

Contratti pubblici e PNRR

Norme di semplificazione e accelerazione

30 maggio 2023



relatore

Avv. Niccolò Travia

Programma



- 1 Introduzione: il PNRR e il ruolo dei Comuni nell'attuazione del PNRR
- 2 Norme di semplificazione e accelerazione nell'attuazione del PNRR
- 3 Criticità e soluzioni specifiche per i Comuni
- 4 Conclusioni

RISORSE DESTINATE ALL'ITALIA

Nell'ambito dell'iniziativa Next Generation EU, l'Italia ha ricevuto risorse afferenti al **Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF)** per un importo complessivo pari a € 191,5 miliardi da impiegare nel periodo 2021-2026 attraverso l'attuazione del PNRR (di cui € 68,9 Mld di sovvenzioni e € 122,6 Mld di prestiti)*.

Al fine di finanziare tutti i progetti ritenuti validi e in linea con la strategia del PNRR Italia:

- parte delle risorse sono state stanziate tramite il **Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)** per 15,6 mld di €;
- è stato istituito un **Fondo Nazionale Complementare**, per un importo complessivo pari a 30,6 mld di €;
- risorse pari a 13 mld di € sono state assegnate per il tramite del **Fondo React EU**.

191,5 Mld di €
DISPOSITIVO DI RIPRESA
E RESILIENZA (PNRR)

51,4 Progetti in essere
15,6 FSC

13 Mld di €
FONDO REACT EU

30,6 Mld di €
FONDO NAZIONALE
COMPLEMENTARE



*Il primo 70 per cento delle sovvenzioni è già fissato dalla versione ufficiale del Regolamento RRF, mentre la rimanente parte verrà definitivamente determinata entro il 30 giugno 2022 in base all'andamento del PIL degli Stati membri registrato nel 2020-2021.

IL PNRR - ITALIA: 6 MISSIONI PER 6 PRIORITÀ

Il PNRR contiene un pacchetto coerente di **riforme strutturali e investimenti** per il periodo 2021-2026 articolato in sei **settori d'intervento prioritari** e obiettivi:



TRANSIZIONE DIGITALE

Promuovere e sostenere la trasformazione digitale del Paese e l'innovazione del sistema produttivo e investire in due settori chiave per l'Italia: turismo e cultura



ISTRUZIONE E RICERCA

Rafforzare il sistema educativo, le competenze digitali e STEM, la ricerca e il trasferimento tecnologico



TRANSIZIONE VERDE

Migliorare la sostenibilità e la resilienza del sistema economico assicurando una transizione equa e inclusiva



INCLUSIONE E COESIONE

Facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, anche attraverso la formazione, e rafforzare le politiche attive del lavoro; favorire l'inclusione sociale



INFRASTRUTTURE PER LA MOBILITÀ SOSTENIBILE

Sviluppo razionale di una infrastruttura di trasporto moderna sostenibile ed estesa a tutte le aree del Paese





SALUTE E RESILIENZA

Rafforzare la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, modernizzare e digitalizzare il sistema sanitario e garantire equità di accesso alle cure

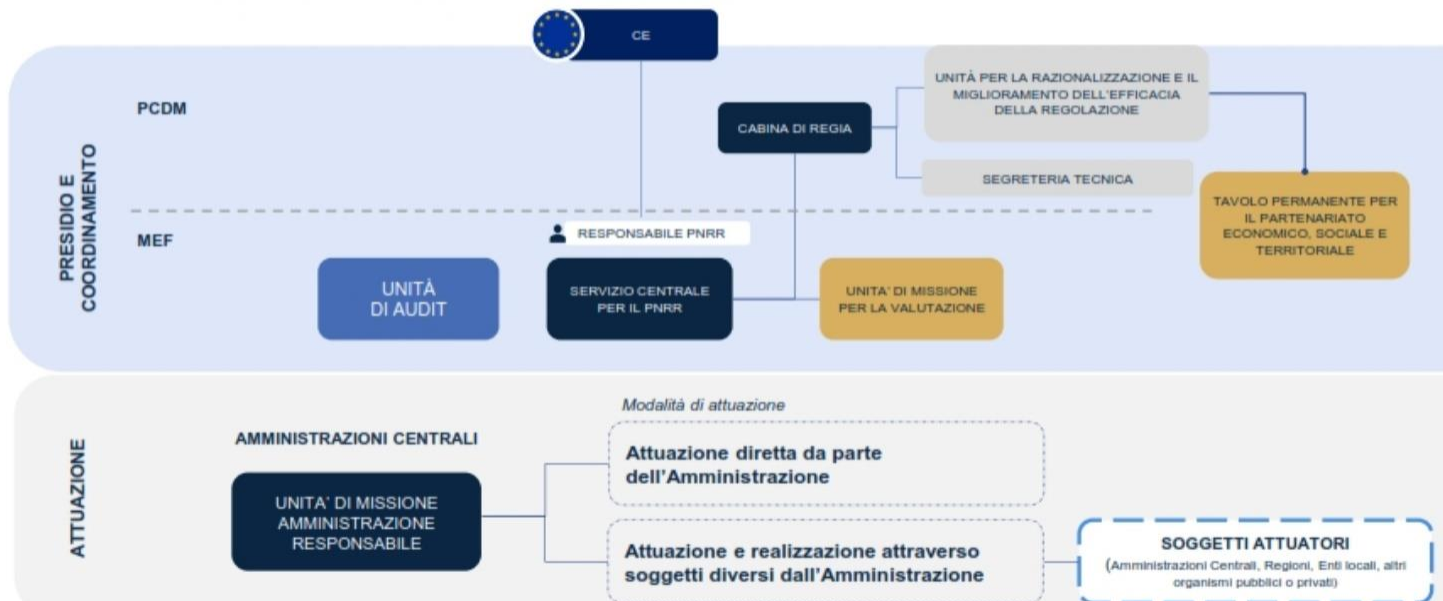
TRAGUARDI & OBIETTIVI - Cronoprogramma

L'Italia potrà richiedere ed ottenere dalla CE i **finanziamenti** spettanti su **base semestrale** solo a fronte dell'effettivo **conseguimento** dei **traguardi** e degli **obiettivi intermedi**, secondo una sequenza temporale predefinita e concordata con le Istituzioni europee, che impone tempi di realizzazione stringenti, molto più rapidi di quelli usuali. Si riporta di seguito un **quadro sintetico degli obiettivi quantitativi** e dei **traguardi intermedi**, suddivisi per annualità.

ANNI	 N° TRAGUARDI EU	 N° OBIETTIVI EU	TOTALE (T&O EU)
2021	49	2	51
2022	83	17	100
2023	43	53	96
2024	21	68	89
2025	10	60	70
2026	7	114	121
Totale	213	314	527

IL MODELLO ORGANIZZATIVO DEL PNRR

Al fine di garantire l'efficace attuazione del PNRR e il conseguimento di Traguardi e Obiettivi, con la **Legge n. 108 del 29 luglio 2021** (ex Decreto Legge n. 77 del 31 maggio 2021), è stato definito un modello Organizzativo articolato su **2 livelli di gestione** (presidio e coordinamento, attuazione delle misure) che favorirà le interlocuzioni con la CE in tutte le fasi di **attuazione, controllo e rendicontazione** conseguenti al pieno conseguimento di Traguardi e Obiettivi.



PRESIDIO DEL PNRR



Cabina di Regia



Presidente del Consiglio dei Ministri



Presidenza del Consiglio dei Ministri



Indirizzi per l'attuazione PNRR e relazione alle Camere



Art. 2 del Decreto Legge n. 108 del 29 luglio 2021

Istituito presso la **Presidenza del Consiglio dei ministri**, è designato ad **analizzare l'avanzamento del Piano e i progressi compiuti (traguardi e obiettivi)**, e a confrontarsi con il partenariato territoriale, economico e sociale mediante il Tavolo permanente. Inoltre, aggiorna periodicamente il PCM sullo stato di avanzamento degli **interventi del PNRR** e propone l'eventuale attivazione **dei poteri sostitutivi**, ai sensi dell'art. 12 della L. 108/21 **in caso di ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti da parte dei Soggetti attuatori.**

PRESIDIO DEL PNRR



Tavolo Permanente
Partenariato economico,
sociale e territoriale



Rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome e Enti locali



Funzioni consultive sull'attuazione del PNRR



Art. 3 della Legge n. 108 del 29 luglio 2021

Esercita **funzioni consultive** nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR e **effettua segnalazioni** alla Cabina di Regia e al Servizio centrale per il PNRR in relazione ad ogni profilo ritenuto rilevante ai fini della realizzazione del Piano, al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

PRESIDIO DEL PNRR



Servizio Centrale PNRR



Referente Unico PNRR per la CE



Direzione Generale con 6 Uffici dirigenziali



Sorveglianza, coordinamento della gestione, monitoraggio, controllo, rendicontazione e gestione finanziaria del Piano



Art. 22 Reg. Ue 241/2021
Art. 6 della Legge n. 108 del 29 luglio 2021

Rappresenta il **punto di contatto nazionale** per l'attuazione del PNRR e si articola in **sei uffici** per la gestione e attuazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo, gestione del Fondo di Rotazione del NGEU-Italia e dei connessi flussi finanziari. Coordina l'attuazione in Italia del PNRR supportando le Amministrazioni nelle relative attività. Cura i rapporti con le strutture di coordinamento PNRR delle singole Amministrazioni e con la cabina di regia del PNRR. Gestisce il portale del PNRR

PRESIDIO DEL PNRR



Unità di Audit



MEF – RGS - IGRUE



Ufficio dirigenziale di livello non generale



Audit di sistema, di operazione e di performance su traguardi&obiettivi



Art. 22 Reg. Ue 241/2021
Art. 7 della Legge n. 108 del 29 luglio 2021

Effettua le **verifiche di sistema**, le **verifiche delle operazioni** e le **verifiche delle performance** (*traguardi & obiettivi*). Inoltre, predispone un **Piano d'indagine generale** (**Audit Planning Memorandum**), che definisce gli obiettivi, l'estensione ed il cronoprogramma delle attività di controllo.

PRESIDIO DEL PNRR



Unità di Valutazione



Unità di missione



2 Uffici di livello dirigenziale di livello non generale



Valutazione in itinere ed ex post e coerenza traguardi&obiettivi



Art. 1 comma 1050 della L. 178/2020
Art. 19 e 20 del Reg. UE 241/2021
Art. 7 della Legge n. 108 del 29 luglio 2021

Ha il compito di **accompagnare** l'attuazione del Piano: a) verificando **la coerenza di indicatori, traguardi e obiettivi** previsti dal PNRR; b) valutando il loro conseguimento per supportare il servizio centrale nel processo di rendicontazione alla CE. Inoltre, predispone i **rapporti di valutazione sul conseguimento degli obiettivi** del PNRR, contribuendo all'analisi della qualità dei dati del sistema di monitoraggio del Piano.

ATTUAZIONE DEL PNRR



Amministrazione centrale
titolare di intervento PNRR



Referente Unico Amministrazione



Unità di Missione dirigenziale generale con al massimo 3
uffici dirigenziali



Monitoraggio, rendicontazione e controllo delle riforme



Art. 8 della Legge n. 108 del 29 luglio 2021

Amministrazioni o Organismi di diritto pubblico a cui fanno capo una o più Misure e sono responsabili della **gestione finanziaria**, del **monitoraggio** e dell'**avanzamento complessivo** delle misure assegnate, del **controllo** sul livello di conseguimento di **traguardi&obiettivi** e della **rendicontazione** verso la Struttura di servizio centrale per il PNRR.

ATTUAZIONE DEL PNRR



Soggetti Attuatori



In base alla tipologia di misura ed al settore di intervento: a) Amministrazioni centrali; b) Regioni, Province autonome di Trento e di Bolzano/ Enti locali; c) Società pubbliche/private; d) altri Enti pubblici.



Operano in condizioni di **autonomia organizzativa**, secondo le regole dei rispettivi ordinamenti, ferme restando il rispetto delle regole specifiche del PNRR



Realizzazione operativa degli interventi



Art. 9 della Legge n. 108 del 29 luglio 2021

I soggetti attuatori hanno la **responsabilità della realizzazione operativa degli interventi**: avvio, esecuzione, monitoraggio e rendicontazione. Possono essere Amministrazioni centrali, Regioni, Enti locali, ovvero altri organismi pubblici o privati a seconda della natura e del settore di riferimento dell'intervento.

Attuazione dei singoli interventi del PNRR



Le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali sono responsabili dell'attuazione dei singoli interventi.



Si utilizzano le strutture e le procedure già esistenti, ma vengono introdotte misure di semplificazione e rafforzamento organizzativo.



Il recente decreto legislativo del 13/2023 rafforza e riorganizza la governance per garantire l'attuazione del Piano.

Enti locali Soggetti Attuatori/Beneficiari

accedono ai
finanziamenti

ricevono, di norma, direttamente dal MEF
le risorse occorrenti per realizzare i progetti

devono realizzare gli interventi nel rispetto delle norme
vigenti e delle regole specifiche stabilite per il PNRR

devono rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e
controllo e concorrere al conseguimento di traguardi e obiettivi



RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITA' AMMINISTRATIVA



POTENZIAMENTO DELLE PERSONE

L. 108/2021

- Supporto Servizio centrale PNRR a cura di esperti Sogei e Studiare Sviluppo
- Supporto operativo per Soggetti Attuatori assicurato da società pubbliche e Enti in House

L. 113/2021

- Collaborazione di 1000 professionisti a supporto di Regioni ed Enti Locali
- 338 Unità in PCM per la trasformazione digitale della PA



MODELLI & STRUMENTI

L. 178/2020

- Sistema Informativo ReGIS per la gestione multilivello del PNRR

L. 108/2021

- Linee Guida e Modelli operativi redatti dal Servizio Centrale per le Amministrazioni responsabili
- Contratti e Accordi Quadro Consip

L. 113/2021

- Analisi e studi di Formez PA per l'individuazione di processi performanti e delle procedure migliori



SEMPLIFICAZIONI NORMATIVE

L. 108/2021

- Poteri sostitutivi
- Superamento del dissenso
- Iter speciale Grandi Opere
- Altre semplificazioni in tema ambientale

Azioni di rafforzamento della capacità amministrativa

**Circolare RGS n. 4 del 18
gennaio 2022**

**decreto-legge n. 80 del 2021, convertito,
con modificazioni, dalla legge n. 113 del
2021**

**decreto 14 ottobre 2021 "Modalità per l'istituzione degli elenchi dei professionisti
e del personale in possesso di un'alta specializzazione per il Pnrr", in attuazione di
quanto previsto dal decreto "Reclutamento" (DI 80/2021)**



Poteri sostitutivi

- Necessità di garantire l'esecuzione tempestiva degli interventi finanziati con i fondi del PNRR/PNC e il raggiungimento degli obiettivi programmati.
- Previsione di attivazione dei poteri sostitutivi, in conformità all'articolo 12 del decreto legislativo n. 77/2021 (convertito in Legge n. 108/2021).
- La norma si applica nel caso di mancato rispetto degli obblighi e impegni da parte dei soggetti attuatori.
- Gli obblighi e gli impegni comprendono anche il mancato avvio dei progetti, i ritardi, l'inerzia o le deviazioni nell'esecuzione dei progetti o interventi.
- Il Presidente del Consiglio dei Ministri può assegnare al soggetto attuatore interessato un termine di massimo quindici giorni per adottare le misure necessarie.
- In caso di persistente inerzia, il Consiglio dei Ministri può individuare un'amministrazione, un ente, un organo o un ufficio responsabile o nominare uno o più commissari ad acta che agiranno in via sostitutiva e avranno il potere di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari per l'esecuzione dei progetti e degli interventi.



Controllo e gestione delle risorse



Ogni Amministrazione responsabile dell'attuazione degli interventi effettua controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese



Vengono adottate tutte le misure necessarie per prevenire, correggere e sanzionare eventuali irregolarità e utilizzi impropri delle risorse.



Le Amministrazioni adottano iniziative per prevenire frodi, conflitti di interesse e il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi.



Sono responsabili dell'avvio delle procedure di recupero e restituzione delle risorse utilizzate indebitamente o oggetto di frode o doppio finanziamento.

Controlli e rendicontazione finanziaria



Gli atti, i contratti e i provvedimenti di spesa adottati dalle Amministrazioni sono sottoposti a controlli di legalità e amministrativo-contabili.



È garantita la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una contabilità separata per l'utilizzo delle risorse del PNRR.



Tutti gli atti e la documentazione giustificativa sono conservati su supporti informatici adeguati e resi disponibili per le attività di controllo e audit.

Supervisione generale e rendicontazione delle spese



Le amministrazioni centrali svolgono una supervisione generale sull'effettiva attuazione degli investimenti e riforme previsti dal PNRR.



Rendicontano le spese relative e i target e milestone raggiunti.

Il controllo concomitante della Corte dei Conti

modalità di controllo
prevista dall'art. 22
del d.l. 76/2020

istituito il Collegio
del controllo
concomitante

interviene in itinere
durante l'attuazione di
un piano, programma
o progetto



Norme di semplificazione e accelerazione per i Comuni

D.L. 76/2020

D.L. 77/2021

D.L. 13/2023

Norme di semplificazione e accelerazione per i Comuni

D.L. 76/2020

ha ridotto in maniera significativi i tempi di affidamento dei contratti pubblici

D.L. 77/2021

procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara
+ art. 125 del c.p.a

D.L. 13/2023

affidamento di progettazione e lavori sulla base del solo PFTE con conferenza dei servizi semplificata e VIA + diniego propositivo

Aggregazioni e centralizzazione delle committenze

- comuni non capoluogo di provincia —
- art. 37, co. 4, D.lgs. n. 50/2016 —
- acquisizione di lavori, servizi e forniture in attesa del nuovo sistema di qualificazione —

- 1 direttamente e autonomamente (forniture e servizi max 40k, lavori max 150k)
- 2 utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione (fino a 1 mln)
- 3 aggregazione, unione o SUA

d.l. 77/2021

modifica d.l. 32/2019 (cd. sblocca cantieri)

per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia possono ricorrere a:

- unioni di comuni, province, città metropolitane e comuni capoluogo di provincia
- stazioni appaltanti qualificate
- società in house delle amministrazioni centrali titolari degli interventi

ricorso alla procedura di cui all'articolo 63 del d.lgs. n. 50 del 2016
procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando di gara
per i settori ordinari, e se art. 125 ok anche per i settori speciali

- per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, non imputabili alla stazione appaltante
- l'applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie può compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione di cui al PNRR nonché al PNC



d.l. 13/2023

- Possibilità di affidare progettazione e lavori sulla base del solo PFTE
- In tal caso, la conferenza dei servizi che interviene sul PFTE è svolta in forma semplificata
- Contestualmente alla convocazione della conferenza di servizi, la Stazione appaltante trasmette il PFTE all'autorità competente ai fini della valutazione di impatto ambientale
- La determinazione conclusiva della conferenza tiene conto del provvedimento di valutazione di impatto ambientale
- Ai fini della appaltabilità dell'opera, trova applicazione la norma sui rimedi per le amministrazioni dissenzienti (art. 14 quinquies della L. n. 241/1990), con la conseguenza che le determinazioni di dissenso devono indicare prescrizioni e misure mitigatrici che rendano compatibile l'opera, quantificandone anche i costi

d.l. 13/2023

- Per gli affidamenti superiori a 5.000 euro è sempre richiesta l'acquisizione del CIG
- Dal 1° giugno 2023, le fatture per l'acquisizione di beni e servizi devono contenere il CUP
- In materia di revisione prezzi, le stazioni appaltanti, per l'anno 2023, possono fare richiesta di accesso al Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche (già previsto all'art. 26 del d.l. 50/2022), purché la richiesta non riguardi le medesime lavorazioni eseguite e contabilizzate nel 2022 per le quali vi è già stato l'accesso al predetto Fondo o al Fondo per l'adeguamento dei prezzi
- In materia di garanzie definitive, le disposizioni relative allo svincolo della garanzia (art. 103, co. 5, D.lgs. N. 50/2016) si applicano anche ai contratti d'appalto relativi ai settori speciali

d.l. 13/2023

- I comuni che rispettano determinati requisiti (es. equilibrio di bilancio) possono incrementare l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio
- In materia di accordi di programma, si prevede che (i) l'accordo deve essere sottoscritto entro 60 gg dalla conclusione positiva della conferenza svolta tra i rappresentanti, (ii) deve essere approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco e (iii) deve essere pubblicato nel Bollettino ufficiale della regione
- I comuni possono presentare domanda per acquistare in proprietà a titolo gratuito beni immobili appartenenti al demanio storico artistico o al patrimonio disponibile dello Stato, interessati da progetti di riqualificazione o da interventi da candidare a finanziamento con le risorse del PNRR o PNC

d.l. 13/2023

- Gli accordi quadro, le convenzioni e i contratti quadro in corso alla data di entrata in vigore del decreto legge (25/2/2023) e con scadenza entro il 30 giugno 2023, sono prorogati con i medesimi soggetti aggiudicatari e alle medesime condizioni, fino all'aggiudicazione delle nuove procedure di gara e comunque non oltre il 31 dicembre 2023
- la proroga non può eccedere il 50% del valore iniziale della convenzione o dell'accordo quadro

art. 8 bis, d.l. 13/2023

- Il Comune beneficiario del contributo di cui all'art. 1, comma 51 della L. n. 160/2019 è tenuto a stipulare il contratto di affidamento dell'incarico di progettazione oggetto del contributo, entro sei mesi decorrenti dalla data di pubblicazione del decreto del Ministero dell'Interno che fissa l'ammontare del contributo
- Con il medesimo decreto sono altresì definite le modalità di monitoraggio e di verifica delle informazioni relative alla stipula del contratto di affidamento dell'incarico di progettazione e dell'effettiva conclusione dell'attività di progettazione
- Ai fini dell'erogazione del contributo di cui al presente comma, è sempre richiesta l'acquisizione di un codice identificativo di gara (CIG) ordinario
- In caso di mancato rispetto del termine di cui al primo periodo, il contributo si intende revocato.
- Per la procedura di assegnazione per il 2024, gli enti beneficiari dei contributi relativi al biennio precedente possono presentare istanza di finanziamento delle spese di progettazione, solo dopo aver dimostrato di aver completato le relative attività di progettazione oggetto di contributo nel biennio precedente

Grazie dell'attenzione

studio@lorenzoni.org