
Il PNRR di Comuni e Città Metropolitane

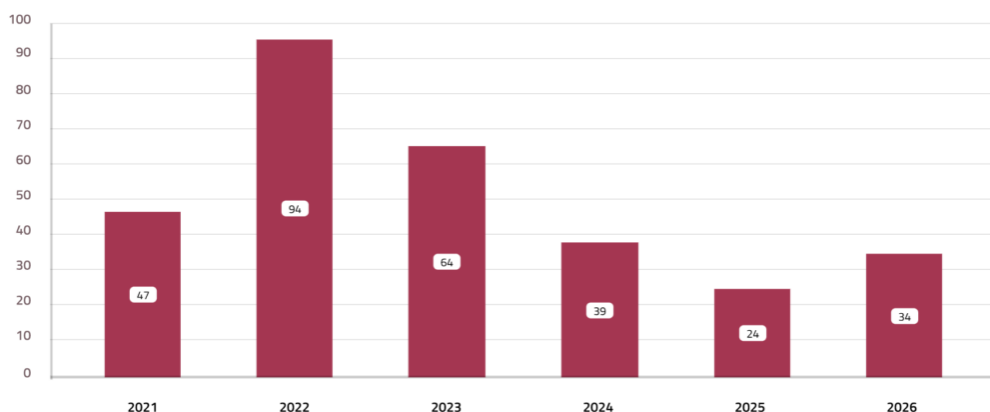
Lo stato di attuazione del Fondo Complementare

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente relazione, relativa al dossier **“Il PNRR di Comuni e Città Metropolitane: lo stato di attuazione le proposte di ANCI”** redatto in data 14 giugno in occasione dell'incontro con la Commissione Europea. La presente scheda avrà come *focus* lo stato di attuazione del Fondo Complementare.

Fondo Complementare

Entro il 30 giugno il governo italiano avrebbe dovuto rispettare 27 scadenze concordate con l'Unione europea per chiedere l'erogazione dei 16 miliardi di euro della quarta rata del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Alcune delle scadenze non sono state rispettate e la rata sarà richiesta quando nelle prossime settimane sarà raggiunta un'intesa con l'Ue per la revisione del piano. L'erogazione dei 19 miliardi della terza rata è ancora bloccata, ci sono altri progetti con risorse previste dal fondo complementare all'attuazione del PNRR che sono in ritardo. Negli scorsi mesi il fondo complementare al PNRR ha incontrato infatti varie difficoltà che ne hanno rallentato l'attuazione.

A differenza del PNRR le scadenze fissate per l'implementazione del suo fondo complementare non sono soggette a un controllo da parte dell'UE. Per fare un confronto, nell'attuazione del piano complementare non è stato fissato ogni sei mesi il raggiungimento di traguardi e obiettivi, come avviene invece per il piano finanziato dalle risorse europee. Ma il rispetto della tabella di marcia resta importante per evitare che i quasi 31 miliardi di euro siano spesi in ritardo e che i rallentamenti possano danneggiare l'attuazione dello stesso PNRR. Tra le altre cose i soldi del fondo complementare sono destinati a misure per la transizione digitale e per quella ecologica, per il turismo e per infrastrutture come le linee ferroviarie ad alta velocità. In base al programma originario il fondo complementare ha 302 tappe procedurali da rispettare per far sì che la sua attuazione venga fatta nei tempi concordati tra il 2021 e il 2026:



Le tappe previste dal fondo complementare del Pnrr – Fonte: Italia Domani

Nel rapporto della Ragioneria generale dello Stato relativo agli adempimenti fissati entro il 31 dicembre 2022, si evidenzia rispetto alla situazione registrata nei trimestri precedenti, un maggiore ritardo nel rispetto delle scadenze, in particolare per quelle relative all'ultimo trimestre. Tra quelli fissati per il quarto trimestre ottobre-dicembre 2022, il 25 per cento non era stato conseguito, mentre il 54 per cento era stato raggiunto solo parzialmente.

Alla fine di giugno la Ragioneria generale dello Stato ha pubblicato un rapporto con il monitoraggio sugli adempimenti previsti da raggiungere entro il 31 marzo 2023. Il documento ha ribadito il ritardo nel rispetto delle scadenze, individuandone tre cause: **la crisi economica e l'incremento dei prezzi, le procedure per verificare la compatibilità degli interventi del fondo complementare con la normativa europea in materia di aiuti di Stato, e i cronoprogrammi procedurali a volte non coerenti con le procedure amministrative utilizzate per la "messa a terra" delle risorse.**

Per fronteggiare l'eccezionale aumento dei materiali da costruzione negli appalti pubblici, è stato istituito nello stato di previsione del MEF il Fondo per l'avvio delle opere indifferibili. Il fondo presenta uno stanziamento complessivo di 8,4 mld di euro dal 2022 al 2027 cui si è aggiunto, con la legge di bilancio per il 2023, un rifinanziamento per complessivi 10 miliardi di euro dal 2023 al 2027.

Per far fronte alle criticità derivanti dai disallineamenti procedurali sopra rappresentati, è intervenuto anche il decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41. In particolare, in merito alle procedure in materia di aiuti di Stato, l'articolo 7, comma 2 del citato decreto legge ha modificato l'articolo 1, comma 8 del decreto-legge n. 59/2021, prevedendo la sospensione dei termini per il conseguimento degli obiettivi iniziali, intermedi e finali, dalla data di notificazione dell'intervento e fino alla data di notifica della decisione di autorizzazione della Commissione europea, nonché la destinazione ad altra finalità delle relative risorse laddove l'intervento notificato sia destinatario di una decisione negativa.

Il comma 1 del medesimo articolo 7 ha poi previsto, "in considerazione del perdurare della situazione di crisi connessa agli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali e dei prodotti energetici e della necessità di consentire il raggiungimento degli obiettivi finali di realizzazione previsti", un aggiornamento dei cronoprogrammi procedurali di cui all'allegato 1 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del

15 luglio 2021, da attuare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con l'Autorità politica delegata in materia di PNRR **“ferma restando la necessità che siano assicurati il rispetto del cronoprogramma finanziario e la coerenza con gli impegni assunti con la Commissione europea nel PNRR sull'incremento della capacità di spesa collegata all'attuazione degli interventi del PNC.[...]”**..

Come si legge nell'ultimo rapporto di monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato¹, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha raccolto dalle varie amministrazioni coinvolte nell'attuazione del piano complementare le proposte di modifica del cronoprogramma. È stato predisposto il nuovo decreto con i cronoprogrammi aggiornati che è attualmente in fase di concertazione con il ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR. Per questo motivo il rapporto non contiene un aggiornamento sugli obiettivi relativi ai primi tre mesi del 2023, visto che le scadenze sono in fase di ridefinizione. In ogni caso il documento ha individuato nove progetti con le maggiori difficoltà attuative. Tra questi ci sono il rinnovo delle flotte dei bus, dei treni e delle navi verdi, l'elettificazione delle banchine portuali e gli interventi per le aree del terremoto del 2009 e 2016.

Strategia nazionale aree interne - miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade

La Strategia nazionale per le aree interne costituisce una delle linee strategiche di intervento dei Fondi strutturali europei del ciclo di programmazione 2014-2020. Essa è sostenuta sia dai fondi europei FESR, FSE e FEASR, per il cofinanziamento di progetti di sviluppo locale, sia da risorse nazionali. La strategia ha lo scopo di contrastare, nel medio periodo, il declino demografico che caratterizza talune aree del Paese, definite come quelle aree più lontane dai poli di servizio essenziale primario e avanzato, al fine di creare nuove possibilità di reddito e di assicurare agli abitanti maggiore accessibilità ai servizi essenziali, con riferimento prioritariamente ai servizi di trasporto pubblico locale, di istruzione e socio-sanitari.

Si definiscono *"interne"* quelle aree caratterizzate da una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi Salute, Scuola, Mobilità, ma anche da una disponibilità elevata di importanti risorse ambientali idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani e risorse culturali beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere. Nel breve periodo, la Strategia ha il duplice obiettivo di adeguare la quantità e la qualità dei servizi di Salute, Scuola e Mobilità, e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche su filiere produttive locali. Nel lungo periodo, l'obiettivo è quello di invertire le attuali tendenze demografiche delle aree interne del Paese.

Le risorse nazionali destinate alla "Strategia Nazionale per le Aree Interne" SNAI, autorizzate originariamente dall'articolo 1, comma 13, della legge di stabilità 2014 n. 147/2013, nell'importo di 90 milioni di euro, sono state successivamente integrate dall'articolo 1, comma 674, della legge di stabilità 2015 n. 190/2014 di ulteriori 90 milioni di euro per il triennio 2015-2017, di 10 milioni di euro per il triennio 2016-2018 dall'articolo 1, comma 811, della legge di stabilità 2016 n. 208/2015, di ulteriori 91,2 milioni per il triennio 2019-2021, dall'articolo 1, commi 895-896, della legge di bilancio per il 2018 n. 205/2017. Ulteriori 200 milioni sono stati autorizzati dall'articolo 1, comma 314, della legge di bilancio 2020 per le annualità 2021-2023² e 110 milioni dall'articolo 28 del D.L. n. 104 del 2020.

¹ Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR Report n. 7: adempimenti e attività al 31 marzo 2023.

² Di cui 60 milioni per il 2021 e 70 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023.

Gli indirizzi operativi sono stati definiti dal CIPE con la delibera 28 gennaio 2015, n. 9. La struttura di governance è stata individuata attraverso la costituzione di un apposito "Comitato tecnico aree interne", coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. I finanziamenti statali sono stati finora assegnati dal CIPE con le delibere 28 gennaio 2015, n. 9, 10 agosto 2016, n. 43, 7 agosto 2017, n. 80 e 25 ottobre 2018, n. 52.

Il processo di selezione delle aree, completato nel corso del 2017, ha interessato 72 aree, composte da 1.060 Comuni, da poco meno di 2 milioni abitanti e un territorio di circa 51 mila kmq, pari ad un sesto del territorio nazionale. Come illustrato nell'ultima Relazione annuale sulla strategia nazionale per le aree interne, del Dipartimento Politiche di coesione, nel primo semestre 2021 è stato completato il processo di approvazione delle strategie di tutte le 72 aree selezionate nell'ambito della Strategia del ciclo 2014-2020. Al 31 dicembre 2021 risultano sottoscritti 46 Accordi di programma quadro.

L'attenzione per le Aree interne è confermata nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che prevede investimenti per 825 milioni di euro per potenziare servizi e infrastrutture sociali e realizzare farmacie rurali nei Comuni con meno di tremila abitanti, presenti in aree sprovviste dei servizi sanitari di prossimità.

La Strategia ha inoltre ricevuto ulteriori finanziamenti nell'ambito del c.d. Fondo complementare agli interventi del PNRR, istituito con il D.L. n. 59/2021. In particolare, il comma 2, lettera c), punto 12 e il comma 2 quinquies, dell'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, al fine di assicurare la promozione e il miglioramento dell'accessibilità delle aree interne, ha previsto 300 milioni di euro per interventi di messa in sicurezza e manutenzione straordinaria della rete viaria delle medesime aree anche rispetto a fenomeni di dissesto idrogeologico o a situazioni di limitazione della circolazione. Destina: 20 milioni di euro per l'anno 2021, 50 milioni di euro per l'anno 2022, 30 milioni di euro per l'anno 2023, 50 milioni di euro per l'anno 2024, 100 milioni di euro per l'anno 2025 e 50 milioni di euro per l'anno 2026.

Il dl n. 59/2021 prevede inoltre che con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro per il Sud e la coesione territoriale e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da adottare entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, si provvede alla ripartizione delle risorse tra le aree interne, sulla base dei seguenti criteri:

- a) entità della popolazione residente;
- b) estensione delle strade statali, provinciali e comunali qualora queste ultime rappresentino l'unica;
- c) comunicazione esistente tra due o più comuni appartenenti all'area interna;
- d) esistenza di rischi derivanti dalla classificazione sismica dei territori e dall'accelerazione sismica;
- e) esistenza di situazioni di dissesto idrogeologico e relativa entità;

L'articolo 1, comma 418, della legge 30 dicembre 2021, numero 234, ha incrementato di 20 milioni di euro per l'anno 2023 e di 30 milioni di euro per l'anno 2024 le predette risorse. La somma complessiva di 50 milioni di euro viene destinata al finanziamento degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione delle 43 nuove aree interne individuate dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne nell'ambito del ciclo di programmazione 2021-2027, qualificabile come programma integrativo degli interventi già autorizzati per le prime 72 aree.

Che cosa è accaduto: il 30 novembre 2021 è stato pubblicato il decreto interministeriale del 13 ottobre 2021, n. 394, con il quale dette risorse sono state ripartite tra le 72 aree interne sperimentali, che prevedeva la convocazione delle assemblee dei Sindaci delle aree interessate entro 15 giorni da parte di Province e Città Metropolitane e la definizione della programmazione degli interventi entro il 31 dicembre 2021 e la trasmissione dei piani di intervento al MIT entro il 31 marzo 2022. Tali interventi sono stati validati entro il 30 giugno 2022 dalla competente Direzione generale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Successivamente, l'articolo 1, comma 418, della legge 30 dicembre 2021, numero 234, ha incrementato di 20 milioni di euro per l'anno 2023 e di 30 milioni di euro per l'anno 2024 le predette risorse, anche tenendo conto delle nuove aree interne individuate nell'ambito del ciclo di programmazione 2021-2027. La somma complessiva di 50 milioni di euro viene destinata al finanziamento degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione delle 43 nuove aree interne individuate dalla strategia SNAI nell'ambito del ciclo di programmazione 2021-2027, qualificabile come programma integrativo degli interventi già autorizzati per le prime 72 aree.

Il provvedimento prevede che il presidente della Provincia o il sindaco metropolitano sul cui territorio è situata la maggior parte dei Comuni dell'area interna, convochi l'assemblea dei Sindaci dell'area interna entro 15 giorni dall'emanazione del decreto per individuare gli interventi prioritari sulla rete regionale, provinciale e comunale, al fine di definire la relativa programmazione entro 60 giorni dall'emanazione del decreto. Al fine di assicurare l'accessibilità alle aree interne, qualora ritenuto necessario possono, altresì, essere interessati dagli interventi tratte di strade di collegamento tra le aree stesse e di centri di riferimento e, quindi, per quota parte esterne al perimetro dell'area di riferimento. I soggetti attuatori comunicano al MIT il piano di interventi di competenza, articolato secondo le disponibilità annuali e per un importo massimo pari alla quota ad essi assegnata in base al piano di riparto entro il 31 Marzo 2023.

Criticità e osservazioni ANCI: Il citato decreto non risulta ancora emanato e ne è stato sollecitato il perfezionamento.

Investimenti strategici sul patrimonio culturale

Il Piano Strategico, consiste in un corposo programma di interventi che rappresentano il punto di convergenza tra le istanze locali e la strategia nazionale, è volto a potenziare il sistema delle grandi infrastrutture culturali del Paese, veri e propri servizi di rango primario in grado di svolgere funzioni di scala sovra locale e al tempo stesso di costituirsi come poli di attrattività per il miglioramento della competitività internazionale. Nel dettaglio i 14 interventi previsti:

- Otto interventi sono localizzati in alcune delle principali città metropolitane italiane e prevedono la realizzazione di progetti complessi ove il recupero dei beni del patrimonio culturale e la promozione di attività culturali è alla base di processi di rigenerazione urbana. Questa tipologia di intervento prevede la realizzazione di biblioteche e il recupero di ampi settori urbani da utilizzare per rinnovate finalità culturali e sociali. È questo il caso degli interventi di recupero del Porto Vecchio di Trieste, delle riqualificazioni urbanistiche di Bari, Palermo, Napoli e Reggio Calabria, delle realizzazioni delle biblioteche di Torino e Milano e del recupero dello stadio di Firenze, interventi, anche questi ultimi, che presentano forti implicazioni sull'assetto dei contesti urbani;
- Quattro interventi sono mirati al patrimonio culturale già esistente e quindi prevedono interventi di restauro e/o recupero di aree rimaste marginali o che necessitano di interventi economicamente importanti che ne hanno impedito il reale sviluppo. È questo il caso del rilancio del sistema museale romano dove è necessario completare alcuni interventi che non hanno permesso di apprezzare appieno una parte dell'immenso patrimonio museale presente a Roma. Anche

l'intervento per la valorizzazione dell'imponente sistema difensivo dei Forti che sovrastano la città di Genova, parte integrante di un contesto di elevato valore ambientale e naturalistico, e il recupero della cinta muraria antica di Genova punta a rilanciare in chiave culturale la città storica soggetta ad anni di incuria e abbandono. L'intervento di Trapani mira invece al recupero della fortezza che domina il porto e dunque posto in un'area di particolare strategicità per la città. Il monumento giace da troppi anni in stato di degrado e attraverso un processo di recupero in chiave culturale, potrà essere trasformato in una tappa obbligata per chi visiterà la città. L'intervento proposto dalla Fondazione La Biennale di Venezia riflette fabbisogni e obiettivi che derivano dalla sua specifica missione e competenze. La Fondazione, nel quadro di un programma di rilancio ed espansione delle sue attività, prevede di portare a compimento la riqualificazione degli edifici del Comune di Venezia in uso alla Biennale, intervenendo nelle sue diverse sedi, all'Arsenale, ai Giardini della Biennale, in particolare nel Padiglione centrale e nell'area verde monumentale, al Lido con riferimento Palazzo del Cinema, Sala Darsena e Sala Perla;

- Due interventi, infine, puntano sugli aspetti paesaggistici in continuità con le politiche già attuate dal Ministero negli ultimi anni. Da una parte si interviene su un contesto territoriale unico come il Delta del fiume Po, mettendo a sistema e rilanciando una delle aree naturalistiche più importanti d'Italia e dall'altro si interviene sulla mobilità dolce, proseguendo sulla strada dell'impiego dei treni storici e dei cammini come strumenti alternative per riscoprire le bellezze e le caratteristiche del Paese.

Che cosa è accaduto: In assenza, al momento, del DPCM previsto per il riparto delle risorse, con decreto del Ministro della Cultura 5 ottobre 2021, n. 341 è stato approvato lo schema di disciplinare l'obbligo fra il MIC e i soggetti attuatori, nell'ambito del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR. Con comunicato stampa, dell'8 luglio 2022, Invitalia ha pubblicato 6 procedure per Accordi Quadro del valore complessivo di 865 milioni di euro per accelerare l'attuazione del "Piano di investimenti strategici sui siti del patrimonio culturale, edifici e aree naturali" nell'ambito del Piano Nazionale per gli investimenti Complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Nell'ambito dell'attività di supporto tecnico-operativo al Ministero della Cultura per l'attuazione del PNRR e del suo Piano Nazionale Complementare, Invitalia sta gestendo le procedure di gara per la conclusione di Accordi Quadro multilaterali per consentire a 12 soggetti attuatori di I livello, l'approvvigionamento immediato dei lavori e dei servizi di ingegneria e architettura necessari alla completa attuazione di 105 interventi.

Sicuro, Verde, Sociale

Il Programma è finalizzato ad intervenire sul patrimonio di edilizia residenziale pubblica con l'obiettivo di migliorare la efficienza energetica del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, la resilienza e la sicurezza sismica, nonché la condizione sociale nei tessuti residenziali pubblici.

Che cosa è accaduto: In data 19 ottobre 2021, è stato pubblicato sul sito internet del MIT il DPCM 15 settembre 2021, con il quale sono state ripartite le risorse e nel quale si stabilisce che "Entro e non oltre il 31 dicembre 2021 le regioni e le province autonome predispongono il Piano degli interventi ammessi al finanziamento, con l'indicazione per ogni intervento del soggetto attuatore e del relativo CUP". In data 30 marzo 2022 è stato pubblicato il decreto MIT con l'elenco dei progetti finanziati. I comuni sono soggetti attuatori di progetti per un valore complessivo di circa 700 milioni di euro.

Interventi per le aree del terremoto del 2009 e 2016

L'investimento ha valore 1,78 miliardi. A gestire l'investimento è la Cabina di Coordinamento integrata, composta dalla cabina del sisma 2016 con i Presidenti delle quattro Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria ed i rappresentanti dei Sindaci, delegati dalle ANCI regionali, integrata dal Capo Dipartimento Casa Italia e dal Coordinatore della Struttura di missione per il sisma 2009, dal Sindaco dell'Aquila e dal coordinatore dei Sindaci del cratere 2009, e presieduta dal Commissario Straordinario sisma 2016. Il progetto, destinato a tutte le aree del Centro Italia colpite da numerosi eventi sismici negli ultimi 15 anni, è suddiviso in due misure di intervento finalizzate a porre rimedio alle conseguenze degli eventi che ne hanno seriamente influenzato la vivibilità, con effetti duraturi sulla vita urbana e socio-economica:

- A. città e paesi sicuri, sostenibili e connessi
- B. rilancio economico e sociale.

I principali campi di intervento riguardano le aree perimetrali già fortemente colpite da eventi cataclismici e che richiedono quindi misure specifiche di ricostruzione sicura e sostenibile, garantendo un processo di riattivazione economica, ambientale e sociale dei territori.

Che cosa è accaduto: Tra le misure, quella di interesse dei Comuni è quella contenuta nell'ordinanza n. 30 del 30 giugno 2022 di approvazione del bando relativo all'attuazione della macro-misura B "Rilancio economico sociale", sub misura B2 "Turismo, cultura, sport e inclusione", linea di intervento B2.2 "Contributi destinati a soggetti pubblici per Iniziative di Partenariato Speciale Pubblico Privato per la valorizzazione del patrimonio storico-culturale, ambientale e sociale del territorio" del Programma unitario di intervento - Interventi per le aree del terremoto del 2009 e 2016, del Piano nazionale complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza. Secondo l'analisi dei decreti di finanziamento ai Comuni sono stati assegnati circa 500 milioni.