



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

INTERVENTI PER LA RESILIENZA, LA VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO E L'EFFICIENZA ENERGETICA DEI COMUNI

Deliberazione 6 febbraio 2024, n. 19/2024/G



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**INTERVENTI PER LA RESILIENZA, LA
VALORIZZAZIONE
DEL TERRITORIO E L'EFFICIENZA ENERGETICA
DEI COMUNI**

**Relatore
Cons. Carmela Mirabella**

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	7
* * *	
Rapporto	11
Premessa. Oggetto, finalità e metodologia dell'indagine	13
1 . Gli interventi oggetto di monitoraggio	14
2 . Stralcio dal PNRR dell'Investimento 2.2., Componente 4, Missione 2	18
3 . Stato aggiornato degli investimenti	20
3.1 Legge n. 145/2018, art.1, comma 139 e segg - Medie Opere	20
3.2 L. n. 160/2019, art.1, co. 29 e segg.- Piccole Opere	21
4 . Conclusioni e osservazioni	21

DELIBERAZIONE



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Il Collegio

Camera di consiglio del 31 gennaio 2024

Presieduta dal Presidente Mauro Orefice

Composta dai magistrati:

Presidente della Sezione: Mauro OREFICE

Presidente aggiunto della Sezione: Paolo Luigi REBECCHI

Consiglieri: Domenico PECCERILLO, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Carlo PICUNO, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Gerardo de MARCO, Paolo ROMANO, Fabia D'ANDREA, Giampiero PIZZICONI, Daniela ALBERGHINI, Giuseppe VICANOLO

Primi Referendari: Paola LO GIUDICE, Salvatore GRASSO, Simonetta INGROSSO

Referendari: Andrea GIORDANO

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

visto l'art. 7, c. 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, in base al quale *"la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR"*;

vista la deliberazione della Sezione 15 febbraio 2023, n. 7/2023/G, con la quale è stato approvato il documento concernente il *"Quadro programmatico dei controlli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato per l'anno 2023 e nel contesto triennale 2023-2025"*;

visto il rapporto, presentato dal Consigliere Carmela Mirabella, che illustra gli esiti dell'intervento PNRR al 31 dicembre 2023 avente a oggetto *"Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni"*;

visto il decreto n. 2/2020 e successive integrazioni e modificazioni del Presidente della Sezione con cui i Magistrati assegnati alla Sezione medesima sono stati ripartiti tra i diversi collegi;

visto il decreto n. 1/2024 con cui i Magistrati sono assegnati a tutti i collegi;

vista l'ordinanza n. 3/2024 prot. n. 375 del 24 gennaio 2024, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il II Collegio per la camera di consiglio del 31 gennaio 2024, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

udito il relatore, Consigliere Carmela Mirabella;

DELIBERA

di approvare, con le indicazioni formulate in sede di camera di consiglio, il rapporto avente a oggetto *“Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni”*.

La presente deliberazione e l'unito rapporto saranno inviati, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati, al Ministro dell'economia e delle finanze, al Ministro dell'interno, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Ministero dell'interno:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Unità di missione per l'attuazione del PNRR presso il Ministero dell'interno;

Dipartimento per gli affari interni e territoriali;

Direzione centrale per la Finanza Locale;

- Associazione Nazionale Comuni Italiani ANCI.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro quattro mesi dalla data di ricevimento del presente rapporto, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione del presente rapporto, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”).

Il presente rapporto è inviato, altresì, alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Il Relatore
Carmela Mirabella
f.to digitalmente

Il Presidente
Mauro Orefice
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 6 febbraio 2024

Il Dirigente
Dott.ssa Anna Maria Guidi
f.to digitalmente

RAPPORTO

Premessa. Oggetto, finalità e metodologia dell'indagine

Con deliberazione n. 42/2023/G, adottata nella camera di consiglio del 13 luglio 2023 e depositata in data 18 luglio 2023, questa Sezione ha approvato, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 7, c. 7, D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, il rapporto sull'Investimento 2.2. *“Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni”* che rientra nell'ambito della Missione 2. *“Rivoluzione verde e transizione ecologica”*, Componente 4. *“Tutela del territorio e della risorsa idrica”*.

Costituisce oggetto del presente rapporto lo stato di avanzamento, al 31 dicembre 2023, dell'Investimento 2.2 richiamato, considerato che l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR, sulle quali la Sezione svolge un controllo successivo ex art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, costituiscono gestioni ancora in corso di esercizio. Vengono altresì analizzate le misure adottate dall'Amministrazione controllata in adesione alle osservazioni conclusive formulate nell'ambito della predetta deliberazione. Rimangono ferme le analisi e le valutazioni contenute nel precedente rapporto, delle quali vengono riportate solo alcuni estratti sintetici per una più facile comprensione delle gestioni esaminate.

Per lo svolgimento delle verifiche è stata scelta la modalità semplificata del “rapporto”, cui consegue maggiore sinteticità e tempestività.

Al fine di non aggravare i numerosi adempimenti procedurali già posti a carico delle Amministrazioni coinvolte, l'istruttoria è stata condotta acquisendo gli elementi necessari all'indagine dal sistema Regis e dalle altre banche dati disponibili e, solo per quanto necessario, attraverso audizioni e richieste mirate. In particolare, in data 11 dicembre 2023 sono stati sentiti, in audizione formale, i rappresentanti del Dipartimento Affari Interni e Territoriali (DAIT)-Direzione centrale finanza locale- del Ministero dell'interno, i quali hanno fornito ulteriori chiarimenti con successiva nota¹.

¹ Nota Ministero dell'interno prot. 191190 del 21/12/2023, prot. Cdc 4188 del 22/12/2023.

Traguardi e obiettivi del PNRR

Obiettivi 2023

- 1) Completare almeno 7.500 interventi per lavori pubblici di piccola portata. Come minimo il 30% degli investimenti per lavori pubblici di piccola entità completati nei comuni è destinato all'efficienza energetica dell'illuminazione pubblica, degli edifici pubblici e/o all'installazione di sistemi per la produzione di energia da fonti rinnovabili.
- 2) Completare almeno 1.000 interventi per lavori di media portata. Come minimo il 40% degli investimenti per lavori pubblici di media entità realizzati nei comuni è destinato alla messa in sicurezza del territorio contro i rischi idrogeologici.

Obiettivi 2026

- 3) Completare almeno 30.000 interventi per lavori pubblici di piccola portata. Come minimo il 30% degli investimenti per lavori pubblici di piccola entità realizzati nei comuni è destinato all'efficienza energetica dell'illuminazione pubblica, degli edifici pubblici e/o all'installazione di sistemi per la produzione di energia da fonti rinnovabili.
- 4) Completare almeno 5.000 interventi per lavori di media portata. Come minimo il 40% degli investimenti per lavori pubblici di media entità realizzati nei comuni è destinato alla messa in sicurezza del territorio contro i rischi idrogeologici.

1. Gli interventi oggetto di monitoraggio

Il decreto del MEF del 6 agosto 2021 (tabella A) ha assegnato al Ministero dell'Interno, quale titolare dell'investimento M2C4I2.2, sei miliardi di euro per progetti in essere. Il finanziamento di progetti in essere ha comportato che alcuni obiettivi ritenuti rilevanti nell'ambito del PNRR sono stati ritenuti realizzabili attraverso interventi già previsti e finanziati da leggi nazionali, nello specifico dalla legge n. 145/2018 e dalla legge n. 160/2019. In questi casi la spesa ha seguito le ordinarie procedure contabili del bilancio dello Stato, nel quale sono rimasti appostati i relativi stanziamenti.

La decisione di finanziare “a pioggia” tutti gli enti locali, in modo generalizzato, con indicazioni di priorità tipologiche (efficientamento energetico, sistemazione idrogeologica, messa in sicurezza degli edifici), importi unitariamente limitati e modalità facilmente gestibili, ha risposto all'intento di sviluppare gli investimenti degli enti locali.

La **legge n. 145/2018** (art. 1, comma 139)² ha finanziato opere di taglio unitario importante, le cosiddette “medie opere”: dal 2021 al 2030 sono stati previsti contributi per investimenti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio nel limite complessivo di 9,1 miliardi di euro³.

Tabella 1 - Contributi medie opere (Comma 139, art. 1, legge n. 145/2018)

Anni	Stanziamenti in bilancio								(importi in milioni di euro)		
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Totale
L. n. 145/2018, art. 1, comma 139	350	450	550	550	550	700	750	750	750	750	6.150
L. n. 145/2018, art. 1, comma 139 bis	900	1.750									2.650
L. n. 178/2020, Sez. II Rifinanziamento autorizzazione di spesa	600										600
DM n. 35456 dell'11/4/2022 (d.l. 1/3/2022, n. 17)			-150	-150							
Risorse totali	1.850	2.200	400	400	550	700	750	750	750	750	9.100

Fonte: elaborazione della Corte dei conti

² Il comma è stato sostituito dall'art. 1, comma 38, lett. a), L. 27 dicembre 2019, n. 160, a decorrere dal 1° gennaio 2020. Successivamente, è stato così modificato dall'art. 46, comma 1, lett. a), D.L. 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126, e dall'art. 20, comma 2, lett. 0a), D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233.

³ Le risorse assegnate ai comuni sono state poi incrementate di 900 milioni di euro per l'anno 2021 e 1.750 milioni di euro per l'anno 2022 allo specifico fine dello scorrimento della graduatoria delle opere ammissibili per l'anno 2021 (art. 1, comma 139-bis introdotto dall' art. 46, comma 1, lett. b), D.L. 14 agosto 2020, n. 104). L'autorizzazione di spesa per l'anno 2021 è stata successivamente rifinanziata con ulteriori 600 milioni dalla legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021, sezione II). Con il decreto MEF n. 35456 dell'11 aprile 2022, attuativo del d.l. 1° marzo 2022, n. 17, recante “*Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali*”, è stato disposto il decremento di 150 mln delle assegnazioni per il 2023 e per il 2024.

A valere su detti stanziamenti, il Ministero dell'Interno ha assegnato ai comuni richiedenti i contributi riportati nella tabella di seguito riportata.

Tabella 2 – Assegnazione dei contributi della Legge 145/2018, art.1, comma 139 e segg.
(dati in euro)

DM	Stanziamiento		Importo assegnato	Note
	anno	importo		
23/02/2021	2021 art. 1, co. 139	1.850.000.000	1.849.343.190	Graduatoria 2021
08/11/2021	2022 art. 1, co. 139 bis	1.750.000.000	1.696.722.093	Scorrimento graduatoria 2021
18/07/2022	2022 art. 1, co. 139	450.000.000	448.580.225	Graduatoria 2022
28/03/2023	2022 art. 1, co. 139	0	74.228.252 (di cui solo 52.394.933 di nuove assegnazioni per risorse da residui)	Ulteriore scorrimento graduatoria 2021 per rinuncia ai finanziamenti di alcuni comuni*
19/05/2023**	2023-2024-2025 art. 1, co. 139	1.348.500.000	1.347.937.865	Graduatoria 2023
Stanziamenti totali		5.398.500.000	5.394.978.306	

* Le risorse assegnate con il Dm 28 marzo 2023, pari a 74,23 milioni di euro, sono state conteggiate nell'importo complessivo delle assegnazioni ai Comuni solo per 52,4 milioni di euro, corrispondenti all'utilizzazione, a seguito di ulteriore scorrimento della graduatoria, delle risorse residue per l'annualità 2022. La restante parte delle risorse assegnate con il decreto, discendendo da rinunce formalizzate e revocche intervenute ed essendo, quindi, già precedentemente state considerate, non sono conteggiate nell'importo complessivo.

** L'art. 30 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 ha introdotto il comma 139-quater, secondo cui "Al fine di garantire il rispetto dei target associati alla Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica - Componente 4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica - Investimento 2.2 - Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) le risorse assegnate ai comuni ai sensi del comma 139 per le annualità 2024 e 2025, sono finalizzate allo scorrimento della graduatoria delle opere ammissibili per l'anno 2023. I comuni beneficiari delle risorse riferite alle annualità 2023, 2024 e 2025, concludono i lavori entro il 31 marzo 2026 e rispettano ogni disposizione in materia di attuazione del PNRR per la gestione, controllo e valutazione della misura, ivi inclusi gli obblighi in materia di comunicazione e informazione previsti dall'articolo 34 del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, nonché l'obbligo di alimentazione del sistema di monitoraggio."

Fonte: elaborazione Corte dei conti da dati desunti dai decreti di assegnazione e da dati forniti dal Ministero dell'interno.

Nel periodo 2021-2025, interessato dal PNRR, sono state complessivamente stanziare per le medie opere risorse per 5.400 milioni di euro: di queste risorse, 4.950 milioni di euro sono confluiti nel PNRR, secondo quanto risulta dal combinato disposto dei commi 139, 139 bis, 139 ter e 139 quater della legge n. 145/2018, rimanendo esclusi dal Piano 450 milioni a valere sugli stanziamenti 2022⁴.

⁴ Comma 139: "Al fine di favorire gli investimenti sono assegnati ai comuni contributi per investimenti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, nel limite complessivo di 350 milioni di euro per l'anno 2021, di 450 milioni di euro per l'anno 2022, di 550 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025 - omissis".

Comma 139 bis: "Le risorse assegnate ai comuni ai sensi del comma 139, sono incrementate di 900 milioni di euro per l'anno 2021 e 1.750 milioni di euro per l'anno 2022. Le risorse di cui al primo periodo sono finalizzate allo scorrimento della graduatoria delle opere ammissibili per l'anno 2021...omissis".

La **legge n. 160/2019**, all’art. 1, comma 29, ha finanziato con 3 miliardi di euro investimenti per opere pubbliche, le cosiddette “piccole opere”, nel limite complessivo di 500 milioni di euro annui. Per l’anno 2021, le risorse sono state incrementate di 500 milioni di euro e attribuite ai comuni anche per ampliamento di opere già previste e finanziate (art. 1, comma 29 bis). Le risorse confluite nel PNRR corrispondono agli stanziamenti complessivi.

Complessivamente sono stati assegnati a tutti i comuni, sulla base della popolazione residente, contributi per 2,983 miliardi di euro con tre successivi decreti ministeriali.

Tabella 3 – Decreti di assegnazione agli enti locali – L. n. 160/2019, art.1, c. 29 e segg.

(importi in milioni di euro)

Annualità	Decreti di assegnazione	Stanziamento	Importo assegnato
2020	DM 14/01/2020 assegnazione contributi 2020 (co. 29)	500,00	497,22
2021	DM 30/01/2020 assegnazione contributi dal 2021 al 2024 (co. 29)	500,00	497,22
	DM 11/11/2020 ulteriore assegnazione contributi anno 2021 (co. 29-bis)	500,00	497,22
2022	DM 30/01/2020 assegnazione contributi dal 2021 al 2024 (co. 29)	500,00	497,22
2023		500,00	497,22
2024		500,00	497,22
Totali		3.000,00	2.983,32

Fonte: elaborazione Corte dei conti da dati desunti dai decreti di assegnazione e da dati forniti dal Ministero dell’interno.

Comma 139 ter: “I comuni beneficiari delle risorse di cui al comma 139 per l'anno 2021, nonché delle risorse di cui al comma 139-bis, confluite nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, concludono i lavori entro il 31 marzo 2026 e rispettano ogni disposizione impartita in attuazione del PNRR per la gestione, controllo e valutazione della misura, ivi inclusi gli obblighi in materia di comunicazione e informazione previsti dall'articolo 34 del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, nonché l'obbligo di alimentazione del sistema di monitoraggio.

Comma 139-quater: “Al fine di garantire il rispetto dei target associati alla Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica - Componente 4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica - Investimento 2.2 - Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) le risorse assegnate ai comuni ai sensi del comma 139 per le annualità 2024 e 2025 sono finalizzate allo scorrimento della graduatoria delle opere ammissibili per l'anno 2023. I comuni beneficiari delle risorse riferite alle annualità 2023, 2024 e 2025 concludono i lavori entro il 31 marzo 2026 e rispettano ogni disposizione in materia di attuazione del PNRR per la gestione, il controllo e la valutazione della misura, ivi inclusi gli obblighi in materia di comunicazione e informazione previsti dall'articolo 34 del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, nonché l'obbligo di alimentazione del sistema di monitoraggio”.

2. Stralcio dal PNRR dell'Investimento 2.2., Componente 4, Missione 2

L'investimento in esame, M.2, C.4, I. 2.2 è stato ricompreso nell'ambito del processo di revisione del PNRR promosso dalla Commissione Europea in ottemperanza alla procedura delineata dall'articolo 21 del Regolamento (UE) 2021/241, al fine di tenere conto delle «circostanze oggettive» idonee a pregiudicare la realizzazione di alcune Riforme o Investimenti per come originariamente configurati e della disponibilità di alternative per il più efficace raggiungimento di determinati traguardi e obiettivi.

Al riguardo il Ministero dell'interno ha comunicato che, in data 24 maggio 2023, è stato chiesto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il definanziamento complessivo di 6 miliardi della Misura, con il conseguente trasferimento delle opere su fondi nazionali e che, in data 27 luglio 2023, è stata presentata al Governo una proposta di revisione degli investimenti, con integrale eliminazione della Missione 2, Componente 4, Investimento 2.2. dal Piano.

A seguito della Decisione di esecuzione del Consiglio UE – ECOFIN dell'8 dicembre 2023, la Missione 2, Componente 4, Investimento 2.2. è stata stralciata dal PNRR, senza perdita dei contributi assegnati e, in alcuni casi già spesi, dagli Enti Locali.

Invero, nella maggioranza dei casi, gli interventi in esame erano stati iniziati da parte dei Soggetti Attuatori antecedentemente alla data di entrata in vigore del Piano e, in alcuni casi, erano stati già conclusi alla stessa data. Di conseguenza, tali interventi *non nativi* PNRR avevano richiesto, in corso d'opera, un adeguamento alla normativa comunitaria che ha comportato non poche incertezze e difficoltà nel processo di attuazione del Piano.

Dalle verifiche eseguite dalla stessa Amministrazione titolare dell'investimento sullo stato di attuazione delle opere e sulla conformità delle stesse ai principi e dettami stabiliti dalla normativa PNRR erano emerse diverse criticità, quali l'impossibilità da parte dei Soggetti Attuatori di assicurare il rispetto di tutte le disposizioni comunitarie, gli impedimenti a garantire l'avvio tempestivo delle attività progettuali nei modi e nei tempi previsti o, ancora, l'impossibilità di garantire la conformità agli

obblighi e principi in tema di assolvimento del principio DNSH, il rispetto dei principi trasversali e il mancato inserimento delle clausole in materia di parità di genere, divari generazionali e altro all'interno degli atti relativi alle procedure di affidamento indette. L'analisi campionaria effettuata sulle opere già concluse, inoltre, aveva evidenziato la difficoltà di rispettare i target di Misura per molti interventi che non risultavano in linea con quanto previsto dalla normativa di riferimento del PNRR (es. realizzazione di strade e/o installazione di caldaie a condensazione a gas).

L'Amministrazione ha comunicato che, a seguito della definitiva eliminazione dal Piano di questi interventi, si sta ora procedendo all'aggiornamento della normativa di riferimento e dei relativi Manuali di Istruzione per i Soggetti Attuatori, fornendo apposite indicazioni circa gli adempimenti relativi alla rendicontazione e al monitoraggio delle opere che dovrebbero continuare ad essere effettuati sul sistema ReGiS.

Al fine di agevolare l'erogazione dei contributi agli Enti Locali, l'Amministrazione ha altresì previsto la possibilità di un'ulteriore semplificazione del circuito finanziario. Nel caso delle Piccole Opere, la bozza della norma proposta prevede l'introduzione di un flusso finanziario che preveda due sole tranches di pagamento, ovvero, un acconto del 50 per cento, previa verifica dell'aggiudicazione dei lavori entro i termini previsti e il saldo per il restante 50 per cento, previa trasmissione del certificato di collaudo o del certificato di regolare esecuzione ai sensi dell'art. 102 del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, o ai sensi dell'art. 116 del codice di cui al decreto legislativo 30 marzo 2023, n. 36.

La proposta concernente le Medie Opere prevede l'erogazione delle risorse secondo le seguenti modalità: un acconto del 20 per cento; un'ulteriore erogazione del 10 per cento previa verifica dell'avvenuta aggiudicazione dei lavori; un'ulteriore erogazione del 60 per cento sulla base delle fatture attestanti gli stati di avanzamento dei lavori; il saldo del 10 per cento previa trasmissione al Ministero dell'Interno del certificato di collaudo o del certificato di regolare esecuzione rilasciato per i lavori dal direttore dei lavori, ai sensi dell'art. 102 del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 o ai sensi dell'art. 116 del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo

30 marzo 2023, n. 36.

In entrambi i casi, la proposta prevede l'obbligo per gli Enti Locali di continuare ad alimentare integralmente il sistema di monitoraggio e rendicontazione ReGiS e di presentare, entro sei mesi dal collaudo, ovvero dalla regolare esecuzione, apposito rendiconto.

3. Stato aggiornato degli investimenti

3.1 Legge n. 145/2018, art.1, comma 139 e segg - Medie Opere

Per le Medie Opere, i contributi sono stati assegnati agli Enti Locali, con appositi decreti ministeriali, all'esito di una procedura amministrativa e previa presentazione di apposita istanza da parte dei Soggetti Attuatori. I dati riportati nella tabella seguente evidenziano l'evoluzione nell'attuazione degli interventi esaminati nell'ultimo semestre del 2023.

Tabella 4 -Legge n. 145/2018, art. 1, comma 139 e segg. - Contributi medie opere

(importi in milioni di euro)

DM	anno	Importo assegnato	Importo erogato		Comuni beneficiari		Opere finanziate		Note
			al 30.6.2023	al 31.12.2023	al 30.6.2023	al 31.12.2023	al 30.6.2023	al 31.12.2023	
23/02/2021	2021	1.849	499	703	1.912	1.912	2.846	2.846	Graduatoria 2021
08/11/2021	2022	1.697	333	502	2.122	2.122	3.603	3.603	Graduatoria 2021
18/07/2022	2022	449	86	86	385	385	553	553	Graduatoria 2022
28/03/2023	2022	52	-	15	108	108	139	139	Ulteriore scorrimento graduatoria 2021
19/05/2023	2023-2024-2025	1.348		241		1.457		1.980	Graduatoria 2023
Totali		5.395	917	1.546	4.527	5.984	7.141	9.121	

* Le risorse assegnate con il Dm 28 marzo 2023, pari a 74,23 milioni di euro, sono state conteggiate nell'importo complessivo delle assegnazioni ai Comuni solo per 52,4 milioni di euro, corrispondenti all'utilizzazione, a seguito di ulteriore scorrimento della graduatoria, delle risorse residue per l'annualità 2022. La restante parte delle risorse assegnate con il decreto, discendendo da rinunce formalizzate e revoche intervenute ed essendo, quindi, già precedentemente state considerate, non sono conteggiate nell'importo complessivo.

Fonte: elaborazione Corte dei conti da dati desunti dai decreti di assegnazione e da dati forniti dal Ministero dell'interno.

3.2 L. n. 160/2019, art.1, co. 29 e segg.- Piccole Opere

Per le Piccole Opere, le risorse sono state assegnate a tutti i Comuni sulla base della classe demografica (da 50.000 euro per i Comuni fino a 5.000 abitanti fino a 250.000 euro per i Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti) per ogni annualità dal 2020 al 2024. I Comuni scelgono le opere, della tipologia indicata, da realizzare e le associano con il loro codice unico di progetto (CUP) nel sistema di monitoraggio previsto.

Tabella 5 – Risorse assegnate ed erogazioni agli enti locali – L. n. 160/2019, art.1, co. 29 e segg.

(importi in milioni di euro)

Anno	Importo assegnato	Decreti di assegnazione	Importo erogato		Numero opere	
			al 30.6.2023	al 31.12.2023*	al 30.6.2023	al 31.12.2023
2020	497,22	DM 14/01/2020 assegnazione contributi 2020 (co. 29)	393,39	395,87	9.003	8.859
2021	497,22	DM 30/01/2020 assegnazione contributi dal 2021 al 2024 (co. 29)	574,18	605,13	9.744	10.069
	497,22	DM 11/11/2020 ulteriore assegnazione contributi anno 2021 (co. 29-bis)				
2022	497,22	DM 30/01/2020 assegnazione contributi dal 2021 al 2024 (co. 29)	40,01	120,13	13.895	16.820
2023	497,22			50,63		
2024	497,22					
Totali	2.983,32		1.007,57	1.171,76	32.642	35.748

Fonte: elaborazione Corte dei conti da dati desunti dai decreti di assegnazione e da dati forniti dal Ministero dell'interno.

4. Conclusioni e osservazioni

Per le Medie Opere i dati riportati pongono in evidenza che, con i decreti finora emanati, sono state finanziate, fino al 2025, complessivamente 9.121 opere a favore di 5.984 Comuni.

Per le Piccole Opere, sono stati finanziati, fino al 2024, 35.748 interventi per 7.904 Comuni.

Le erogazioni dei contributi ai Soggetti attuatori sono notevolmente aumentate nel breve arco temporale analizzato (+41 per cento per le medie e piccole opere).

Secondo quanto rilevato nel precedente rapporto, i trasferimenti ai Comuni erano stati condizionati dalle modalità e dalla tempistica di erogazione dei contributi fissate nelle leggi che finanziano le due tipologie di opere⁵. Dall'analisi effettuata era emerso altresì che le difficoltà di attivazione di ReGis e di alimentazione del sistema con l'acquisizione delle fatture quietanziate avevano contribuito a rallentare le erogazioni dei contributi.

Al riguardo l'Amministrazione aveva adottato alcune misure tendenti a velocizzare il processo di liquidazione; in particolare, per le Piccole Opere era stata prevista una semplificazione del circuito finanziario (circolare DAIT n. 75/2023), stabilendo che l'erogazione della prima quota di contributo, pari al 50 per cento delle risorse assegnate, avvenisse previa verifica, sul sistema informativo ReGiS, dell'aggiudicazione dei lavori entro i termini previsti dalla normativa e dell'avvenuta pre-validazione dei dati di monitoraggio da parte del Soggetto Attuatore.

Per le Medie Opere, era stata prevista la possibilità di corrispondere ai Soggetti Attuatori assegnatari delle risorse di cui all'art. 1, co. 139 e ss. L. n. 145/2018, un'ulteriore anticipazione nella misura massima del 10 per cento, previa verifica dell'avvenuto affidamento dei lavori tramite il sistema di monitoraggio e rendicontazione.

Considerata l'evoluzione delle erogazioni, le soluzioni approntate dall'Amministrazione per assicurare maggiore celerità alle procedure di liquidazione delle risorse appaiono aver avviato un percorso migliorativo che potrebbe garantire una maggiore liquidità agli enti locali.

Tuttavia, l'analisi dei dati evidenzia che le risorse erogate hanno ancora un importo limitato rispetto a quello delle risorse assegnate: ciò impone un'attenta valutazione delle relative cause al fine di assicurare una più tempestiva attuazione degli interventi.

⁵ La legge n. 145/2018 prevede (art. 1, comma 144) che il 20% dei contributi sia assegnato ai comuni beneficiari a data fissa (il 28 febbraio dell'anno di riferimento del contributo), indipendentemente da qualsiasi adempimento da parte degli stessi. Per le piccole opere, invece, non è prevista nessuna erogazione automatica, essendo la prima erogazione, pari al 50%, dipendente dall'avvenuto inizio dell'esecuzione dei lavori, accertato attraverso il sistema di monitoraggio all'epoca vigente.

La fuoriuscita degli interventi in esame dal PNRR, a seguito della relativa revisione, ha determinato effetti diversificati.

Dal punto di vista della finanza generale, bisogna considerare che l’inserimento degli interventi nel PNRR aveva avuto come esito l’accesso ad un prestito dell’UE a condizioni particolarmente vantaggiose rispetto ai costi dei mutui acquisiti sul mercato.

Riguardo agli effetti direttamente prodotti sulle opere pubbliche in esame, appare necessaria un’attività di adeguamento della disciplina interna alle novità introdotte con la modifica del Piano.

Dall’analisi dei dati di bilancio, di seguito riportati, si evince che, fino al 2023, le risorse stanziare a valere sulla legge n. 145/2018 e sulla legge n. 160/2019 sono state interamente impegnate a favore degli Enti locali. Eventuali difficoltà possono riguardare, di conseguenza, a partire dall’anno in corso, solo la fase del pagamento delle stesse risorse ai soggetti attuatori. Si ripropongono, al riguardo, le problematiche già rilevate nella precedente deliberazione della Sezione, la cui risoluzione potrà risentire delle nuove disposizioni da adottare.

Tabella 6 – Medie Opere-Legge n. 145/2018 -Cap. 7235, piano gestionale 02

(Importi in milioni di euro)

Esercizio	2021	2022	2023	2024	Totali
Stanziamiento	1.850	2.200	400	400	4.850
Impegni	1.850	2.200	400	-	4.450
Pagato competenza	489,80	414,02	240,96	-	1.145
Pagato residui	-	5,60	418,43	-	424
Pagato totale	489,80	419,62	659,39	-	1.569
Rapporto pag./stanz.ti	26%	19%	165%		32%
Residui finali	1.360	3.141	2.881	-	2.881

Fonte: Sistema informativo controllo e referto (SICR) Corte dei conti-R.G.S.-Banca d’Italia al 31 dicembre 2023

Tabella 7 – Legge n. 160/2019- Piccole Opere- Cap. 7270

(Importi in milioni di euro)

Esercizio	2020	2021	2022	2023	2024	Totali
Stanziamento	500	1.000	500	500	500	3.000
Impegni	500	1.000	500	500	0	2.500
Pagato competenza	179	207	0	51	0	437
Pagato residui	0	138	405	200	0	743
Pagato totale	179	345	405	250	0	1.180
Rapporto pag./stanz.ti	36%	35%	81%	50%	0%	39%
Residui finali	321	975	1.070	1.320	-	1.320

Fonte: Sistema informativo controllo e referto (SICR) Corte dei conti-R.G.S.-Banca d’Italia al 31 dicembre 2023

Per quanto concerne la copertura finanziaria degli investimenti estrapolati dal PNRR, i dati desunti da SICR evidenziano che con la legge di bilancio 2024 sono stati confermati gli stanziamenti già precedentemente previsti a favore sia delle Medie Opere che delle Piccole Opere, per l’importo inserito nel PNRR. Anche dalla tabella n. 8, dedicata al Ministero dell’interno nel decreto MEF di ripartizione nella unità elementari di bilancio, il capitolo 7235 (opere di media entità) è stato rifinanziato con 400 milioni per il 2024, 550 milioni per il 2025 e 700 milioni per il 2026 e il capitolo 7270 (Piccole opere) è stato rifinanziato con 500 milioni di euro per il 2024.

Bisogna tuttavia considerare che l’inserimento dei progetti in essere nel PNRR aveva consentito ai soggetti attuatori di fruire delle semplificazioni procedurali e delle deroghe previste dal nostro legislatore al fine di agevolare l’attuazione degli investimenti e di consentire il raggiungimento dei target e degli obiettivi richiesti a livello europeo. L’estromissione delle opere in esame dal PNRR, di conseguenza, potrebbe determinare problematiche aggiuntive alle procedure in corso.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

