

316/2024



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

21/79/CU1/C2

**POSIZIONE IN MERITO AL PARERE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 9, COMMA 3, DEL
DECRETO LEGISLATIVO 28 AGOSTO 1997, N. 281 SULLA CONVERSIONE IN LEGGE
DEL DECRETO-LEGGE 6 MAGGIO 2021, N. 59 RECANTE "MISURE URGENTI
RELATIVE AL FONDO COMPLEMENTARE AL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E
RESILIENZA E ALTRE MISURE URGENTI PER GLI INVESTIMENTI". (S 2207)**

Punto 1) O.d.g. Conferenza Unificata

**La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, esprime parere favorevole
condizionato all'accoglimento degli emendamenti contenuti nell'allegato e delle premesse di
seguito rappresentate**

Il provvedimento prevede l'approvazione del **Piano nazionale per gli investimenti complementari**, costituito al fine di integrare, con risorse nazionali, gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), presentato dal Governo italiano alla UE lo scorso 30 aprile, Il Piano viene dotato di complessivi 30.622,46 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2026. Come esposto nella Relazione tecnica, il profilo annuale del Piano è il seguente:

- 2.999,8 milioni di euro per l'anno 2021;
- 6.025,8 milioni per l'anno 2022;
- 6.750,1 milioni per l'anno 2023;
- 6.184,8 milioni di euro per l'anno 2024;
- 5.460 milioni di euro per l'anno 2025;
- 3.202 milioni di euro per l'anno 2026.

Il Fondo complementare è finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio richiesto dal Consiglio dei ministri ed approvato dal Parlamento il 22 aprile scorso e ripartito tra le Amministrazioni centrali competenti, con l'indicazione, per ciascuna Amministrazione, dei programmi e degli interventi ricompresi nel Piano, con la relativa ripartizione delle risorse assegnate tra gli stessi interventi per singola annualità.

Gli interventi del Piano complementare riguardano anche ambiti che non sono rientrati nel PNRR, anche sulla base di una valutazione circa la pertinenza degli interventi rispetto alle tipologie ammesse dalle relative norme europee. Agli interventi ricompresi nel Piano nazionale per gli investimenti complementari si applicano, in quanto compatibili, le medesime procedure di semplificazione e accelerazione nonché le misure di trasparenza e conoscibilità dello stato di avanzamento, stabilite per il PNRR e quelle per la eventuale revoca delle risorse in caso di mancato utilizzo secondo il

A

cronoprogramma previsto. Saranno, inoltre, monitorati dal sistema “unitario” per le politiche di investimento a sostegno della crescita, che rileverà i dati relativi all’attuazione del PNRR nonché i dati dei programmi finanziati dai Fondi Strutturali e di investimento europei del ciclo 2021-2027 e dal Fondo di sviluppo e coesione nazionale.

Con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze sarà individuato per ciascun intervento o programma, gli obiettivi iniziali, intermedi e finali, in relazione al cronoprogramma finanziario, in coerenza con gli impegni assunti nel PNRR con la Commissione europea, sull’incremento della capacità di spesa collegata all’attuazione degli interventi del Piano nazionale per gli investimenti complementari.

Il provvedimento, inoltre, incrementa di 15.500 milioni per le annualità dal 2022 al 2031 la dotazione del **Fondo sviluppo e coesione** per gli interventi ricompresi nel ciclo di programmazione 2021-2027. Le risorse autorizzate si aggiungono a quelle già stanziata dalla legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178/2020, all’articolo 1, commi 177 e 178), per complessivi 50 miliardi per le annualità 2021-2030.

Il PNRR ha anticipato la programmazione nazionale del FSC 2021-2027, per un valore di circa 15,5 miliardi, per accelerare la capacità di utilizzo delle risorse e di realizzazione degli investimenti. Le risorse sono quindi reintegrate nella disponibilità del fondo, così da garantirne la piena addizionalità. Il complesso delle risorse a disposizione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione per il periodo di programmazione 2021-2027, suddivise per annualità, come autorizzate dalla legge di bilancio per il 2021 (al netto degli utilizzi sopra indicati) e dall’articolo nel provvedimento, è di circa 59 miliardi.

(milioni di euro)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	TOTALE
Bilancio 2021	2.911	3.859	1.361	4.896	4.948	5.000	5.000	5.000	5.000	6.000	-	43.975
Art. 2, D.L. 59	-	850	1.000	1.250	2.850	3.600	2.280	2.200	600	500	370	15.500
TOTALE	2.911	4.709	2.361	6.146	7.798	8.600	7.280	7.200	5.600	6.500	370	59.475

Riguardo agli interventi previsti nel Fondo complementare, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome non può che ribadire l’assenza di “interventi per il miglioramento della qualità dell’aria”, per le quali ha proposto più volte proposte di norma come emendamento da ultimo al DL 41/2021 (DL “Sostegni”), al fine di reperire le risorse per gli interventi necessari all’adempimento della Direttiva europea a seguito della sentenza del 10 novembre 2020 della Corte di Giustizia che ha accertato che lo Stato italiano è venuto meno agli obblighi imposti dalle Direttive con superamento in maniera sistematica e continuativa dei valori limite giornaliero e annuale fissati per il PM10 e per non avere adottato misure appropriate per garantire il rispetto di tali valori limite.

La tematica, inoltre, è stata ripresa più volte fra le priorità di intervento condivise dalle Regioni che si integrano con gli obiettivi dei progetti delle Missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltretutto con l’orizzonte temporale pluriennale degli investimenti previsti dal Piano nonché del Fondo complementare.

Infatti, il PNRR:

- richiama le “tre procedure di infrazione per l’inquinamento atmosferico contro l’Italia per particolato e ossidi di azoto” aperte dalla Commissione Europea. “Nel 2017, 31 aree in 11 Regioni italiane hanno superato i valori limite giornalieri di particolato PM10. L’inquinamento nelle aree urbane rimane elevato e il 3,3 per cento della popolazione

italiana vive in aree in cui i limiti europei di inquinamento sono superati. In un'analisi europea sulla maggiore mortalità causata dall'esposizione a polveri sottili e biossido di azoto, tra le prime 30 posizioni ci sono 19 città del Nord Italia, con Brescia e Bergamo ai vertici della classifica. L'inquinamento del suolo e delle acque è molto elevato, soprattutto nella Pianura Padana. La Pianura Padana è anche una delle zone più critiche per la presenza di ossidi di azoto e ammoniaca in atmosfera a causa delle intense emissioni di diverse attività antropiche, comprese quelle agricole.”;

- e ancora: *“Serve una radicale transizione ecologica verso la completa neutralità climatica e lo sviluppo ambientale sostenibile per mitigare le minacce a sistemi naturali e umani: senza un abbattimento sostanziale delle emissioni clima-alteranti, il riscaldamento globale raggiungerà e supererà i 3-4 °C prima della fine del secolo, causando irreversibili e catastrofici cambiamenti del nostro ecosistema e rilevanti impatti socioeconomici.”;*
- ricorda specificatamente le infrazioni per la “gestione dei rifiuti” ma non quella “sull’inquinamento dell’aria” (si richiama la sentenza del 10 novembre 2020 della Corte di Giustizia europea, che ha accertato che lo Stato italiano è venuto meno agli obblighi imposti dalla Direttiva 2008/50/CE per avere superato, in maniera sistematica e continuativa, dal 2008 al 2017, i valori limite giornaliero e annuale fissati per il PM10);
- finanzia la Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” con 59,33 miliardi a cui si aggiungono le risorse del Fondo complementare per 9,32 miliardi per un totale di 68,65 miliardi;
- evidenzia fra gli obiettivi generali della Componente 2 e 4:
 - M2C2 -ENERGIA RINNOVABILE, IDROGENO, RETE E MOBILITÀ SOSTENIBILE:*“Sviluppo di un trasporto locale più sostenibile, non solo ai fini della decarbonizzazione ma anche come leva di miglioramento complessivo della qualità della vita (riduzione inquinamento dell’aria e acustico, diminuzione congestioni e integrazione di nuovi servizi)*
 - M2C4 –TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA:*Salvaguardia della qualità dell’aria e della biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine.*

D’altro canto il Parlamento nella risoluzione del Senato (6 – 00188) n.1 – 27 aprile 2021 in relazione all’approvazione del PNRR considera parte integrante anche le risoluzioni precedenti in particolare la (6 – 00181), n. 3 del Senato che approva tra l’altro il parere della Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati del 23 marzo 2021, che ha rimarcato l’importanza *“di assumere le opportune iniziative dirette alla riduzione dell’inquinamento dell’aria e del particolato atmosferico dell’area del Bacino Padano.”.*

È evidente che gli interventi per la qualità dell’aria trovano naturale collocazione fra gli obiettivi del PNRR e che l’ammontare delle risorse assegnate alla Missione 2 risultano rilevanti e capienti rispetto alla stima finanziaria degli interventi etichettabili come “green”, pari almeno all’importo della sanzione comunitaria che si stima nell’ordine compreso tra 1,5 e 2,3 miliardi di euro che rappresenta lo 0,9% delle disponibilità finanziarie del Piano.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome chiede un forte segnale risolutivo della questione.



In relazione all'intervento previsto alla lett. b) (Articolo 1, comma 2) in materia di **eventi sismici** per complessivi 1.780 milioni di euro, si chiede di inserire nel programma anche interventi per il sisma 2012 al fine del rilancio anche di questi territori.

Si rileva, inoltre, la necessità di riservare una linea di intervento anche per il **Turismo** in accompagnamento agli interventi del PNRR (Missione 1, componente 3, ambito di intervento 4) che potrebbe affiancarsi a quella della "Cultura" già presente e creare sinergia per la crescita del PIL e il sostegno all'economia. La linea di intervento può essere finanziata nell'ordine del 3% - 5% del Fondo complementare.

Si ricorda che fra le priorità di progetti da realizzare con il PNRR e il Fondo complementare, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha segnalato l'imprescindibilità della realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina, già per le prime bozze del PNRR dell'autunno scorso. Si ritiene che tale opera debba considerarsi "opera europea" in linea con la Missione n. 3. "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" e la Missione n. 5. "Inclusione e coesione".

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sottolinea, inoltre, la preoccupazione per la mancata condivisione a tutt'oggi dei singoli progetti sottostanti a ciascuna "missione" del PNRR e del Piano del Fondo complementare e la definizione dei soggetti attuatori per poter rispettare i tempi di impegno del 70% delle risorse entro il 2023 (circa 61 mld) e il 100% entro il 2026 così come previsto dall'UE, nonché di affrontare in maniera strutturata e risolutiva le tre sfide trasversali relative alla parità di genere, alla inclusione giovanile ed ai divari territoriali.

Roma, 3 giugno 2021



ALLEGATO

EMENDAMENTI AL DL 59/2021 “RECANTE MISURE URGENTI RELATIVE AL FONDO COMPLEMENTARE AL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA E ALTRE MISURE URGENTI PER GLI INVESTIMENTI” (S 2207)

1. **Interventi per il miglioramento della qualità dell’aria** 1
2. **Inclusione nel programma per terremoto del sisma 2012**..... 3

1. Interventi per il miglioramento della qualità dell’aria

Al decreto legge 6 maggio 2021, n.59 dopo l’articolo 3, è inserito il seguente:

“Articolo 3 bis (Interventi per il miglioramento della qualità dell’aria)

1. In relazione alla sentenza della Corte di Giustizia *dell’Unione europea del 10 novembre 2020, causa C-664/18 – Direttiva 2008/50/CE*, nonché in considerazione del fatto che le misure e il programma per la Commissione Europea dovranno evitare l’aggravamento della procedura ai sensi dell’articolo 260, par.2 del TFUE (Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea), con l’obiettivo di sostenere gli investimenti per il miglioramento della qualità dell’aria visto il perdurare del superamento dei valori limite relativi alle polveri sottili (PM10) e dei valori limite relativi al biossido di azoto (NO2), di cui alla procedura di infrazione n. 2015/2043 e della complessità dei processi di conseguimento degli obiettivi indicati dalla *direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008*, sono incrementate le risorse per gli interventi di cui al comma 14 ter, dell’articolo 30 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, e sue modifiche e integrazioni di 164 milioni di euro per l’anno 2021, di 200 milioni di euro per l’anno 2022, di 190 milioni di euro per l’anno 2023, di 77 milioni di euro per l’anno 2024 e di 10 milioni di euro per l’anno 2025.
2. All’onere si provvede, in termini di saldo netto da finanziare, indebitamento netto e fabbisogno, a valere sugli stanziamenti di spesa di cui al presente decreto all’articolo 1, comma 2 sulle linee di intervento del Piano nazionale per gli investimenti complementari previste alle:
 - i) lett.e), punto 1: per 14 milioni di euro per l’anno 2021 e 20 milioni di euro per l’anno 2022;
 - ii) lett.f) punto 2: per 100 milioni di euro per l’anno 2021, 120 milioni di euro per l’anno 2022, 150 milioni di euro per l’anno 2023, 50 milioni di euro per l’anno 2024 e 10 milioni di euro per l’anno 2025;
 - iii) lett.h) punto 1: per 50 milioni di euro per l’anno 2021, 60 milioni di euro per l’anno 2022, 40 milioni di euro per l’anno 2023, 27 milioni di euro per l’anno 2024.»



Relazione

La Corte di Giustizia con sentenza del 10 novembre 2020 adottata ai sensi dell'articolo 258 del TFUE ha accertato che lo Stato italiano è venuto meno agli obblighi imposti:

- dall'articolo 13 e l'Allegato XI della Direttiva 2008/50/CE per avere superato, nelle zone interessate dal ricorso, in maniera sistematica e continuativa, dal 2008 al 2017, i valori limite giornaliero e annuale fissati per il PM10, superamento che è tuttora in corso;
- dall'articolo 23 e Allegato XV della Direttiva 2008/50/CE per non avere adottato misure appropriate per garantire il rispetto di tali valori limite;

Le zone complessivamente interessate dalla procedura di infrazione comunitaria sono 27 e sono suddivise, per gravità, a seconda che in tali zone si siano superati oltre che il valore limite giornaliero anche quello annuale.

La sentenza determina in particolare l'obbligo per lo Stato di adottare urgenti provvedimenti per ottemperare agli obblighi previsti.

Si tratta di intervenire con adeguate misure da parte dello Stato italiano e garantire alla Commissione europea un più completo insieme di misure in ottemperanza alla sentenza che, nel caso in esame, si sostanziano, in sintesi, in provvedimenti che conducano al rispetto del valore limite giornaliero di PM10 previsto dalla Direttiva.

Tutte le amministrazioni dello Stato (Regioni, Enti locali, Enti pubblici) sono tenute al rispetto della normativa comunitaria e ad adottare le misure necessarie per rimediare alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi derivanti da tale normativa e a dare pronta esecuzione alle sentenze della Corte di Giustizia (*cf.* articolo 43, comma 1, della legge n. 234/2012).

La mancata esecuzione delle sentenze della Corte può portare all'apertura di una nuova procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 260 del TFUE. Tale procedura si compone di una fase precontenziosa di messa in mora e di una eventuale fase contenziosa dinanzi alla Corte di Giustizia e richiesta del pagamento di una sanzione pecuniaria.

Nel merito, l'esame delle tempistiche procedurali ci evidenzia che molto probabilmente l'atto di messa in mora sarà notificato tra la fine dell'anno 2021 e l'inizio del 2022 e avrà quindi come riferimento i dati di qualità dell'aria relativi all'anno 2021. Poiché i periodi dell'anno maggiormente interessati dal superamento del valore limite giornaliero sono i mesi gennaio-marzo e ottobre-dicembre, per ottenere un risultato utile occorre agire con molta sollecitudine assicurando da subito l'entrata in vigore di misure straordinarie.

Laddove tali dati non saranno rispondenti a quanto richiesto dalla direttiva comunitaria la Commissione constaterà la mancata esecuzione della sentenza chiedendo il deferimento alla Corte di Giustizia con conseguente concretizzazione del presupposto per il pagamento della sanzione pecuniaria forfettaria che si stima nell'ordine compreso tra 1,5 e 2,3 miliardi di euro (supponendo un rientro nei limiti nel 2030).

I tre criteri generali di calcolo sono la gravità e la durata dell'infrazione e la necessità di garantire l'efficacia dissuasiva della sanzione. In proposito risulta evidente che qualora si dovesse giungere alla comminazione della sanzione pecuniaria, la stessa sarà molto consistente considerato che l'infrazione attiene a disposizioni comunitarie finalizzate alla tutela del bene primario della salute e che persiste molti anni dopo il termine vincolante stabilito per il raggiungimento dei valori limite di tutela della qualità dell'aria posti dalla Direttiva comunitaria. D'altro canto il Parlamento nella risoluzione del Senato (6 – 00188) n.1 – 27 aprile 2021 in relazione all'approvazione del PNRR considera parte integrante anche le risoluzioni precedenti in particolare la (6 – 00181), n.3 del Senato che approva tra l'altro il parere della Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati del 23 marzo 2021, che ha rimarcato l'importanza *“di assumere le opportune iniziative dirette alla riduzione dell'inquinamento dell'aria e del particolato atmosferico dell'area del Bacino Padano.”*



L'emendamento pertanto, mira a incrementare il finanziamento volto all'adozione di specifiche strategie di intervento sulla situazione di inquinamento dell'aria presente nella pianura padana per interventi prioritariamente nei settori dei trasporti, della mobilità, delle sorgenti stazionarie e dell'uso razionale dell'energia nonché interventi per la riduzione delle emissioni nell'atmosfera ai fini di superare le procedure di infrazioni nn. 2014/2147 e 2015/2043, e conseguire gli obiettivi indicati dalla direttiva 2008/50/ CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008 e per le finalità di cui all'articolo 10, comma 1, lettera d), della legge 7 luglio 2009, n. 88.

All'onere si provvede, in termini di saldo netto da finanziare, indebitamento netto e fabbisogno, a valere sugli stanziamenti di spesa di cui al presente decreto all'articolo 1, comma 2 sulle linee di intervento del Piano nazionale per gli investimenti complementari previste alle:

- i) lett.e), punto 1: per 14 milioni di euro per l'anno 2021 e 20 milioni di euro per l'anno 2022;
- ii) lett.f) punto 2: per 100 milioni di euro per l'anno 2021, 120 milioni di euro per l'anno 2022, 150 milioni di euro per l'anno 2023, 50 milioni di euro per l'anno 2024 e 10 milioni di euro per l'anno 2025;
- iii) lett.h) punto 1: per 50 milioni di euro per l'anno 2021, 60 milioni di euro per l'anno 2022, 40 milioni di euro per l'anno 2023, 27 milioni di euro per l'anno 2024.

2. Inclusione nel programma per terremoto del sisma 2012

All'articolo 1, comma 2, lett.b), punto 1, il programma è così *ridenominato* "1. Interventi per le aree del terremoto del 2009, 2012 e 2016".

Relazione

La modifica include nel programma "Interventi per le aree del terremoto" anche i territori del sisma 2012. La norma non comporta oneri finanziari.



