



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**PARTECIPAZIONE E RUOLO DEI
COMUNI NEL PNRR**

**MUNICIPALITY PARTICIPATION AND
ROLE IN THE PNRR**

Relatore:

Prof.ssa Monica De Angelis

Rapporto Finale di:

Marco Battino

Anno Accademico 2021/2022

INDICE

Introduzione.....	3
I. Il PNRR: in cosa consiste e gli enti coinvolti	
1. Il ruolo centrale dell’Unione Europea per la nascita di un piano post-pandemia.....	4
2. Le missioni o aree tematiche del PNRR.....	6
3. Le misure necessarie per l’assegnazione dei fondi dall’UE all’Italia.....	13
4. Enti coinvolti e che possono partecipare.....	15
II. I Comuni e il PNRR	
1. Il ruolo assegnato ai comuni nel PNRR.....	18
2. Le possibilità di partecipazione per i comuni.....	20
3. La procedura per la partecipazione.....	22
4. Diversità dimensionale e strutturale tra comuni italiani e le difficoltà riscontrate nella messa a punto della progettazione	23
4.1 Le misure adottate da Stato e Regioni.....	24
4.2 Comuni del sud Italia.....	28
Conclusioni.....	29
Considerazioni.....	30
Note.....	31
Bibliografia.....	32

Introduzione

Nel presente rapporto finale viene esposta e analizzata la posizione dei comuni all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per quanto attiene al ruolo ad essi assegnato e alle possibilità di partecipazione degli stessi.

Viene considerata l'importante diversità dimensionale degli oltre 7900 comuni italiani e di conseguenza le difficoltà che molti di essi riscontrano nel dover mettere a punto un team di progettazione in questa situazione. Una breve parentesi anche sulle risposte concrete che Stato e Regioni stanno attuando su tali aspetti.

Per poter discutere ed analizzare quanto descritto è doveroso esporre il percorso che ha portato alla nascita del PNRR.

Il ruolo fondamentale dell'Unione Europea sarà il punto di partenza obbligato per la stesura dell'intero elaborato.

Verrà fatto un breve excursus sulle cause che hanno portato alla necessità di un Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la nascita del Next Generation EU, la sua declinazione a livello nazionale e i settori di competenza.

L'obiettivo di questa illustrazione generale è di fornire una visione d'insieme sufficiente per la comprensione del successivo capitolo riguardante i comuni e dunque la fase operativa del PNRR.

Capitolo I

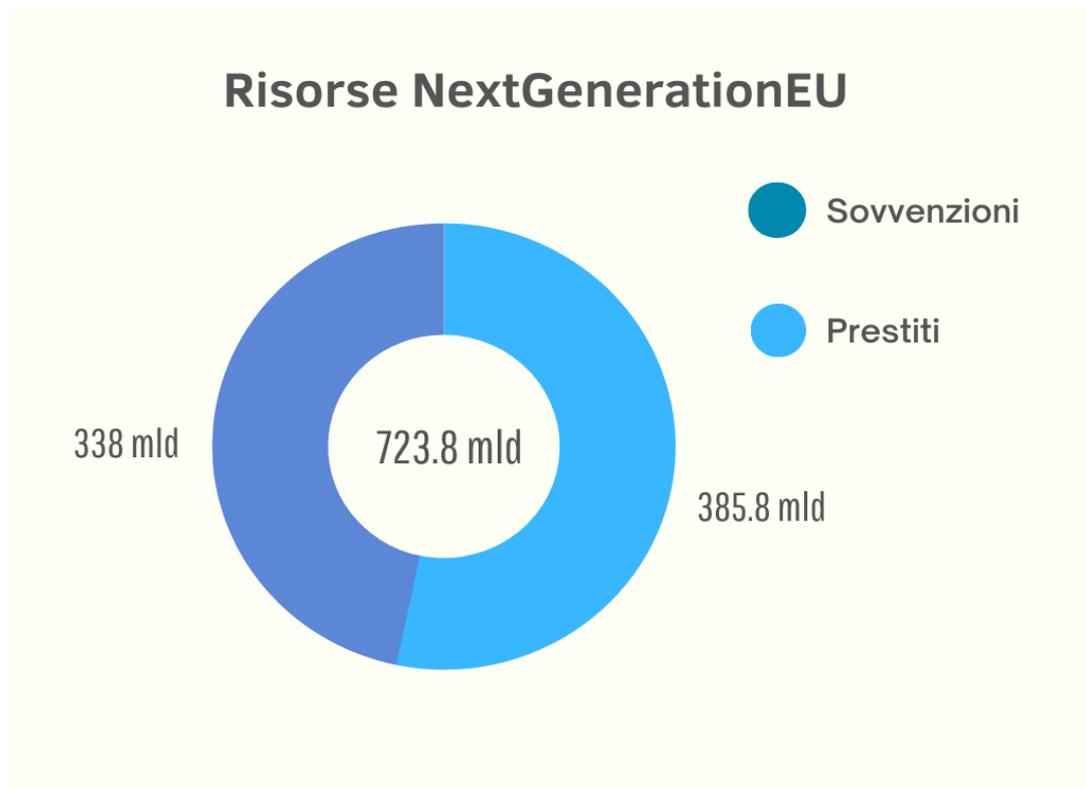
II PNRR: IN COSA CONSISTE E GLI ENTI COINVOLTI

1. Il ruolo centrale dell'Unione Europea per la nascita di un piano post-pandemia

La Commissione Europea ed il Parlamento Europeo, hanno concordato un piano di ripresa con l'intento di aiutare i Paesi dell'Unione Europea a risollevarsi dai danni economici e sociali causati dall'emergenza sanitaria prodotta dalla pandemia da Covid-19 e allo stesso tempo di gettare le basi per rendere le economie e le società dei Paesi europei più sostenibili e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e digitale.

La storia dell'Unione Europea sin dalla sua nascita è coerente con le decisioni prese anche in questa circostanza straordinaria, difatti “L'Unione europea è stata sin dalle origini un progetto politico che ha fatto ricorso a strumenti economici”(M. Cartabia, J.H.H. Weiler, 2000) e in questa situazione si è optato per agire in modo unitario con l'intento di rilanciare attraverso strumenti economici l'intera popolazione europea duramente colpita dalla pandemia da Covid-19 sotto il punto di vista economico e sociale.

Concretamente, nell'ambito del Next Generation EU, è stato creato lo strumento finanziario denominato Recovery and Resilience Facility (RRF), consistente in 723.8 miliardi di euro tesi a stimolare una ripresa sostenibile e digitale dei Paesi colpiti dalla pandemia da Covid-19: di questi 385.8 sono sotto forma di prestiti, mentre i restanti 338 sotto forma di sovvenzioni.



Solo due Paesi hanno richiesto e ottenuto più del 50% del finanziamento sotto forma di prestito e sono Italia e Romania. Ogni stato membro ha presentato alla commissione europea una richiesta economica formale che ritiene fondamentale per la propria ripresa. La UE sulla base dell'analisi di tali programmi ha ridimensionato e concesso le somme. La cifra complessiva per quanto riguarda l'Italia è di 191,5 miliardi di euro. L'Italia integra il PNRR con il Piano nazionale per gli investimenti complementari, con risorse aggiuntive pari a 30,6 miliardi. Complessivamente gli investimenti previsti dal PNRR e dal Fondo Complementare sono pari a 222,1 miliardi di euro.

Per accedere alle risorse del Next Generation EU, ogni stato membro ha preparato il proprio Piano di Ripresa e Resilienza, che, dopo essere stato approvato dalla commissione, dà diritto a ricevere i finanziamenti previsti nell'ambito del RRF.

I finanziamenti sono strettamente collegati con il raggiungimento di obiettivi concordati, nel caso in cui non venissero raggiunti, il finanziamento verrebbe sospeso.

2. Le missioni o aree tematiche del PNRR

Il PNRR è suddiviso in 6 aree tematiche denominate “Missioni” e ad ognuna di esse corrisponde un quantitativo definito di fondi, per un totale complessivo di 191,5 miliardi di euro.

*“Il Governo prevede che nel 2026 il Pil sarà di 3,6 punti percentuali più alto rispetto a uno scenario di base che non include l'introduzione del Piano.”
(fonte ministero dell'Economia e delle Finanze)*

Le missioni sono:

1. “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”: obiettivo riuscire a digitalizzare l'intero paese in modo tale da rendere la pubblica amministrazione (PA) meno complessa, riducendo i costi e i tempi di attesa, migliorando dunque il servizio offerto al cittadino. Attraverso questa modernizzazione dell'intero sistema organizzativo statale si mira ad accorciare i tempi medi della giustizia ed a migliorare i servizi di pagamento tra PA e cittadini rendendoli più rapidi e sicuri.

La missione ha come uno degli obiettivi principali quello di riuscire a connettere in maniera rapida tutto il territorio nazionale alla rete internet ed è per questo motivo che parte dell'investimento complessivo è dedicato alla realizzazione di reti internet di ultima generazione per strutture pubbliche (es. istituti scolastici e strutture sanitarie)

Per quanto attiene all'innovazione la missione si prefigge di incentivare le imprese che intendano investire in macchinari ad alta tecnologia o ricerca e sviluppo.

All'interno di questa area tematica vi è una parte dedicata anche al turismo e alla cultura attraverso un approccio digitale e sostenibile con il fine ultimo di rinnovare l'offerta turistico-ricettiva, valorizzare i luoghi storici per rilanciare l'intero settore del turismo duramente colpito dalla pandemia da Covid-19.

2. “Rivoluzione verde e transizione ecologica”: obiettivo favorire la transizione ecologica attraverso lo sviluppo di fonti di energia rinnovabile, l'incentivazione dell'economia circolare e la valorizzazione delle risorse naturali.

Gli interventi previsti in tema di economia circolare mirano ad incrementare sensibilmente nel breve periodo la percentuale di riciclo rispetto ai dati odierni, congiuntamente ad investimenti per l'ammodernamento e l'efficientamento degli impianti di gestione dei rifiuti urbani.

In tema rivoluzione verde e direttamente collegato alla missione esposta successivamente “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” si inseriscono gli interventi previsti per la realizzazione di 40 stazioni di rifornimento ad idrogeno e al rinnovamento di parte della flotta treni e di quella navale. È previsto anche l'acquisto di nuovi Bus a basse emissioni, che dalle stime dovrebbero essere circa 3360 (Fonti Italia Domani).

Tra gli obiettivi perseguiti da questa missione vi sono: l'implementazione dell'uso del biometano da riconversione nella rete di gas, la promozione delle comunità energetiche (consiste in una associazione tra consumatori che condividono l'energia prodotta da fonti rinnovabili riuscendo a far fronte al

proprio fabbisogno energetico), la promozione dell'utilizzo dell'idrogeno e la riduzione delle emissioni di gas serra. Anche le reti idriche vengono attenzionate da questa missione, infatti si prevede di intervenire sulle stesse per riuscire a ridurre almeno del 15% le perdite nelle attuali reti di acqua potabile presenti sull'intero territorio nazionale.

Evidentemente gran parte della sfida per riuscire ad attuare una svolta *green* riguarda l'efficientamento energetico degli edifici. Per questa ragione sono stati stanziati fondi per la riqualificazione di un quinto degli edifici di edilizia residenziale pubblica, la costruzione di reti per il recupero di calore di scarto, la possibilità di incentivi dedicati alla ristrutturazione e la riduzione generale dell'utilizzo di energia nelle strutture pubbliche italiane.

3. "Infrastrutture per una mobilità sostenibile": obiettivo è rendere migliore e sostenibile il trasporto di merci e persone attraverso la realizzazione di una rete ferroviaria più efficiente, con particolare attenzione all'implementazione delle tratte ad alta velocità così da ridurre i tempi medi di percorrenza e rendere il trasporto ferroviario una delle opzioni migliori sotto tutti i punti di vista: tempistiche e ambiente.

È previsto il potenziamento e miglioramento di tutte le principali infrastrutture presenti, come: stazioni e nodi metropolitani. Inoltre per avanzare anche in campo digitale e rendere il sistema infrastrutturale italiano al passo con i tempi è previsto di riuscire a controllare da remoto ponti, gallerie e viadotti.

Tra gli investimenti previsti una quota è destinata al miglioramento dell'accessibilità marina con interventi a porti, dighe, banchine e moli. (Fonte Italia Domani)

4. “Istruzione e Ricerca”: obiettivo è riuscire a garantire un sistema educativo che riesca a mettere i giovani nelle condizioni ideali per acquisire le competenze che verranno loro richieste in futuro.

Nell’ambito di questa missione è stato programmato l’adeguamento di numerose strutture scolastiche e sportive, di estendere l’offerta formativa del “tempo pieno” a più istituti scolastici e aumentare il numero di posti disponibili negli asili nido.

In maniera strettamente collegata alla missione riguardante la digitalizzazione è previsto il cablaggio di moltissime strutture scolastiche così da raggiungere la tanto discussa “Scuola 4.0”.

Altra necessità riscontrata, a cui in questa area tematica si cerca di dare una soluzione, è poter offrire ai giovani le opportunità formative di primo piano anche in casi di situazioni economiche familiari non ottimali ed è per questa ragione che è previsto un aumento nel numero di borse di studio e degli alloggi per studenti che, entro il 2026, saranno il doppio di quelli ora disponibili.

In campo universitario si intende incrementare il numero di dottorati e creare centri di ricerca per lo sviluppo di nuove tecnologie chiave.

5. “Inclusione e Coesione”: obiettivo è facilitare l’ingresso nel mondo del lavoro attraverso l’implementazione di sistemi di formazione, il rafforzamento delle politiche attive del lavoro e dei centri per l’impiego. Nella missione vengono previste diverse azioni per cercare di sostenere l’imprenditorialità femminile con fondi dedicati e incentivi alle imprese che si impegnano ad adottare policy che vadano a ridurre il divario di genere. Previsti anche interventi dedicati ai territori colpiti dai terremoti del 2009 e 2016, aree interne e “Zone Economiche Speciali” (ZES¹) con il fine di ridurre le differenze con il resto del territorio nazionale.

Sempre in tema inclusione, viene posta l'attenzione sull'importanza di destinare investimenti proprio alla riqualificazione di aree pubbliche con particolare attenzione a luoghi dedicati a sport e cultura. Il progetto prende il nome di "Rigenerazione urbana" ed è dedicato a zone periferiche di Comuni sopra i 15mila abitanti.

- 6. Salute:** l'obiettivo è migliorare la prevenzione e implementare i servizi sanitari sul territorio attraverso la realizzazione dei cosiddetti "Ospedali di comunità", oltre a digitalizzare l'attuale sistema sanitario nazionale (SSN).

Strettamente correlato con la missione dedicata alla digitalizzazione è stato previsto un maggiore utilizzo della telemedicina, l'acquisto di più di 3mila nuove apparecchiature sanitarie di ultima generazione, la digitalizzazione di 280 strutture sanitarie e la realizzazione di 5 centri operativi di cui 1 dedicato alla risposta a possibili future situazioni pandemiche.

Riassumendo e quantificando, questa la distribuzione dei fondi prevista:

Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura - 40,32 miliardi

Rivoluzione verde e transizione ecologica - 59,47 miliardi

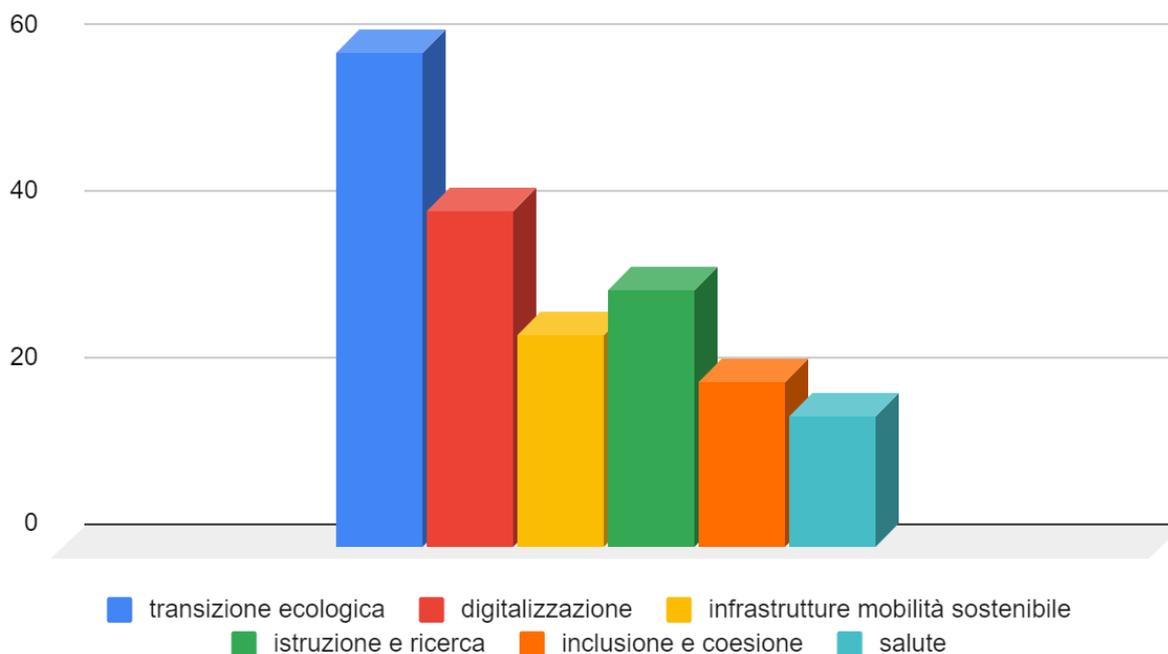
Infrastrutture per una mobilità sostenibile - 25,40 miliardi

Istruzione e ricerca - 30,88 miliardi

Inclusione e coesione - 19,81 miliardi

Salute - 15,63 miliardi

Distribuzione fondi PNRR per area tematica



L'Italia investirà il 37,5% delle risorse nella transizione ecologica. La percentuale minima prevista dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza è il 37% delle risorse totali. In questo caso l'Italia così come la Grecia è il paese ad investire meno in termini percentuali in questa area tematica.

Chiaro è l'obiettivo dell'Unione Europea di procedere verso un'economia più sostenibile, che già da diversi anni figura tra le missioni a breve-medio periodo che gli stati membri si sono impegnati a perseguire. L'intera cittadinanza svolge un ruolo fondamentale per far sì che la tanto attesa transizione verde possa divenire realtà, ma è chiaro che al tempo stesso la politica deve guidare questo cambiamento e per farlo sono necessari investimenti di grandi dimensioni proprio nel campo delle energie rinnovabili, del trasporto

sostenibile e molto altro. È in questo quadro d'insieme che l'UE, attraverso i fondi assegnati ai singoli Paesi a seguito dei propri piani nazionali di ripresa e resilienza, ha deciso di porre come *conditio sine qua non* che il 37% delle risorse fosse realmente destinata a politiche cosiddette *green*.

Per quanto riguarda la missione inerente la digitalizzazione l'importo dei fondi è pari al 25,1% del totale.

Comunque sia digitalizzazione e transizione ecologica rappresentano le voci di investimento più importanti del PNRR.

L'intera iniziativa della Commissione europea è strutturata su tre pilastri:

- 1-Sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme
- 2-Rilanciare l'economia dell'UE incentivando l'investimento privato
- 3-Trarre insegnamento dalla crisi

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è lo strumento che traccia gli obiettivi, le riforme e gli investimenti che l'Italia realizzerà grazie all'utilizzo dei fondi europei provenienti dal Next Generation EU, al fine di attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia e rendere l'Italia un Paese più equo, digitale, verde e inclusivo.

Un insieme di azioni e interventi disegnati per superare l'impatto economico e sociale della pandemia e costruire un'Italia nuova, dotandola degli strumenti necessari per affrontare le sfide ambientali, tecnologiche e sociali presenti e future .

I soggetti coinvolti sono tenuti a rispettare una serie di principi trasversali a tutte le missioni del PNRR (principi coerenti con l'Agenda 2030²), di cui i principali sono: la parità di genere, le misure adottate non possono in alcun modo recare danni all'ambiente, ridurre i divari territoriali, visione attenta alle future generazioni.

3. Le misure necessarie per l'assegnazione dei fondi dall'UE all'Italia

Per poter accedere ai fondi previsti dal PNRR l'Italia si è impegnata ad apportare una serie di riforme al fine di digitalizzare, semplificare e sburocratizzare i procedimenti amministrativi.

In sostanza il PNRR si configura come un contratto di performance tra l'Unione Europea e l'Italia in cui il nostro paese per ottenere le sovvenzioni pattuite deve raggiungere altrettanti traguardi e obiettivi denominati *Milestone* e *Target*.

Per *Milestone*, in italiano “tappa intermedia” o “tappa fondamentale”, le direttive intendono descrivere dei traguardi qualitativi fondamentali per poter raggiungere determinati obiettivi (ad es. riforme legislative, funzionamento dei sistemi informativi).

Per *Target*, in italiano obiettivo, le direttive comunitarie intendono dei traguardi di tipologia quantitativa, dunque verificabili in maniera oggettiva attraverso determinati parametri prestabiliti, che devono essere raggiunti a seguito di una specifica misura attuata nell'ambito del PNRR (ad es. km di viadotti coinvolti negli interventi, numero di autobus acquistati, numero di scuole connesse ad una rete internet veloce ecc..)

L'Italia si è impegnata a raggiungere tutti gli obiettivi pattuiti entro giugno 2026.

Il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati comporta la sospensione del finanziamento.

Tra questi obiettivi figurano le modifiche legislative necessarie per far sì che gli obiettivi del Next Generation EU e del PNRR siano raggiungibili.

Le riforme necessarie all'ottenimento dei fondi, da portare a termine tra 2021 e il 2026, sono in totale 63 e sono state classificate in orizzontali, abilitanti e settoriali:

Le riforme orizzontali sono trasversali a tutte le Missioni del Piano, migliorano l'equità, l'efficienza, la competitività e il clima economico del Paese come, ad esempio, le riforme della pubblica amministrazione e della giustizia.

Le riforme abilitanti sono interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e a rimuovere ostacoli di natura procedurale, amministrativa e regolatoria, sono ad esempio: norme di semplificazione degli appalti pubblici, riduzione tempi di pagamento PA, legge sulla concorrenza.

Le riforme settoriali hanno il compito di accompagnare gli investimenti delle singole Missioni, sono innovazioni normative per introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti.

L'effettivo raggiungimento dei requisiti necessari all'erogazione dei fondi (traguardi e obiettivi intermedi) da parte dell'UE viene verificato contestualmente all'erogazione dei fondi su base semestrale dalla Commissione Europea e proseguirà fino al 2026.

Da quanto enunciato precedentemente è ovvio che l'Italia, così come gli altri stati membri, sia posto sotto stretto controllo da parte dell'UE in merito a scadenze e interventi pattuiti. In tal senso un clima di instabilità politica come quella che sta attraversando il nostro Paese sicuramente rende il tutto ancora più complesso. Sul portale online "Italia Domani", portale ufficiale per quanto attiene al PNRR, è possibile consultare l'avanzamento delle misure previste ed eventuali ritardi nelle procedure.

Tra le riforme pattuite è doveroso fare riferimento a quella riguardante la giustizia. Infatti, secondo l'ultima relazione della Commissione Europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ), l'Italia ha un sistema giudiziario che rispetto

ad altri paesi UE prevede tempistiche molto più lunghe. La riforma si pone l'obiettivo di ridurre la durata media dei processi civili e penali, di ridurre, in merito a procedimenti tributari, l'elevato numero di ricorsi alla Corte di Cassazione.

Il principio Do No Significant Harm (DNSH) prevede che gli interventi previsti dai PNRR nazionali non arrechino nessun danno significativo all'ambiente: questo principio è fondamentale per accedere ai finanziamenti del RRF. Inoltre, i piani devono includere interventi che concorrono per il 37% delle risorse alla transizione ecologica.

4. Enti coinvolti e che possono partecipare

Gli enti locali sono coinvolti nel PNRR come soggetti attuatori³ o beneficiari attraverso specifiche progettualità e la realizzazione degli stessi nei campi di competenza comunale. (es. asili nido, progetti di rigenerazione urbana, edilizia scolastica, interventi per il sociale).

Gli enti possono altresì prendere parte al PNRR partecipando a iniziative dell'amministrazione centrale che prevedono il loro coinvolgimento in fase realizzativa, per il perseguimento di obiettivi di carattere nazionale (es. digitalizzazione).

Durante la realizzazione dei progetti devono rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo e raggiungere gli obiettivi associati al progetto, come disposto dal PNRR. I progetti realizzati devono rispettare le norme vigenti e le regole stabilite dal PNRR. Requisito necessario per ogni progetto che concorre al PNRR è di non arrecare danno significativo all'ambiente, come da indicazioni DNSH "do no significant harm".

I progetti presentati devono essere realizzati entro giugno 2026. Nel caso in cui tale limite non venisse rispettato, gli enti locali sono tenuti a restituire le risorse indebitamente utilizzate.

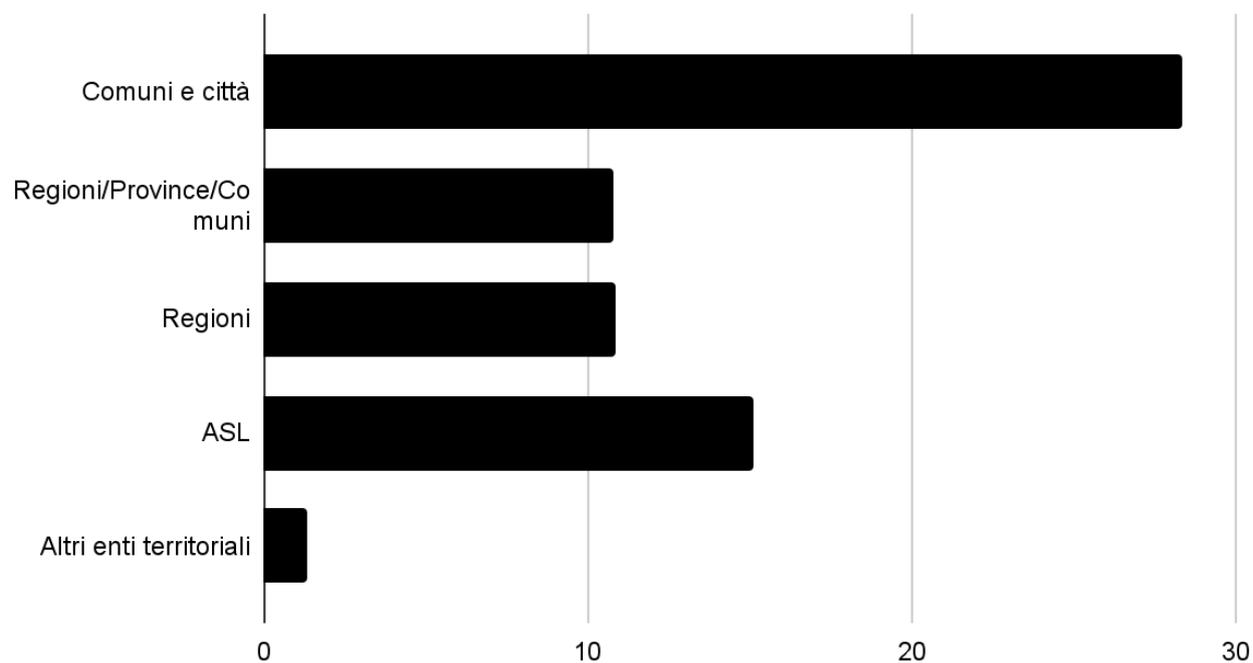
La buona riuscita del PNRR dipende anche dalla capacità che gli enti locali dimostreranno nel presentare progetti validi e in linea con ciò che richiedono le direttive e di riuscire a portare a termine gli stessi nei tempi previsti.

Ai bandi del Piano possono partecipare, oltre ad enti pubblici, imprese, liberi professionisti al fine di rendere le procedure burocratiche più semplici e di promuovere la sostenibilità, lo sviluppo tecnologico, la formazione e la ricerca.

Dei complessivi 66 miliardi di euro gestiti dagli enti locali, la missione denominata “Rivoluzione verde e transizione ecologica” si aggiudica 19,69 miliardi di euro, “Inclusione e coesione” 18,47 miliardi di euro, “Salute” 15,10 miliardi di euro, “Istruzione e ricerca” 9,76 miliardi di euro, “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura” 3,11 miliardi di euro e “Infrastrutture e mobilità sostenibile” 0,27 miliardi di euro.

La suddivisione delle risorse tra soggetti beneficiari è: Comuni e città 28,32 miliardi di euro, i progetti di competenza alternativamente di Regioni, Province o Comuni 10,79 miliardi di euro, Regioni 10,84 miliardi di euro, ASL 15,10 miliardi di euro e altri enti territoriali 1,3 miliardi di euro.

Distribuzione risorse per enti territoriali (in miliardi di euro)



Capitolo I

I COMUNI E IL PNRR

1. Il ruolo assegnato ai comuni nel PNRR

Il Comune, viene definito dal Prof. Luciano Vandelli nella pubblicazione “il governo locale”, edito da Il Mulino nel 2005, come:

- un ente *autonomo* in quanto capace di adottare proprie regole e compiere scelte e gli stessi poteri di livello superiore possono influire soltanto nei casi previsti dalla legge.
- *territoriale* cioè fondato su una delimitata area territoriale con la quale ha una relazione essenziale e imprescindibile in quanto rappresenta la popolazione di quel territorio, esige i tributi e assicura i servizi locali.
- *esponenziale* della popolazione che risiede in quel territorio. Gli organi comunali vengono eletti dai residenti e sono tenuti a curarne gli interessi.

Questa complessa definizione di comune dimostra come tale istituzione sia indispensabile per una buona amministrazione dei territori, conoscendo ogni esigenza degli stessi e della popolazione lì residente ed è per questo motivo che anche in un momento storico così importante per il rilancio post-pandemia dell'economia e della società italiana i comuni vengono messi al centro del PNRR.

Come soggetti attuatori, le pubbliche amministrazioni, in questo caso i Comuni, accedono ai finanziamenti partecipando a bandi o avvisi per il finanziamento di progetti emanati dai ministeri di competenza. Le risorse per realizzare i progetti, se selezionati, vengono ricevute dai Comuni direttamente dal ministero coinvolto o dal

Ministero dell'Economia e delle Finanze. Nel corso della realizzazione dei progetti sono tenuti a rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo e concorrere al raggiungimento degli obiettivi associati al progetto, secondo quanto previsto dal PNRR. Inoltre, devono realizzare i progetti rispettando le norme vigenti e le regole specifiche del PNRR, in particolare quella di non arrecare danno significativo all'ambiente e di portare a termine i progetti entro giugno 2026. In caso di irregolarità, gli enti locali sono tenuti a correggerle e, se necessario, restituire le risorse utilizzate in maniera non idonea.

Se partecipano in qualità di destinatari di risorse per la realizzazione di progetti specifici, la cui responsabilità è in capo ad Amministrazioni centrali, invece il loro coinvolgimento avviene mediante la partecipazione a bandi/avvisi attivati dai ministeri competenti. L'esempio, citato nel documento pubblicato sul portale Italia Domani, è quello del Cloud della PA. In questo caso, il titolare dell'iniziativa è il Ministero dell'Innovazione, che assegnerà agli enti locali un apposito finanziamento secondo le condizioni che saranno stabilite nel relativo bando/avviso pubblico.

Nel terzo caso, che riguarda la realizzazione di interventi di competenza di amministrazioni di livello superiore che hanno ricadute a livello locale, come alta velocità, banda larga o il potenziamento della rete ferroviaria nazionale, la definizione degli investimenti e delle opere da realizzare dovrebbe tenere conto delle istanze delle comunità locali, attraverso la convocazione di specifici tavoli di concertazione.

Di rilevante interesse per i comuni è la riforma, citata nell'apposito capitolo, inerente gli appalti pubblici che ha come obiettivo primario quello di ridurre i tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione ad un termine prefissato di 100 giorni in media e la riduzione dei tempi tra aggiudicazione dell'appalto e realizzazione dell'opera del 15%. Questa riforma deve essere completata entro il 2023.

Secondo le attuali stime degli organi governativi riportate sul portale ufficiale del PNRR "Italia Domani" ai comuni e città spetterebbero circa 28,32 miliardi di euro.

2. Le possibilità di partecipazione per i comuni

Le opportunità dedicate ai comuni sono molteplici ed appartengono ad ognuna delle sei missioni del PNRR.

In alcuni casi i bandi destinati proprio alle amministrazioni comunali sono trasversali a più missioni, ad esempio istruzione e digitalizzazione vanno di pari passo in tema di efficientamento funzionale degli edifici scolastici.

Di seguito alcuni esempi di bandi a cui possono partecipare i comuni.

Il Ministero della Cultura, come ente responsabile, ha pubblicato il bando relativo a “Programmi per valorizzare l’identità dei luoghi: parchi e giardini storici” prevedendo un finanziamento complessivo di 190 milioni di euro. In questo bando le amministrazioni comunali (in qualità di proprietarie) sono chiamate, nell’ambito della missione “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, a presentare dei progetti tesi alla rigenerazione e riqualificazione di parchi e giardini storici di interesse culturale. Il tutto sotto l’aspetto ambientale, paesaggistico e del miglioramento della qualità di vita dei cittadini.

Il finanziamento massimo ottenibile per singolo progetto è fissato a due milioni di euro.

In ottica di maggiore coesione territoriale, il bando, prevede che almeno il 20% delle risorse siano destinate al sud Italia.

In una nota ufficiale il ministero sottolinea che “Gli interventi ammessi al finanziamento dovranno essere altamente significativi, idonei a generare un tangibile miglioramento delle condizioni di conservazione del bene, nonché un positivo ed elevato impatto sulla promozione dello sviluppo culturale, scientifico, ambientale, educativo, economico e sociale.”

La graduatoria ufficiale è stata resa pubblica in data 21 giugno 2022 e dalla lettura della stessa è desumibile come moltissimi comuni italiani abbiano realmente partecipato al bando, con conseguente finanziamento ai soggetti ritenuti meritevoli.

Sempre nell'ambito della missione precedente, un interessante bando già pubblicato è dedicato ai Comuni con popolazione residente inferiore ai 5mila abitanti. Si tratta di un bando teso alla valorizzazione dei piccoli borghi storici italiani, con un particolare interesse al contrasto allo spopolamento di questi luoghi così caratteristici del nostro territorio nazionale.

Il Ministero della Cultura comunica che sono state registrate circa 1800 candidature. L'importo complessivo del finanziamento in oggetto ammonta a 380 milioni di euro, mentre il contributo massimo ottenibile da ogni borgo a 1,65 milioni di euro.

Nell'ambito della missione denominata "Inclusione e coesione" spiccano i bandi dedicati alla rigenerazione urbana. I comuni sopra i 15mila abitanti possono partecipare, in qualità di soggetti attuatori, con la presentazione di progetti volti alla riqualificazione di aree periferiche o di strutture di interesse pubblico dedicate alla socialità. In questo caso sono previsti bandi dedicati a molte tipologie differenti di intervento.

Attraverso bandi di questo genere i Comuni entrano di diritto tra i protagonisti della sfida lanciata dal PNRR. È da ritenere fondamentale la fase di progettazione, che è quella che attraverso la partecipazione agli avvisi emanati dagli enti preposti consente o meno di accedere alle risorse.

È doveroso sottolineare che per poter essere finanziati attraverso i fondi stanziati dal PNRR, i progetti, non devono ricevere altre tipologie di finanziamento italiano o europeo (ad es. FSE⁴, FESR⁵).

3. La procedura per la partecipazione

Per poter partecipare ai bandi dedicati è necessario anzitutto individuare il bando di proprio interesse sul portale dedicato alla pubblicazione di tali informazioni (Italia domani e ministeri competenti). In secondo luogo, si passa alla fase progettuale e chiaramente ad una preventivazione economica della spesa complessiva. In terzo luogo, è possibile, a seconda dei bandi, individuare altri soggetti con cui potrebbe essere fondamentale una collaborazione. L'adesione ai bandi di gara e la presentazione dei progetti avviene in modalità telematica attraverso piattaforme dedicate della PA.

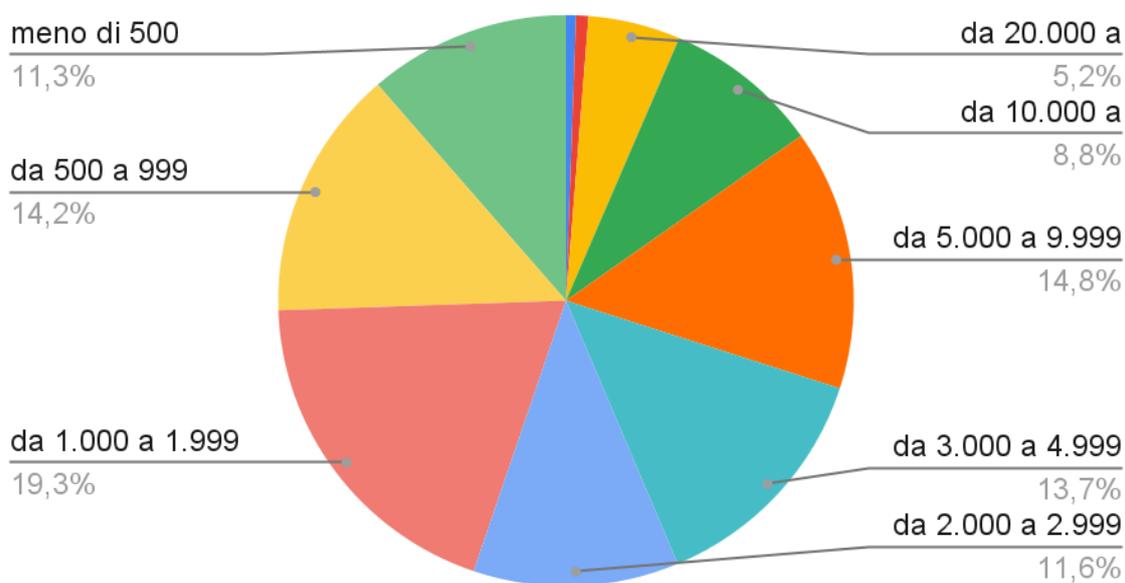
Per aiutare i Comuni in tutte le fasi di progettazione e partecipazione ai bandi, il Governo, con il decreto legge del 6 novembre 2021 n.152, consente ai Comuni con popolazione residente superiore ai 250mila abitanti di conferire un massimo di quindici incarichi di consulenza, di importo non superiore ai 30mila euro lordi annui l'uno, a figure professionali in grado di contribuire ad accorciare le tempistiche dedicate alla fase di partecipazione e successivamente di attuazione dei bandi del PNRR. I costi derivanti da queste eventuali collaborazioni devono essere sostenuti dalle singole amministrazioni comunali e complessivamente non possono essere di importo superiore a 300mila euro annui.

I rapporti di collaborazione non possono avere scadenza prevista oltre il 31 dicembre 2026 e sono direttamente correlati al soggetto politico che li sottoscrive, di conseguenza cessano di immediato in caso di termine del mandato amministrativo degli stessi.

4. Diversità dimensionale e strutturale tra comuni italiani e le difficoltà riscontrate nella messa a punto della progettazione

Come appreso dai precedenti capitoli, anche i comuni sono chiamati in causa, sia come soggetti attuatori che come partecipanti, dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. In Italia ci sono complessivamente 7904 comuni (dati ISTAT al 01/01/2022), ma di questi solo il 6,4% ha una popolazione superiore ai 20 mila abitanti. Da questi dati è possibile dedurre come la maggior parte dei comuni italiani siano di medie e piccole dimensioni e di conseguenza dotati di strutture tecnico organizzative, di dimensioni direttamente proporzionali alla popolazione, limitate.

Comuni per numero di abitanti



Fascia popolazione per numero di abitanti	Numero comuni	Percentuale
maggiori di 100.000	44	0,56%
da 60.000 a 99.999	55	0,70%
da 20.000 a 59.999	410	5,19%
da 10.000 a 19.999	693	8,77%
da 5.000 a 9.999	1167	14,76%
da 3.000 a 4.999	1081	13,68%
da 2.000 a 2.999	913	11,55%
da 1.000 a 1.999	1522	19,26%
da 500 a 999	1122	14,20%
meno di 500	897	11,35%

I comuni hanno un ruolo fondamentale nel nostro assetto istituzionale, rappresentano il punto di contatto tra cittadini e istituzioni. Sono i comuni a conoscere con esattezza le necessità del proprio territorio e nessun altro ente pubblico riesce, attraverso la propria attività, ad ottenere una conoscenza tale. Nel 1998 una pubblicazione a cura di M. Vandelli e F. Mastragostino evidenzia la grande differenza dimensionale dei comuni italiani, all'epoca più di 8000 di cui il 40% non raggiungeva i 2 mila abitanti, e illustra la possibilità di aggregazione volontaria di piccoli comuni (legge 142), come unico strumento utile per ridurre tali differenze. Effettivamente, nel tempo, il numero si è ridotto fino al dato odierno di 7904 (Dati Istat 2022).

Per chiarezza espositiva, è giusto sottolineare come in Italia vengano denominati "piccoli comuni" i Comuni con meno di 5mila abitanti.

4.1 Le misure adottate da Stato e Regioni

Per poter raggiungere la fase operativa del PNRR si presuppone che i Comuni manifestino l'interesse a partecipare ai bandi statali e che, nei limiti temporali prestabiliti presentino progetti in grado di poter essere favorevolmente accolti da chi

distribuisce le risorse e che possano essere realmente realizzabili nelle modalità e nei tempi previsti.

Avendo letto il paragrafo precedente è ovvio dedurre come moltissimi comuni italiani non abbiano la struttura organizzativa adeguata per far fronte solo con le proprie forze ad un impegno così importante per l'intero paese. Chiaramente il numero di dipendenti comunali è direttamente proporzionale al numero di abitanti, in questo caso significa che i piccoli comuni non hanno all'interno del proprio personale figure con le caratteristiche richieste o, se le hanno, sono insufficienti per sviluppare interi progetti in maniera meticolosa.

Per le ragioni appena esposte, lo Stato e le Regioni sono stati chiamati ad intervenire direttamente per far sì che il PNRR divenisse realtà per l'intero territorio nazionale, chiaramente anche per rispettare la missione riguardante inclusione e coesione.

Per consentire ai Comuni di assumere personale non dirigenziale con contratto a termine, il Governo, di comune accordo con l'ANCI⁶, ha optato per inserire nel decreto-legge 'Recovery' una norma che consente, specificatamente per far fronte alla necessità di determinate figure al fine di attuare i progetti inseriti nel PNRR, assunzioni considerate in deroga rispetto alle norme sul contenimento delle spese in materia di impiego pubblico.

Per riuscire a dare una risposta concreta proprio ai piccoli comuni, dunque i comuni sotto i 5 mila abitanti (che coprono il 54% del territorio nazionale), il Governo ha istituito un apposito fondo di 30 milioni di euro l'anno dal 2022 al 2026, utilizzabile per coprire i costi dovuti alle assunzioni necessarie.

Secondo quanto diffuso sulla pagina istituzionale del Ministro della Pubblica Amministrazione, 896 Comuni con meno di 5mila abitanti hanno presentato domanda per accedere al fondo da 30 milioni di euro annui istituito dal decreto legge 152/2021. Per delineare i criteri di aggiudicazione dei contributi e le modalità tecniche di erogazione degli stessi, il Dipartimento della Funzione pubblica ha istituito un tavolo

di coordinamento con rappresentanti del Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, dell'Anci e di Formez PA.

Il ministero della PA indica che per gestire in maniera ottimale le risorse è stato creato un apposito portale. Per regolarizzare le 896 richieste di partecipazione al fondo di 30 milioni è stato chiesto ai singoli comuni di presentare la ricevuta di avvenuta presentazione della domanda e a tale obbligo hanno risposto in 751 Comuni. Sono in corso ulteriori verifiche sull'effettiva titolarità di soggetti attuatori dei Comuni interessati.

Una volta terminato l'iter per l'approvazione delle domande pervenute è prevista la pubblicazione del Dpcm di riparto del fondo.

Anche i governi regionali sono chiamati ad affiancare i comuni in questo periodo storico per il paese, per questo motivo in molti casi hanno optato per provvedimenti ulteriori a quelli presi dal Governo centrale.

La Regione Marche, con l'obiettivo di spingere i piccoli comuni a lavorare in un'ottica di insieme ha deciso di istituire un fondo dedicato ai comuni con popolazione residente inferiore a 3mila abitanti di complessivi 100 mila euro, "per finanziare l'aggregazione degli enti in uffici di progettazione di dimensione maggiore, attraverso la condivisione di unità lavorative specializzate già in ruolo o con l'assunzione di personale a tempo determinato."

Lo scopo del fondo è sicuramente quello di aiutare i comuni più in difficoltà nelle fasi di progettazione e realizzazione inerenti ai bandi PNRR, ma allo stesso tempo intende valorizzare le figure professionali già in forza nei vari enti creando strutture organizzative di maggiori dimensioni, affiancandolo chiaramente a personale appositamente selezionato.

Vengono ammesse le spese per l'acquisizione di risorse umane e strumentali e incarichi o contratti pubblici, purché siano rispettose della normativa attuale in tale

materia e che vengano sostenute da aggregazioni di piccoli comuni, almeno due, per una durata non inferiore a tre anni che riescano a raggiungere complessivamente la soglia minima di 10mila abitanti. L'obiettivo, da quanto si apprende da una nota della Regione Marche, consisterebbe nel riuscire ad ottenere comuni più strutturati e con uffici adeguati.

4.2 Comuni del sud Italia

Come esposto nel paragrafo riguardante gli enti coinvolti, al Mezzogiorno vengono destinati 20 dei 66 miliardi di euro destinati agli enti pubblici territoriali. Il Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale, nella sua pagina ufficiale, riporta in data 2 marzo 2022 come il 40,6% delle risorse totali siano state destinate proprio al sud Italia e sottolinea come rispetti il vincolo minimo del 40%.

Per consentire ai territori del sud Italia di riuscire a gestire in maniera efficiente la gran mole di fondi ad essi assegnati sono stati assunti circa 1.300 tecnici con contratti a tempo determinato con bandi dedicati denominati “Concorso sud”. Le risorse a disposizione per la copertura di queste figure risultano superiori a quelli utilizzati di conseguenza viene riportato da fonti ministeriali che tali fondi possono essere utilizzati direttamente dalle singole amministrazioni locali per la stipula di contratti di lavoro autonomo per persone che siano in possesso dei requisiti previsti dal precedente bando. Queste misure si sono rese necessarie, proprio come già ampiamente esposto nel paragrafo dedicato alle misure adottate da Stato e Regioni per supportare i piccoli comuni nella progettazione necessaria per partecipare ai bandi del PNRR, per consentire ai comuni meno organizzati di assumere nuovo personale qualificato in grado di affiancarli nella realizzazione dei progetti stessi con l’obiettivo di non sperperare neanche un centesimo dei fondi disponibili.

Conclusioni

È chiaro che è impossibile sintetizzare le tante informazioni riguardanti il tema trattato in queste pagine e molte situazioni andrebbero approfondite in maniera molto più importante, ma l'obiettivo di questo lavoro è quello di consentire al lettore di avere le conoscenze di base per comprendere il quadro d'insieme in cui i Comuni italiani si trovano ad operare.

Le risorse stanziare dal Next Generation EU sono fondamentali per consentire una vera ripresa dell'economia italiana ed europea. La sfida che L'UE si prefigge di affrontare nei prossimi anni è di vitale importanza, in qualche modo paragonabile al New Deal e al Piano Marshall.

Dalla corretta gestione delle risorse dipende il futuro degli stati coinvolti, non solo dal punto di vista economico, ma anche da quello sociale.

L'Italia, come presentato precedentemente, è uno Stato composto prevalentemente da comuni di piccole dimensioni, ognuno con le sue caratteristiche territoriali e culturali. Il loro coinvolgimento come soggetti attuatori è doveroso e al tempo stesso rappresenta una grande responsabilità, che chiama gli amministratori locali alla massima attenzione.

Fondamentale è e sarà il supporto di Stato e Regioni proprio ai piccoli comuni per consentire all'intero territorio nazionale di accedere ai fondi stanziati.

In conclusione le sfide presentate dalla pandemia da Covid-19 non sono state solo di tipo sanitario, ma hanno coinvolto l'intera società e di conseguenza è auspicabile che sia un clima di comune collaborazione a traghettare il nostro Paese verso un futuro migliore.

Considerazioni

Avendo scritto questo rapporto finale durante il 2022, chiaramente molte situazioni sono ancora in divenire, di conseguenza alcune informazioni qui riportate, nei successivi anni potrebbero essere differenti.

Data la gran mole di lavoro che sta gestendo tutta la PA in tema PNRR e, al momento della stesura, trovandosi ancora alle prime fasi dell'intero piano, alcune informazioni su dati e previsioni, in alcune situazioni, vengono riportate dai ministeri stessi con discrepanze. Il lavoro svolto di ricerca dei dati esatti è stato lungo e articolato, eventuali imprecisioni sono da rimandare a questa situazione.

Molti sono i bandi già pubblicati dedicati anche ai comuni stessi (oggetto di analisi di questo rapporto finale), chiaramente non è stato possibile analizzarli tutti ma sono stati presentati solo alcuni esempi.

Note

1. Zone Economiche Speciali: istituite con il decreto legge 20 giugno 2017 n. 91 e poi convertito con modifiche dalla legge del 3 agosto 2017 n.123 in tema crescita specifica delle aree del mezzogiorno sono aree in cui le imprese già esistenti o di nuova istituzione possono beneficiare di agevolazioni fiscali e semplificazioni amministrative. Attualmente le ZES sono 7: “Abruzzo, Calabria, Ionica Interregionale Puglia - Basilicata, Adriatica Interregionale Puglia - Molise, Campania, Sicilia Orientale e Sicilia Occidentale”. (Fonte Agenzia per la Coesione Territoriale)
2. Agenda 2030: programma sottoscritto da tutti i paesi membri dell’ONU che consiste in obiettivi condivisi da raggiungere per un futuro sostenibile sotto tutti i punti di vista.
3. Soggetti attuatori sono coloro che partecipano ai bandi per l’assegnazione di risorse diventando i diretti responsabili della realizzazione dei progetti presentati.
4. FSE: Fondo Sociale Europeo
5. FESR: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
6. ANCI: associazione nazionale comuni italiani

Bibliografia

CARTABIA M., WEILER J.H.H., L'Italia in Europa, Il Mulino, 2000

GISOTTI M., Il contributo dei lavori verdi allo sviluppo sostenibile in Italia: stato dell'arte e prospettive, Ministero dell'Ambiente, 2012

VANDELLI L., MASTRAGOSTINO F., I comuni e le province, nuova ed., Il mulino, 1998.

VANDELLI L., Il governo locale, il Mulino, 2005.

Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Pagine web istituzionali:

European Commission

Ministro per la Pubblica Amministrazione

Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Ministero dell'interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

Ministero della Cultura

Regione Marche

Italia Domani

Agenzia per la Coesione Territoriale

Istat