

**IL PROGRAMMA DI INTERVENTO SUL FONDO COMPLEMENTARE PNRR
PER LE AREE DEL SISMA: “RIATTIVARE I LUOGHI E LE PERSONE”.**

(Soggetto proponente: Ufficio del Commissario straordinario Sisma 2016, Dipartimento Casa Italia e Struttura di missione sisma 2009)

I. Un’azione di sistema: il “Cantiere Centro Italia”

L’obiettivo del programma di intervento è quello di ricreare un ambiente idoneo allo sviluppo sociale ed alla crescita economica, facendo leva sul rapporto tra le comunità locali ed il contesto di riferimento. Questo si determina attraverso la combinazione di azioni tra loro integrate che generano valore, liberano le energie produttive, rafforzano il saper fare e creano convenienze alla residenzialità e al fare impresa. Questa ripartenza si rende possibile nella combinazione tra i diversi interventi, che vanno visti in modo del tutto complementare, in quanto il fattore di spinta e di rigenerazione si rende possibile solo attraverso la connessione tra gli investimenti e le conseguenze sul tessuto sociale e produttivo.

Un’azione di sistema, in grado di riattivare i territori in difficoltà e di determinare le condizioni per un nuovo popolamento e le convenienze agli investimenti, rende necessario coordinare e far convergere, nelle aree interessate, tre ambiti di intervento:

- il miglioramento del sistema infrastrutturale pubblico (*strade, ferrovie, mobilità urbana, nodi di scambio*) ed il completamento della ricostruzione e della messa in sicurezza antisismica degli edifici pubblici e privati, anche destinati alle attività turistiche, commerciali e produttive. In particolare, data la vocazione turistico-ricettiva dei territori interessati, speciale attenzione va dedicata al potenziamento delle infrastrutture connesse al turismo, garantendone la sostenibilità e la compatibilità con le caratteristiche peculiari storico-architettoniche ed ambientali dei siti interessati;
- la realizzazione sul territorio di una infrastruttura digitale di riferimento, efficace ed accessibile, e delle opere che riguardano l’efficientamento energetico e la dotazione di sistemi per migliorare la vivibilità dei borghi e degli spazi urbani (*dall’illuminazione pubblica ai servizi di rete digitali, dal teleriscaldamento all’energia rinnovabile*), anche con il supporto di tecnologie IoT, implementando e rendendo efficienti, in tal modo, i networks ed i servizi per i cittadini e le imprese, in linea con le indicazioni UE in merito agli obiettivi per l’attuazione delle cosiddette “*smart cities*”;

- la promozione di interventi volti a stimolare gli investimenti in grado di valorizzare le vocazioni produttive del territorio, in ogni settore economico, di compensare i costi sostenuti dalle imprese che fanno innovazione, in particolare nell'ambito dell'ecosostenibilità e delle tecnologie digitali, di valorizzare la residenzialità e di sostenere le iniziative di impresa che fanno leva sulla creatività, sull'ambiente, sul turismo, specie se di carattere ricettivo, sulla cultura e sulla promozione di avanzati servizi sociali ed alla persona.

Sono questi gli ambiti di intervento che permettono alle riforme in corso di fare sistema e di ricadere sul territorio attraverso investimenti mirati che restituiscono valore aggiunto a quanto finanziato tramite il Recovery Fund, che agisce sul territorio, in riferimento ai tre livelli di intervento, sia tramite la quota parte destinata alle aree del terremoto dalle misure previste a livello generale dal Piano per la resilienza e la ripresa PNRR, che attraverso la specifica destinazione del progetto relativo alle aree del terremoto, che finanzia, attraverso il Fondo complementare, interventi specifici e mirati.

Inoltre, questo sistema di intervento permette di collegare nello stesso programma d'azione le diverse forme di sostegno previste dalla legge italiana, tra cui gli interventi e le agevolazioni del Contratto istituzionale di sviluppo per le aree del terremoto previsto dall'ultima legge di bilancio.

1.1. Le linee di azione e gli strumenti del Recovery Fund e del Fondo complementare

Per restituire significato e capacità d'agire a sistemi territoriali che si trovano in una forte difficoltà socio-economica si deve intervenire in modo radicale e sistematico perché il processo stesso di ricostruzione possa conseguire l'obiettivo della rinascita dei luoghi e la riattivazione delle comunità.

Al completamento del processo di ricostruzione e di efficientamento energetico e di messa in sicurezza degli edifici si collega quindi un duplice livello di intervento:

- 1) realizzare le infrastrutture ed i servizi per migliorare la vivibilità dei territori e favorire nuovi insediamenti abitativi, produttivi e turistico-ricettivi;
- 2) creare convenienze e servizi destinati alla crescita economica ed alla valorizzazione delle vocazioni produttive ed ambientali del territorio, con una attenzione specifica alla formazione delle competenze, all'innovazione tecnologica e green delle imprese ed al consolidamento del tessuto economico.

Perché le città ed i borghi delle aree del terremoto tornino a ripopolarsi, è necessario che siano sicuri, ma anche accoglienti, attrezzati, connessi e sostenibili offrendo, a chi sceglie di abitarvi o di farvi

impresa, una serie di valori aggiunti e di servizi (*con attenzione particolare a donne, giovani e servizi alla prima infanzia*) che possano compensare le maggiori distanze dalle aree urbanizzate e dalle principali vie di comunicazione. Per restituire vitalità alle comunità locali bisogna migliorare, pertanto, le infrastrutture disponibili e rendere accessibili gli spazi e l'ambiente urbano. I luoghi dello "stare insieme" sono fondamentali per costruire comunità coese, migliorare la vivibilità e favorire quelle relazioni che sono importanti anche per le attività economiche. A questo ambito di intervento sono poi conseguenti le iniziative concrete destinate alla formazione delle competenze, al sostegno alle imprese, alla valorizzazione del territorio e a far uscire da un ambiente naturale di grande pregio importanti potenzialità, per ridare anima al territorio promuovendo l'attivazione al lavoro e l'agire di impresa.

Gli interventi, già previsti nelle linee generali del PNRR, a valere sull'intero territorio nazionale, in questa specifica area, andranno ad interessare e condizionare il modo dell'abitare e del produrre di centinaia di migliaia di abitanti che stavano perdendo la fiducia nella possibilità di permanere in questi luoghi. È evidente che, per avere concrete possibilità di successo, gli investimenti previsti in quest'area dovranno avere il peso necessario per invertire i trend negativi in atto favorendo cambiamenti verso la sostenibilità, inducendo variazioni strutturali dell'armatura urbana e della rete dei servizi. Solo così, potranno avere un valore duraturo e segneranno il reale avvio della transizione verde e digitale, con ricadute importanti e permanenti anche a livello nazionale.

Per quanto riguarda le azioni specifiche la linea d'intervento per le aree del terremoto sostenuta dal Fondo complementare del Recovery Fund agisce in maniera integrata con i processi di ricostruzione in atto per supportare le nuove modalità di organizzazione delle reti, delle infrastrutture, della dotazione tecnologica e degli spazi conseguenti alla ricostruzione. L'intera gestione della rigenerazione post-sisma di un'area significativamente messa in crisi dagli eventi disastrosi intervenuti dovrà confrontarsi con nuovi disegni di suolo e di organizzazione urbana e territoriale e di promozione della transizione ecologica e digitale. L'obiettivo è far sì che gli investimenti propri della ricostruzione possano incrociarsi ed implementarsi con le opportunità della transizione ecologica e digitale e i benefici di una maggiore inclusione sociale e migliore residenzialità in luoghi di particolare vulnerabilità.

1.2. Le misure del Fondo Complementare del PNRR

Per quanto riguarda la rigenerazione urbana (progetto misura linea A - Città e borghi sicuri, sostenibili e connessi) si prevedono interventi specifici, per un finanziamento complessivo di un miliardo di

euro, destinati ai seguenti interventi, con l'utilizzo di tecnologie innovative, in linea con le indicazioni UE e con i relativi obiettivi per l'attuazione delle cosiddette "*smart cities*":

- migliorare e rendere più efficiente il sistema dei servizi (*da quelli sanitari a quelli amministrativi*);
- riorganizzare il sistema dell'ambiente urbano per la rinascita della vita della comunità;
- condizionare le abitudini degli abitanti, introducendo nuove modalità di muoversi e lavorare, attraverso investimenti importanti in diversi campi, assicurare servizi essenziali con modalità innovative (*ad esempio: telemedicina, teleassistenza, tele-istruzione, introduzione del trasporto elettrico e di sistemi di guida autonoma, utili specie per le fasce di popolazione più anziana, e introduzione di hub tra lento e veloce*);
- realizzazione di sistemi verdi di immediata efficacia per la riduzione degli effetti del cambiamento climatico, pubblica illuminazione con LED anche supportata da sistemi fotovoltaici ed eolici di produzione di energia da FER, sistemi tecnologici per il deflusso e il recupero dell'acqua, fino alla realizzazione di pavimentazioni stradali drenanti con uso di materiali ecocompatibili, percorsi per garantire l'accessibilità dei luoghi e degli spazi pubblici a tutte le categorie di utenti;
- azioni di efficientamento energetico e di mitigazione delle vulnerabilità sismiche degli edifici pubblici essenziali per favorire la rinascita di assetti insediativi e comunità, come gli edifici destinati all'educazione, all'istruzione ed alla formazione ed alla valorizzazione turistica, promozione sociale ed ambientale, nonché ad attività culturali, sportive e per l'infanzia;
- costituzione di aree e parcheggi di scambio e la promozione di percorsi di mobilità sostenibile, anche con il supporto di sistemi digitali;
- realizzazione di servizi attraverso l'uso del digitale essenziali nei processi di rinascita e rafforzamento della vivibilità e per la rigenerazione di centri e spazi urbani resi vulnerabili dagli eventi sismici (*sistemi di gestione energetica integrata di un gruppo di edifici, borghi o di parti di città; database e piattaforma per la gestione dei dati urbani; sistemi di controllo del traffico; gestione della domanda di trasporto pubblico; rete elettrica intelligente; telefarmacia, telemedicina e teleassistenza; supporto alla pianificazione e alla prevenzione dei rischi*);
- realizzazione di una piattaforma/e di e-services e di un sistema informatico basato su tecnologia *blockchain*;

- promozione del sistema IoT (*Internet of things*) e della infrastrutturazione digitale come investimento trasversale, destinato anche alla promozione delle attività di marketing territoriale, attraverso la costituzione di una specifica piattaforma;
- realizzazione di sottoservizi, sistemi tecnologici per il cablaggio delle reti ed impianti di gestione delle acque (*depurazione dei reflui urbani, sistemi di drenaggio di aree impermeabilizzate e raccolta delle acque piovane*);
- azioni di integrazione del sistema di produzione energetica nel sistema urbano (*teleriscaldamento e teleraffrescamento ; accumulo di energia su larga scala; cogenerazione (CHP), poligenerazione ; accumulo termico ed energetico su scala vasta; fotovoltaico; mini-eolico; energia geotermica profonda e superficiale; recupero del calore di scarto*) necessari per orientare le opere di ricostruzione post sisma verso la sostenibilità e favorire la creazione e lo sviluppo delle comunità energetiche rinnovabili con l'aggregazione e la condivisione, a livello locale, degli impianti di produzione di energia rinnovabile.

Per quanto riguarda lo sviluppo sociale e la crescita economica (progetto misura linea B - Rinascita economica e sociale) si prevedono interventi specifici, per un finanziamento complessivo di 780 milioni di euro, destinati a:

- sostenere il rafforzamento delle attività produttive, comprese quelle legate al settore agricolo e alla filiera agroalimentare, ed i progetti di avvio di impresa o di ampliamento delle attività esistenti richiede l'adozione di una misura specifica, premiale e rafforzata rispetto agli incentivi ordinari;
- valorizzare le risorse ambientali, forestali e boschive attraverso misure specifiche ed interventi aggiuntivi e caratterizzanti (*creazione di associazioni fondiarie, innovazione tecnologica, formazione, integrazione tra creazione d'impresa e dinamiche sociali, ecc.*) particolarmente significativi in termini di efficacia ed efficienza degli interventi;
- finanziare progetti destinati al riuso ed al riciclo dei materiali recuperati dalle macerie (*ciclo delle macerie*);
- valorizzare gli elementi strategici del territorio, sui quali innestare un processo di sviluppo finalizzato a innescare processi culturali e sociali, ridefinire l'offerta turistica, potenziando le infrastrutture connesse al turismo, garantendone la sostenibilità e la compatibilità con le caratteristiche peculiari storico-architettoniche ed ambientali dei siti interessati; favorire l'incontro e lo scambio fra enti pubblici e privati, anche per migliorare la residenzialità degli

anziani e l'assistenza, sostenere la relazione tra il mondo della ricerca e della innovazione e sostenere l'attività sul territorio delle piccole e medie imprese creative che operano nell'ambito culturale, turistico, ambientale e sociale;

- sostenere la creazione ed il funzionamento di quattro centri di ricerca universitaria, uno per ogni regione delle aree dei sismi, legati alla valorizzazione di alcune specificità territoriali in settori considerati significativi per la ripresa in ragione delle caratteristiche dei territori, con la creazione di centri di studio, ricerca ed alta formazione per la ricostruzione, l'economia circolare, l'agroalimentare e la valorizzazione del patrimonio culturale ed ambientale;
- sostenere la costituzione di un centro di formazione superiore tecnica per la pubblica amministrazione e di un centro nazionale per il Servizio Civile Universale e la promozione del Programma European Solidarity Corps e Erasmus+/Youth.

L'integrazione dei livelli di intervento del PNRR, generale e complementare, insieme alla valorizzazione di strumenti innovativi come il Contratto istituzionale di sviluppo, potranno determinare le condizioni in grado di restituire resilienza e capacità di competere all'Appennino centrale ed in questo modo recuperare all'intero paese una componente territoriale importante delle aree interne per lo sviluppo e la crescita.

Le misure proposte nell'ambito del PNRR e finanziate con il D.L.59/2021, sopra illustrate, si riferiscono sia ai territori colpiti dal sisma 2009 che a quelli colpiti dal sisma 2016.

È stata anche questa la ragione per la quale le schede sottoposte alla valutazione del Governo sono state definite d'intesa tra il Dipartimento "Casa Italia" della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Struttura di missione per il sisma 2009 e il Commissario alla Ricostruzione sisma 2016.

2. La Governance e le intese

Le interlocuzioni intercorse tra il Dipartimento Casa Italia, il Coordinatore della struttura tecnica di missione sisma 2009 e il Commissario straordinario sisma 2016, hanno consentito di individuare una modalità attuativa idonea a coniugare l'unitarietà degli interventi per le aree del terremoto del 2009 e 2016, con il funzionamento della *governance* delle "due ricostruzioni", sulla base dei seguenti punti:

- 1) definizione di un programma di interventi unitario sui territori dell'Appennino centrale colpiti dai terremoti, con articolazione degli interventi nei due crateri del 2009 e 2016, da parte della

Cabina di coordinamento¹ istituita ai sensi del DL 189/2016. Detto organismo di governo multilivello, composto dal Commissario Straordinario, dai Presidenti delle quattro Regioni

¹ L'articolo 11 comma 2, del decreto legge 76/2020, convertito con modificazioni nella legge 120/2020, prevede il potere in capo al Commissario straordinario per la ricostruzione di stabilire la realizzazione "di interventi urgenti e di particolare complessità, anche nei centri storici colpiti dai sismi", in deroga ad ogni disposizione di legge diverse da quelle penali, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del Codice Antimafia, del Codice dei beni culturali nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea. L'esercizio di tale potere è stato compiutamente disciplinato dall'Ordinanza n°110 del 2020 che delinea procedimenti speciali, originali nel panorama normativo italiano in quanto contempera il governo multilivello indicato nel punto precedente con i poteri acceleratori e derogatori esercitabili dal Commissario straordinario.

Il modello di intervento speciale sopra delineato, e previsto per accelerare la ricostruzione nelle zone del Centro Italia, andrebbe esteso a tutti gli interventi relativi alle misure sopra indicate, così da assicurarne la massima convergenza ed efficacia. In sostanza si tratta di un potere speciale, derogatorio, condiviso con le Istituzioni rappresentative e finalizzato a realizzare specifici obiettivi.

L'esperienza recente ha dimostrato, attraverso analisi e dati pubblicati, l'idoneità, in termini di accountability e di performance, della Struttura Commissariale Sisma 2016 nel raggiungimento di risultati e obiettivi concreti, realizzati attraverso semplificazioni, decisioni condivise, efficienza organizzativa.

La governance della ricostruzione dei territori delle quattro Regioni dell'Italia centrale colpiti dal Sisma 2016 si basa su un equilibrato modello di governo multilivello in grado, con le integrazioni indicate, di attuare gli interventi previsti nel Piano Complementare dalla fase di programmazione a quella di esecuzione.

I caratteri peculiari di questa amministrazione speciale sono i seguenti:

- L'equilibrata articolazione dei soggetti istituzionali (Stato – Regioni – Comuni, altre amministrazioni pubbliche), secondo un modello decisionale e di lavoro multilivello, attraverso cui si approvano le ordinanze d'intesa con i Vice Commissari - Presidenti di Regioni (v. Cabina di coordinamento, art.1, quinto comma, decreto legge 189/2016), e si approvano i progetti e gli atti amministrativi (Conferenza Permanente, per gli interventi pubblici; Conferenza Regionale, per quelli privati, v.art.16).

- L'utilizzo in via ordinaria di poteri speciali da parte del Commissario straordinario (v. art.2, decreto legge n. 189/2016) ed anche di poteri in deroga alle disposizioni legislative e amministrative vigenti, con il solo obbligo del rispetto dei vincoli inderogabili del diritto europeo (v. art. 11, secondo comma, decreto legge n. 76/2020). L'ordinanza in deroga individua "gli interventi e le opere urgenti e di particolare criticità, con il relativo cronoprogramma", il "soggetto attuatore idoneo", e "determina le modalità accelerate di realizzazione degli interventi da parte del soggetto attuatore" (v. Ordinanza 110, art.1, quarto comma), sulla base delle motivazioni espresse nell'ordinanza, soggetta al controllo preventivo della Corte dei Conti e vigilata, in via collaborativa, dall'ANAC. Si determina in tal modo un potere di deroga non arbitrario ma contestualizzato nel sistema dei principi e delle amministrazioni, finalizzato al risultato concreto.

- Il coinvolgimento stabile delle competenze scientifiche, tecniche e dei saperi professionali attraverso comitati scientifici e convenzioni con Università e istituti di ricerca di eccellenza (Comitato scientifico, Osservatorio con le Professioni, Convenzioni con C.N.R., Università, I.N.U., ecc.).

- La sussistenza in capo al Commissario straordinario di una apposita contabilità speciale aperta presso la Tesoreria statale per la gestione delle risorse economiche da utilizzare negli interventi (v.art.4 decreto legge 189/2016) nonché della responsabilità del monitoraggio della realizzazione in concreto degli interventi.

L'azione del Commissario straordinario di Governo, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, si avvale degli Uffici speciali per la ricostruzione istituiti a livello regionale e si svolge con la collaborazione del Dipartimento della Protezione Civile per i temi della gestione delle emergenze, del Ministero dell'Interno e dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per il controllo di legalità e la prevenzione dei reati, attraverso protocolli d'intesa con il Ministero della Cultura per la tutela dei beni culturali, con la Conferenza Episcopale Italiana per il ripristino e il restauro degli edifici di culto nonché attraverso intese con soggetti economici pubblici (Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., GSE, Mediocredito) oltre che con soggetti di rappresentanza sindacale ed associativa delle imprese, del lavoro, degli ordini professionali.

Ai fini delle attività operative agisce inoltre attraverso le centrali di committenza pubbliche previste dalla legge, Invitalia S.p.A. e Fintecna S.p.A., e definisce accordi e intese per la promozione dello sviluppo sostenibile, dell'efficiamento energetico degli edifici pubblici e privati, per l'incentivazione delle infrastrutture di connessione digitale nei territori di competenza.

Si offre una soluzione, in tal modo, ad alcuni dei principali problemi del sistema pubblico:

- a) la riduzione dei conflitti Stato-Regioni, in un'ottica di stabile condivisione e di sussidiarietà;
- b) la semplificazione delle procedure e delle criticità burocratiche, anche attraverso le deroghe;
- c) la piena sinergia tra politica e "tecnici";

(Abruzzo, Lazio, Marche, Umbria) e da un rappresentante dell'ANCI per ciascuna delle Regioni stesse, si propone che venga integrato con il Capo Dipartimento di Casa Italia, il Coordinatore della Struttura tecnica di missione per il sisma 2009 della Presidenza del Consiglio dei Ministri e un Sindaco in rappresentanza dei Comuni del cratere 2009;

- 2) attribuzione alla Cabina di coordinamento, oltre che delle funzioni di programmazione degli interventi, anche della suddivisione delle risorse in relazione agli interventi e ai territori, della risoluzione di eventuali controversie riguardanti l'attribuzione delle risorse nonché dell'individuazione dei soggetti attuatori, su proposta dei Presidenti di Regione e, per il territorio del sisma 2009, del Coordinatore della Struttura tecnica di missione; potranno essere individuati quali soggetti attuatori anche il Commissario straordinario per la ricostruzione per il Sisma 2016 e il Coordinatore della Struttura tecnica di missione per il Sisma 2009;
- 3) previsione dell'estensione dei poteri di ordinanza in capo al Commissario straordinario per la ricostruzione ai sensi dell'articolo 1 del D.L. 189/2016, convertito in legge 244/2016, e dei poteri in deroga previsti dall'articolo 11 comma 2 del decreto legge 76/2020, convertito con modificazioni dalla legge 16 settembre 2020, n.120, agli interventi da realizzare nei territori del cratere 2016;
- 4) previsione della possibilità, su proposta del Coordinatore della struttura tecnica di missione per il sisma 2009, di attivare i poteri di ordinanza, anche in deroga, del commissario straordinario per la ricostruzione 2016 di cui al punto 3, per specifici interventi ricadenti sui territori del cratere 2009;
- 5) previsione della facoltà di attivazione per la Struttura tecnica di missione sisma 2009 della conferenza di servizi permanente, di cui all'articolo 57 quater del decreto legge 104/2020, convertito con modificazioni dalla legge 16 settembre 2020, n.120.

d) la programmazione delle risorse attraverso la contabilità speciale dedicata, il monitoraggio e il controllo dei tempi di esecuzione degli interventi, la diretta capacità di spesa.

L'insieme di questi caratteri, coerenti con quanto previsto dal Next Generation EU, delineano un modello di Amministrazione speciale idoneo, integrato con il Capo Dipartimento di Casa Italia e il coordinatore della struttura tecnica di missione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con un Sindaco in rappresentanza dei Comuni del cratere 2009, ai fini dell'attuazione degli interventi e dei programmi del Piano complementare.