libera, Conferenza delle regioni e delle province autonome, Ufficio parlamentare di bilancio, Ministro per gli affari europei, le politiche di coesione e il PNRR.

Qui le schede di sintesi e le registrazioni video:

- 12 Marzo ([scheda di sintesi](#); [video](#));
- 13 Marzo ([scheda di sintesi](#); [video](#));
- 14 Marzo ([scheda di sintesi](#); [video 1](#), [2](#) e [3](#)).

Alla conclusione del ciclo di audizioni farà seguito la presentazione, discussione e votazione in Commissione delle proposte emendative, prima del passaggio in Aula del DDL di conversione.

Si segnala che sul sito di Avviso Pubblico, alla pagina “[Progetti di legge attualmente in discussione](#)” (sotto-sezione: PNRR) vengono caricati tutti gli aggiornamenti utili.

I nodi aperti

Le audizioni svolte hanno consentito di focalizzare alcuni nodi che rimangono aperti, sia in relazione al Decreto-Legge che al Piano e alla sua definizione ed attuazione. Di seguito alcune delle questioni più rilevanti che sono state sottolineate dagli auditi.

Sulla spesa PNRR. Uno dei temi aperti intorno al PNRR è quello del livello delle risorse spese (secondo i dati forniti dal Ministro competente, la spesa si attesta su 45 miliardi, così suddivisi: 2021-2022: 24 miliardi; 2023: 21 miliardi). Gli Enti territoriali auditi hanno sottolineato come, sul versante della spesa, essi stiano contribuendo a dare il proprio contributo. Anci, in particolare, ha sottolineato che a livello di Comuni sono state svolte complessivamente 230 mila gare per un valore di 32,7 mld di euro, 12 dei quali già aggiudicati (dati Anci del dicembre 2023).

Sui controlli e le verifiche. Il DL 19/2024 punta sulla costituzione di una Cabina di coordinamento in Prefettura, sull'estensione del Comitato Antifrode anche al PNRR e sull'esercizio di poteri sostitutivi in caso di disallineamenti e altri ritardi. I rappresentanti degli Enti territoriali auditi hanno auspicato, su queste proposte, un maggiore coinvolgimento e confronto tra le varie parti in gioco, al fine di evitare forzature ed eccessive centralizzazioni, all'interno del binomio certezza delle risorse-responsabilità della spesa.

Sulle coperture finanziarie della rimodulazione PNRR. Molte delle audizioni si sono concentrate sul tema delle coperture finanziarie individuate per la rimodulazione dei fondi PNRR. Sia per alcuni investimenti per i Comuni (Anci nella sua audizione cita, ad esempio, i 2 mld di contributi ordinari agli investimenti destinati ai Comuni per gli anni 2027-2029 su cui ora non ci sono più certezze) sia per il Fondo Sviluppo e Coesione (tagliato per 5 mld), infatti, permangono le richieste di dare certezza e continuità alle voci di bilancio che erano state previste e programmate.

Sulle misure relative alla sanità. L'audizione della Conferenza Regioni-Province Autonome ha sollevato un problema rispetto all'art. 1, comma 13, del DL 19/2024, che prevede che gli investimenti destinati alla realizzazione del programma "Verso un ospedale sicuro e sostenibile", già finanziati a carico del Fondo complementare, siano ora posti a carico del cd. "Fondo articolo 20" (ossia, l'articolo 20 della legge 67/1988). Si tratterebbe, secondo la Conferenza, di risorse non certe a fronte di investimenti già oggetto di obbligazioni giuridicamente rilevanti o già cantierizzati.

Sui beni confiscati. L'audizione di Libera ha consentito di rilevare che, con riferimento alla misura relativa ai beni confiscati alle mafie, sono stati allungati i tempi per la sua realizzazione, con l'incarico al Commissario fino al 2029.

(continua)

La stessa figura del Commissario è oggetto di perplessità, anzitutto perché è stato ricordato come le strutture commissariali siano in genere da ostacolo all'implementazione della trasparenza; viene sottolineato, inoltre, che l'ANBSC continua ad avere personale sottodimensionato rispetto alle necessità, a fronte di una struttura di 12 unità che affiancherà il Commissario fino al 2029 (per costi che supereranno, secondo le stime, il milione di euro). Le difficoltà e le incertezze che fino ad ora i Comuni hanno incontrato su questa voce si teme possano incidere anche sulle future richieste dei Comuni all'ANBSC.

Sul personale. In varie audizioni, gli Enti territoriali hanno sottolineato l'esigenza di potenziare il personale, soprattutto negli Enti medio-piccoli, con assunzioni a tempo indeterminato per tutte le tipologie di Amministrazioni (e non solo in quelle centrali).

La posizione di ANAC

Tra le posizioni emerse durante il dibattito sul PNRR merita particolare attenzione la voce dell'Autorità Anticorruzione, intervenuta con il Presidente Busia.

Rischio frodi e prevenzione. Anac ha espresso condivisione per la scelta relativa all'estensione al PNRR del Comitato Antifrodi. In materia di prevenzione, Anac propone l'ampliamento della Piattaforma unica della trasparenza costituita presso ANAC, quale strumento di semplificazione e di maggior trasparenza ed efficienza.

Rafforzamento delle attività di supporto agli Enti locali. Anac propone di utilizzare il modello della qualificazione delle stazioni appaltanti per le funzioni di acquisto e gestione delle gare. Tra le ipotesi da prendere in esame, in particolare, quella di implementare misure come la qualificazione con riserva, che spinge le amministrazioni a misurare la propria capacità senza per questo introdurre vincoli.

Semplificazioni amministrative. Secondo Anac, non è ottimale la scelta di estendere anche ai progetti non più finanziati dal PNRR le procedure derogatorie previste per il PNRR. Il pericolo prospettato da Anac è quello di una "fuga dal Codice degli appalti", con il rischio anche di creare confusioni e rallentamenti nelle stesse stazioni appaltanti tra le varie procedure da gestire in parallelo.

Fascicolo virtuale dell'operatore economico.

Anac propone di potenziare il Fascicolo virtuale dell'operatore economico: con questo strumento di semplificazione, controllo e velocizzazione, infatti, sia le stazioni appaltanti che gli operatori economici possono controllare i requisiti delle imprese che partecipano alle gare (con interconnessione con altre banche dati; es. si verifica la regolarità dei contributi). Viene inoltre ritenuto necessario il lavoro per l'effettivo funzionamento di questo strumento, mettendo in interoperabilità i dati.

Abrogazione dell'abuso d'ufficio.

Secondo Anac, l'abrogazione dell'art. 323 c.p. comporterebbe una riduzione della tutela penalistica rispetto a un comportamento molto delicato, con un indebolimento complessivo del sistema. L'abrogazione aumenterebbe i rischi di conflitto d'interessi e lascerebbe dei vuoti (si cita anche la Cassazione rispetto al rapporto con i confini della fattispecie di turbativa d'asta). Può portare anche un danno reputazionale per il Paese, che può essere persino più ingente di quello economico.

Ufficio Parlamentare di Bilancio

Al dibattito ha partecipato anche l'UPB, con la Presidente Cavallari. Sono stati depositati un documento e un comunicato stampa.

Impieghi e risorse previsti dal DL 19/2024. Il DL 19/2024 pone l'obiettivo primario di adeguare il profilo dei conti pubblici alle modifiche del PNRR. In esso si prevedono impieghi e risorse pari a circa 16 miliardi ciascuno, con un lieve miglioramento del disavanzo pubblico. Sia gli impieghi che le risorse riguardano quasi esclusivamente spese in conto capitale.

Sul fronte degli impieghi, questi sono destinati a:

- nuovi progetti del PNRR, per 9,42 miliardi;
- progetti non più ricompresi nel PNRR, per 3,44 miliardi;
- rifinanziamento del PNC per 2,63 miliardi.

Sul fronte delle risorse, queste sono individuate in:

- definanziamenti del PNC, per 4,5 miliardi;
- riduzioni del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014-2020 e 2021-27, per 5 miliardi;
- tagli di spese dei Comuni, per 1,8 miliardi;
- tagli delle Amministrazioni centrali/Ministeri, per 1,8 miliardi;
- decremento del Fondo per l'avvio di opere indifferibili (0,9 miliardi).

Rimodulazione del PNRR. Il documento dell'Upb specifica che tra i principali interventi usciti dal PNRR e che attualmente non risultano rifinanziati rientrano: le linee ad alta velocità nel Nord che collegano all'Europa, la promozione di impianti innovativi (incluso off-shore), le connessioni diagonali e gli investimenti per le rinnovabili e le batterie.

REPowerEU. Una parte consistente degli impieghi del DL 19/2024 sono destinati al Capitolo REPowerEU. Si tratta di una nuova missione, che ha circa 11 mld di dotazione, e che trae sia risorse nuove (2,9 mld) sia risorse provenienti da altre missioni (contribuiscono al REPowerEU tutte le Missioni, tranne la n. 1, e in modo particolare la Missione 2). La dimensione globale del PNRR è dunque cresciuta da 191,5 a 194,4 mld.

Rimodulazione delle rate. La rimodulazione ha ridotto significativamente gli importi della quinta e sesta rata traslandoli quasi interamente nella decima.

DEF. L'Upb sottolinea che le attuali informazioni non sono ancora interamente esaustive. Sarebbe importante, secondo l'UPB, essendo alla vigilia del DEF, che fossero disponibili informazioni più accurate sul profilo anno per anno e per competenza di queste rimodulazioni.

La Corte dei Conti

Anche la Corte dei Conti ha presentato una memoria scritta in merito alla discussione sul DL 19/2024, con cui ricostruisce le finalità del Decreto e segnala alcuni punti specifici.

Misure in tema di sanità. Con riferimento al programma “Verso un ospedale sicuro e sostenibile” (già finanziato con il PNC, e ora spostato sul Fondo cd. articolo 20), la Corte dei Conti osserva che tale spostamento, oltre a ridurre l'ammontare complessivo delle risorse destinabili alla sanità e a incidere su programmi di investimento regionali già avviati, comporterà il rinvio dell'attuazione del progetto a quando saranno disponibili spazi finanziari adeguati, perché l'effettivo utilizzo delle risorse disponibili nel Fondo (9,9 mld) è subordinato all'indicazione in bilancio di importi spendibili compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica.

Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio. Rileva la Corte dei Conti che a tale Struttura verranno attribuite anche funzioni ispettive presso le Amministrazioni titolari di misure e presso i soggetti attuatori. Tuttavia, secondo la Corte dei Conti, ciò non sembrerebbe coerente con i compiti di mero coordinamento attribuiti dall'art. 95 Cost. alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, presso la quale la Struttura stessa è allocata.

Cabina di coordinamento presso le Prefetture. La prevista Cabina di coordinamento presso le Prefetture-UTG costituisce, secondo la Corte dei Conti, una scelta di accentramento delle funzioni di coordinamento e di controllo del PNRR. In ogni caso, oltre a richiamare le criticità degli UTG legate al diffuso sottodimensionamento degli organici della carriera prefettizia, la Corte dei Conti auspica una ridefinizione del perimetro di operatività dei vari strumenti destinati al supporto degli Enti locali.

Anticipazioni di liquidità PNRR. Di particolare interesse sono, inoltre, le note della Corte dei Conti sulle anticipazioni di liquidità PNRR richieste fino ad ora (si ricorda che il DL 19/2024 eleva la loro misura al 30%, dal 10% attuale). Secondo i dati Regis, all'8.03.2024 sono 173 le misure o submisure per le quali risultano attivate erogazioni in anticipazione. Il totale delle somme erogate in anticipazione è pari a 16,6 miliardi (2022: 7,5 mld; 2023: 8,4 mld; 2024: 753 mln). Nello specifico, per le 173 misure interessate da anticipazioni a fine 2023, le somme erogate (15,9 miliardi) sono state pari a 1,2 volte il valore della spesa sostenuta (13,2 miliardi).

(continua)

Oltre alla memoria in merito al DL 19/2024, la Corte dei Conti ha pubblicato anche una relazione sullo stato di attuazione del PNRR al 31 dicembre 2023.

Spesa e obiettivi. La Corte dei Conti rileva il permanere di “uno scostamento fra spesa attesa e spesa sostenuta” con uno scivolamento di questa agli anni successivi. Gli obiettivi procedurali (adozione di provvedimenti, pubblicazioni di avvisi, stipulazione di convenzioni) sono stati generalmente raggiunti, ma resta un gap ancora molto significativo, fra questi adempimenti e la spesa effettiva. Si riportano, in particolare, le risultanze di una indagine promossa da PromoPA e dall’Università di Tor Vergata secondo cui il 50% degli operatori non ha iniziato le attività realizzative (o ha solo svolto azioni preparatorie).

Coesione territoriale e Enti Locali. Il comparto comunale risulta tra quelli con la maggior percentuale di avvio dei progetti (101mila soggetti attuatori), ma è anche quello che sconta le maggiori fragilità. Sussistono divari tra i territori a livello di macroaree e rispetto al Mezzogiorno. La complessità burocratica fa sì che gli “Enti locali meno efficienti” siano quelli più scoraggiati dal presentare le domande (benché rappresentino i territori in cui maggiore sarebbe la necessità di investimenti). Ne discende, in primo luogo, la necessità di potenziare la capacità amministrativa dei Comuni.

Tempistiche del Piano. La Corte dei Conti rileva che i tempi per la realizzazione delle opere sono molto serrati, soprattutto per le abituali modalità di esecuzione delle opere pubbliche in Italia. Il DL 33/2023 dello scorso anno ha introdotto varie semplificazioni procedurali. La Corte dei Conti raccomanda cautela, sottolineando che non vi è sinonimia tra semplificazione e buon esito in termini qualitativi degli interventi.

La relazione del Ministro

Il Ministro Fitto ha reso, nella seduta del 13 Marzo al Senato e del 14 Marzo alla Camera, comunicazioni sullo stato di attuazione del PNRR.

Risorse complessive e spesa. È stato sottolineato che dei 194 miliardi complessivi del PNRR italiano, 122 sono a debito. Ad oggi sono stati incassati complessivamente 102 miliardi. La spesa si attesta su 45 miliardi (2021-2022: 24 miliardi; 2023: 21 miliardi). La Corte dei Conti ha espresso preoccupazioni sull'andamento della spesa. Molti degli interventi che sono stati attivati non vengono caricati rapidamente o contestualmente all'interno della piattaforma Regis: l'art. 2 del DL 19/2024 punta sulla responsabilizzazione per il rispetto dei termini del caricamento dei dati e su una forte accelerazione della spesa.

Progetti fuoriusciti dal PNRR. Si sottolinea che l'art. 1 del DL 19/2024 prevede la copertura finanziaria, con altre risorse, di tutti gli interventi che sono stati definanziati rispetto al PNRR. Le motivazioni del definanziamento andrebbero ricercate nella impossibilità di rispettare gli impegni di rendicontazione e le scadenze. È stato inoltre aggiunto al PNRR il capitolo dedicato al REPowerEU (che ha cubato 11 miliardi di euro aggiuntivi e che prevede 5 nuove riforme).

Riforme. Tra le riforme citate, anche quella che sarà messa in campo, entro questo mese, relativa al raccordo tra varie fonti di finanziamento di livelli diversi: Fondo di sviluppo e coesione (risorse nazionali), Fondo di coesione (risorse europee) e PNRR.

Governance. Il Governo ha inteso promuovere un modello di governance analogo a quello della Commissione europea: la Struttura di missione presso Palazzo Chigi punta alla semplificazione, e si punta al rafforzamento della cabina di regia.

Il “post-PNRR”. Viene rimarcata la necessità, per Governo e Parlamento, di individuare soluzioni per dare stabilità a riforme e misure (dalla sanità alla giustizia) che hanno copertura finanziaria, con i fondi PNRR, fino al giugno 2026.

Per informazioni

osservatorio@avvisopubblico.it

***Si ricorda che tutte
le Note settimanali inviate
dall'Osservatorio sono disponibili
nell'AREA RISERVATA AGLI ENTI SOCI
sul sito di Avviso Pubblico.***

