



SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Bilancio

Ddl di conversione del decreto legge 7 maggio 2024, n. 60 recante *“Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione”*

AS 1133

Roma, 20 maggio 2024



Premessa: la Politica di Coesione

Il ciclo 2021-2027 della Coesione **in Europa può contare su un finanziamento di 392 miliardi di euro**. Rispetto al 2014-2020 il nuovo Accordo di Partenariato 2021-2027 dell'Italia è stato approvato con oltre 8 mesi di ritardo. La nuova programmazione con i 43 miliardi di provenienza europea e i co-finanziamenti nazionali, **in Italia ha un valore di 74 miliardi**.

Per quanto riguarda Città e Comuni, i punti di interesse nella programmazione italiana 2021-2027 sono i seguenti:

- come previsto dall'articolo 11 del Regolamento 1058/2011, **il FESR è dedicato per almeno l'8% della dotazione a sostenere interventi di Sviluppo Urbano Sostenibile**, con un aumento rispetto al 5% previsto nella programmazione precedente
- Ai Comuni capoluogo di Città Metropolitana è dedicato **il PN Metro che ha una dotazione di circa 3 miliardi** risultando più che triplicato rispetto alla programmazione precedente.
- Nel nuovo PN Metro sono coinvolti non solo i Comuni capoluogo di Città Metropolitana ma **anche 39 Città Medie del Sud** con una linea ad esse dedicata per azioni legate all'innovazione sociale per un valore complessivo di **circa 300 milioni**.
- **Ci sono poi le Strategie urbane previste dalle programmazioni regionali**, che prevedono iniziative di rigenerazione urbana in decine di Comuni prevalentemente di medie dimensioni e nelle relative aree funzionali, per **un valore complessivo che IFEL ha stimato in 2,1 miliardi di euro**.
- La **strategia nazionale per le aree interne** nel 2021-2027 vede un incremento del numero di Comuni coinvolti, che arrivano a **1.904 Comuni** in 124 Aree di progetto, in cui vivono 4.570.731 abitanti.

Da ricordare è **il programma Capacità per la Coesione** che prevede tra le altre cose **l'assunzione di 1674 unità di personale a tempo indeterminato** presso Comuni e loro Unioni, e 70 nelle Città Metropolitane. Alla manifestazione di interesse hanno risposto oltre 1800 tra Comuni, Unioni di Comuni e in questo momento sono in definizione i criteri per la ripartizione del personale rispetto alle richieste ricevute.

Ai fondi europei si affianca in Italia il **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)** che per il suo ciclo 2021-2027 può contare su risorse pari a circa 76 miliardi. In buona parte la programmazione di queste risorse avviene tramite gli **Accordi per la Coesione** istituiti con il DL SUD (DL 124/2023). Ad oggi sono stati stipulati **16 accordi con altrettante Regioni**, ma non risultano stipulati accordi con Ministeri.

Su questo occorre ricordare che il ruolo dei Comuni e delle Città deve essere rafforzato anche nel Fondo Sviluppo e Coesione. Abbiamo già osservato come **negli accordi con le Regioni non siano stati coinvolti i Sindaci** delle grandi città nonostante questo fosse previsto dal DL Sud. Crediamo che questi vadano rivisti con il coinvolgimento dei Sindaci, e auspichiamo che **negli accordi con i Ministeri vengano previsti fondi diretti per i Comuni in complementarità con il PNRR**.

Ad ogni modo, nei 4 Accordi ad oggi stipulati con le Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Molise) su un valore complessivo di 3,9 miliardi di euro a Comuni e Città risultano assegnati 967 milioni.

Considerazioni generali sul DL Coesione

Il Decreto Legge “Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione” è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 30 aprile 2024 ed è entrato in vigore l’8 maggio successivo. Si tratta di un **provvedimento previsto nel PNRR** dal target M1C1-14bis che, introdotto in sede di riprogrammazione, prevede entro il 30 marzo 2024 l’approvazione di una riforma per l’accelerazione dell’implementazione della Politica di Coesione.

Anche in questo provvedimento si ritrova l’indirizzo più volte fatto proprio dalla Commissione Europea e dal Governo che muove verso **una visione integrata degli strumenti di investimento: Politica di Coesione, Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, PNRR**. Proprio per l’importanza di questa visione integrata la prima e più importante esigenza che esprimiamo riguarda **il pieno coinvolgimento dei Comuni nella governance, a partire dalla Cabina di Regia**. Si deve infatti tenere conto del ruolo centrale svolto da Comuni e Città nell’attuazione di tutti i programmi di investimento a partire dal PNRR. A questo proposito è sempre bene ricordare come **i Comuni siano i principali investitori pubblici**. Pertanto la prima modifica che chiediamo nel testo è la **previsione esplicita nella norma della presenza quale componente della Cabina di Regia del Presidente dell’ANCI** o suo delegato.

Un aspetto da evidenziare criticamente, anche rispetto all’esigenza di tendere al “modello PNRR, riguarda l’assenza di disposizioni relative ai soggetti attuatori. Preoccupa pertanto **l’eccesso di discrezionalità nell’individuazione dei soggetti attuatori da parte delle Amministrazioni titolari**, laddove invece uno dei fattori di velocizzazione del PNRR è stata la chiara individuazione di essi fin dalle prime fasi di programmazione. Si rileva l’assenza di un regime che riguarda compiti e responsabilità di Amministrazioni titolari e soggetti attuatori che ha invece caratterizzato il PNRR.

Per quanto riguarda l’individuazione di settori strategici, e **si sottolinea come i settori individuati dal decreto siano di diretto interesse dei Comuni**. In particolare **sul tema dei rifiuti i Comuni dovrebbero avere un ruolo centrale in quanto soggetti attuatori**. Quella dei rifiuti è certamente una grande emergenza, in particolare in alcune aree del Mezzogiorno.

ANCI **condivide l’obiettivo di velocizzare la Politica di Coesione**, anche alla luce di dati che evidenziano come essa sia caratterizzata storicamente da ritardi che si susseguono nel tempo. I dati MEF-IGRUE aggiornati al 31 dicembre 2023 mostrano **per il ciclo di programmazione 2021-2027 impegni pari al 5,8% delle risorse e pagamenti pari allo 0,7%** delle risorse complessive. Esiste quindi una evidente necessità di iniziative per l’accelerazione dell’attuazione, ma resta da verificare l’efficacia delle previsioni contemplate dal Decreto.

Il fatto che nel 2024 molti interventi del ciclo in corso delle Politiche di Coesione non siano stati individuati è un tema centrale, essendo il tempo una variabile non influente rispetto all’efficacia e alla qualità degli interventi che vengono previsti. Si può a questo proposito osservare come **nel giro di un anno nell’ambito del PNRR siano state assegnate a Comuni e Città risorse per circa 40 miliardi di euro**, con la contestuale individuazione dei progetti. Secondo le analisi di IFEL-ANCI, i primi bandi PNRR per i Comuni sono stati emessi 4 mesi dopo l’approvazione del Piano in sede europea. Nel ciclo 2014-2020 della

Politica di Coesione, per converso, **i tempi per l'emissione dei bandi regionali rivolti ai Comuni sono andati dai 16 mesi ai 3 anni e mezzo.**

Si ritiene dunque che quello del PNRR, al netto di criticità e limiti più volte evidenziati da ANCI, rappresenti **un modello a cui tendere per quanto riguarda le assegnazioni rapide e dirette con la massima riduzione possibile dei passaggi burocratici.** Si apprezza in questo senso l'individuazione dei settori strategici, e di interventi strategici sottoposti a monitoraggio rafforzato. Ravvisiamo in proposito un elemento d'interesse nella previsione di meccanismi di premialità per le i Programmi Regionali che rispettino i cronoprogrammi degli interventi prioritari, e **auspichiamo l'introduzione di meccanismi analoghi anche per i Programmi Nazionali.**

Altro aspetto positivo del PNRR e di cui si auspica l'estensione alle Politiche di Coesione è il rapporto di collaborazione e controllo reciproco che si è attivato tra Amministrazioni titolari e soggetti attuatori, con la **responsabilizzazione di tutti gli attori al rispetto di target e milestones.**

Accogliamo con favore alcune previsioni di investimento per i Comuni, quali l'incremento del Fondo per i Comuni Marginali e la previsione di nuove risorse per le infrastrutture per lo sport nelle scuole e per arredi negli asili nido e scuole dell'infanzia.

Sull'articolo 11 che istituisce il **Fondo Perequativo Infrastrutturale per il Mezzogiorno** è fondamentale per ANCI **visionare la ricognizione ai sensi dell'art.22 comma 1 della 1.42/2009 che risulta essere stata già effettuata** in sede tecnica ma non resa pubblica. Sullo stesso fondo chiediamo **che le grandi Città siano tra le amministrazioni responsabili** dei progetti.

Si ritiene fondamentale che in fase di conversione nella norma **siano chiarite le finalità e le modalità di applicazione dell'art.32** nel quale si prevede l'individuazione di interventi di rigenerazione urbana nell'ambito del **PN Metro Plus e Città Medie Sud.** La norma non chiarisce come questa previsione impatti sulla **programmazione già effettuata dai Comuni**, che hanno già predisposto i propri Piani Operativi per l'attuazione del Programma. **Rivedere la programmazione rischierebbe dunque di provocare ritardi** contravvenendo alle finalità del decreto. Si richiedono quindi chiarimenti in merito. Si auspica una formulazione più chiara su finalità e modalità attuative della norma e si propone un emendamento in questo senso.

In ultimo, si ritiene opportuno che questo decreto sani una criticità aperta con il DL PNRR che ha individuato **scadenze per i progetti cosiddetti "medie e piccole opere" che ne stanno mettendo a rischio l'attuazione.** In particolare si ritiene opportuna una proroga al 31 luglio 2024 delle scadenze per l'aggiudicazione delle medie opere di cui al comma 143 l. 145/2018. Allo stesso modo, si ritiene opportuno posporre al 31 luglio la scadenza del 30 aprile per l'inserimento su Regis dei CUP delle Piccole Opere così come prevista dall'art.33 comma 1 del DL 19/2024.

I contenuti in sintesi

Si riportano di seguito i principali contenuti del decreto di interesse:

- al Capo 1 l'individuazione di alcuni **settori strategici di intervento** per la Politica di Coesione e, nell'ambito di questi settori, la selezione ad opera della Autorità di Gestione

(regioni e ministeri) di **interventi prioritari** sui quali saranno attivati un monitoraggio rafforzato e meccanismi di premialità. All'art. 3 si ampliano le competenze della **Cabina di Regia del Fondo Sviluppo e Coesione** estendendole anche ai finanziamenti europei e attribuendole funzioni di coordinamento tra politica di coesione, PNRR e FSC.

- Al Capo 2 sono previste disposizioni per lo sviluppo e la coesione territoriale, con particolare riferimento all'attivazione di un **“Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno”** (ridenominazione del “fondo perequativo infrastrutturale” di cui all'art.22 comma 1ter 1.42/2009).
- Il Capo 3 prevede disposizioni per lo sviluppo e la coesione territoriale, tra cui una ricognizione sullo stato di attuazione dei **Contratti Istituzionali di Sviluppo** e la previsione di una nuova governance per essi, **l'integrazione del Fondo per i Comuni Marginali** (120 milioni) e una estensione dei termini per l'utilizzo delle risorse.
- Il Capo 4 prevede disposizioni in materia di lavoro consistenti prevalentemente in **incentivi alle imprese** di diverso tipo. Molti di questi incentivi sono attivati in coerenza con il Piano Strategico della ZES Sud in fase di formulazione, e che in questo DL si prevede venga approvato entro il 31 luglio 2024 (art.4 comma 7). La fonte finanziaria è prevalentemente il PN (Programma Nazionale) Giovani, Donne e Lavoro 2021-2027.
- Il Capo 5 prevede Disposizioni in materia di istruzione, università e ricerca. Tra le altre disposizioni, si prevede **l'integrazione delle misure PNRR per la scuola**: per le infrastrutture per lo sport nelle scuole (200 milioni) e per gli arredi urbani negli asili nido e scuole per l'infanzia (100 milioni).
- Il Capo 6 prevede disposizioni in materia di investimenti, tra cui di interesse dei Comuni è l'art.32 che prevede l'individuazione nell'ambito del **PN Metro Plus** di rigenerazione urbana.
- Il Capo 7 prevede disposizioni in materia di cultura con la previsione di un decreto per l'individuazione degli interventi finanziati con il **Programma Nazionale Cultura** 2021-2027 (fondi europei).

Le proposte emendative

- ✓ **Inclusione di ANCI nella Cabina di Regia.**

Art. 3 (Cabina di regia)

All'art.3 comma 1 dopo le parole “province autonome di Trento e di Bolzano” sono aggiunte le parole “e gli Enti Locali”,

All'art.3 comma 2 dopo le parole “province autonome di Trento e di Bolzano” sono aggiunte le seguenti parole: “e dal Presidente dell'ANCI”.

Motivazione

*L'art.3 prevede che la Cabina di Regia del FSC istituita con art.1 comma 703 lettera c) della l.190/2014 assuma le funzioni di "sede di confronto per un'efficace attuazione della politica di coesione". Ad oggi, sebbene la legge istitutiva non preveda la presenza di ANCI nella composizione della Cabina di Regia, tale presenza è prevista nel suo DPCM istitutivo (del 25 febbraio 2016). Vista la rilevanza trasversale attribuita alla Cabina di Regia dal decreto in particolare con riferimento al coordinamento tra PNRR, politica di Coesione e FSC, **si ritiene essenziale e imprescindibile la presenza di ANCI nella sua composizione**, in rappresentanza delle Amministrazioni comunali che sono il principale investitore pubblico nel Paese.*

✓ **Attribuzione alla Cabina di Regia di competenze in materia di interventi prioritari**

All'art.3 comma 1 dopo la lettera d) aggiungere la seguente lettera:

e) "approva l'elenco degli interventi prioritari di cui all'art.4 nell'ambito dei settori strategici indicati all'art.2"

Motivazione

L'art. 2 individua i settori strategici oggetto della Politica di Coesione in ambiti operativi di stretta competenza gestionale degli Enti Locali. Basti pensare a rifiuti, trasporti, mobilità sostenibile. Nella sua formulazione attuale, il decreto non prevede in alcun passaggio il coinvolgimento di Comuni e Città nell'individuazione degli interventi prioritari nei suddetti ambiti. Pertanto, si ritiene opportuno che alla Cabina di Regia (integrata con la presenza di ANCI nella sua composizione) sia attribuita la competenza di approvare gli interventi prioritari individuati dalle Amministrazioni titolari dei programmi della politica di coesione.

✓ **Convocazione della Cabina di Regia per l'approvazione degli interventi prioritari**

Articolo 4

(Individuazione degli interventi prioritari nei settori strategici della politica di coesione europea)

All'art.4 comma 4 primo periodo, dopo le parole "articolo 5" aggiungere: "e provvede a convocare la Cabina di Regia di cui all'art.3 del presente decreto per l'approvazione di essi".

Motivazione

Per armonizzare l'articolo 4 rispetto all'approvazione degli interventi prioritari da parte della Cabina di Regia così come prevista dall'emendamento precedente, si specifica che il Dipartimento per le Politiche di Coesione procede alla convocazione di essa per detta approvazione.

✓ **Coinvolgimento della Cabina di Regia nell'individuazione di azioni di rafforzamento amministrativo**

Articolo 6

(Disposizioni in materia di rafforzamento della capacità amministrativa)

- a) *All'art.6, comma 1 dopo le parole "a valere sulle risorse rese all'uopo disponibili da detto programma" aggiungere le seguenti parole "sentita la Cabina di Regia di cui all'art.3";*
- b) *All'articolo 6 comma 2 sostituire le parole "30 giugno 2024" con le parole "30 settembre 2024"*

Motivazione

L'emendamento di cui alla lettera a) è motivato dalla necessità di coinvolgimento delle rappresentanze delle Amministrazioni locali nell'individuazione delle azioni di rafforzamento amministrativo. Pertanto, si prevede che sia consultata per l'individuazione di esse la Cabina di Regia di cui all'art.3 con la composizione integrata come da emendamento proposto da ANCI.

L'emendamento di cui alla lettera b) riguarda il cosiddetto "Concorso Coesione" (assunzioni al sud per 2.800 unità di personale) e i 67 milioni stanziati dal comma 7 art.31bis DL 152/2021 per il reclutamento di alte professionalità nelle Amministrazioni del Sud (in maggior parte Comuni). Il decreto nella sua formulazione attuale prevede il disimpegno delle risorse per chi non abbia proceduto a stipulare i contratti entro il 30 giugno 2024. Pur essendo comprensibile l'introduzione di una scadenza a fronte dell'inutilizzo di parte delle risorse, si ritiene che questa debba consentire a chi ne abbia intenzione di procedere con il reclutamento.

- ✓ **Inclusione delle grandi Città tra le amministrazioni responsabili "Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno".**

Articolo 11

(Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale per il Mezzogiorno)

All'articolo 11 comma 3 lettera b) dopo le parole "l'amministrazione statale o regionale" aggiungere le seguenti parole: "o l'amministrazione di Comune capoluogo di Città Metropolitana".

Motivazione

L'emendamento è finalizzato all'inclusione delle grandi Città tra le amministrazioni responsabili della selezione degli interventi del "Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno". Ciò in quanto il decreto attribuisce una nuova denominazione al "Fondo perequativo infrastrutturale" previsto dall'art.22 della l.42/2009. La disciplina di cui all'art.11 è in parte sovrapponibile alla precedente salvo alcuni aspetti salienti. Il più rilevante di questi è che il riparto non sarà più tra Ministeri competenti (quindi di tipo settoriale), ma tra le 8 Regioni del mezzogiorno, pur potendo finanziare (progettazione ed esecuzione) opere negli stessi settori previsti dalla vecchia norma. Si prevede che le opere finanziate siano individuate con DPCM su proposta del Ministro per il Sud di concerto con MIT e MEF e previa intesa in Conferenza Unificata. Le opere devono essere coerenti con il

Piano Strategico ZES. Le opere sono individuate tenendo conto di una ricognizione effettuata ai sensi dell'art.22 comma 1 della l.42/2009 che risulta essere stata già effettuata in sede tecnica ma non resa pubblica. È fondamentale poter visionare tale ricognizione.

- ✓ **Passaggio in Cabina di Regia del DM che disciplina la governance dei Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS).**

Articolo 12

(Disposizioni in materia di contratti istituzionali di sviluppo)

All'articolo 12 comma 3 dopo le parole "sentito il Ministro dell'economia e delle finanze" aggiungere le seguenti parole "sentita la Cabina di Regia di cui all'art.3 del presente decreto".

Motivazione

L'emendamento ha la finalità di coinvolgere la Cabina di Regia di cui all'art.3 del decreto (integrata con la presenza di ANCI nella composizione) nella formulazione del decreto ministeriale che disciplina la governance dei Contratti Istituzionali di Sviluppo. La norma prevede che sia emanato un Decreto del Ministro per il Sud sentito il MEF per la nuova disciplina dei CIS. Si ritiene che ai fini del coordinamento dei programmi di investimento che le sono attribuite, sia coinvolta la Cabina di Regia di cui all'art. 3.

- ✓ **Rafforzamento del ruolo delle Città nell'individuazione di nuovi interventi PN Metro Plus.**

Articolo 32

(Disposizioni in materia di interventi di rigenerazione urbana e di contrasto al fenomeno del disagio socio - economico e del disagio abitativo)

All'articolo 32 comma 1 le parole "provvede, sentiti i Comuni capoluogo delle Città metropolitane, all'individuazione di iniziative" sono sostituite con le seguenti parole: "ove necessario può, su richiesta dei Comuni capoluogo delle Città metropolitane, procedere all'individuazione di iniziative".

Motivazione

L'emendamento ha la finalità di chiarire come debba essere salvaguardata la programmazione e la realizzazione già in essere degli interventi finanziati a valere su risorse PN Metro Plus. La norma, infatti, non chiarisce come questa previsione impatti sulla programmazione già effettuata dai Comuni, che hanno già predisposto i propri Piani Operativi per l'attuazione del Programma. Si propone dunque una formulazione più chiara su finalità e modalità attuative della norma che non pregiudichi la titolarità dei Comuni nell'individuazione delle iniziative oggetto dell'art. 32.

- ✓ **Coinvolgimento della Cabina di Regia nella definizione del Programma Nazionale Cultura.**

Articolo 34
(Programma nazionale cultura)

All'art.34 comma 1 dopo le parole "con decreto del Ministro della cultura, adottato di concerto con il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR", si aggiungono le seguenti parole "sentita la Cabina di Regia di cui all'art.3"

Motivazione

L'emendamento è finalizzato al coinvolgimento nella programmazione degli interventi del Piano Nazionale Cultura della Cabina di Regia integrata dalla presenza di ANCI.

✓ **Proroga termini medie e piccole opere**

Dopo l'articolo 37 è aggiunto il seguente articolo:

Art.37 bis
(Proroga termini piccole e medie opere)

Al Decreto-Legge 2 marzo 2024 n.19 convertito con modificazioni dalla L. 29 aprile 2024, n. 56, sono apportate le seguenti modifiche:

1. All'articolo 32, comma 1, lett. f), punto 2) aggiungere infine il seguente periodo: "Inoltre, i termini di cui al primo periodo, in corso alla data del 31 dicembre 2023, o comunque in scadenza fino al 31 maggio 2024 sono prorogati fino al 31 luglio 2024 e comunque, di tre mesi rispetto al termine ordinariamente previsto"

2. All'art.33 comma 1 lettera c) le parole "30 aprile 2024" sono sostituite dalle seguenti parole: "31 luglio 2024".

3. All'art.33 comma 1 lettera g) le parole "31 maggio 2024" sono sostituite dalle seguenti parole: "30 settembre 2024" e alla fine aggiungere il seguente periodo: "Non si provvede a revoca se alla scadenza di cui al comma 31 bis nel sistema di monitoraggio e rendicontazione di cui al comma 35 sia registrata un'aggiudicazione dei lavori, fermo restando il rispetto del termine unico di conclusione dei lavori di cui al comma 32"

Motivazione

Questo emendamento sana una criticità relativa alle scadenze delle cosiddette "medie e piccole opere" che ne stanno mettendo a rischio l'attuazione. In particolare si ritiene opportuna una proroga al 31 luglio 2024 (o comunque di tre mesi) delle scadenze per l'aggiudicazione delle medie opere di cui al comma 143 l. 145/2018. Allo stesso modo, si ritiene opportuno posporre al 31 luglio la scadenza del 30 aprile per l'inserimento su Regis dei CUP delle Piccole Opere così come prevista dall'art.33 comma 1 del DL 19/2024. Si ritiene altresì opportuno salvaguardare dal definanziamento i progetti che alla stessa data abbiano registrato su Regis un affidamento dei lavori, anche qualora con ritardo rispetto alle scadenze previste rispetto alla norma originaria.