

Audizione Francesco Monaco, Fondazione IFEL



Parte Prima:

I DATI PIÙ RECENTI SUL MONITORAGGIO A LIVELLO COMUNALE

Parte Seconda:

LE POLITICHE

Parte terza:

AZIONI A SUPPORTO DEL MONITORAGGIO E DELLA RENDICONTAZIONE

Milano, 7 luglio 2023

MISSIONE ITALIA 2021-2026
PNRR DEI COMUNI E DELLE CITTÀ'

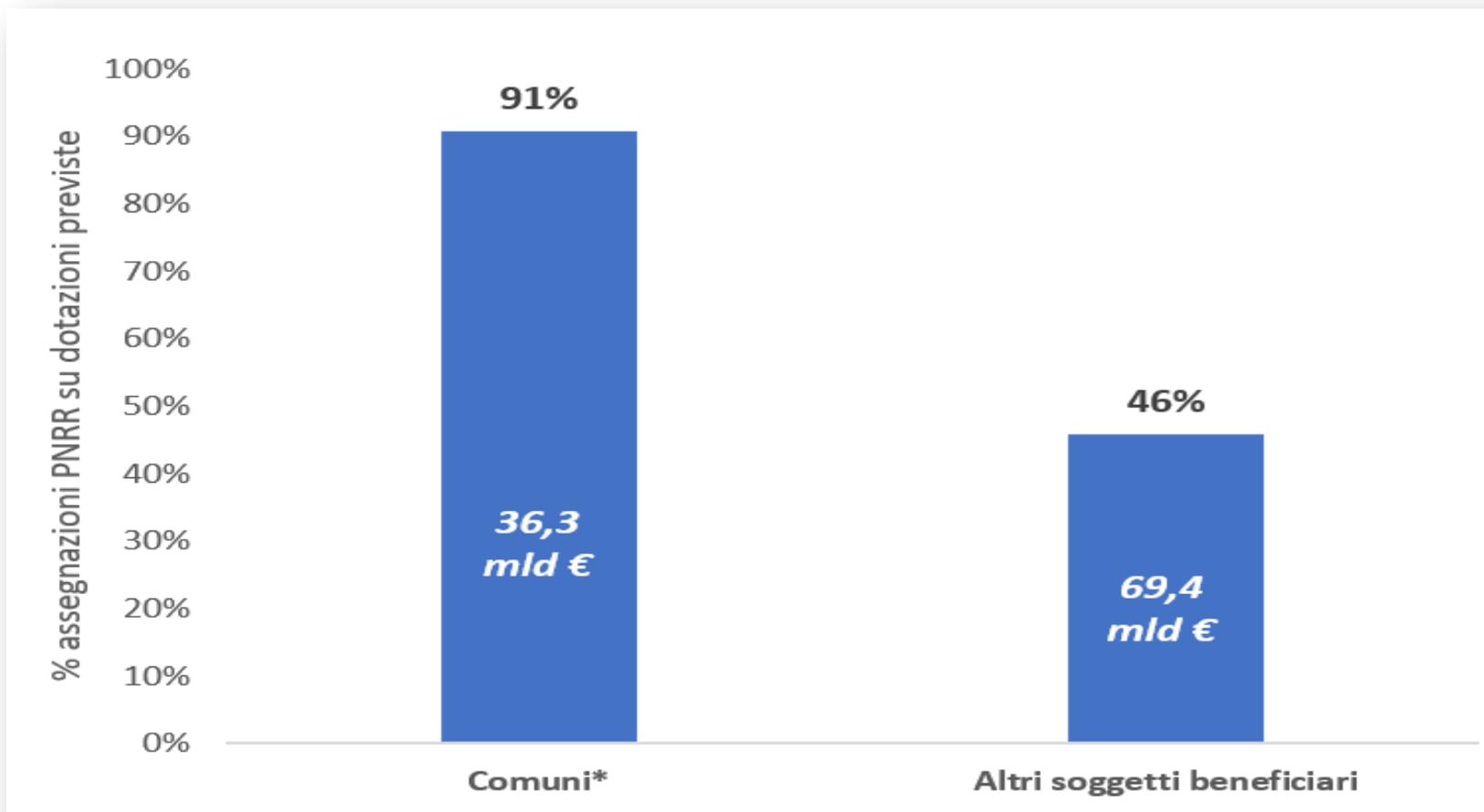
**L'«ONDA LUNGA»
DEGLI INVESTIMENTI
COMUNALI E IL PNRR**

Dati ed elaborazione Dipartimenti Economia
Territoriale e Finanza Locale - IFEL

5-6 LUGLIO 2023
#MISSIONEITALIA2023

Le assegnazioni PNRR al comparto comunale

Incidenza percentuale delle assegnazioni PNRR sulle dotazioni finanziarie previste, giugno 2023

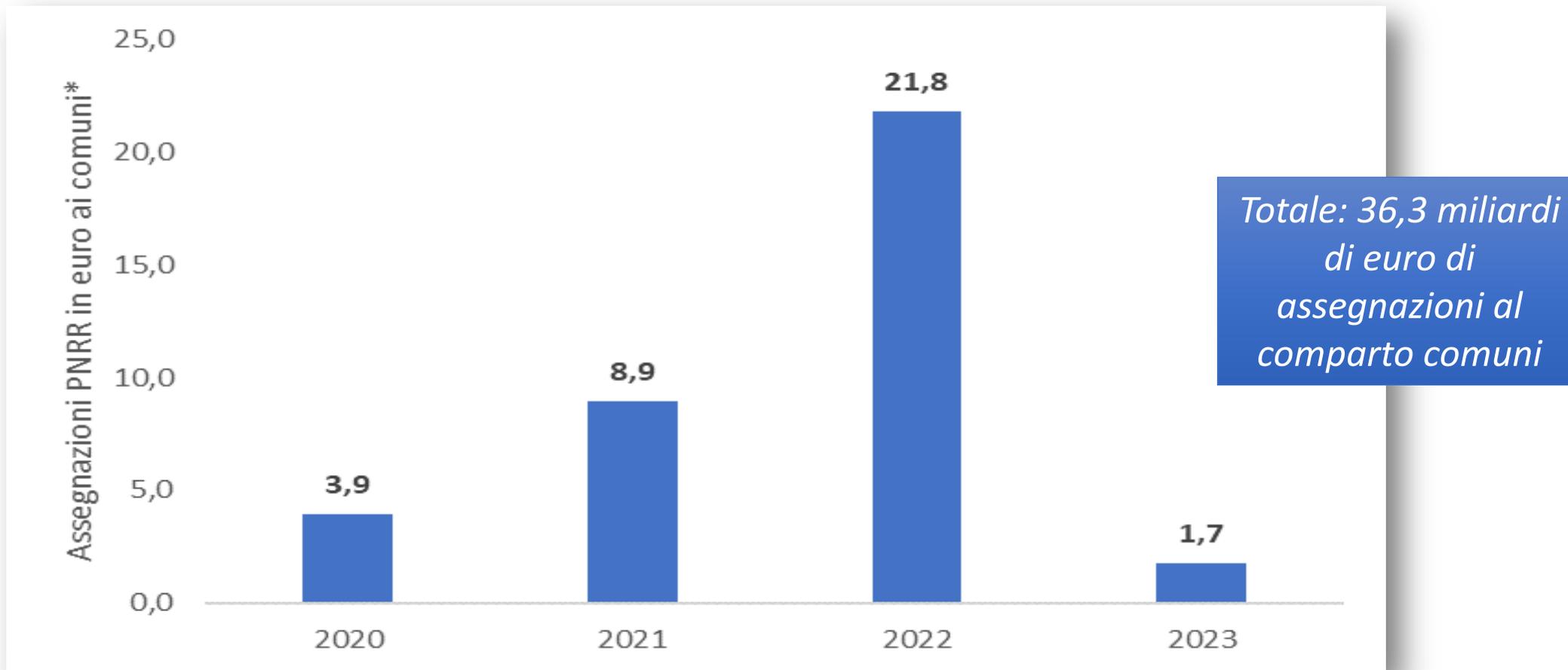


* Amministrazioni comunali insieme ad unioni di comuni, comunità montane e città metropolitane.

Fonte: elaborazione IFEL-Fondazione ANCI su Italia Domani e #PNRRinCOMUNE, 2023

Il trend delle assegnazioni PNRR al comparto comunale

Trend delle assegnazioni PNRR al comparto dei comuni*, 2020-1° sem. 2023

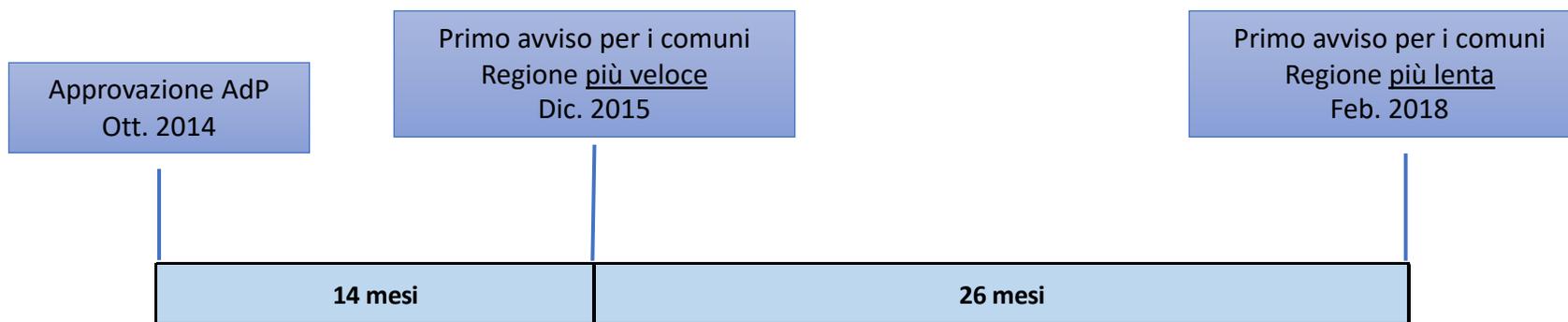


*Amministrazioni comunali insieme ad unioni di comuni, comunità montane e città metropolitane.

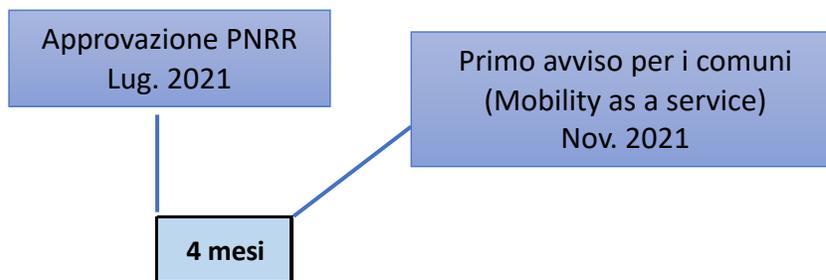
Fonte: elaborazione IFEL-Fondazione ANCI su Italia Domani e #PNRRinCOMUNE, 2023

Avvisi per i comuni: tempi a confronto

POLITICA DI COESIONE (2014-2020)

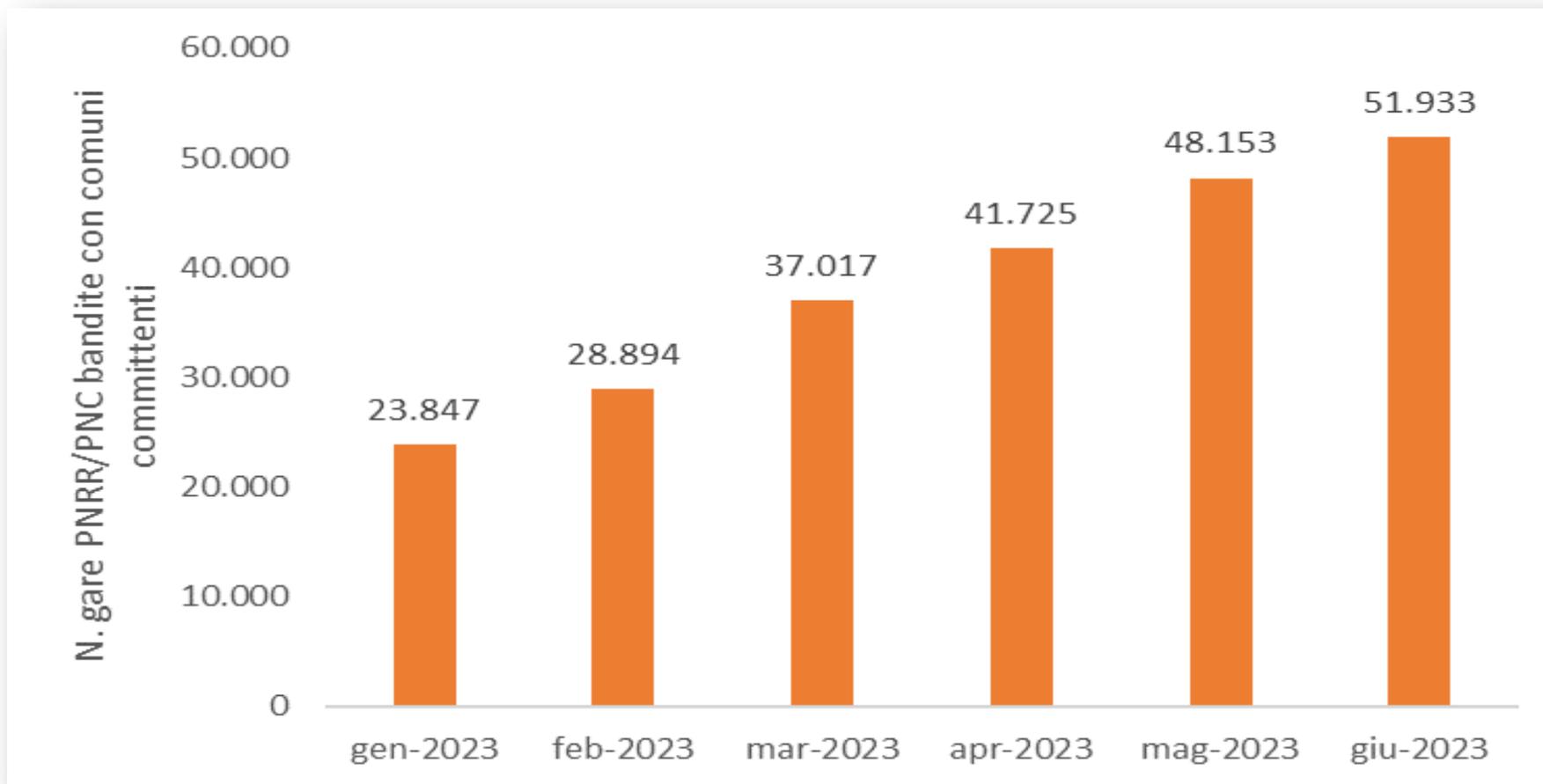


PNRR (2021-2026)



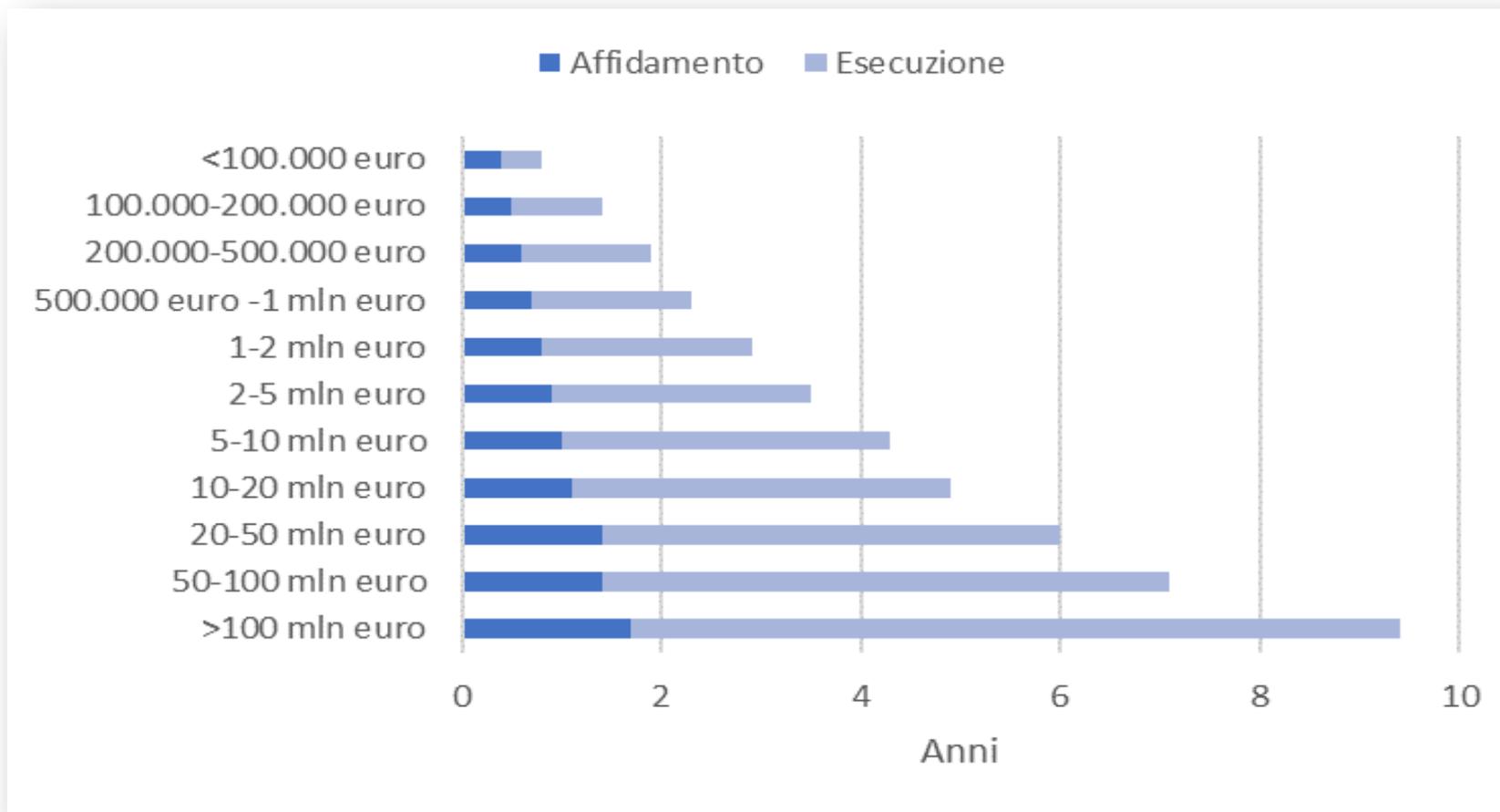
Trend bandi di gara PNRR/PNC con comuni committenti

Le gare PNRR/PNC bandite da comuni committenti (cumulata), gennaio 2023-15 giugno 2023



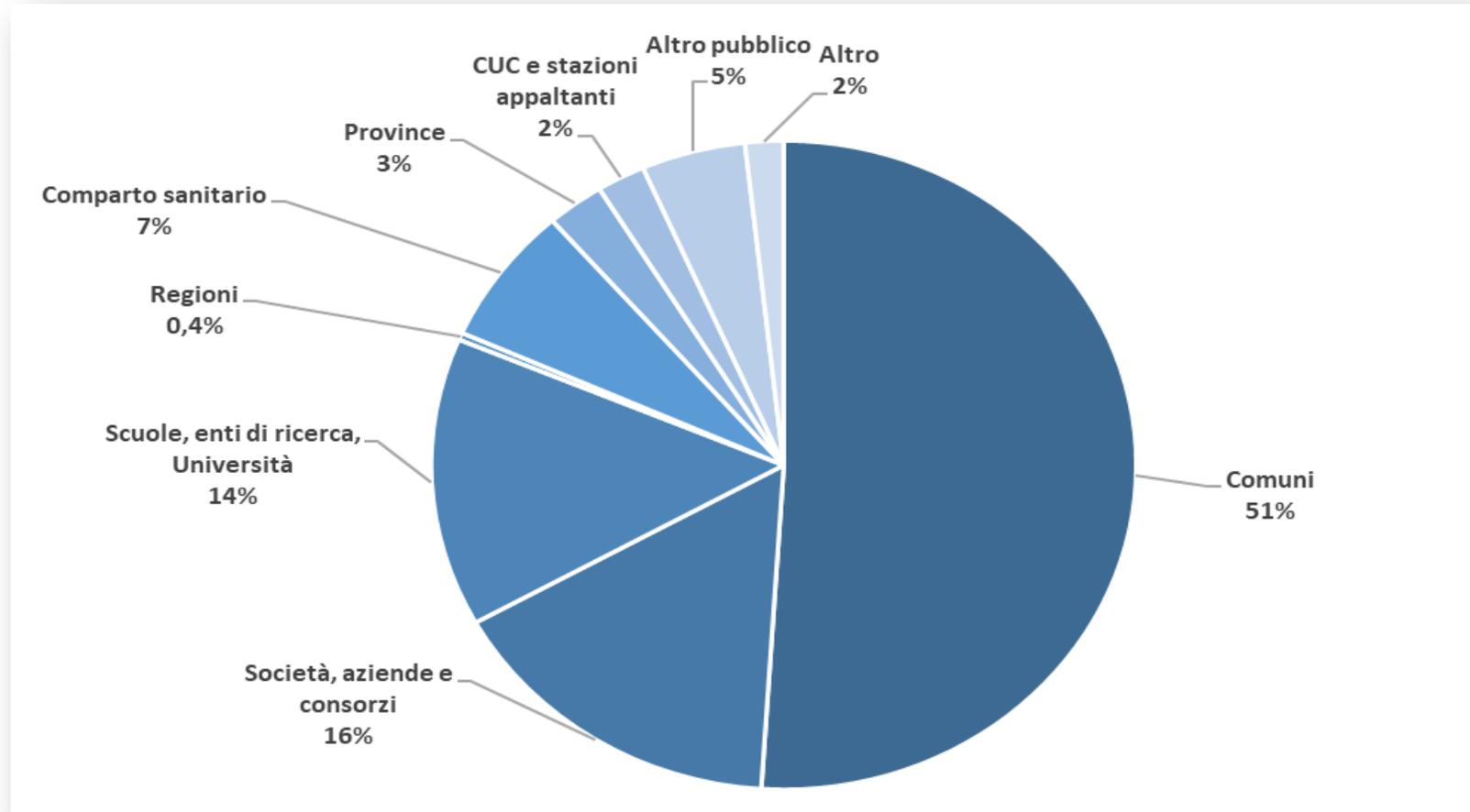
Assegnazioni PNRR: microprogettualità

Media dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche



Tutti i bandi di gara PNRR/PNC per tipologia di soggetto committente

Le gare PNRR/PNC bandite, composizione % per soggetti committenti, luglio 2022-15 giugno 2023



Progettualità PNRR

I **Comuni** responsabili dell'attuazione delle misure PNRR in qualità di **soggetti attuatori** hanno attualmente registrato sul sistema ReGiS:



95.443

*

Progettualità PNRR

Per un valore di **costo ammesso** pari a:



30,61

Miliardi di euro

Progetti attivati per **Missione**:

M1

37.888

M4

5.072

M2

41.183

M5

7.353

M3

-

M6

-

Intervento di C. Di Nuzzo, Missione Italia, 5 luglio 2023

Progetti attivati per **Amministrazione Centrale**:

Amministrazioni Centrali	N. Progetti	Finanziamento PNRR
MIN AMBIENTE E SICUREZZA ENERGETICA	155	408.456.114,76
MINISTERO DEL LAVORO E POLITICHE SOCIALI	1287	817.217.688,79
MINISTERO DELLA CULTURA	3913	966.623.371,07
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	1	29.999.978,51
MINISTERO DELL'INTERNO	42204	10.987.579.815,26
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E MERITO	5258	7.154.394.624,05
MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	804	6.583.322.587,75
PCM - DIP AFFARI REGIONALI E AUTONOMIE	196	35.619.564,19
PCM - DIP POLITICHE DI COESIONE	943	638.251.885,93
PCM - DIP PROTEZIONE CIVILE	973	428.161.042,38
PCM - DIPARTIM. TRASFORMAZIONE DIGITALE	37922	1.890.543.123,00
PCM - DIPARTIMENTO PER LO SPORT	1787	674.203.874,99
Totale	95.443	30.614.373.670,68

* il dato relativo ai progetti riguarda la totalità, validati e non

Dati Regis al 28.06.2023



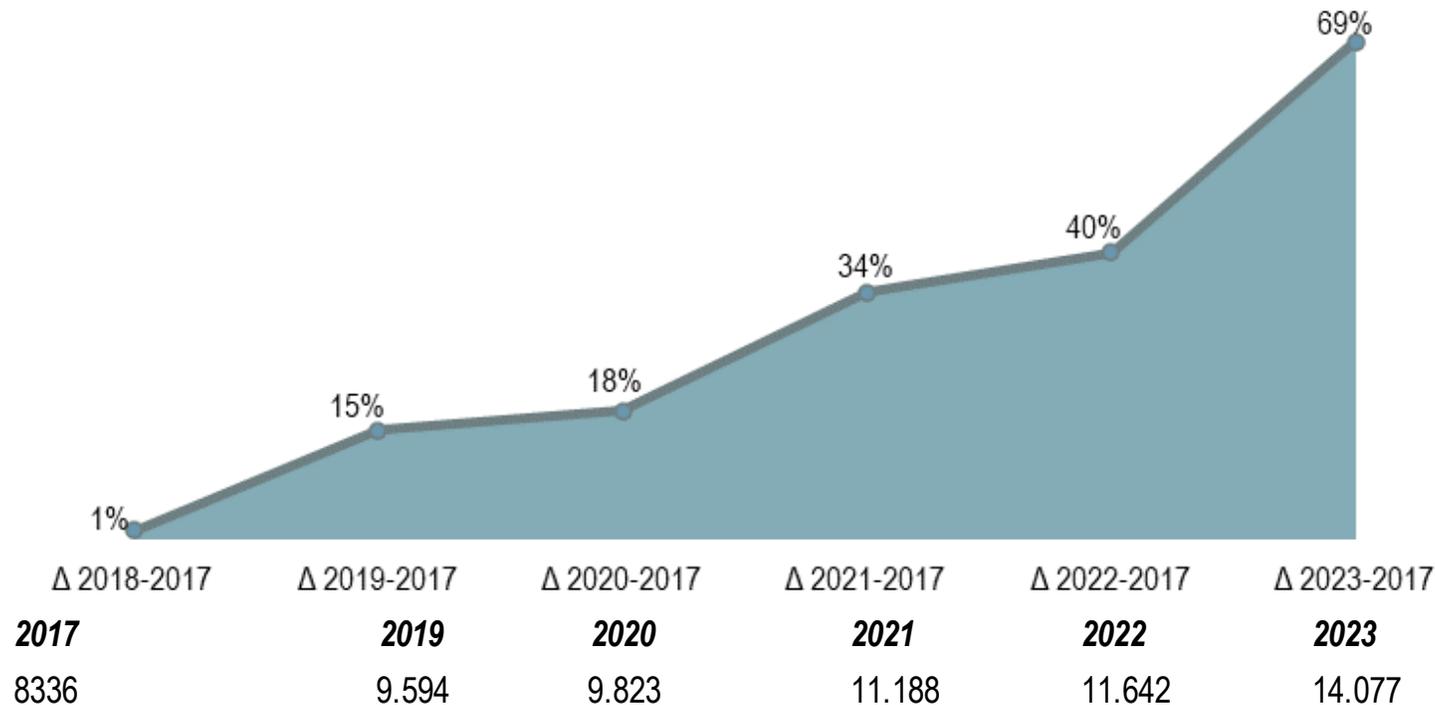
Una ripresa affidabile e faticosamente conquistata

La ripresa degli investimenti comunali dopo la *Grande crisi* dello scorso decennio ha radici profonde e diversificate, ben prima del PNRR:

- **lo Stato è tornato a contribuire** dopo la *ritirata* del 2010-2015
- **i vincoli finanziari sono stati progressivamente eliminati** (qualcuno ricorda il Patto di stabilità interno, in vigore fino al 2016-17 ?)
- sono state **semplificate le procedure di gara** con deroghe e dispositivi innovativi che dovrebbero costituire un modello a regime (insieme con il potenziamento degli uffici)
- **i Comuni hanno corrisposto alle attese in un arco necessariamente pluriennale**, su una loro funzione *di elezione*: migliorare le infrastrutture locali

I dati tipici della ripresa: impegni, fondo pluriennale vincolato e pagamenti sono risultati via via più vivaci, stabili e coerenti tra loro

L'incremento complessivo 2017-2023 - Pagamenti



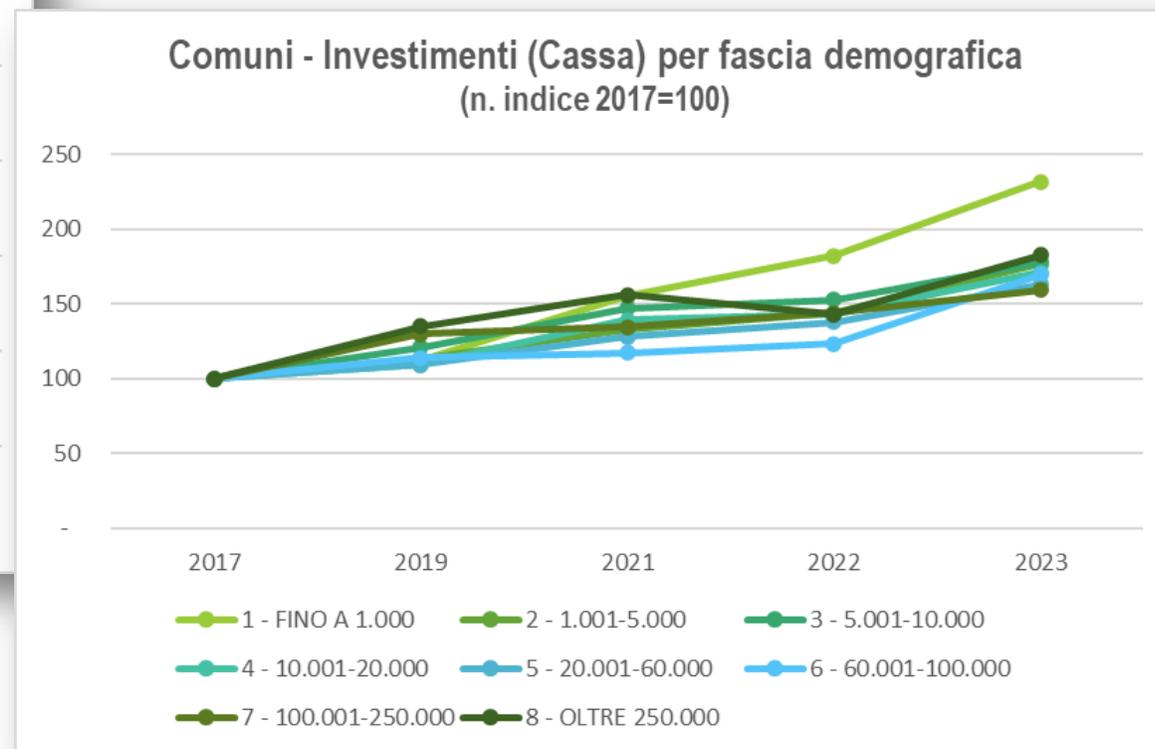
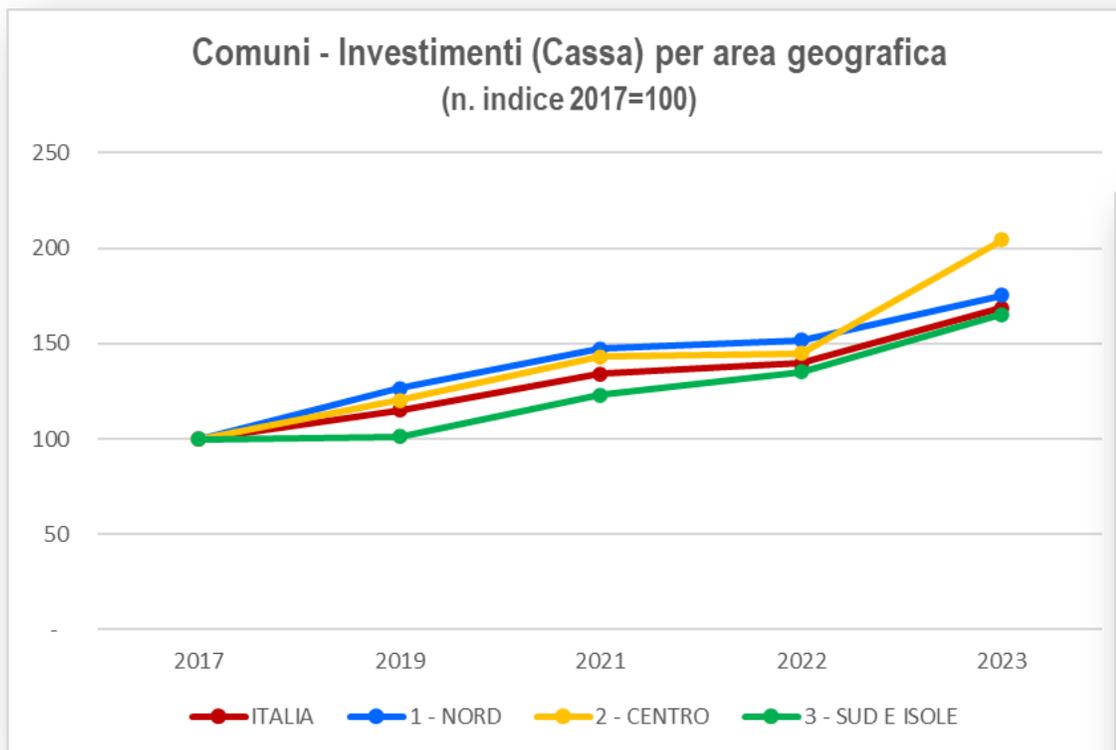
- Una crescita molto significativa, + 69% rispetto al minimo del 2017
- La stima 2023 è prudenziale e basata su dati robusti (andamento dei primi cinque mesi dell'anno)
- L'andamento è influenzato dal PNRR nell'ultimo biennio, ancora quasi esclusivamente per gli interventi già «in essere»

I 14,1 mld. stimati per il 2023 (pagamenti) sono il nuovo livello «ordinario» della capacità comunale di realizzazione degli investimenti

Una nuova dimensione coerente con gli impegni per 12,7 mld. e gli appostamenti al Fondo pluriennale vincolato di parte capitale di oltre 16 mld. (rendiconti 2021)

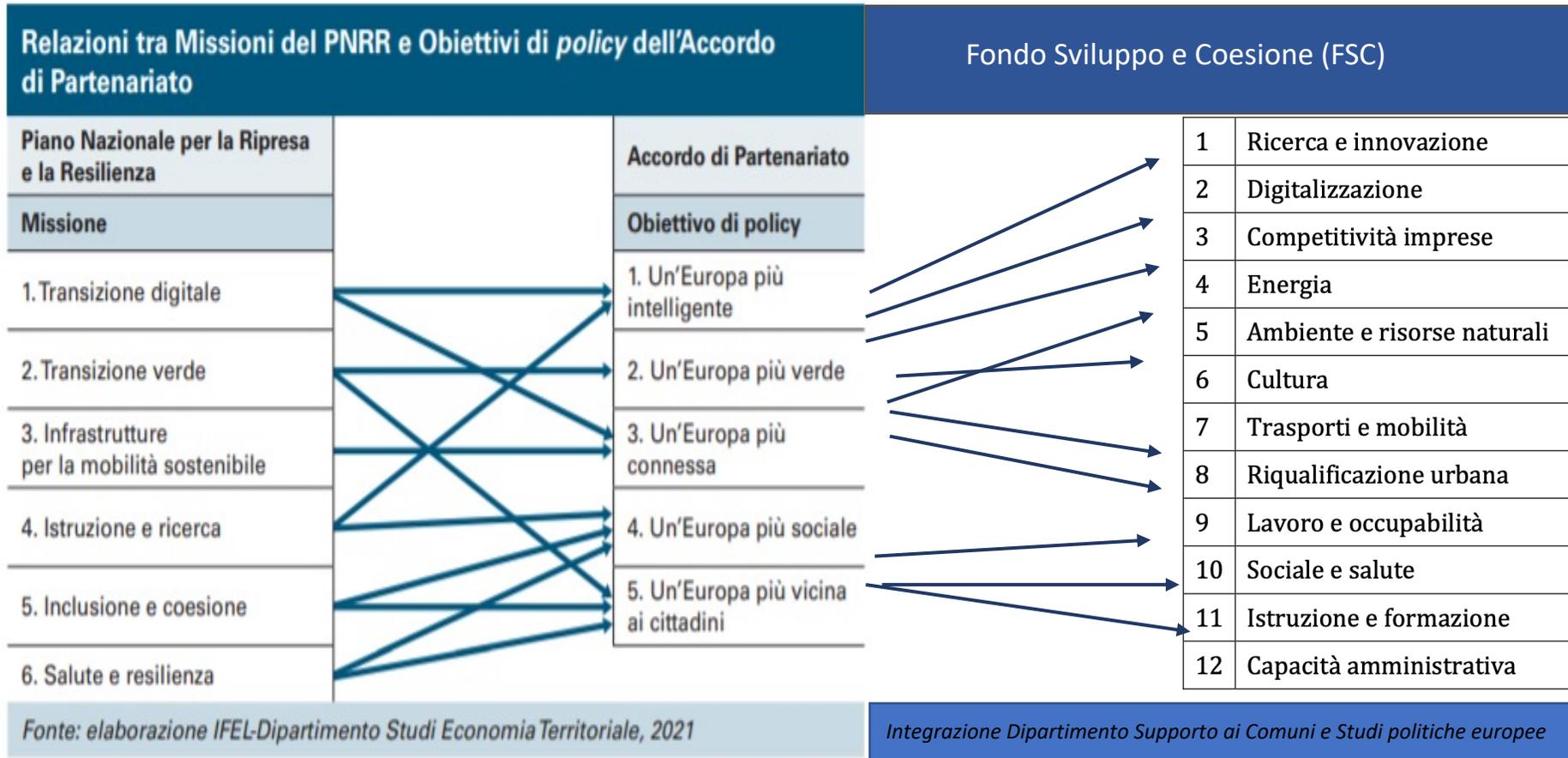
Una crescita diffusa tra le dimensioni e le aree geografiche

Finalmente anche nel Mezzogiorno

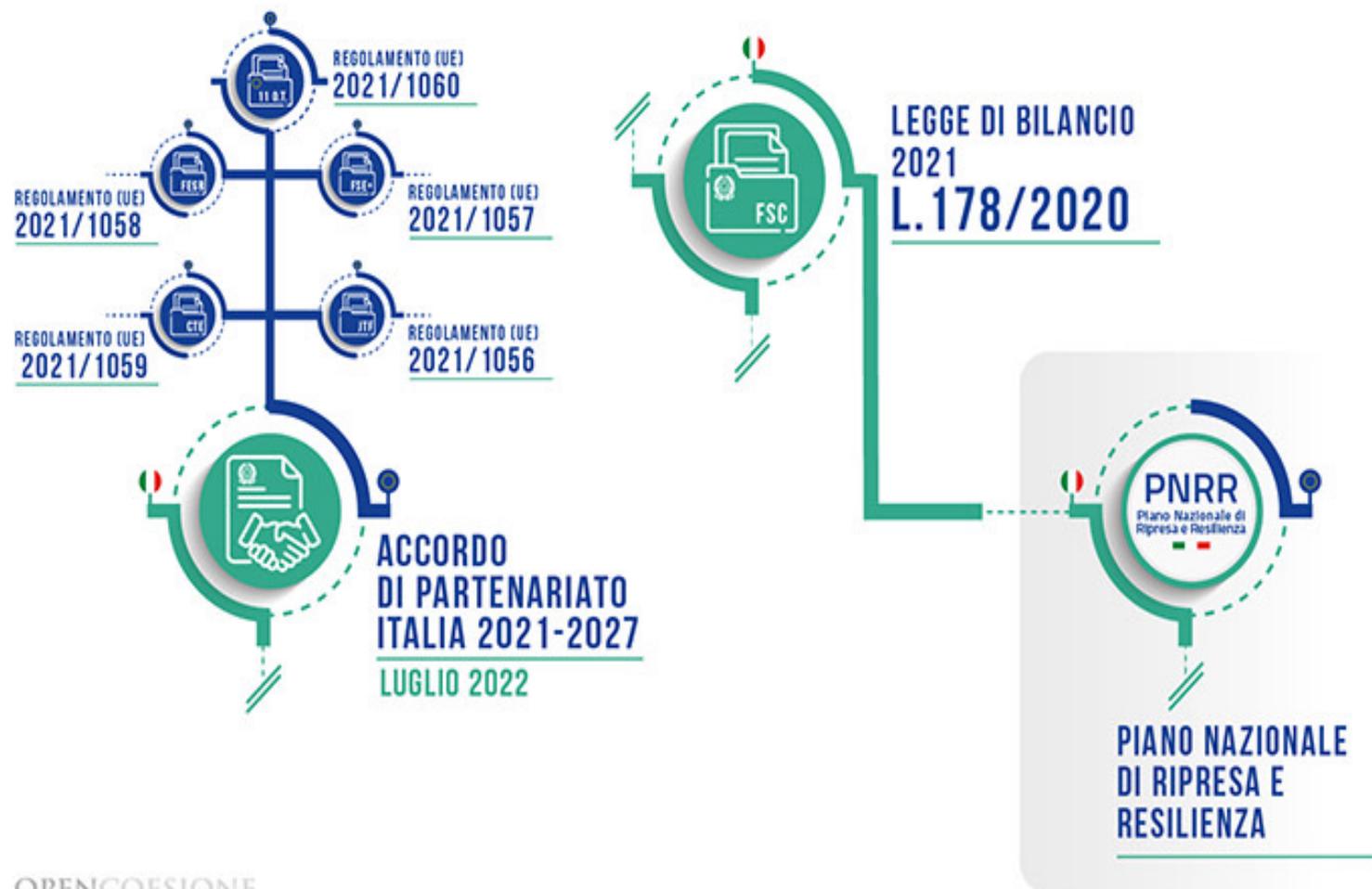


PARTE SECONDA: LE POLITICHE

Relazioni inter-funzionali



Uno sguardo d'insieme



E' necessario essere consapevoli della pluralità degli strumenti a disposizione e delle caratteristiche di ciascuno di essi.

Differenze fra strumenti

1. Le priorità sono simili, ma i finanziamenti PNRR sono collegati più strettamente alle **riforme**
2. Finanziamento mediante **emissioni di obbligazioni** per il PNRR, gestiti nel quadro di bilancio per POL COE
3. Per POL COE **necessario co-finanziamento**, per PNRR no (sebbene IT abbia attivato un Piano complementare)
4. **Diversi metodi di assegnazione delle risorse** (gestione «diretta» PNRR, programmazione operativa POL COE)
5. **Tempi differenziati**: Periodo di ammissibilità per PNRR (dicembre 2026) diverso dal POL COE (dicembre 2029)
- 6) **Diverse modalità di gestione** (quadro comune POL COE, gestione nazionale per PNRR)
- 7) **Principio di partenariato** applicato per POL COE ma non è un prerequisito per PNRR
- 8) Disposizioni diverse in materia di monitoraggio, rendicontazione, valutazione (**monitoraggio PNRR legato a traguardi e obiettivi** – sistema REGIS)
- 9) **Disposizioni diverse** in materia **di controllo e audit** (per POL COE si concentrano su regolarità delle spese dichiarate, per PNRR si concentrano su conseguimento target e milestones)

Punti di forza\debolezza attuazione

Si deve considerare che l'aumento del prezzo delle materie prime e dell'energia ha già rallentato il ciclo di attuazione degli interventi



Tempi rapidi di allocazione delle risorse PNRR

Le risorse appostate sugli investimenti di cui i Comuni sono stati identificati come soggetti attuatori del PNRR sono state ripartite velocemente (seppur a mezzo avvisi e bandi competitivi e\o decreti di riparti sacrificando la dimensione strategica e programmatica degli interventi)



Tempi lunghi di realizzazione della opere pubbliche in IT

il tempo medio di attuazione delle opere infrastrutturali si attesta sui 4,4 anni ma sono necessari in media meno di 3 anni per attuare progetti da meno di 100 mila euro e oltre 15 anni per progetti da oltre 100 M€ (Fonte: Agenzia Coesione territoriale)



Un quadro delle regole in evoluzione

Entro marzo 2022 è prevista l'entrata in vigore il nuovo codice dei contratti pubblici. Nel frattempo si continuano a normare specifici aspetti connessi all'affidamento delle opere (vedi oltre)



Semplificazione delle procedure di autorizzazione

Si ripropone per l'attuazione del PNRR lo storico problema dei tempi di attraversamento delle fasi di attuazione delle opere, soprattutto quando l'iter amministrativo è sottoposto ad autorizzazione da parte di autorità terze (Sovrintendenze, autorità ambientali, ecc.)



La questione del personale a disposizione del comparto

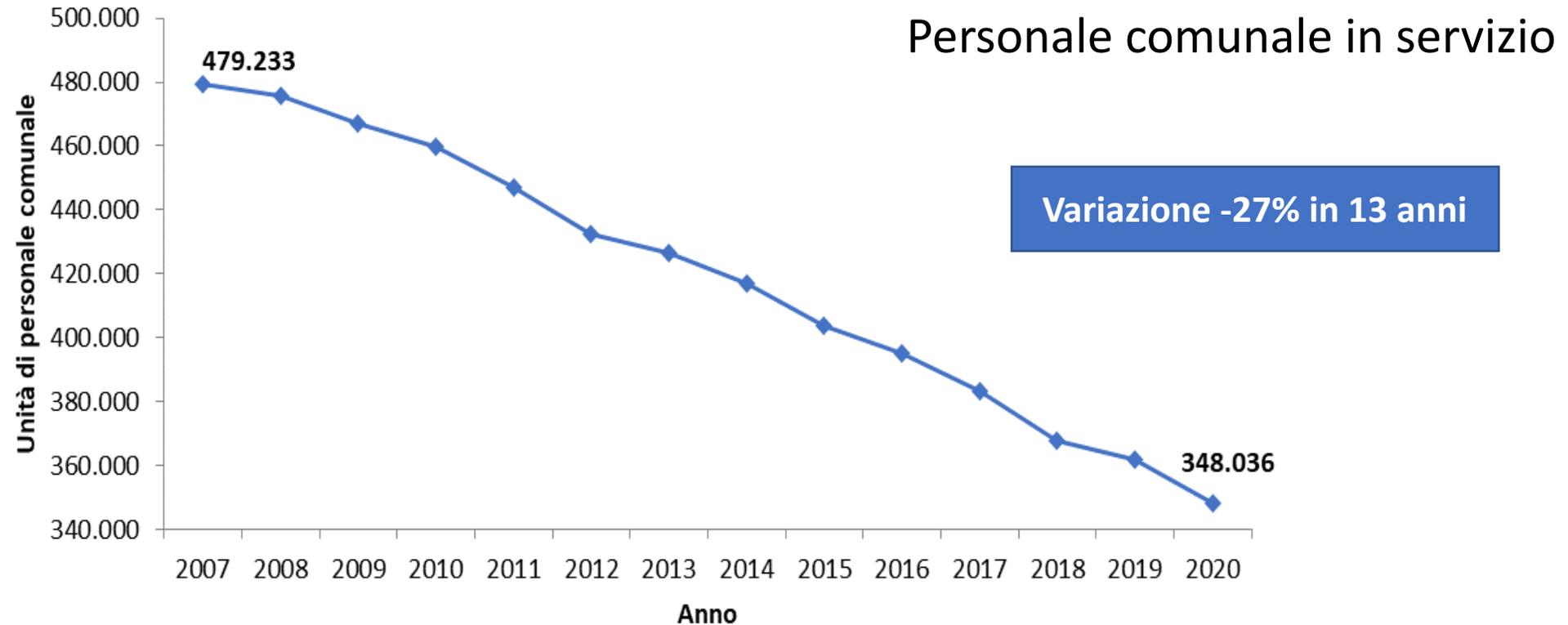
Il forte calo che ha registrato il personale negli ultimi anni non potrà essere compensato a breve-medio termine (vedi oltre)



Nuovi compiti assegnati ai soggetti attuatori del PNRR

Si fa qui riferimento, per esempio, a: 1) applicazione principio DNSH, 2) controllo indicatori comuni, 3) utilizzo di nuova piattaforma REGIS

Le forze in campo



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati MEF, anni vari

Quello che facciamo noi



Per rendere più efficace l'azione di tutti sarebbe necessario un **coordinamento delle rispettive azioni** ed un **monitoraggio continuo** sull'avanzamento dei progetti per tarare meglio gli interventi di supporto

Azioni IFEL 2023 attraverso il **Progetto Easy Investimenti** (in Convenzione con MEF e MINT):

- a) supporto tramite il **portale di servizio** o sul terreno, attraverso i **centri di competenza territoriale**;
- b) intervento speciale sul **DNSH**;
- c) azioni di disseminazione dei **Manuali operativi MEF-MINT** (piccole e medie opere, riqualificazione urbana, PUI)
- d) azioni di disseminazione circolare **monitoraggio indicatori comuni**;
- e) aggiornamenti **nuovo codice dei contratti pubblici**;
- f) azioni di **trasferimento competenze su PPP**, in collaborazione con il DIPE (per le misure pertinenti)
- g) laboratori di **lavoro collaborativo** su transizione digitale ed energetica, co-progettazione, ecc.
- h) potenziamento servizio di Q&A (**Easy call e Easy quesiti**) – **ASWERS CORNER**
- i) piano d'azione per i **Comuni marginali e interni**.

Adempimenti «aggiuntivi»: DNSH + REGIS



Nel corso del 2022 sono stati realizzati 10 webinar, che hanno raggiunto 4.090 utenti unici. Inoltre, a dicembre 2022 è stato pubblicato il primo dei cinque quaderni che compongono il Vademecum IFEL sul DNSH.

PARTE TERZA: IL SUPPORTO SU REGIS



Il PNRR dei Comuni: a che punto siamo

Le azioni a supporto del monitoraggio e della rendicontazione

05 Luglio 2023

Intervento di C. Di Nuzzo, Missione Italia, 5 luglio 2023

LE CIRCOLARI RGS

Circolare RGS n. 21 del 14.10.21

Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR

Circolare RGS n. 33 del 31.12.21

Nota di chiarimento su addizionalità, finanziamento complementare e obbligo di assenza del c.d. doppio finanziamento

Circolare RGS n. 4 del 18.01.22

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - Indicazioni attuative

Circolare RGS n. 9 del 10.02.22

Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR

Circolare RGS n. 27 del 21.06.22

Monitoraggio delle misure del PNRR

Circolare RGS n. 29 del 26.07.22

*Procedure finanziarie.....ma anche **modalità contabilizzazione EETT***

Circolare RGS n. 34 del 17.10.22

Indicatori comuni PNRR – Linee guida metodologiche per la rendicontazione

DNSH

Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (DNSH)

Circolare RGS n. 32 del 30.12.21

Circolare RGS n. 33 del 13.10.22

Le circolari più recenti

Circolare RGS n. 16 del 14.04.23

ReGiS – Sezione Procedure di aggiudicazione - Attestazione Verifiche affidamento

Circolare RGS n. 19 del 27.04.23

- **Emissione di manuali operativi delle misure**
- Circuiti finanziari semplici che garantiscano la pronta liquidità
- Le anticipazioni
- **Possibilità di inserire CUP e modificare importi**
- Tempistiche per la validazione dei rendiconti e per il pagamento
- Supporto delle Ragionerie Territoriali dello Stato

IL RUOLO DELLE RTS

- a) fornire **supporto** alle Amministrazioni locali titolari di interventi PNRR per l'espletamento degli adempimenti in tema di monitoraggio, controllo e rendicontazione degli interventi di loro responsabilità, in coerenza con le linee guida e gli indirizzi operativi delle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR e del Servizio Centrale PNRR;
- b) agevolare la divulgazione e l'efficace utilizzo delle funzionalità del sistema informativo ReGiS, di cui all'articolo 1, comma 1043, Legge 30 dicembre 2020, n. 178, per le attività di monitoraggio, controllo e rendicontazione in capo ai soggetti attuatori;
- c) supportare l'efficace attuazione dei controlli amministrativo-contabili in capo alle Amministrazioni locali titolari di interventi PNRR, anche con riferimento alle attività di prevenzione e contrasto alle frodi, al conflitto di interessi, al doppio finanziamento e alla verifica del c.d. titolare effettivo degli aggiudicatari/contraenti;
- d) fornire specifiche indicazioni per assicurare l'effettivo espletamento dei controlli antimafia previsti dalla normativa vigente;
- e) supportare la verifica del rispetto dei principi trasversali del PNRR con particolare riferimento al rispetto del DNSH;
- f) supportare il corretto raggiungimento dei Milestone e Target nelle tempistiche previste nell'Allegato alla CID e negli Operational Arrangements ove pertinenti con il singolo progetto di responsabilità dell'Amministrazione locale titolare di intervento PNRR;
- g) promuovere incontri, attività formative e divulgative per il personale dell'Ente locale su processi, procedure, sistemi di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi PNRR;
- h)
- i) segnalare tempestivamente, alla competente Amministrazione centrale titolare di misure PNRR e al MEF – Ragioneria Generale dello Stato – Servizio Centrale per il PNRR, eventuali criticità e ritardi che ostacolano l'esecuzione degli interventi ovvero il raggiungimento degli obiettivi programmati anche ai fini dell'attivazione dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12 del Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77;
- j)

I PROSSIMI PASSI...in collaborazione con ANCI-IFEL

Consapevolezza delle Amministrazioni centrali con «carico» maggiore di progettualità da gestire ed esigenza di migliorare l'attività in capo agli Enti locali per agevolare le attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo centrale.

1

Manuali

- **Aggiornamento manuali** per uniformare, tenendo conto della specificità della misura, gli adempimenti in capo agli Enti;
- **Supporto** alle Amministrazioni centrali per l'**emanazione dei manuali mancanti**;
- **Griglia** che evidenzia per ciascuna misura le specificità dei manuali.

2

Sito web

UNICO «raccogliatore»:

- **Estratto** di interesse **circolari** per gli Enti locali;
- **Referenti** Amministrazioni titolari;
- **Manuali operativi** ed elementi essenziali.

3

Rafforzamento supporto

Maggiore **coordinamento** RTS-Prefetture e **collaborazione** con le ANCI Regionali

Grazie per l'attenzione