



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

o

**ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA
INNOVATIVO PER LA QUALITÀ DELL'ABITARE
(M5C2I-2.3) NEL TERRITORIO DELLA REGIONE
SARDEGNA**



CORTE DEI CONTI



SEZIONE DEL CONTROLLO PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA INNOVATIVO
PER LA QUALITÀ DELL'ABITARE (M5C2I-2.3) NEL
TERRITORIO DELLA REGIONE SARDEGNA**

Magistrato relatore: Referendario Lucia Marra

Collabora all'istruttoria: Simona Murrone

INDICE

PREMESSA	1
1 QUADRO NORMATIVO E REGOLAMENTARE DEL PROGRAMMA	3
1.1 Procedura di attuazione del Programma PINQuA	8
1.2 Gli obblighi del soggetto beneficiario	12
1.3 Erogazione delle risorse	14
1.4 Regime derogatorio della disciplina dell'affidamento e dell'esecuzione degli appalti PNRR	15
1.5 Regime derogatorio delle procedure contabili	20
2 IL PROGRAMMA PINQuA NELLA REGIONE SARDEGNA	23
2.1 Azioni di coordinamento regionale	25
2.2 La programmazione delle risorse finanziarie	27
2.3 La gestione delle risorse finanziarie	33
3 ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA PINQuA NEI COMUNI DI OLBIA, ORISTANO, QUARTU S. ELENA E SASSARI	39
3.1 Comune di Olbia	39
3.2 Comune di Oristano	48
3.3 Comune di Quartu Sant'Elena	61
3.4 Comune di Sassari	69
OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI	85

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1- Risorse nazionali e fondi PNRR assegnati al PINQuA	4
Tabella 2 - Iter procedurale misura M5C2I2.3.1	6
Tabella 3- Proposte ammesse per Comune	23
Tabella 4 - Progetti per settore/sottosettore/categoria.....	25
Tabella 5 - - Incidenza progetti PINQuA sul totale dei progetti PNRR per Comune	28
Tabella 6 - Finanziamento dei progetti per Comune	28
Tabella 7 - Decreti del Ragioniere generale dello Stato relativi al finanziamento FOI.....	32
Tabella 8 - Gestione delle risorse finanziarie nel 2022 e 2023	33
Tabella 9 - Pagamenti per investimenti fissi lordi 2020-2023 e pagamenti residui per i progetti PINQuA.....	35
Tabella 10 - Progetti PINQuA del comune di Olbia - finanziamenti	39
Tabella 11 - Progetti PINQuA del comune di Olbia - gestione delle risorse finanziarie	47
Tabella 12 - Progetti PINQuA del comune di Oristano - finanziamenti -	48
Tabella 13 - Progetti PINQuA del comune di Oristano - gestione risorse finanziarie	59
Tabella 14 - Progetti PINQuA del comune di Quartu Sant'Elena - finanziamenti -	61
Tabella 15 - Progetto PINQuA del comune di Quartu S. Elena - gestione risorse finanziarie.....	67
Tabella 16 - Progetti PINQuA del comune di Sassari - finanziamenti -.....	71
Tabella 17 - Progetto PINQuA del comune di Sassari - gestione risorse finanziarie	82

PREMESSA

La presente indagine si inserisce nell'ambito delle attività di controllo finalizzate all'esame delle gestioni attuative del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), come stabilito dall'art. 7, c. 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108 ai sensi del quale *“La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 3, comma 6 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, riferisce, almeno annualmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR”*.

Il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, comma 4, della l. 14 gennaio 1994, n. 20 prevede, tra l'altro, che *“La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modo e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa”*.

Con riferimento all'attività di controllo sul PNRR da esercitarsi in particolare nelle articolazioni territoriali della Corte dei conti, la Sezione delle autonomie ha indicato, in sede di coordinamento e di programmazione dei controlli per il 2023, obiettivi e metodologie comuni, qualificando innanzitutto l'attività di monitoraggio dei singoli progetti come adempimento obbligatorio per tutte le Sezioni regionali. Nel definire i contenuti essenziali di tale tipologia di controllo la Sezione delle autonomie ha così riassunto le attività minime indispensabili: *“ricognizione degli interventi effettuati sul territorio; considerazione d'ordine generale sul rispetto degli obiettivi, e dei relativi tempi di attuazione, previsti dal PNRR, finanziati in tutto o in parte con le riserve ivi previste; evidenziazione specifici ritardi, inefficienze, difformità o altre disfunzioni; attivazione delle eventuali misure di impulso necessarie per il superamento delle inefficienze evidenziate, comprensive dei rimedi suggeriti e – nel caso estremo di gravi situazioni – delle segnalazioni al Ministro; eventuale esercizio dei poteri sostitutivi disciplinati dall'art. 12 del decreto-legge n.77 del*

2021" (delib. n. 13/SEZAUT/2022/INPR). Al contempo è stata sottolineata la rilevanza del contributo aggiuntivo che può essere assicurato attraverso altre tipologie di controllo che le Sezioni regionali sono chiamate ad espletare, come il controllo sulla gestione e controllo concomitante, ma anche il controllo finanziario e quello preventivo.

La Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna, avendo recepito nel programma delle attività di controllo per l'anno 2023 (Deliberazione n. 14/2023/INPR) le linee di attività deliberate dalla Sezione delle autonomie, ha completato nel mese di settembre 2023 l'attività di monitoraggio dello stato di realizzazione dei programmi di investimento finanziati dai fondi del PNRR sul territorio regionale (delibera n. 97/2023/SRCSAR/VSG) e, anche alla luce dei risultati emersi dal report di monitoraggio, ha inteso proseguire le attività di controllo avviando uno specifico approfondimento sui profili gestionali e contabili dell'investimento denominato **"Programma Innovativo per la Qualità dell'Abitare" - Missione 5. "Inclusione e coesione", Componente 2. "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", Sottocomponente 2 "Rigenerazione Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale", Investimento 2.3.**¹

La Relazione intende offrire una lettura di sintesi di tutte le iniziative in via di attuazione sul territorio regionale, anche con lo scopo di evidenziarne il contributo rispetto agli obiettivi di milestone e target nazionali. Il quadro d'insieme è ricostruito a partire dalla disamina dei singoli progetti attivati, con riferimento ai quali la Sezione si riserva ulteriori controlli in relazione al progressivo avanzamento procedurale e finanziario e ad ogni altro aspetto non considerato in questa sede.

¹ Il Programma è stato oggetto di due delibere della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato: delibera 34/2022/G e delibera 30/2023/G

1 QUADRO NORMATIVO E REGOLAMENTARE DEL PROGRAMMA

Il programma per la qualità dell'abitare, non nativo PNRR, è stato introdotto dall'art. 1, commi 437 e ss. della legge di bilancio per il 2020 (legge n.160 del 27 dicembre 2019, pubblicata nella G.U. n. 304, S.O., del 30 dicembre 2019, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022") con *"l'obiettivo di investire in progetti di edilizia sociale e rigenerazione urbana per rendere attrattivi per l'abitare quei luoghi oggi disposti ai margini delle città, sia in senso fisico sia sociale. Il Programma ha anche l'ambizione di rispondere ai fabbisogni diffusi nei territori nella prospettiva di valorizzare le potenzialità delle periferie urbane"*.

La norma ha individuato quali soggetti attuatori delle iniziative, in un'ottica di governance multi-livello, gli Enti territoriali (Regioni, Città Metropolitane, Comuni capoluogo e Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti), autorizzandoli a presentare proposte progettuali declinate secondo cinque linee d'azione:

- riqualificazione e riorganizzazione del patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale e incremento dello stesso;
- rifunzionalizzazione di aree, spazi e immobili pubblici e privati anche attraverso la rigenerazione del tessuto urbano e socioeconomico e all'uso temporaneo;
- miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza dei luoghi urbani e della dotazione di servizi e delle infrastrutture urbano-locali;
- rigenerazione di aree e spazi già costruiti, soprattutto ad alta tensione abitativa, incrementando la qualità ambientale e migliorando la resilienza ai cambiamenti climatici anche attraverso l'uso di operazioni di densificazione;
- individuazione e utilizzo di modelli e strumenti innovativi di gestione, inclusione sociale e welfare urbano nonché di processi partecipativi, anche finalizzati all'autocostruzione.

Dalla realizzazione degli interventi deve discendere il conseguimento di alcuni obiettivi strategici per migliorare la convivenza sociale: la prossimità dei servizi, puntando alla riduzione del traffico e dello stress, secondo i criteri della mobilità sostenibile, e il rafforzamento dei legami di vicinato e inclusione sociale.

La coerenza del Programma così strutturato rispetto ai pilastri fondativi del Next Generation EU ne ha consentito l'inclusione nel PNRR all'interno della Missione 5 "Coesione e Inclusione", Componente 2, i cui investimenti mirano in particolare a rafforzare la resilienza e l'inclusione

dei soggetti e dei gruppi più vulnerabili. In quest'ottica è stato dato rilievo alla rigenerazione urbana, ai servizi sociali e ai servizi per la disabilità, "allo scopo di ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale riqualificando le aree pubbliche". L'investimento PNRR si articola in due linee di interventi, da realizzare senza consumo di nuovo suolo:

- riqualificazione e aumento dell'housing sociale, ristrutturazione e rigenerazione della qualità urbana, miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza, mitigazione della carenza abitativa e aumento della qualità ambientale, utilizzo di modelli e strumenti innovativi per la gestione, l'inclusione e il benessere urbano (progetti ordinari);
- interventi sull'edilizia residenziale pubblica ad alto impatto strategico sul territorio nazionale" (progetti pilota).

Tabella 1- Risorse nazionali e fondi PNRR assegnati al PINQuA

in milioni

annualità	strumento finanziario	
	LB 160/2019, art. 1, c. 443	PNRR
2020	12,18	
2021-2026	477,94	2.323
2027	47,15	
2028	48,36	
2029	53,04	
2030	54,6	
2031	54,64	
2032	54,64	
2033	51,28	

Fonte: LB n. 160/2019 e PNRR

Sotto il profilo finanziario la dotazione iniziale prevista dal comma 443 della legge 160/2019 si attestava a 853,81 milioni di euro allocati in termini di competenza e di cassa nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (ora MIT) per un arco temporale di 13 anni (cap. 7447). Il decreto attuativo² della misura aveva disposto un'integrazione di risorse a valere dei residui di stanziamento per l'annualità 2019 relativi al "Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica di

² Decreto interministeriale n. 395 del 16 settembre 2020.

proprietà dei comuni e degli istituti autonomi per le case popolari”, di cui all’articolo 1, comma 95, della legge del 30 dicembre 2018, n.145³ e ulteriori fondi anche di fonte comunitaria.

Con la Decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021 di approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell’Italia, il Programma è stato inserito nella Missione 5 Componente 2 Investimento 2.3 con un finanziamento complessivo di 2.800.000.000 euro per il periodo 2021-2026 assegnato all’Amministrazione titolare dell’intervento (MIT)⁴. Alla quota di risorse nazionali, quantificate per il periodo 2021-2026 dalla l. 160/2019 in 477 milioni (destinata a c.d. progetti in essere⁵), si aggiunge quindi l’ammontare pari a 2.323 milioni a valere sui finanziamenti PNRR, finalizzato ai progetti nuovi. Lo sviluppo della spesa, fino al termine previsto per il raggiungimento del target nel marzo 2026, è stato stimato, sulla base del cronoprogramma di avanzamento del progetto, in 140 milioni di euro nel 2022, 896 milioni nel 2023, 756 milioni nel 2024, 504 milioni nel 2025 e nel 2026⁶.

Nell’ambito della proposta di revisione del PNRR approvata dalla Commissione europea il 24 novembre 2023, la misura M5C2I2.3.1 non ha subito modifiche secondo quanto riportato nella descrizione contenuta nella *Council Implementing Decision (CID)* e negli *Operational Arrangements (OA)*⁷.

La CID prevede per tale programma di investimenti due sole scadenze europee: una milestone, relativa alla firma delle convenzioni tra soggetto beneficiario e MIT, entro il I trimestre 2022 per i progetti ordinari ed entro il II trimestre 2022 per i progetti pilota, e un target, da conseguire entro il I trimestre 2026 per i progetti ordinari ed entro il II trimestre 2026 per i progetti pilota, relativo al numero di unità abitative e metri quadri di spazi pubblici riqualificati. Entro tale termine, riportato anche nella convenzione, il soggetto attuatore dovrà trasmettere il certificato di regolare esecuzione ovvero il certificato di collaudo rilasciato

3 I residui di stanziamento 2019 relativi al “Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà dei comuni e degli istituti autonomi per le case popolari”, di cui all’articolo 1, comma 95, della legge del 30 dicembre 2018, n.145, sono stati indicati pari a 9.011.146 euro nel decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili n.383 del 7/10/2021 di approvazione dei beneficiari e dei progetti ammissibili a finanziamento nell’ambito del Programma PINQuA.

4 Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze del 6 agosto 2021 (pubblicato sulla GURI n. 229 del 24 settembre 2021)

5 Nell’ambito del PNRR sono stati classificati come progetti in essere quegli interventi già finanziati con altre linee di finanziamento e attivati non precedentemente al 1° febbraio 2020.

6 Informazioni disponibili sul sistema ReGis.

7 Nel Rapporto del 27 luglio 2023 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti aveva proposto una correzione della CID e degli OA per rendere coerenti le descrizioni di cui alla Milestone e al Target associati alla misura. L’intervento intendeva superare difficoltà attuative che sarebbero state generate da refusi ed errori di traduzione della Council Implementing Decision (CID) e degli Operational Arrangements (OA).

secondo le modalità previste dalla legge. Sono previste delle ulteriori scadenze intermedie, ma non soggette a rendicontazione: in particolare per il 2023 è indicato un “*monitoring step*”, previsto dagli *Operational Arrangements* come obiettivo preordinato alla milestone finale, concernente la stipula del 100% dei contratti al I trimestre 2023 e lo step procedurale relativo all’avvio di tutte le lavorazioni in cantiere al IV trimestre 2023. Di seguito si rappresenta l’iter procedurale della misura come risultante dalla piattaforma ReGis e dal quale emerge un disallineamento rispetto alle scadenze del 2023. Nel sistema informativo viene precisato al riguardo che: “*le motivazioni del ritardo risiedono nel rallentamento di alcune procedure di avvio dei bandi di gara dovuto sia ad alcuni ritardi nell’erogazione dell’anticipazione iniziata a metà luglio 2022 sia agli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione, dei carburanti e dei prodotti energetici con impatto sulle procedure di affidamento. Ad ogni modo, si rileva che i CUP/CLP per i quali le procedure di aggiudicazione sono già state ultimate e quelle in corso di aggiudicazione, si ha uno stato di avanzamento pari a circa il 70% dei progetti, per una copertura totale di 10.561 unità abitative.*”

Tabella 2 - Iter procedurale misura M5C2I2.3.1

Attività	Tipologia attività	Iter procedurale	Stato	Data inizio prevista	Data inizio effettiva
1.1 - Approvazione del Programma per riqualificare e incrementare il patrimonio residenziale sociale, rigenerare il tessuto socio-economico, incrementare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici	Step procedurale	Approvazioni Documenti/Strumenti di Programmazione Strategica (es: CIS, Programmazione Triennale, APQ, ecc)	Completato	16/09/2020	16/09/2020
1.2 - Definizione delle procedure e invio delle proposte di finanziamento	Step procedurale	Definizione dei criteri di selezione e ammissibilità dei progetti	Completato	30/09/2021	30/09/2021
1.3 - Organizzazioni per la riqualificazione e l'aumento dell'edilizia sociale - Linea intervento riqualificazione e incremento dell'edilizia sociale	Target ITA	Altro	Completato	30/09/2021	30/09/2021
1.4 - Individuazione dei beneficiari delle proposte di interventi in riqualificazione e aumento degli interventi di edilizia sociale	Target ITA	Verifica raggiungimento Target	Completato	31/12/2021	31/12/2021
1.5 - Individuazione dei beneficiari delle proposte di interventi ad alto impatto strategico sul territorio nazionale	Target ITA	Verifica raggiungimento Target	Completato	31/12/2021	31/12/2021
1.6 - Sottoscrizione di almeno 30 Convenzioni	Milestone UE		Completato	31/03/2022	31/03/2022

Relazione PNRR missione 5C2I 2.3

2.1 - Approvazione dei progetti di fattibilità tecnico ed economica (PFTE)	Step procedurale	Altro	Completato	30/06/2022	30/06/2022
2.2 - Approvazione della progettazione definitiva degli interventi	Step procedurale	Approvazione progetti definitivi	Completato	30/09/2022	30/09/2022
2.3 - Indizione di tutte le gare d'appalto	Step procedurale	Pubblicazione Avvisi/Bandi lavori	Completato	31/12/2022	31/12/2022
2.4 - Aggiudicazione di tutti gli appalti	Step procedurale	Aggiudicazione della gara	Completato	28/02/2023	28/02/2023
2.5 - Stipula 100% dei contratti	Monitoring Step	Stipula dei contratti/obbligazioni	In Definizione	31/03/2023	
2.6 - Avvio di tutte le lavorazioni in cantiere	Step procedurale	Emissione verbale ultimazione lavori	Da Avviare	31/12/2023	
3.1 - Sostegno a 10 000 unità abitative (in termini sia di costruzione che di riqualificazione) e copertura di almeno 800 000 metri quadrati di spazi pubblici	Target UE	Verifica raggiungimento Target	In corso	31/03/2026	31/03/2026

Fonte: dati ReGis al 10 gennaio 2024

Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Regolamento UE 241/2021) stabilisce che tutte le misure dei Piani nazionali per la ripresa e resilienza (PNRR) debbano soddisfare il principio di “non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali” (“Do No Significant Harm” - DNSH). Il Programma in esame è stato ritenuto di per sé coerente con il regime del DNSH per le caratteristiche di potenziale riduzione dell’uso di energia e di incremento dell’efficientamento energetico, con conseguente riduzione delle emissioni, in grado di contribuire al raggiungimento degli obiettivi degli Accordi di Parigi⁸.

L’attenzione agli obiettivi ambientali, infatti, era già presente nella cornice delineata dalla disciplina attuativa della legge di bilancio per il 2020 e, a partire dalla fase di candidatura dei progetti, il D.I. n. 395 del 16 settembre 2020, art. 4, c. 4, richiedeva che le proposte oltre ad avere

⁸ Ai sensi dell’art. 5, par. 2 del regolamento (UE) 2021/241, tutte le misure del PNRR devono essere conformi al principio DNSH con riferimento ai sei obiettivi ambientali ritenuti prioritari in ambito UE, di cui all’art. 9 del regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088 (da ora in poi soltanto “regolamento (UE) 2020/852” o il c.d. “Regolamento Tassonomia”), come integrato dal regolamento delegato (UE) 2021/2139 della Commissione, del 4 giugno 2021, (da ora in poi soltanto “regolamento delegato (UE) 2021/2139”), e ulteriori futuri atti delegati di definizione dei criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un’attività economica contribuisca in modo sostanziale a non arrecare un danno significativo a nessun obiettivo ambientale. In particolare, i sei obiettivi ambientali cui si applica il principio in esame, ai sensi del citato art. 9 del Regolamento Tassonomia sono i seguenti: ▪ mitigazione dei cambiamenti climatici; ▪ adattamento ai cambiamenti climatici; ▪ uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine; ▪ transizione verso un’economia circolare; ▪ prevenzione e riduzione dell’inquinamento; ▪ protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi. In effetti il rispetto di tale principio era già insito nella legge n. 160/2019 che istituendo lo specifico Programma ne prevedeva la finalizzazione a favore di un incremento del patrimonio edilizio residenziale sociale, dell’accessibilità, della sicurezza dei luoghi e della rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici. Attraverso questi traguardi lo strumento puntava a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in un’ottica di sostenibilità e densificazione, senza consumo di nuovo suolo e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall’Unione europea per il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (Smart City).

un carattere di significatività si connotassero *“per la presenza di soluzioni ecosostenibili, di elementi di infrastrutture verdi, di Nature Based Solutions, di de-impermeabilizzazione e potenziamento ecosistemico delle aree, di innovazione tecnologica e tipologica dei manufatti, nonché prevedere soluzioni di bioarchitettura atte al riciclo dei materiali, al raggiungimento di elevati standard prestazionali, energetici per la sicurezza sismica, appositi spazi per la gestione della raccolta dei rifiuti, il riciclo dell’acqua”*.

Il rispetto del principio di DNHS, successivamente precisato nel Regolamento UE 2021/241, necessita tuttavia di una costante dimostrazione anche nella fase attuativa, tesa ad assicurare che le attività realizzative di ciascun intervento non abbiano arrecato un danno significativo agli obiettivi ambientali, sia in sede di monitoraggio e rendicontazione delle milestone e dei target, sia in sede di verifica e controllo della spesa. Per ogni misura del Piano sono state elaborate delle schede di autovalutazione finalizzate a evidenziare, per ciascuno dei sei obiettivi ambientali, gli effetti diretti e indiretti attesi. La scheda di autovalutazione per il PINQuA, che illustra la conformità al principio DNSH dei progetti fornendo informazioni funzionali a verificare che gli effetti sugli obiettivi ambientali siano mantenuti ad un livello di sostenibilità, è allegata al DM n. 383 del 7 ottobre 2021, nonché alle convenzioni sottoscritte dal Ministero con i Soggetti beneficiari.

1.1 Procedura di attuazione del Programma PINQUA

Con il decreto interministeriale n. 395 del 16 settembre 2020 (registrato alla Corte dei conti in data 25 ottobre 2020 al n. 3405, pubblicato in data 16 novembre 2020), in attuazione dell’art. 1, comma 437 e ss. della l. 160/2019, sono state stabilite le procedure per la presentazione delle proposte, i criteri per la valutazione e le modalità di erogazione dei finanziamenti relativi al “Programma innovativo nazionale per la qualità dell’abitare”. È stata prevista la possibilità per gli enti territoriali di presentare al massimo 3 proposte concernenti sia progetti ordinari (importo massimo per ogni proposta pari a 15 milioni) che progetti cosiddetti pilota (importo massimo pari a 100 milioni) e con il successivo decreto direttoriale del MIMS (ora MIT) n. 15870

del 17 novembre 2020 sono state indicate le modalità tecniche e la tempistica per la presentazione delle candidature⁹.

Risultano essere state presentate complessivamente n. 290 proposte per un valore complessivo di 4,6 miliardi, di cui:

- n. 281 proposte ai sensi dell'art. 4 del DI 395/2020 (progetti ordinari) per complessivi 3.826.510.296,94 euro;
- n. 9 proposte ai sensi dell'art. 14 del DI 395/2020 (c.d. Pilota) per complessivi 758.547.959,65 euro.

I lavori dell'Alta Commissione¹⁰ cui è stata affidata la valutazione delle candidature si sono conclusi a luglio 2021 con la pubblicazione di un primo elenco di progetti ammissibili a finanziamento¹¹, ai sensi del comma 2 dell'art. 8 del DI n. 395/2020¹², con riferimento ai quali

⁹ Il 16 marzo 2021 per la presentazione delle proposte di cui all'art. 4 del D.I. 395/2020 (progetti ordinari) e il 15 aprile 2021 per la presentazione delle proposte di cui all'art. 14, c.d. "progetti pilota".

¹⁰ Istituita con decreto ministeriale n. 474 del 27 ottobre 2020 ai sensi del comma 439 dell'articolo 1 della legge n. 160 del 2019. È l'organismo collegiale preposto all'esame delle candidature dei soggetti proponenti, ai sensi del comma 439 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Per lo svolgimento della propria attività, l'Alta Commissione, ai sensi del comma 440 dell'articolo 1 della Legge 27 dicembre 2019, n. 160, si avvale del supporto tecnico delle strutture del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nonché del Consiglio superiore dei lavori pubblici e della struttura tecnica di missione di cui all'articolo 214 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modifiche e integrazioni.

¹¹ N. 271 proposte per complessivi € 4.266.644.470,29, di cui n. 263 proposte ai sensi dell'art. 4 del DI 395/2020 per complessivi € 3.611.336.511,29 e n. 8 proposte ai sensi dell'art. 14 (c.d. Pilota con impatto strategico) per complessivi € 655.307.959,00.

¹² La graduatoria risulta ordinata secondo il punteggio definitivo assegnato ad ogni proposta mediante il metodo dell'interpolazione lineare. L'esame delle proposte da parte dell'Alta Commissione è avvenuto in base ai sette criteri indicati con le lettere da A a G nel decreto attuativo (D.I. n. 395/2020, art. 8, co.1) che ne stabilisce anche il punteggio massimo:

A. qualità della proposta e coerenza con le finalità di cui all'articolo 1, comma 437, della legge 160 del 2019, capacità di sviluppare risposte alle esigenze/bisogni espressi, presenza di aspetti innovativi e di green economy, rispondenza ai criteri Ambientali Minimi (CAM), nonché la capacità di coordinare e/o aggregare soggetti in forma associata in chiave di legalità di realtà auto-consolidate (fino a 15 punti);

B. entità degli interventi relativamente agli immobili di edilizia residenziale pubblica, con preferenza per le aree a maggiore tensione abitativa, e livello di integrazione sia con il contesto, con particolare riferimento alla attuazione di specifiche politiche regionali, sia con interventi relativi ad immobili di edilizia residenziale sociale (sistema unitario integrato di servizi abitativi) anche in chiave di mixità sociale e di diversificazione dell'offerta abitativa e dei relativi servizi (fino a 25 punti, di cui fino a 10 punti per la proposta che contempla azioni coordinate sul territorio per specifiche politiche regionali attuate con la collaborazione di altri enti e soggetti istituzionali);

C. recupero e valorizzazione dei beni culturali, ambientali e paesaggistici ovvero recupero e riuso di testimonianze architettoniche significative, anche se non direttamente vincolate, purché connessi e funzionali alla proposta di programma di rigenerazione presentata; contiguità e/o vicinanza con centri storici o con parti di città identitarie (fino a 10 punti);

D. risultato del "bilancio zero" del consumo di nuovo suolo mediante interventi di recupero e riqualificazione di aree già urbanizzate ovvero, qualora non edificate, comprese in tessuti urbanistici fortemente consolidati, tenuto conto della significatività degli interventi stessi in termini di messa in sicurezza sismica e riqualificazione energetica degli edifici esistenti, anche mediante la demolizione e ricostruzione degli stessi (fino a 15 punti);

E. attivazione di risorse finanziarie pubbliche e private, tenuto anche conto della eventuale messa a disposizione di aree o immobili (fino a 15 punti);

F. coinvolgimento di operatori privati, anche del Terzo settore, con particolare coinvolgimento e partecipazione diretta di soggetti interessati anche in forma associativa in particolare se operanti nell'area di intervento (fino a 10 punti);

i soggetti proponenti erano tenuti a far pervenire, entro e non oltre 240 giorni dalla pubblicazione del decreto, il successivo livello di progettazione definitivo/esecutivo.

L'elenco delle proposte ammesse a finanziamento, fino al completo assorbimento delle risorse disponibili (2.820.007.519,85 euro, comprensivi delle risorse nazionali per il 2020 non ancora assegnate e al netto della percentuale accantonata per i costi relativi alle attività di supporto e assistenza tecnica necessaria per la parte di attuazione di competenza della direzione generale del MIT e dell'Alta Commissione) nonché degli interventi ammessi con riserva, è stato approvato con decreto ministeriale n. 383 del 7 ottobre 2021, registrato alla Corte dei Conti in data 3 novembre 2021 al n. 2898.

Con successivo decreto direttoriale n. 17524 del 29 dicembre 2021 è stato approvato in via definitiva l'elenco delle proposte "Pilota" con i relativi finanziamenti ammessi e con il decreto direttoriale n. 804 del 20 gennaio 2022 l'elenco delle proposte "ordinarie". Entrambi i provvedimenti sono stati successivamente rettificati dal decreto direttoriale n. 6442 del 16 aprile 2022 per tener conto della modifica di alcuni CUP intervenuta prima della sottoscrizione delle convenzioni tra amministrazione titolare e soggetto beneficiario dei contributi.

Alla definitiva approvazione delle graduatorie degli ammessi ha fatto seguito la stipula delle relative convenzioni con il Ministero responsabile, prima milestone europea della misura prevista dal PNRR in scadenza al I trimestre 2022. Il termine per la firma delle convenzioni è stato rispettato e gli atti sono stati trasmessi alla Corte dei conti per il controllo di legittimità¹³.

Con la convenzione sono stati disciplinati i rapporti tra le Parti per la realizzazione di ciascuna singola proposta, così come confermata nella comunicazione di accettazione del finanziamento trasmessa ai sensi del d.m. 383/2021 e corredata dei relativi cronoprogrammi rimodulati secondo i termini recati dal PNRR.

G. applicazione, per la redazione della proposta, della metodologia BIM, nonché di misure e di modelli innovativi di gestione, di sostegno e di inclusione sociale, di welfare urbano e di attivazione di processi partecipativi (fino a 10 punti).

La valutazione è stata effettuata anche sulla rispondenza agli indicatori di impatto (ambientale, sociale, culturale, ecc.) Ai fini della valutazione della corrispondenza degli interventi proposti con le finalità del Programma e del Piano, sono stati individuati taluni dati, ritenuti significativamente indicatori "di impatto" rispetto agli obiettivi da raggiungere, ai quali è stato attribuito, all'interno del punteggio complessivo previsto per ciascun criterio, un diverso peso, da rapportare alla misura del dato rilevata dal progetto. Motivi di non ammissibilità delle proposte sono stati rappresentati dall'inadeguato livello progettuale, dalla mancata disponibilità degli immobili, dall'inidoneo ambito di intervento e infine dall'invio della richiesta oltre i termini prefissati.

¹³ La Relazione della Corte dei conti approvata con delibera 34/SSRRCO/2023 del 6 novembre 2023 riporta che "sono pervenute tutte le convenzioni relative ai progetti ordinari e ai progetti pilota e sono state impegnate tutte le risorse assegnate alla misura (2.816.124.026,95 euro)".

Con i decreti ministeriali approvativi delle graduatorie definitive sono state precisate, inoltre, le procedure di rendicontazione e di pagamento delle risorse assegnate, prevedendo che all'atto della sottoscrizione della convenzione fosse erogato un acconto pari al 10% del finanziamento ammesso, seguito da quote intermedie fino al 90% del costo totale, sulla base delle richieste di pagamento avanzate dal soggetto beneficiario a titolo di rimborso per le spese effettivamente sostenute, e da una quota finale a saldo. Erogazioni da effettuarsi sui conti di tesoreria intestati ai soggetti beneficiari.

Secondo quanto disposto dall'art. 4 del d.m. n. 804/2022 e dall'art. 3 del d.m. 17524/2021 (e ribadito nelle convenzioni sottoscritte), entro 365 giorni dall'erogazione dell'acconto il soggetto beneficiario era tenuto a trasmettere al MIT la determina a contrarre, o atto equivalente (dal quale si evincesse il livello di progettazione posto a base di gara, la validazione del progetto e la modalità di affidamento), la relazione del responsabile del procedimento con l'attestazione della conformità del progetto posto a base di gara rispetto al progetto ammesso a finanziamento e il quadro economico complessivo della proposta limitatamente agli interventi finanziati o cofinanziati dal programma PINQuA.

Tali adempimenti, che non risultano tracciati nel PNRR come step di avanzamento né di rilevanza europea né italiana, costituiscono tuttavia, una milestone endoprocedimentale di rilievo, visto che la trasmissione della documentazione è condizione necessaria ai fini dell'erogazione delle tranche successive di finanziamento e la sua mancanza può comportare altresì la revoca delle somme già erogate in acconto (art. 9 del d.m. 17524/2021 e del d.m. 804/2022 e art. 14 della convenzione).

La revoca o riduzione dei contributi è prevista inoltre in caso di non regolarità della spesa o difformità sostanziale nei tempi, nei contenuti e nelle finalità della stessa. Ai fini della rendicontazione delle spese è necessario, inoltre, che il soggetto beneficiario adempia gli obblighi di comunicazione previsti dal sistema di gestione e controllo dell'amministrazione responsabile (SIGECO) nonché dal sistema ReGis (art. 6 dei decreti ministeriali citati e art. 10 della convenzione).

Nella successiva fase di avvio delle procedure di gara, Invitalia ha svolto un ruolo di primo piano quale Centrale di Committenza per i soggetti attuatori del Programma. Il supporto ai soggetti attuatori è stato reso disponibile attraverso la convenzione stipulata con il MEF l'8

febbraio 2022. Con specifico riferimento agli investimenti del programma PINQuA (primo ambito applicativo della convenzione), a seguito della manifestazione di volontà da parte dei soggetti attuatori, la Società in data 13 aprile 2022, d'intesa con MIT e ANCI, ha proceduto alla pubblicazione di quattro procedure di gara per l'aggiudicazione di accordi quadro multilaterali finalizzati all'affidamento di lavori e servizi tecnici per la realizzazione di 261 interventi per un valore massimo complessivo di oltre 1,2 miliardi di euro (di cui 820 milioni di lavori stimati) riferiti a 69 stazioni appaltanti¹⁴. Lo strumento dell'accordo quadro, consentendo l'avvio contemporaneo di più gare, presentava infatti il vantaggio di ottimizzare il numero delle procedure e accelerarne i tempi, gestendo in modalità accentrata l'intero processo di attuazione e il monitoraggio uniforme delle attività. La stipula dell'accordo quadro, facendo sorgere il vincolo solo per l'appaltatore, ha comunque rimesso alla discrezionalità delle singole stazioni appaltanti la scelta di attivare o meno i contratti specifici attraverso l'emissione dei relativi Ordini di Acquisto (ODA).

All'esito dell'aggiudicazione delle procedure, inoltre, la Società si è candidata a supportare i soggetti attuatori nelle attività necessarie per garantire l'esecuzione dei contratti specifici.

1.2 Gli obblighi del soggetto beneficiario

La convenzione stipulata tra Ministero e soggetto beneficiario definisce, tra l'altro, gli obblighi in capo a quest'ultimo, il quale, innanzitutto, è tenuto ad assicurare il rispetto del principio di sana gestione finanziaria in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione e di recupero e restituzione dei fondi che sono stati indebitamente assegnati e altresì il rispetto dei principi trasversali del PNRR (*tagging* climatico e ambientale, la parità di genere, la valorizzazione dei giovani), tra cui in primo luogo il principio di DNSH. Al soggetto beneficiario spetta dare piena attuazione alla proposta, ammessa a finanziamento garantendo l'avvio tempestivo delle attività progettuali per non incorrere in ritardi attuativi e concludere il progetto nella forma, nei modi e nei tempi previsti, nel rispetto della tempistica prevista dal relativo cronoprogramma e dei milestone e target associati all'intervento PNRR di riferimento; deve altresì garantire, nel caso in cui si faccia ricorso alle procedure di appalto, il

¹⁴ Le procedure sono state suddivise in lotti geografici e ogni lotto geografico in sub-lotti relativi alle singole prestazioni necessarie per la realizzazione di lavori o opere pubbliche (servizi tecnici; servizi di verifica della progettazione; lavori - anche in appalto integrato - e servizi di collaudo tecnico-amministrativo e tecnico-funzionale).

rispetto di quanto previsto dal D.lgs 50/2016 e s.m.i. e individuare eventuali fattori che possano determinare ritardi che incidano in maniera considerevole sulla tempistica attuativa e di spesa definita nel cronoprogramma relazionando all'Amministrazione responsabile. Diversi sono gli obblighi legati al corretto monitoraggio finanziario, fisico e procedurale nonché alla rendicontazione degli interventi finanziati e alla valorizzazione dell'indicatore fisico relativo al numero di unità abitative (in termini sia di costruzione che di riqualificazione) e ai metri quadrati di spazi pubblici riqualificati.

In particolare, i dati di avanzamento finanziario, fisico e procedurale, e quelli che comprovano il conseguimento di milestone e target associati all'intervento, devono essere inseriti nella piattaforma ReGiS¹⁵, corredati della documentazione specifica relativa a ciascuna procedura di affidamento e a ciascun atto giustificativo di spesa e di pagamento, al fine di consentire l'espletamento dei controlli amministrativo-contabili, garantendone la correttezza, l'affidabilità e la congruenza con il tracciato informativo.

Con specifico riferimento alle procedure di spesa, il soggetto beneficiario è tenuto a predisporre i pagamenti secondo le procedure stabilite dall'Amministrazione responsabile, nel rispetto del piano finanziario e cronogramma di spesa approvato, inserendo nel sistema informativo i relativi documenti riferiti alle procedure e i giustificativi di spesa e pagamento necessari ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 22 del Reg. (UE) n. 2021/241 e dell'art. 9 del decreto legge n. 77 del 31 maggio 2021, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108. Si impegna altresì ad inoltrare le richieste di pagamento all'Amministrazione responsabile con allegata la rendicontazione dettagliata delle spese effettivamente sostenute e del contributo al perseguimento delle milestone e dei target associati alla misura PNRR di riferimento (cfr. art. 7), e i documenti giustificativi appropriati secondo le tempistiche e le modalità riportate nei dispositivi attuativi.

¹⁵ La circolare della Ragioneria generale dello Stato n.27 del 21/6/2022 ha precisato che ReGis è la piattaforma informatica unica alimentata dai soggetti attuatori. La stessa circolare chiarisce che *"I soggetti Attuatori sono responsabili della corretta alimentazione del sistema ReGiS con i dati di programmazione ed attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi ai progetti di loro competenza. In particolare, provvedono, con cadenza mensile ad aggiornare i dati registrati sul sistema e renderli disponibili per le Amministrazioni titolari delle misure ai fini delle operazioni di controllo e validazione di competenza."* Inoltre, la successiva circolare del MEF-RGS n. 29 del 26/7/2022 ha stabilito che la piattaforma ReGiS costituisce la base informativa su cui vengono registrate le varie fasi di attuazione del piano, ovvero avvio, finanziamento, stato di avanzamento dei lavori, fino alla rendicontazione finale, da parte delle Amministrazioni titolari degli interventi del PNRR.

Ai fini della tracciabilità della spesa il soggetto beneficiario è obbligato a garantire l'utilizzo di un'apposita codificazione contabile e informatizzata per tutte le transazioni relative al progetto.

In linea con quanto previsto dalla Strategia di Comunicazione del PNRR, il soggetto attuatore si impegna a fornire un'adeguata diffusione e promozione della proposta, anche online, sia *web* sia *social*.¹⁶

Nel caso in cui il soggetto beneficiario affidi, ad altri, ai sensi dell'art. 9 del d.l. 77/2021, l'attuazione del progetto, è necessario che quest'ultimo sottoscriva un atto d'obbligo con il beneficiario, finalizzato a regolare i rapporti tra le parti.

1.3 Erogazione delle risorse

L'erogazione dell'acconto del 10% agli Enti beneficiari secondo le modalità operative indicate dai decreti direttoriali approvativi delle graduatorie, inizialmente prevista entro il 30 giugno 2022, è stata avviata a partire dal mese di luglio 2022. Le anticipazioni sono state erogate con priorità ai progetti "pilota" e, a seguire, alle proposte "ordinarie"¹⁷.

A partire dall'ultimo trimestre del 2022, il MIT ha svolto attività istruttoria e conseguente validazione delle istanze di accesso del Fondo per l'avvio di opere indifferibili ex art. 26, comma 7 del d.l. 50/2022, sia per quanto riguarda la procedura ordinaria che quella semplificata sulla piattaforma Regis¹⁸.

È previsto che il processo di rendicontazione delle spese sia attivato dai Soggetti realizzatori che, a fronte dei lavori realizzati e/o servizi erogati, già completati o in fase di ultimazione, emettono le fatture e le trasmettono al Soggetto attuatore. Il Soggetto attuatore e, in particolare,

¹⁶ Il dispositivo attuativo del singolo intervento deve contenere indicazioni operative circa gli obblighi in materia di comunicazione e informazione previsti dall'art. 34 del Regolamento (UE) 2021/241, incluse le dichiarazioni da rendere in relazione al finanziamento a valere sulle risorse Next Generation EU ovvero attraverso una specifica identità grafica. Al fine di attuare queste disposizioni, le Direzioni generali responsabili degli investimenti ed i Soggetti attuatori - con la supervisione dell'Unità di missione per il PNRR (in particolare dell'Ufficio di coordinamento della gestione) - garantiscono il rispetto di tali obblighi e provvedono a: mostrare correttamente ed in modo visibile in tutte le attività di comunicazione del progetto l'emblema dell'UE con una specifica dicitura che reciti "finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU", al fine di garantire che i destinatari finali del finanziamento ne riconoscano l'origine".

¹⁷ Per n. 32 proposte "ordinarie" il pagamento dell'anticipazione è avvenuto utilizzando la contabilità ordinaria con l'adozione del decreto di pagamento ad impegno contemporaneo n. 10054 del 20.07.2022 (integrazioni n.11361 del 04.08.2022 e n.12089 del 12.08.2022) e del decreto n. 18138 del 05.10.2022

¹⁸ Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2022, pubblicato in GU n. 213 del 12 settembre 2022, sono state disciplinate le modalità di accesso al Fondo per l'avvio delle opere indifferibili

il RUP – quale soggetto responsabile del procedimento amministrativo – provvede a raccogliere i dati e la relativa documentazione amministrativa e contabile e ad eseguire i controlli sulla legalità e regolarità della spesa seguendo i punti di controllo definiti in materia dall’Unità di missione PNRR del MIT. Il RUP è tenuto a produrre a sua firma e a curare le necessarie autodichiarazioni circa il rispetto delle condizionalità e dei principi trasversali del PNRR e provvede, altresì, al caricamento su ReGiS delle stesse autodichiarazioni, dei dati e di tutta la documentazione relativa all’intervento, compresi i giustificativi di spesa coerenti con i quadri economici approvati.

Le richieste di pagamento, in base a quanto indicato nella convenzione, debbono essere inoltrate all’Amministrazione responsabile, almeno bimestralmente, tramite il sistema informatico, dettagliando tutte le spese effettivamente sostenute nel periodo di riferimento che hanno superato con esito positivo i controlli di gestione amministrativa ordinaria, secondo quanto previsto dalla normativa nazionale vigente, unitamente alle *check list* di controllo definite nell’ambito del Sistema di gestione e controllo adottato dall’Amministrazione titolare e agli avanzamenti relativi agli indicatori di intervento con specifico riferimento ai milestone e target ad esso associati.

1.4 Regime derogatorio della disciplina dell’affidamento e dell’esecuzione degli appalti PNRR

Numerose sono le norme procedurali derogatorie introdotte dal legislatore al fine di delineare una cornice giuridica idonea ad assicurare un’attuazione dei progetti afferenti al PNRR più celere e semplificata. La disciplina speciale, della quale di seguito si compendiano gli aspetti maggiormente significativi riferiti alle fasi di affidamento degli appalti e di esecuzione, è contenuta in via prioritaria nel d.l. n. 77/2021¹⁹ che, in parte prorogando disposizioni che erano state introdotte dalla legislazione emergenziale emanata per fronteggiare le conseguenze negative della pandemia Covid-19 (in particolare il d.l. 76/2020), o anche precedentemente con il d.l. n. 32/2019 c.d. “Sbloccacantieri”, ha innestato nella disciplina ordinaria dei contratti pubblici diversi elementi procedurali di carattere eccezionale e transitorio. L’applicabilità di

¹⁹ “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021. Sul d.l. 77/2021 è intervenuto con modifiche il decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13.

tali disposizioni aventi carattere di specialità non è messa in discussione dall'entrata in vigore del nuovo Codice di contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023 che all'art. 225, c. 8, con specifico riferimento alle procedure di affidamento e ai contratti riguardanti investimenti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC, nonché dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, ivi comprese le infrastrutture di supporto ad essi connesse, anche se non finanziate con dette risorse, precisa che *«si applicano, anche dopo il 1° luglio 2023, le disposizioni di cui al decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021, al decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, nonché le specifiche disposizioni legislative finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR, dal PNC nonché dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 di cui al regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018»*. In tal senso si è da ultimo pronunciato anche il TAR Umbria che nella sentenza n. 758 del 23 dicembre 2023 ha confermato che *“Dunque, anche successivamente all'entrata in vigore (rectius: all'acquisto dell'efficacia) delle disposizioni del nuovo codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023, alle procedure di affidamento di contratti finanziati con le risorse del PNRR continuano senz'altro ad applicarsi le norme derogatorie e, comunque, speciali di cui al d.l. n. 77/2021, come convertito, in forza della specifica previsione di cui all'art. 225, co. 8, del nuovo codice”*.

Si segnalano le norme del citato decreto legge di maggiore rilievo in relazione agli aspetti affrontati nella presente relazione:

- l'art. 47, rubricato *“Pari opportunità e inclusione lavorativa nei contratti pubblici, nel PNRR e nel PNC”*, detta disposizioni che mirano ad assicurare la parità intergenerazionale e di genere prevedendo adempimenti aggiuntivi rispetto all'ordinario, sia per gli operatori economici che partecipano ai bandi di gara sia per le stazioni appaltanti, orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone disabili, la parità di genere e l'assunzione di giovani²⁰;
- l'art. 48, rubricato *“Semplificazione in materia di affidamento di contratti pubblici per PNRR e PNC”*, prevede, al comma 1, che possa essere applicato l'incremento fino al 30 per cento, nei limiti e compatibilmente con le risorse annuali stanziare per ogni singolo intervento a

²⁰ Con il dpcm del 7/12/2021 sono state adottate le Linee guida del Dipartimento per la pari opportunità. Il nuovo codice dei contratti pubblici ha previsto (articolo 102 del d.lgs. n. 36/2023) che le Stazioni Appaltanti chiedano agli operatori di assumere l'impegno di garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa con le persone con disabilità o svantaggiate.

disposizione della stazione appaltante, dell'importo di anticipazione del prezzo prevista dall'art. 35, c. 18, del d.lgs. n. 50/2016 (art. 125, c. 1, d.lgs. 36/2023); il comma 2, ad integrazione della previsione già contenuta nel Codice dei contratti relativa alla nomina del RUP, rafforza il ruolo del responsabile unico di progetto che *“con propria determinazione adeguatamente motivata, valida e approva ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto, anche in corso d'opera”*; al comma 3 il legislatore prevede per i contratti PNRR e PNC la possibilità di ricorrere, indipendentemente dalla soglia economica, alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando nel caso in cui ricorrano i motivi di cui all'art. 63 del d.lgs. 50/2016 (art. 76 del d.lgs. 36/2023); il comma 5 consente di affidare il contratto di appalto integrato²¹ sulla base del solo progetto di fattibilità tecnica ed economica, richiedendo in tal caso la convocazione obbligatoria della conferenza di servizi di cui all'art. 14, c. 3 della legge n. 241/1990 nonché la chiara distinzione nell'offerta relativa al prezzo tra quota destinata alla progettazione a quota lavori; al comma 6 è stabilito che le stazioni appaltanti, nel bando di gara o nella lettera di invito, possono prevedere l'assegnazione di un punteggio premiale per l'uso di metodi e strumenti elettronici specifici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture (c.d. BIM);

- l'art. 50, *“Semplificazioni in materia di esecuzione di contratti pubblici PNRR e PNC”*, in un'ottica di accelerazione dell'avvio dei progetti, prevede, in caso di esercizio del potere sostitutivo per inerzia del RUP nella stipula del contratto, nella consegna dei lavori o nella costituzione del collegio tecnico consultivo, il dimezzamento dei tempi originariamente previsti²²; prevede, altresì, il dispiegamento degli effetti del contratto sin dal momento della stipula e senza applicazione della condizione sospensiva connessa all'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli disciplinati dalle norme proprie delle stazioni appaltanti e, infine, la previsione nel bando o nell'avviso di indizione della gara, di un premio di accelerazione, da riconoscere a seguito dell'approvazione da parte della

²¹L'art. 1, c. 1, lett. b), legge n. 55 del 2019, modificato dall'art. 8, c. 7, legge n. 120 del 2020, ha sospeso fino al 30/6/2023 il quarto periodo del comma 1 dell'art. 59 del d.lgs. n. 50/2016 nella parte in cui vieta il ricorso all'appalto integrato, ossia all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori. Sulla qualificazione della fattispecie negoziale la giurisprudenza amministrativa (Tar Sardegna, Sez. I, 27 marzo 2015, n. 472; Cons. Stato, Sez. IV, 13 ottobre 2015, n. 4715; Sez. V, 16 marzo 2016, n. 1047) ha evidenziato che l'appalto integrato costituisce un contratto misto perché nel suo oggetto vengono a integrarsi prestazioni di progettazione (servizi), come sviluppo del livello progettuale della stazione appaltante, e di esecuzione di lavori.

²² La norma era stata già introdotta dal d.l. n. 76/2020.

stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, per ogni giorno di anticipo rispetto al termine contrattualmente fissato per la conclusione dei lavori.

Una serie di altre regole di carattere derogatorio è inoltre prevista dal d.l. 77/2021 per tutti gli affidamenti di appalti lavori, servizi e forniture, indipendentemente dalla fonte di finanziamento, fino al 30 giugno 2023²³. Tra le altre, l'inversione procedimentale di cui all'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 50/2016²⁴ (esame delle offerte prima della verifica di idoneità degli offerenti), la possibilità di affidamento di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria sulla base del solo progetto definitivo, la possibilità di avviare le procedure di affidamento dei servizi di progettazione anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione, la proroga dell'obbligo di costituzione del Collegio Consultivo Tecnico per la risoluzione delle controversie nel corso dell'esecuzione dei contratti di lavori di importo pari o superiore alla soglia comunitaria.

Il decreto-legge citato (art. 51), in parte modificando in parte prorogando al 30 giugno 2023 le disposizioni contenute nel d.l. n. 76/2020, è intervenuto anche sulle procedure di affidamento cd sottosoglia e ha confermato per i lavori di importo inferiore a 150.000 euro la possibilità dell'affidamento diretto, innalzando, invece, il limite per forniture e servizi a 139.000²⁵ euro; nei casi di assegnazione diretta verso appaltatori che abbiano già maturato documentata esperienza, si prevede come non necessario il confronto tra preventivi. Sempre in un'ottica di accelerazione delle procedure, l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente deve avvenire entro il termine di due mesi dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento, incrementabili a quattro mesi solo nei casi tassativamente indicati dalla norma. Come già previsto dall'art. 1, c. 1 del d.l. 76/2020, il mancato rispetto dei termini o la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità del RUP o, qualora imputabili all'operatore

²³ Con il d.l. n. 13/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 41/2023 è stato disposto (art. 14, c. 4) che *"limitatamente agli interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, si applicano fino al 31 dicembre 2023, salvo che sia previsto un termine più lungo, le disposizioni di cui agli articoli 1, 2 (Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici durante il periodo emergenziale in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia e sopra soglia), ad esclusione del comma 4, 5 (sospensione dell'esecuzione dell'opera) , 6 (Collegio Consultivo Tecnico) e 8 (altre disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici) del d.l. n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120/2020, nonché le disposizioni di cui all'art. 1, commi 1 e 3 del d.l. n. 32/2019, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 55/2019. Il d.l. 215/2023 ha prorogato al 30/6/2024 le disposizioni di cui all'art. 14, c.4 del d.l. n. 13/2023.*

²⁴ Già prevista dall'art. 1, c. 3, del d.l. n. 32/2019, come modificato dall'art.8, c. 7, della legge n. 120 del 2020).

²⁵ Fissato a 75.000 euro dal d.l. n. 76/2020.

economico, costituiscono causa di esclusione dalla procedura o di risoluzione del contratto per inadempimento²⁶.

Ulteriori misure di accelerazione e di semplificazione in materia di affidamento ed esecuzione dei contratti riferiti al PNRR sono state introdotte dal d.l. n. 13/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 41/2023. Di particolare rilievo, la modifica (art. 14, c. 8) apportata all'art. 13, c. 1 del d.l. 76/2020 in base alla quale è stato disposto, per tutti i casi in cui debba essere indetta una conferenza di servizi decisoria, l'obbligo per le amministrazioni procedenti di adottare lo strumento della conferenza semplificata di cui all'articolo 14-bis della l. n. 241/1990, riducendo altresì il termine per le determinazioni di competenza delle amministrazioni competenti a trenta giorni e, in caso di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico- territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute, a quarantacinque giorni. In relazione alle procedure semplificate di affidamento dei contratti pubblici finanziati con risorse PNRR e PNC è intervenuto infine il d.l. n. 215 del 30 dicembre 2023 (c.d. proroga termini) che all'art. 8, c. 5 stabilisce la proroga fino al 30 giugno 2024 delle modalità indicate agli artt. 1 e 2 del d.l. n. 76/2020.

L'affastellamento di modifiche al regime normativo transitorio ed eccezionale ha generato un quadro giuridico che non sempre risulta di facile applicazione e, dunque, non del tutto coerente con l'esigenza semplificatoria ed acceleratoria che il legislatore aveva inteso soddisfare.

Si aggiunge, poi, che con l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti, molte delle disposizioni introdotte in via derogatoria sono state confermate e, pertanto, ricondotte nell'alveo della disciplina ordinaria, senza che ciò, tuttavia, abbia messo del tutto a riparo da problemi di coordinamento tra le diverse fonti normative (ad esempio, nei casi in cui il nuovo Codice ha introdotto ulteriori e differenti semplificazioni maggiormente vantaggiose rispetto alla normativa in deroga, che tuttavia è previsto si continui ad applicare ai contratti finanziati da PNRR o PNC in base al regime transitorio di cui all'art. 225 del d.lgs. 36/2023).

²⁶ La norma prevede una causa di esclusione o di risoluzione di diritto del contratto e mantiene il suo carattere derogatorio in quanto non contemplata nel nuovo codice dei contratti, nel quale, correlando l'attuazione del principio di risultato alla tempestività, si prevedono all'art. 17, comma 3 termini massimi per la conclusione dei procedimenti di gara il cui superamento costituisce silenzio inadempimento e rileva anche al fine della verifica del rispetto del dovere di buona fede, anche in pendenza di contenzioso.

1.5 Regime derogatorio delle procedure contabili

Non di minor rilievo il corpo di disposizioni speciali concernente le modalità di utilizzo e contabilizzazione delle risorse per l'attuazione del PNRR. Anche in questo ambito la logica sottostante alle scelte del legislatore è rintracciabile nell'esigenza di semplificare la cornice normativa in ragione della stringente tempistica richiesta dal Piano, senza perdere di vista, tuttavia, la necessità di mantenere il sistema di regole coerente con i principi contabili vigenti.

Le principali norme derogatorie riguardano:

- la possibilità riconosciuta agli enti locali in disavanzo di utilizzare, in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, c. 897 e 898, della legge n. 145 del 2018, le risorse assegnate per l'attuazione del PNRR e del PNC confluite nell'avanzo vincolato del risultato di amministrazione (art. 15, c. 3, del d.l. n. 77 del 2021);
- la possibilità riconosciuta agli enti locali che si trovano in esercizio provvisorio o in gestione provvisoria, di iscrivere in bilancio per gli anni dal 2021 al 2026, in deroga a quanto previsto dall'articolo 163 del TUEL e dal principio contabile applicato 4/2 allegato al d.lgs. n. 118 del 2011, mediante apposita variazione di bilancio, tutti i finanziamenti statali o europei finalizzati alla realizzazione di investimenti nonché quelli correnti finalizzati alla realizzazione di progetti afferenti al PNRR o al PNC (art. 15, c. 4-bis del d.l. n. 77/2021, come modificato dall'art. 6-bis del d.l. n. 13/2023);
- la possibilità di accertare i trasferimenti statali per l'attuazione del PNRR e del PNC, in deroga alle ordinarie regole fissate dal principio contabile applicato 4/2, sulla base del provvedimento di riparto del contributo a proprio favore, senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante, con imputazione agli esercizi di esigibilità previsti nel decreto di assegnazione (art. 15, c.4 del d.l. n. 77/2021);
- la possibilità di ottenere anticipazioni superiori all'acconto del 10%: l'art. 9, c. 6 del d.l. n. 152/2021, come modificato dall'art. 6 del d.l. n. 13/2023²⁷, ha stabilito che *“Al fine di consentire l'avvio e l'esecuzione tempestivi dei progetti PNRR finanziati a valere su autorizzazioni di spesa del bilancio dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito delle disponibilità del conto corrente di tesoreria centrale «Ministero dell'economia e delle finanze -*

²⁷ Con la novella introdotta dal decreto Pnrr-ter, gli anticipi devono essere richiesti al Mef, con espressa motivazione, direttamente dai soggetti attuatori e non più dalle Amministrazioni centrali titolari degli interventi, che dovranno essere solo “sentite”.

Attuazione del Next Generation EU-Italia - Contributi a fondo perduto», di cui all'articolo 1, comma 1038, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, può disporre anticipazioni in favore dei relativi soggetti attuatori, ivi compresi gli enti territoriali, sulla base di motivate richieste dagli stessi presentate, sentite le amministrazioni centrali titolari degli interventi PNRR su cui i progetti insistono. Per i soggetti attuatori, le anticipazioni di cui al presente comma costituiscono trasferimenti di risorse vincolati alla realizzazione tempestiva degli interventi PNRR per i quali sono erogate. I soggetti attuatori sono tenuti a riversare nel citato conto corrente di tesoreria l'importo dell'anticipazione non utilizzata a chiusura degli interventi”.

Al di là delle specifiche norme derogatorie va tenuto presente che alla base di tutte le operazioni contabili sulle risorse PNRR sono poste la “tracciabilità” e la “perimetrazione”, principi di diritto eurounitario che promanano dai principi contabili generali della trasparenza e della verificabilità. L’art. 9, comma 4, del d.l. n. 77 del 2021 dispone difatti l’obbligo per le amministrazioni attuatrici di assicurare “la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del PNRR secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze. Conservano tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e li rendono disponibili per le attività di controllo e di audit.”

L’ancoraggio del parametro della tracciabilità ai principi contabili espressi dal d.lgs. n. 118/2011 è stato chiarito dalla giurisprudenza contabile mutuando le indicazioni fornite al punto 5.4.5. dell’allegato 4/2 con riferimento al fondo pluriennale vincolato: “Sicchè, come anche avviene per l’esposizione del fondo pluriennale vincolato, l’esposizione contabile, da parte dell’Ente, delle risorse PNRR, dovrà rappresentare i vincoli delle risorse PNRR da investimenti, imputandole nell’esercizio in cui si prevede di realizzare l’investimento in corso di definizione, individuando una sicura associabilità del Codice unico di progetto (CUP) con la misura PNRR, riportando altresì la denominazione del progetto, in modo da consentire una trasparente tracciabilità della spesa a beneficio non soltanto degli amministratori ma anche dell’organo di controllo e, soprattutto, del Consiglio comunale che potrà monitorare lo svolgersi in concreto delle linee gestionali stabilite nei propri documenti programmatici (es. art. 151 TUEL). (delib. n. 14/2023 della Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna).

Tale principio contabile, invero, risponde all’esigenza prioritaria di programmazione della spesa pubblica locale che passa anche attraverso la rappresentazione nel bilancio di

previsione delle scelte operate, compresi i tempi previsti per l'impiego delle risorse acquisite per gli interventi PNRR.

Corollario del principio della tracciabilità è la perimetrazione delle risorse PNRR da realizzare, come chiarito nel Manuale delle procedure finanziarie degli interventi del PNRR allegato alla circolare della Ragioneria generale dello Stato (RGS) n. 29 del 2022, con l'accensione di appositi capitoli all'interno del piano esecutivo di gestione o del bilancio finanziario gestionale al fine di garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico. È richiesto alle amministrazioni di integrare la descrizione dei capitoli con l'indicazione della missione, componente, investimento e CUP, utilizzando anche la declinazione per articoli delle unità elementari del piano esecutivo di gestione e del bilancio finanziario gestionale.

Tali orientamenti sono stati di recente ribaditi dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali con l'atto di orientamento del 6 dicembre 2023, ex art. 154, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, sulla *“tracciabilità, perimetrazione e rendicontazione delle opere finanziate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”*.

2 IL PROGRAMMA PINQUA NELLA REGIONE SARDEGNA

Nella regione Sardegna le proposte relative alla misura M5C2I-2.3 sono state avanzate solo dalle amministrazioni comunali di Sassari, Olbia, Oristano, Quartu S. Elena e Cagliari, e riguardano esclusivamente progetti ordinari. Le proposte presentate dai primi quattro comuni sono state ammesse a finanziamento sulla base del D.M. del MIMS n. 383/2021, mentre le due proposte avanzate dal comune di Cagliari, per un costo di 15.000.000 ciascuna, e un'ulteriore proposta del comune di Sassari, pur ritenute ammissibili, non si sono collocate in graduatoria in posizione utile e, pertanto, potranno essere finanziate solo in caso di eventuale scorrimento. Le proposte ammesse quantificano risorse complessive PNRR pari a 56.528.188,9 euro che rappresentano il 5% dei finanziamenti assegnati per i progetti ordinari al Mezzogiorno, in base alla clausola del 40% (1.130.035.980 euro), e il 2,6% rispetto al totale delle risorse assentite su tutto il territorio nazionale (2.146.500.517,71 euro).

Non tutti i soggetti legittimati (in base alla previsione normativa, Regione, Città Metropolitana, Comuni capoluogo e Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti) si sono attivati per la presentazione delle proposte, bensì solo il 62,5%; va tuttavia evidenziata, come nota positiva, che nessuna candidatura degli enti della Sardegna è stata valutata come inammissibile.

Tabella 3- Proposte ammesse per Comune

comune	n. progetti	Finanziamento ammesso PNRR	numero unità abitative (in termini sia di costruzione che di riqualificazione)	Metri quadrati di spazi pubblici che beneficiano di un sostegno
Olbia	7	12.400.000	61	123.083
Oristano	11	15.000.000	296	71.789
Quartu S. Elena	1	14.343.341,92	75*	46.595*
Sassari	14	14.784.846,98	32	14.819
Totale	33	56.528.188,90	464	256.286

* dati così modificati sulla base dei riscontri forniti dall'Ente

Fonte: allegato al DM 804/2022

Complessivamente i progetti della regione Sardegna sono n. 33 e contribuiscono al raggiungimento del target nazionale con n. 464 edifici oggetto di costruzione/riqualificazione

(il 4,64% dell'obiettivo nazionale) e 256.286 mq di suolo pubblico rigenerato (il 32% dell'obiettivo nazionale).

L'ampiezza dello spazio pubblico oggetto di investimento è determinata dalla presenza di numerosi progetti relativi alla rigenerazione di spazi aperti come la realizzazione del parco fluviale nel comune di Olbia con area di forestazione urbana e orti, la riqualificazione dell'ex campo sportivo di Donigala per realizzare un parco per lo sport nel comune di Oristano, la riqualificazione di diverse piazze del centro storico di Sassari ovvero gli interventi sulla viabilità urbana, come l'asse di interconnessione ciclopedonale ad Oristano e l'asse viario principale di Donigala, sempre ad Oristano, per esigenze connesse alla sicurezza e vivibilità urbane.

Proprio l'incidenza particolarmente significativa di questo indicatore spaziale rispetto al target complessivo induce la Sezione di controllo a raccomandare ai Soggetti Attuatori ogni possibile sforzo finalizzato a conseguire nelle tempistiche programmate tutti i progetti inclusi in ciascuna delle quattro proposte, così da scongiurare effetti negativi a livello nazionale con conseguenti penalizzazioni in termini finanziari.

Le proposte del comune di Sassari, presentando un miglior punteggio finale, godevano fin dall'avvio della procedura di selezione della riserva di cui all'art. 5, comma 2 del DM 395/2020²⁸. Inoltre, sono progetti qualificati nella piattaforma ReGis come PIE (progetti in essere), quindi individuati e attivati già prima dell'approvazione del Piano.

Sotto il profilo della classificazione settoriale, i dati estratti dal sistema informativo ReGis evidenziano che l'85,3% degli interventi concerne infrastrutture sociali e in misura preminente le abitative, rispecchiando quella che è la vocazione principale del Programma; seguono i progetti per le infrastrutture di trasporto (stradali) che rappresentano il 13,4% del totale e dalle altre infrastrutture sociali (9,9%) e da quelle scolastiche (5%). Residuali le altre tipologie di intervento.

²⁸ Clausola di ammissione di almeno una proposta per Regione

Tabella 4 - Progetti per settore/sottosettore/categoria

settore/sottosettore/categoria	n. progetti	comp %	costo definitivo	comp %	finanziamento PNRR	comp %
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	3	9,1	12.257.201,40	14,1	9.829.274,00	17,4
STRADALI	3	9,1	12.257.201,40	14,1	9.829.274,00	17,4
ALTRE STRUTTURE/INFRASTRUTTURE STRADALI	1	3,0	1.512.148,00	1,7	1.374.680,00	2,4
PISTE CICLABILI	1	3,0	3.965.053,40	4,6	3.604.594,00	6,4
STRADE REGIONALI, PROVINCIALI E COMUNALI	1	3,0	6.780.000,00	7,8	4.850.000,00	8,6
INFRASTRUTTURE SOCIALI	28	84,8	73.702.523,78	84,6	45.535.909,92	80,6
ABITATIVE	15	45,5	57.135.307,88	65,6	30.142.728,92	53,3
ALTRI EDIFICI ABITATIVI	15	45,5	57.135.307,88	65,6	30.142.728,92	53,3
ALTRE INFRASTRUTTURE SOCIALI	5	15,2	8.274.643,20	9,5	7.959.024,00	14,1
ALTRE INFRASTRUTTURE	3	9,1	4.727.671,00	5,4	4.727.671,00	8,4
ARREDO URBANO	1	3,0	75.161,00	0,1	75.161,00	0,1
VERDE PUBBLICO	1	3,0	3.471.811,20	4,0	3.156.192,00	5,6
SOCIALI E SCOLASTICHE	4	12,1	4.158.811,80	4,8	3.780.738,00	6,7
EDIFICI SOCIALI, CULTURALI E ASSISTENZIALI	4	12,1	4.158.811,80	4,8	3.780.738,00	6,7
SPORT, SPETTACOLO E TEMPO LIBERO	4	12,1	4.133.760,90	4,7	3.653.419,00	6,5
ALTRE STRUTTURE RICREATIVE	3	9,1	3.549.742,30	4,1	3.122.493,00	5,5
IMPIANTI SPORTIVI	1	3,0	584.018,60	0,7	530.926,00	0,9
SERVIZI ALLE IMPRESE	1	3,0	810.000,00	0,9	810.000,00	1,4
SERVIZI ALLE IMPRESE DEL COMMERCIO	1	3,0	810.000,00	0,9	810.000,00	1,4
SERVIZI DI CONSULENZA ALLE IMPRESE DEL COMMERCIO	1	3,0	810.000,00	0,9	810.000,00	1,4
SERVIZI PER LA P.A. E PER LA COLLETTIVITA'	1	3,0	352.955,50	0,4	352.955,50	0,6
AZIONI INNOVATRICI	1	3,0	352.955,50	0,4	352.955,50	0,6
AZIONI DI COOPERAZIONE	1	3,0	352.955,50	0,4	352.955,50	0,6
Totale complessivo	33	100,0	87.122.680,68	100,0	56.528.139,42	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGis (dati estratti a novembre 2023)

2.1 Azioni di coordinamento regionale

Il decreto attuativo del Programma PINQuA (D.I. n. 395/2020) che, si ricorda, ha definito le modalità di partecipazione all'iniziativa introdotta dalla legge di bilancio per il 2020, prevedeva che la Regione potesse adottare linee di indirizzo integrative rispetto a quelle nazionali, con riferimento, in particolare agli interventi di edilizia residenziale sociale, auspicando un proficuo colloquio istituzionale tra soggetti attuatori e Regione, anche al fine di reperire eventuali cofinanziamenti. Nell'ambito della perimetrazione dei soggetti eleggibili a

finanziamento (art. 3) il decreto precisava che *“Gli enti promuovono gli interventi e le misure in coerenza con gli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale regionale e comunitaria e ne assicurano l'integrazione con le politiche settoriali assunte dagli altri enti pubblici competenti per territorio.”* È evidente, pertanto, l'esigenza di assicurare un coordinamento delle iniziative, stante una ripartizione delle competenze in materia che presenta punti di tangenza o anche di sovrapposizione.

Non risulta che la Regione Sardegna abbia adottato linee guida autonome e le delibere approvate nel corso del 2022 aventi ad oggetto tale ambito sono indicative di un ruolo di coordinamento dal profilo piuttosto contenuto, limitato all'obiettivo di evitare espresse sovrapposizioni degli interventi del PNRR relativi all'edilizia residenziale con gli altri strumenti di pianificazione regionale delle politiche abitative e precisamente con il "Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà dei Comuni e di Area-Regione Sardegna" approvato con la d.g.r. n. 43/6 del 2015 in attuazione del d.m. MIT 97/2015.

Con la delibera della Giunta regionale n. 13/48 del 15 aprile 2022, infatti, è stata operata una rimodulazione del ridetto Programma attraverso la sostituzione degli interventi proposti dall'Azienda regionale dell'edilizia abitativa (AREA) e dal Comune di Sassari. Quest'ultimo, in particolare, ha proposto lo stralcio dal Programma regionale di n. 3 interventi riferiti alla ristrutturazione di alcuni edifici nel centro storico in quanto confluiti nel PNRR nell'ambito della misura M5C2I-2.3.

La successiva d.g.r. n. 18/86 del 10 giugno 2022 ha approvato la proposta di partecipazione da parte dell'Azienda regionale per l'Edilizia Abitativa (AREA) al "Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare - area San Simplicio", attuato dal Comune di Olbia, per la realizzazione di nuovi alloggi a canone sociale nel medesimo Comune. A tal fine l'Azienda si è impegnata all'utilizzo della quota di finanziamento di euro 2.499.870 relativa ai proventi delle alienazioni contabilizzate dall'anno 2007 all'anno 2010 di cui alla d.g.r. n. 42/23 del 20 ottobre 2011.

Con la d.g.r. 12/21 del 30 marzo 2023, infine, è stato ulteriormente rimodulato il "Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà dei Comuni e di Area-Regione Sardegna" attraverso lo stralcio di altri interventi di competenza

del comune di Sassari in ordine ai quali l'Ente, con la nota prot. n. 241399 del 16.11.2022, aveva comunicato alla Regione il transito nel parco progetti finanziati con le risorse recate dal *"Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare"*.

Le risorse liberate sono state destinate a nuovi interventi, nel rispetto del principio del divieto di doppio finanziamento che deve essere garantito per i progetti inclusi nel PNRR e le operazioni di rimodulazione del Programma regionale mediante sostituzione di progetti danno evidenza dell'attenzione da parte delle Amministrazioni coinvolte a far sì che il programma di investimenti finanziato con il dispositivo europeo per la resilienza abbia effettivamente un carattere di addizionalità rispetto alle iniziative ordinarie finanziabili attraverso altre fonti.

2.2 La programmazione delle risorse finanziarie

Il costo totale dei progetti all'esame risulta, sulla base dei dati ReGis, pari a 87.122.681 euro: i finanziamenti a valere sul PNRR (56.528.139,42 euro), infatti, sono stati integrati da altre fonti per 30.594.541 euro (2.008.130 euro di risorse comunali, 14.925.417 euro di risorse private e 13.660.994 euro di altri finanziamenti pubblici).

Gli interventi programmati raggiungono una platea di 76.491 abitanti e presentano un costo definitivo medio per abitante di poco superiore a 1.100 euro, ma con notevoli differenze territoriali. In particolare, il costo pro capite più elevato si registra per il comune di Oristano (543 euro), unico comune con popolazione inferiore a 60.000 abitanti, seguito da Quartu S. Elena (469 euro) e da Olbia (370 euro); mentre il comune di Sassari presenta il dato più contenuto con 131 euro pro capite.

Guardando alla numerosità dei progetti, il costo medio più elevato si riscontra per Quartu S. Elena con oltre 32 milioni destinati ad un solo progetto (recupero e rifunzionalizzazione del complesso industriale dismesso delle ex fornaci Picci) che prende la forma del partenariato pubblico privato, a fronte di circa 3,2 milioni del comune di Olbia e poco più di 1 milione per i comuni di Oristano e Sassari.

Rispetto al totale dei progetti PNRR di cui i ridetti Comuni sono soggetti attuatori, gli interventi PINQuA rappresentano una quota di non poco significato che ha motivato, tra l'altro, la selezione della misura ai fini della presente attività di controllo: complessivamente,

infatti, si tratta del 28,2% in termini di numerosità di interventi, il 31,7% in termini di risorse PNRR e il 37,7% dei finanziamenti totali. Nella tabella che segue, l'incidenza dei progetti PINQUA sulla platea dei progetti finanziati nell'ambito del PNRR è dettagliata per ciascun soggetto attuatore.

Tabella 5 - - Incidenza progetti PINQUA sul totale dei progetti PNRR per Comune

ENTE	n. progetti	finanziamento PNRR	finanziamento totale	% PINQUA su totale		
				n. progetti	finanziamento PNRR	finanziamento totale
OLBIA	28	37.659.148	49.877.507	25,0	32,9	45,2
ORISTANO	41	44.593.625	47.502.062	26,8	33,6	34,7
QUARTU S.E.	12	29.235.017	62.210.443	8,3	49,1	51,7
SASSARI	36	66.559.694	71.642.768	38,9	22,2	22,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGis

Le risorse complessivamente a disposizione per ciascun Comune risultano così ripartite in base alla diversa fonte di finanziamento:

Tabella 6 - Finanziamento dei progetti per Comune

	Olbia	Oristano	Quartu S.E.	Sassari	Totale
Popolazione 1/1/2023	61.048	30.363	68.585	121.021	76.491
n. progetti	7	11	1	14	33
Costo iniziale progetti	18.800.000	14.999.997	29.268.759	14.784.801	77.853.557
di cui:					
<i>importo finanziato PNRR</i>	<i>12.400.000</i>	<i>14.999.997</i>	<i>14.343.342</i>	<i>14.784.801</i>	<i>56.528.139</i>
<i>importo finanziamento altra fonte pubblica</i>	<i>4.391.870</i>				<i>4.391.870</i>
<i>importo quota risorse proprie</i>	<i>2.008.130</i>				<i>2.008.130</i>
<i>importo quota risorse private</i>			<i>14.925.417</i>		<i>14.925.417</i>
FOI	3.760.000	1.500.000	2.868.668	1.140.456*	9.269.124
Costo definitivo	22.560.000	16.499.997	32.137.427	15.925.257	87.122.681
Costo definitivo medio per abitante	370	543	469	132	1.139
Costo definitivo medio per progetto	3.222.857	1.500.000	32.137.427	1.137.518	2.640.081
Finanziamento PNRR medio per abitante	203	494	209	122	739
Finanziamento PNRR medio per progetto	1.771.429	1.363.636	14.343.342	1.056.057	1.712.974

*Comprensivo della preassegnazione assentita con dRGS n. 195/2023 per il CUP B89B21000080001

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGis (novembre 2023) e dati amministrativi relativi al FOI

Oltre il 30% delle risorse aggiuntive (9.269.124 euro) proviene dal Fondo opere indifferibili.

FOCUS: Il Fondo opere indefferibili (FOI).

Il Fondo opere indifferibili (FOI) è stato istituito dall'art. 26, comma 7, DL n. 50/2022 per fronteggiare i maggiori costi derivanti esclusivamente dall'aggiornamento straordinario dei prezzi regionali utilizzati nelle procedure di affidamento di opere pubbliche avviate nel periodo 18.5.2022-31.12.2022 e finanziate, in tutto o in parte, dal PNRR, dal PNC o sottoposte a gestione commissariale. Il maggior fabbisogno finanziario deve derivare esclusivamente dall'aggiornamento dei suddetti prezzi regionali connesso al rincaro straordinario delle materie prime e dei prodotti energetici, con la conseguenza che l'accesso al fondo è ammesso esclusivamente al fine di assicurare una copertura finanziaria aggiuntiva laddove non siano rinvenibili ulteriori risorse all'interno del quadro economico o non siano reperibili attraverso eventuali economie riguardanti altri interventi analoghi ultimati e già interamente finanziati. Le risorse del FOI, dunque, possono essere utilizzate solo per aggiornare le basi d'asta delle gare di nuova indizione e non per far fronte ad una revisione prezzi del quadro economico già oggetto di aggiudicazione. Le procedure di accesso al FOI implementate nel sistema ReGis sono descritte dal dPCM 28 luglio 2022 e meglio disciplinate dalla circolare 31 del 21 settembre 2022 (procedura ordinaria) e dalla circolare 37 del 9 novembre 2022 (procedura semplificata). In alternativa alla procedura di accesso ordinaria, prevista in via generale per i soggetti attuatori a livello nazionale, infatti, è stata prevista dall'art. 7 del provvedimento citato una procedura semplificata per gli enti locali attuatori di interventi PNRR (estesa anche ai progetti finanziati dal PNC con l'art. 29 del d.l. 144/2022¹⁹), i quali beneficiano di un meccanismo di preassegnazione di risorse in aggiunta a quanto attribuito con il decreto di assegnazione dei finanziamenti riferiti a ciascun intervento. L'importo preassegnato può essere rimodulato, nei limiti del suo ammontare complessivo, dalle amministrazioni finanziatrici, per tener conto di esigenze specifiche espresse dal soggetto attuatore e l'assegnazione diventa definitiva solo all'esito positivo delle verifiche svolte dall'Amministrazione titolare e relative all'avvio delle procedure di affidamento secondo la tempistica prescritta e alla sussistenza della condizione prevista dall'articolo 26, comma 6, del decreto-legge n. 50 del 2022 (rimodulazione delle somme a disposizione del quadro economico ed utilizzo di eventuali somme disponibili derivanti da interventi di competenza delle medesime stazioni appaltanti per cui siano stati eseguiti i relativi collaudi). L'accesso al FOI, con le stesse modalità semplificate, è stato esteso dall'art. 1, commi 369-379, della l. n. 197/2022 (legge di bilancio 2023) alle gare indette fino al 31 dicembre 2023. Le procedure di attuazione operativa di accesso al FOI, per l'annualità 2023, sono descritte dal decreto MEF 10 febbraio 2023.

La percentuale di preassegnazione per ciascuna misura e le modalità di attribuzione dei contributi aggiuntivi secondo la procedura semplificata sono stati disciplinati dal dPCM del 28/7/2022. In particolare il provvedimento

precisa che la preassegnazione costituisce titolo per l'accertamento delle risorse a bilancio (art. 7, c. 1) e quanto all'effettivo impiego del contributo aggiuntivo, all'art. 6, c. 6 viene stabilito che "A seguito dell'aggiudicazione della gara, come risultante dai sistemi informativi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, vengono individuate le eventuali economie derivanti da ribassi di asta che rimangono nella disponibilità della stazione appaltante fino al completamento degli interventi. Eventuali economie derivanti da ribassi d'asta non utilizzati al completamento degli interventi, ovvero derivanti dall'applicazione delle clausole di revisione dei prezzi di cui all'art. 29, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 4 del 2022, convertito, con modificazioni, alla legge n. 25 del 2022, con decreto del Ragioniere generale dello Stato sulla base delle comunicazioni delle amministrazioni titolari istanti, sono portate a riduzione delle risorse assegnate con i decreti di cui al presente articolo. Le eventuali risorse del Fondo già trasferite alle stazioni appaltanti e risultanti eccedenti a seguito dell'avvenuto collaudo dell'opera, devono essere versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al Fondo".

Le risorse del FOI sono state assegnate alle stazioni appaltanti con il decreto del Ragioniere generale dello Stato del 18 novembre 2022 cui ha fatto seguito una serie corposa di provvedimenti destinati a finanziare le ulteriori richieste o a rettificare le pre-assegnazioni alla luce delle rimodulazioni proposte dai beneficiari o della mancata conferma delle stesse: d.Rgs n. 193 del 27/12/2022, d.Rgs n. 52 del 2/3/2023, d.Rgs n. 124 del 13/3/2023, d.Rgs n. 154 del 19/5/2023, d.Rgs n. 159 del 26/5/2023, d.Rgs n. 175 del 11/7/2023, d.Rgs n. 183 del 3/8/2023, d.Rgs n. 185 del 8/8/2023, d.Rgs n. 187 del 11/8/2023, d.Rgs n. 195 del 6/10/2023, d.Rgs n. 207 del 3/11/2023, d.Rgs n. 211 del 17/11/2023.

Con la circolare n. 31 del 28/11/2023 il Mef ha fornito le indicazioni operative concernenti le procedure di trasferimento delle risorse del Fondo alle stazioni appaltanti disciplinando una serie di adempimenti a carico delle stesse.

Con riferimento alla misura M5C2I2.3 Programma PINQuA, l'allegato 1 al dpcm 28 luglio 2022 ha stabilito una percentuale di preassegnazione nella misura del 20% dell'importo attribuito con il decreto MIMS n. 383 del 2021 ed essa, come previsto dall'art. 7, c.1 del dpcm citato, costituisce titolo per l'avvio delle procedure di affidamento delle opere, ovvero per l'accertamento delle risorse a bilancio.

Ai soggetti beneficiari del programma PINQuA per la Sardegna le risorse aggiuntive del FOI sono state assegnate con diversi decreti del Ragioniere Generale dello Stato, tutti adottati nel 2023²⁹ e mediante i quali è stato riconosciuto ad ogni stazione appaltante un incremento di

²⁹ In considerazione del fatto che la Giunta regionale ha approvato l'edizione 2023 del Prezzario regionale dei lavori pubblici con deliberazione n. 26/13 del 25 giugno 2023. La precedente edizione era stata approvata nel 2009.

risorse del 10%, come stabilito dall'art. 1, c. 370 della legge n. 197/2022 (legge di bilancio per il 2023):

- il d.rgs n. 52/2023 ha ammesso a contributo il progetto di competenza del comune di Sassari relativo al restauro conservativo dell'ex hotel Turrìtania da adibire a residenza e servizi (CUP B85F21000430001);
- il d.rgs n. 124/2023 ha confermato la pre-assegnazione delle risorse per tutti gli 11 interventi del comune di Oristano e per ulteriori 11 progetti del comune di Sassari;
- il d.rgs n. 159/2023 ha assegnato il contributo integrativo di 2.868.668,38 al comune di Quartu S. Elena;
- il d.rgs n. 183/2023 ha revocato l'assegnazione delle risorse per gli 11 interventi del comune di Sassari inclusi nel decreto n. 124/2023, non essendo stato riscontrato il requisito dell'avvio della procedura di affidamento dei lavori nel periodo 1° gennaio 2023-30 giugno 2023, mentre sono stati definitivamente confermati i contributi per il comune di Oristano in ordine ai quali le verifiche hanno dato esito positivo;
- il d.rgs n. 195 del 6 ottobre 2023 ha ammesso a finanziamento FOI tutti i 7 interventi programmati dal comune di Olbia ed ha nuovamente ammesso il CUP B89B21000080001 del comune di Sassari (Restauro conservativo edifici pubblici in via delle Muraglie).

Ai sensi dell'articolo 9, comma 5, del decreto del Ragioniere generale dello Stato del 10 febbraio 2023, le risorse attribuite sono definitivamente assegnate solo all'esito dei riscontri che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato effettua sui propri sistemi informativi e concernenti l'avvenuta pubblicazione del bando di gara, dell'avviso di indizione, della trasmissione della lettera di invito a presentare offerte o dell'avviso di preinformazione e la contestuale associazione degli stessi ad un CIG perfezionato.

Tabella 7 - Decreti del Ragioniere generale dello Stato relativi al finanziamento FOI

decreto Ragioniere Generale dello Stato		Comune	n. progetti	importo FOI
dRgs 52/2023	approvazione elenco interventi per i quali il MIT ha validato le informazioni inserite dagli enti locali attuatori e con riguardo ai quali si provvede all'assegnazione definitiva delle risorse del Fondo	comune di Sassari	1	880.677,2
dRgs 124/2023	approvazione elenco interventi per i quali, attraverso i sistemi informativi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, il MIT ha riscontrato la conferma di accettazione della preassegnazione	comune di Oristano	11	1.499.999,7
		comune di Sassari	11	807.147,0
dRgS 183/2023	approvazione elenco interventi per i quali è stata completata la procedura di verifica di cui ai commi da 1 a 3 dell'articolo 10 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 10 febbraio 2023 e con riguardo ai quali si provvede all'assegnazione definitiva delle risorse del Fondo	comune di Oristano	11	1.499.999,7
	approvazione elenco interventi per i quali non è stato riscontrato il requisito dell'avvio della procedura di affidamento dei lavori nel periodo 1° gennaio 2023-30 giugno 2023, per i quali non viene confermata l'assegnazione delle risorse	comune di Sassari	11	-807.147,0
dRgS 195/2023	approvazione elenco interventi per i quali si è provveduto ad assegnare le risorse	comune di Olbia	7	3.760.000,0
		comune di Sassari	1	30.338,1
dRgS 159/2023	approvazione elenco interventi oggetto di procedure di affidamento mediante accordi quadro ai sensi dell'articolo 10, comma 6-quater, del d.l. n. 77/2021, avviate dal 1° gennaio 2022 al 17 maggio 2022,	comune Quartu S.E.	1	2.868.668,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati amministrativi MEF

La procedura semplificata prevista per l'accesso al FOI a favore degli enti locali comporta che per tali interventi "non si procede in via preventiva alla valutazione delle disponibilità derivanti dall'art. 26, comma 6, del decreto-legge n. 50 del 2022. In esito alle procedure di affidamento avviate per opere pubbliche, la valutazione di cui al precedente periodo viene verificata mensilmente da ciascuna amministrazione attraverso il sistema informatico di cui all'art. 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, denominato ReGiS, la quale, conseguentemente, procede all'assegnazione definitiva sulla base dei risultati della predetta verifica" (dpcm 28 luglio 2022, art. 7, c.2). Pertanto, come dettagliatamente precisato nella circolare n. 37/2022 del Ragioniere generale dello Stato, l'Amministrazione titolare della misura è tenuta ad una doppia verifica ex post relativa al rispetto delle condizionalità prescritte dal legislatore ai fini dell'accesso ai contributi del Fondo: in primo luogo, che siano stati utilizzati tutti i margini finanziari del quadro economico e, secondariamente, che siano state avviate le procedure di gara entro le finestre temporali stabilite. Solo all'esito positivo di tali verifiche l'Amministrazione procede alla validazione

delle informazioni trasmesse dal soggetto attuatore e rende definitiva l'assegnazione delle risorse. La ridetta procedura comporta quindi puntuali obblighi informativi a carico degli attuatori: *“aggiornare sul sistema Regis: a) le informazioni relative all'avvio della gara (CIG, data di pubblicazione del bando/avviso di indizione o trasmissione della lettera di invito, importo totale dell'opera e importo gara - da inserire importo originario e importo aggiornato se diverso); b) il fabbisogno finanziario, derivante dall'applicazione dei prezzi aggiornati infrannualmente o incrementati ai sensi dei commi 2 e 3 dell'articolo 26 del decreto-legge n.50 del 2022, specificando il parametro di calcolo; c) le disponibilità derivanti dall'applicazione dell'articolo 26, comma 6, del decreto-legge n. 50 del 2022 (rimodulazione somme a disposizione QE ed utilizzo di eventuali somme disponibili derivanti da interventi di competenza delle medesime stazioni appaltanti per cui siano stati eseguiti i relativi collaudi).* (Circ. 37/2022, punto n. 2). A seguito dell'assegnazione definitiva, l'attuatore è inoltre tenuto ad *“aggiornare tempestivamente il quadro economico e il cronoprogramma finanziario”*.

2.3 La gestione delle risorse finanziarie

In riscontro alle richieste dell'Ufficio istruttore, i Comuni hanno inviato un aggiornamento al 31 dicembre 2023 dei dati relativi alla gestione delle risorse finanziarie precedentemente comunicati secondo il prospetto “Tabella PNRR” allegato alle Linee Guida sul bilancio di previsione 2023-2025³⁰, in adempimento alla richiesta finalizzata al monitoraggio complessivo dei progetti PNRR in Sardegna alla data del 30 giugno 2023.

Tabella 8 - Gestione delle risorse finanziarie nel 2022 e 2023

voci contabili	Olbia	Oristano	Quartu S.E.	Sassari*	Totale
Finanziamento totale progetti	22.560.000	16.500.000	32.137.427	15.894.876	87.092.303
<i>di cui: Importo finanziato PNRR</i>	12.400.000	14.999.997	14.343.342	14.784.801	56.528.139
Accertamenti 2022 (erogazione anticipo)	1.240.000	1.500.000	1.434.334	1.478.480	5.652.814
FPV Entrata 2022 attivato per anticipo PNRR		-	-	-	-
Utilizzo avanzo vincolato PNRR 2022		-	-	-	-
Totale Impegnato 2022	63.451	207.985	600	158.660	430.696
FPV di spesa 2022	1.939.656	1.292.014	1.433.734	6.299	4.671.704
Avanzo vincolato al 31/12/22		-	0	1.313.521	1.313.521
Totale pagato 2022	-	56.543	-	-	56.543

³⁰ Deliberazione n. 7/SEZAUT/2023/INPR

Relazione PNRR missione 5C2I 2.3

Risorse disponibili 2023	5.340.618	15.235.168	1.433.734	2.484.213	24.493.733
Di cui: FPV Entrata 2023	1.939.656	1.292.014	1.433.734	6.299	4.671.704
Di cui: Utilizzo avanzo vincolato PNRR 2023		-	0	783.639	783.639
Totale Impegnato 2023	5.340.618	7.479.679	308.932	2.036.555	15.165.784
FPV di spesa 2023	n.d.	6.463.475	1.124.802	447.658	8.035.935
Avanzo vincolato al 31/12/23	n.d.	-	0	529.882	529.882
Totale pagato 2023	51.905	429.058	160.233	345.993	987.190

*Come riportato nel prospetto inviato dal Comune, al netto dei co-finanziamenti privati e regionali e della preassegnazione per il CUP B89B21000080001

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati comunicati dai Comuni

Complessivamente, per tutti i progetti relativi alle proposte ammesse a finanziamento risultano essere state accertate nel 2022 risorse in acconto per 5,6 milioni; gli impegni effettivi sono risultati pari a 430.696 euro ed è stato costituito un FPV 2022 per 4,7 milioni. Poco più di 1,3 milioni di euro sono confluiti nell'avanzo vincolato (esclusivamente con riferimento al comune di Sassari); l'importo dei pagamenti totali si è attestato a poco più di 56mila euro.

Nel 2023 le risorse a disposizione crescono significativamente e si attestano a circa 24,5 milioni; ciò in considerazione del fatto che il comune di Oristano, avendo optato per l'accertamento dell'intero plafond assegnato con il decreto ministeriale di riparto, ha iscritto stanziamenti per 15,2 milioni; anche gli impegni di spesa mostrano un netto rialzo, attestandosi a oltre 15 milioni, importo che tuttavia potrebbe ridimensionarsi una volta quantificato con esattezza da parte di tutti gli Enti il volume effettivo del FPV di spesa 2023, a seguito delle operazioni di riaccertamento ordinario e di reimputazione degli impegni in base alla loro esigibilità effettiva. Con riferimento alle modalità di contabilizzazione della spesa PNRR, come noto, le operazioni debbono essere guidate dal cronoprogramma di ogni singolo progetto e da ciò si può dedurre che, considerato l'anticipo erogato a tutti i soggetti attuatori nel 2022, la costituzione del FPV di spesa è indicativa dell'avvio delle procedure di affidamento degli appalti e, solo nel caso di mancata attivazione dal lato spesa, le risorse già incassate sono confluite nell'avanzo vincolato. La mancata costituzione del FPV può indicare altresì una reimputazione sia dal lato entrata sia dal lato spesa.

In ordine alla contabilizzazione degli anticipi la Commissione Arconet ha precisato, tra l'altro, che *"I trasferimenti versati in anticipo sono accertati con imputazione all'esercizio in cui è previsto l'effettivo incasso e, per la copertura delle spese imputate agli esercizi successivi, è attivato il FPV"*; inoltre, le eventuali anticipazioni oltre l'acconto del 10% *"sono trasferimenti di risorse per la realizzazione tempestiva degli interventi PNRR erogati anticipatamente rispetto alle scadenze previste"*

dalle assegnazioni formali, da contabilizzare come trasferimenti (non sono anticipazioni di liquidità). Se l'ente riceve anticipazioni di risorse già accertate sulla base delle assegnazioni con imputazione ad esercizi successivi, deve reimputare l'accertamento già registrato all'esercizio in cui riceve l'anticipo".

Il dato con un maggior grado di certezza in quanto non soggetto a modifiche dopo la chiusura dell'esercizio e che più degli altri, ai fini della presente attività di controllo, merita una riflessione è quello riferito ai pagamenti. Soltanto nel 2023 i progetti iniziano ad avere una significativa manifestazione in termini di cassa e il livello di spesa si attesta complessivamente a 987.190 euro. **Prendendo in considerazione il biennio 2022-2023, i soggetti attuatori hanno effettuato pagamenti per poco più di 1 milione, ammontare che rappresenta una percentuale del 1,20% rispetto al costo totale degli interventi e il 18,5% rispetto agli anticipi riscossi nel 2022.** Per tutti i Comuni si tratta di erogazione di spesa finale (con effetto diretto sul sistema economico locale) dal momento che per nessuno dei progetti analizzati gli enti hanno comunicato di averne affidato l'attuazione ad un soggetto diverso, individuato ai sensi dell'art. 9 del d.l. 77/2021.

Considerati i pagamenti sostenuti nel biennio, per completare la spesa residua entro il 2026 i Comuni dovranno quindi profondere uno sforzo straordinario, stimabile, complessivamente, in circa 24 milioni annui che, rispetto alla media annua per investimenti fissi lordi registrata nel periodo 2020-2023 rappresentano un incremento superiore al 50%, come risulta dall'esercizio riportato nella tabella n. 10. Un aumento della capacità di spesa per investimenti che implicherà, necessariamente, uno sforzo in termini organizzativi e amministrativi di non poco conto, ma indispensabile ai fini della buona riuscita delle iniziative.

Tabella 9 - Pagamenti per investimenti fissi lordi 2020-2023 e pagamenti residui per i progetti PINQUA

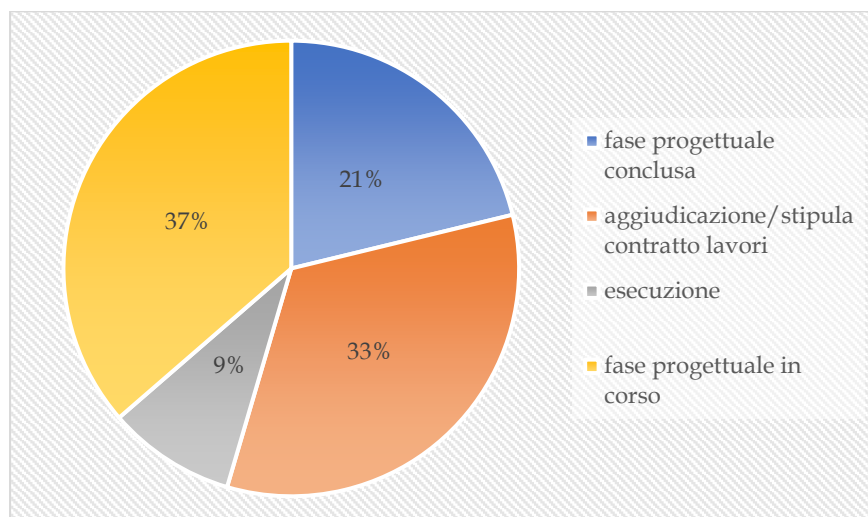
	2020	2021	2022	2023	media annua 2020-2023	media annua 2024-2026 spesa pubblica PINQUA residua	% incremento medio annuo
Olbia	12.108.443	15.818.861	15.314.264	18.890.356	15.532.981	7.520.000	48,4
Oristano	8.995.756	7.881.942	6.449.830	8.293.231	7.905.190	5.499.999	69,6
Sassari	12.672.595	13.276.412	13.722.007	19.443.518	14.778.633	5.298.292	35,9
Quartu	7.528.097	7.063.342	6.573.603	13.591.465	8.689.127	5.737.337	66,0
Totale	41.304.892	44.040.558	42.059.704	60.218.570	46.905.931	24.055.628	51,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope e dati comunicati dai Comuni

Tornando alle risultanze riferite ai progetti all'esame, l'andamento complessivo della spesa comunicato dai soggetti attuatori, sia in termini di impegni che di pagamenti, delinea un quadro compatibile e coerente con l'avanzamento procedurale degli investimenti. Nel corso del 2022, infatti, l'attuazione del Programma PINQuA è stata caratterizzata da una intensa attività programmatica ricaduta principalmente sull'Amministrazione responsabile e conclusasi con la firma delle convenzioni con i soggetti beneficiari, cui ha fatto seguito, solo nel secondo semestre dell'anno, l'erogazione degli anticipi. Ciò motiva la pressoché totale assenza di pagamenti da parte dei Comuni; mentre le importanti risorse confluite nel FPV di spesa dimostrano che le Amministrazioni, ricevute le risorse, si sono attivate per l'avvio delle procedure per l'affidamento degli appalti, stante la stringente tempistica del Piano.

Nel 2023 sono decisamente evidenti i segnali relativi ad un più dinamico impiego delle risorse che si associa all'avvio della fase attuativa di competenza esclusiva degli enti locali: crescono sia gli impegni, indicativi della conclusione di molte procedure di selezione degli operatori economici affidatari di appalti servizi e lavori e della stipula dei relativi contratti, sia i pagamenti; questi ultimi, tuttavia, ancora limitati in quanto riferibili quasi esclusivamente agli incarichi per i servizi relativi ai diversi livelli di progettazione.

L'andamento della spesa risente, dunque, dell'avvio della fase attuativa prevalentemente focalizzato sulle procedure amministrative relative alla individuazione dei soggetti realizzatori e caratterizzato da un incedere in parte affannoso. I risultati complessivi del programma in termini di avanzamento procedurale, infatti, non appaiono del tutto soddisfacenti: a seguito di un'operazione di riclassificazione omogenea delle diverse fasi procedurali comunicate dai Soggetti attuatori, è emerso che alla data del 31 dicembre 2023 la quota prioritaria di interventi era in corso progettazione (37%), mentre più ridotta appare l'area (21%) dei progetti per i quali la fase progettuale è stata conclusa, anche se non ancora individuato l'affidatario dell'appalto lavori; nel 33% dei casi è risultato già stipulato il contratto d'appalto lavori/appalto integrato, o almeno aggiudicata la gara (con superamento del monitoring step previsto dal PNRR per il I trimestre 2023) e per una parte residuale di progetti (9%) sono risultati già avviati i lavori o i servizi (in linea con lo step procedurale di controllo previsto dal cronoprogramma della misura per il IV trimestre 2023).

Grafico 1 - Distribuzione dei CUP per fase procedurale

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati comunicati dai Soggetti attuatori

In relazione alle procedure di affidamento dei contratti, l'attività istruttoria ha evidenziato un massiccio ricorso alle modalità speciali introdotte dal legislatore a fini semplificatori e acceleratori. Trattandosi prevalentemente di affidamenti sotto la soglia di rilevanza comunitaria, sono stati diffusamente praticati gli affidamenti diretti, ai sensi dell'art. 1, c. 2, lett. a) del d.l. 76/2020, e le procedure negoziate senza bando ai sensi dell'art. 1, c. 2 lett. b) del d.l. 76/2020. In un solo caso (comune di Oristano) le ridette procedure sono state precedute dall'indagine di mercato preordinata a conoscere gli operatori interessati a partecipare alle successive selezioni per l'affidamento degli appalti e a formare i relativi elenchi. Si tratta di una fase che non ingenera negli operatori alcun affidamento sul successivo invito alla procedura, ma consente all'Amministrazione di rendere più veloci le successive attività di selezione.

La procedura di adesione agli accordi quadro stipulati da INVITALIA non è risultata particolarmente attrattiva, essendo stata seguita solo dal comune di Quartu S. Elena.

Da segnalare, invece, due procedure particolari: *i)* un partenariato pubblico privato nella forma del project financing, attivato dal comune di Quartu S. Elena con lo scopo di catalizzare risorse e competenze private per lo sviluppo del social housing, destinate sia alla ristrutturazione degli edifici sia alla loro successiva gestione, in tal modo evitando che quest'ultima vada a gravare sul bilancio comunale; *ii)* un partenariato per l'innovazione ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. 50/2016 avviato con riferimento a due distinti progetti del comune di Sassari "in

considerazione della sua maggior funzionalità e coerenza rispetto all'innovatività e alla sperimentalità del PINQuA, anche al fine di bilanciare le esigenze di interesse pubblico, garantire il rispetto dei target e delle milestones di progetto, e i principi di massima partecipazione degli operatori economici". Lo strumento prescelto appare coerente con uno degli obiettivi descritti negli O.A. del Piano in relazione alla misura all'esame, vale a dire "individuare e utilizzare modelli e strumenti innovativi di gestione e inclusione, benessere sociale e urbano, nonché processi partecipativi".

3 ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA PINQUA NEI COMUNI DI OLBIA, ORISTANO, QUARTU S. ELENA E SASSARI

In Sardegna i soggetti beneficiari coinvolti nell'attuazione della misura M5C2I-2.3 PINQuA, sono, come detto, i comuni di Olbia, Oristano, Quartu Sant'Elena e Sassari, responsabili dell'attuazione dei 33 progetti ammessi a finanziamento sui fondi del PNRR. Di seguito si compendiano gli esiti dell'attività istruttoria e delle analisi svolte con riferimento a ciascun soggetto beneficiario/attuatore.

3.1 Comune di Olbia

Il comune di Olbia ha presentato una proposta relativa a n. 7 progetti, tutti ammessi a finanziamento nell'ambito del PNRR. L'analisi che segue è stata condotta sulla base dei dati presenti nel sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (ReGis), dei documenti amministrativi pubblicati sul sito web istituzionale dell'Ente nonché delle informazioni aggiuntive fornite dall'Amministrazione in riscontro alla nota istruttoria dell'Ufficio di controllo n. 6135 del 13 dicembre 2023.³¹

Nella tabella che segue sono riportati i dati anagrafici di ciascun progetto e il relativo finanziamento, dettagliato per tipologia di fonte.

Tabella 10 - Progetti PINQuA del comune di Olbia - finanziamenti

CODICE CUP	DESCRIZIONE AGGREGATA	Costo INIZIALE Progetto (a)=b+c+d+e	di cui				FOI (f)	COSTO DEFINITIVO aggiornato con FOI
			Importo finanziato PNRR (b)	Importo Finanziamento altra fonte pubblica (c)	Importo quota risorse proprie (d)	Risorse private (e)		
F91B21000510001	MICROAMBITO N. 1 - INTERVENTO NUOVA COSTRUZIONE E PARCO DEI GIUSTI*VIA SALVATORE PETTA*NUOVA COSTRUZIONE A BASSO CONSUMO DI SUOLO PER 30 ALLOGGI DI EDILIZIA SOCIALE SOVVENZIONATA CON SERVIZI PER LA SALUTE, LA CITTADINANZA ATTIVA, LA TERZA ETÀ E SPAZI VERDI E PER IL GIOCO	6.393.783,32	2.993.783,32	3.400.000,00			960.000	7.353.783,32

³¹ Nota del comune di Olbia del 5/01/2024 n. 1499

Relazione PNRR missione 5C2I 2.3

F91B21000520001	MICROAMBITO N. 2 - EDILIZIA SOCIALE DI VIA DORIA E VIA FAUSTO NOCE - RECUPERO E SOPRAELEVAZIONE CON INCREMENTO DI SUOLO PER ALLOGGI DI EDILIZIA SOCIALE SOVVENZIONATA CON SERVIZI PER LA CITTADINANZA ATTIVA E LA TERZA ETÀ E SPAZI VERDI E PER IL GIOCO	1.552.139,86	560.269,86		991.870,00		210.000	1.762.139,86
F91B21000530001	MICROAMBITO N. 3-VIA FAUSTO NOCE, VIA BRIGATA SASSARI, VIA VITTORIO VENETO - RECUPERO E SOPRAELEVAZIONE CON INCREMENTO DI SUOLO PER ALLOGGI DI EDILIZIA SOCIALE CON SERVIZI PER LA SALUTE, LA CITTADINANZA ATTIVA, LA TERZA ETÀ E SPAZI VERDI E PER IL GIOCO	3.359.660,37	3.359.660,37				466.000	3.825.660,37
F91B21000540001	MICROAMBITO N. 4- PARCO FLUVIALE COSTITUITO DA AREE DI FORESTAZIONE URBANA ED ORTI ATTRAVERSALE DA RIO GADDURESU (DECRETO INTERMINISTERIALE, ARTICOLO 4, COMMA 5 LETTERE C, E)	904.271,12	904.271,12				134.000	1.038.271,12
F91B21000550001	MICROAMBITO 5 - PARCO URBANO SCUOLA S. MARIA*VIA CIMABUE (DECRETO INTERMINISTERIALE, ARTICOLO 4, COMMA 5 LETTERE C, E)	448.731,67	448.731,67				230.000	678.731,67
F91B21000560003	MACROAMBITO N. 7 - CONNETTIVO CORSO VITTORIO VENETO, VIA MONTE DI PINO, VIA PINTURICCHIO, VIA PIRANDELLO, VIA GOLDONI, VIA SALVATORE PETTA, CANALE ZOZÒ, VIA ANDREA DORIA, VIA SAN SIMPLICIO RIDEFINIZIONE DEL DISEGNO URBANO	2.597.882,24	1.797.882,24		800.000,00		1.130.000	3.727.882,24
F93D21000890001	MICROAMBITO N. 6 - EDILIZIA SOCIALE RECUPERO EX PALAZZINA DEI FERROVIERI*VIA VENETO - RECUPERO PER ALLOGGI DI EDILIZIA SOCIALE SOVVENZIONATA CON SERVIZI PER LA SALUTE, LA CITTADINANZA ATTIVA E LA TERZA ETÀ. VERDE E PARCHEGGI NELL'AREA ESTERNA DI RELAZIONE	3.543.531,41	2.335.401,41		1.208.130,00		630.000	4.173.531,41
	Totale	18.799.999,99	12.399.999,99	3.400.000,00	3.000.000,00	0,00	3.760.000,00	22.559.999,99

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione e dati amministrativi RGS

I progetti presentano, complessivamente, un costo di 22,6 milioni, di cui il 55% a valere su risorse PNRR, il 16,7% a valere sul FOI e la restante parte su altre risorse pubbliche³².

³² In particolare, 3 milioni di risorse proprie dell'Ente e 3,4 milioni di cofinanziamento della Regione Sardegna e di AREA

L'Amministrazione ha precisato, al riguardo che *“il costo complessivo di ciascun intervento è stato rideterminato a seguito, dapprima dell'integrazione dovuta alle ulteriori risorse economiche pervenute grazie all'accesso al Fondo Opere Indifferibili e, successivamente, a seguito di richiesta di rimodulazione progettuale trasmessa al competente Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti”*.

I progetti finanziati, seppure dotati di autonomia, costituiscono un sistema di interventi coordinato denominato *“Olbia Ambiente e abitare il centro”* e sono tutti orientati a migliorare la qualità dell'abitare nel centro storico orientale della città.

I documenti progettuali preliminari³³ illustrano che i diversi obiettivi perseguiti dal progetto unitario e dai singoli interventi che lo compongono sono tra loro complementari e riassumibili nel miglioramento dell'offerta abitativa, la riqualificazione ambientale, la riorganizzazione e riconfigurazione della trama viaria orientata ai principi di accessibilità per tutti, la sostenibilità ambientale, la sicurezza e la salute. I progetti risultano inseriti nei programmi triennali dei lavori³⁴ 2022/2024, secondo aggiornamento approvato con Delibera della Giunta comunale n. 91 del 8 aprile 2022, e in quello del 2024/2026, primo aggiornamento approvato con la Delibera della Giunta comunale n. 444 del 17 novembre 2023.

Parte degli investimenti è dedicata all'edilizia sociale, declinata secondo le categorie di intervento del recupero o della nuova costruzione con riduzione massima del consumo di suolo:

- progetto **“Microambito 1 Via Salvatore Petta, Canale Zozò”** (CUP F91B21000510001): si prefigge di creare 30 alloggi di edilizia sociale di nuova costruzione a basso consumo di suolo sovvenzionata con servizi per la salute, la cittadinanza attiva, la terza età e spazi verdi e per il gioco. La realizzazione degli alloggi impegnerà mq 16.500. Il progetto³⁵ prevede il cofinanziamento da parte della Regione Sardegna e di Area.
- progetto **“Microambito 2 Via Andrea Doria, Via Fausto Noce”** (CUP F91B21000520001): è finalizzato al recupero di un locale comunale fatiscente (superficie di circa mq 220) e sopraelevazione con incremento di suolo per alloggi di edilizia sociale, anche essi integrati con servizi per la cittadinanza

³³ Il Documento di Indirizzo alla Progettazione è stato redatto con la collaborazione del Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica (DADU), dell'Università degli Studi di Sassari che ha fornito l'assistenza tecnico scientifica così come previsto dalla Deliberazione n. 67 del 17/03/2022 della Giunta Comunale che ha approvato lo schema di accordo di collaborazione. Il medesimo documento è stato poi approvato con Deliberazione della Giunta Comunale n. 346 del 28/09/2022.

³⁴ Dlgs n.50/2016 art. 21: *“Le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatici e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti.”*

³⁵ Allo stato attuale è stata indetta la procedura di affidamento dei lavori per un importo a base d'asta di €5.367.719,56.

attiva, la terza età e spazi verdi e per il gioco. Il target associato prevede n. 7 immobili di edilizia sociale e mq 802 di spazi pubblici riqualificati. Il progetto³⁶ beneficia del cofinanziamento da parte di Area.

- progetto " **Microambito 3 Via Fausto Noce, Via Brigata Sassari, Via Vittorio Veneto**" (CUP F91B21000530001): si intende recuperare e sopraelevare con incremento di suolo un immobile di proprietà privata da acquisire tramite cessione volontaria o procedimento espropriativo, da adibire ad alloggi di edilizia sociale e servizi per la salute, la cittadinanza attiva, la terza età e spazi verdi e per il gioco al piano terra. Il target associato prevede n. 14 immobili di edilizia sociale e mq 520 di spazi pubblici riqualificati.³⁷

Un secondo filone di interventi è invece dedicato alla riqualificazione ambientale di aree non edificate da destinare a parco:

- progetto " **Microambito 4 Rio Gadduresu, Via Barcellona, Via Cimabue**" (CUP F91B21000540001): è dedicato alla realizzazione di interventi di forestazione urbana, parco inclusivo del Bambino Gesù di Olbia ed orti urbani presso il Rio Gadduresu. L'intervento si sviluppa su due grandi aree: la prima è un'area di proprietà privata da acquisire nel patrimonio comunale attraverso cessione volontaria o espropriazione; la seconda invece risulta di proprietà di un ente religioso avente personalità giuridica con il quale è in essere un accordo stipulato in data 16 marzo 2022 attraverso il quale l'ente si è impegnato a cedere al Comune il possesso, a titolo gratuito, dell'area interessata al progetto PINQuA. Il target associato prevede mq 44.250 di spazi pubblici riqualificati;
- progetto " **Microambito 5 Via Cimabue, Scuola Santa Maria**" (CUP F91B21000550001): mira a realizzare un'area parco e a perfezionare interventi di forestazione urbana in una zona prossima alla scuola Santa Maria. L'area interessata è di proprietà privata da acquisire tramite esproprio o cessione volontaria. Il target associato prevede mq 16.000 di spazi pubblici riqualificati.

Completano il quadro progettuale complessivo gli interventi che investono l'intero ambito di progetto e che sono volti alla creazione del tessuto connettivo necessario ad assicurare l'interrelazione di tutti i singoli interventi:

³⁶ Allo stato attuale è stata indetta la procedura di affidamento della progettazione esecutiva e dei lavori per un importo a base d'asta di €1.327.804,95.

³⁷ Allo stato attuale è stata indetta la procedura di affidamento della progettazione esecutiva e dei lavori per un importo a base d'asta di € 2.821.864,75

- progetto **“Microambito 6 Corso Vittorio Veneto, Ferrovia”** (CUP F93D21000890001): si intende recuperare il palazzo dei ferrovieri (mq 2.332) di proprietà comunale per la realizzazione di una casa dello studente, con connessa sistemazione del verde e realizzazione di parcheggi nell’area esterna. Il target associato prevede n. 10 immobili e mq 924 di spazi pubblici riqualificati;³⁸
- progetto **“Macroambito 7 connettivo Corso Vittorio Veneto, Via Monte di Pino, Via Pinturicchio, Via Pirandello, Via Goldoni, Via Salvatore Petta, Canale Zozò, Via Andrea Doria, Via San Simplicio”** (CUP F91B21000560003): è destinato alla riorganizzazione della trama viaria e riqualificazione ambientale delle strade residenziali, alla riconversione di aree come spazi pubblici di vicinato soprattutto pedonali e ciclabili con pavimentazioni drenanti e spazi verdi. Il target associato mq 44.087 di spazi pubblici riqualificati.³⁹

Per tutti i sette interventi che costituiscono il progetto “Olbia Ambiente e abitare il centro” il Comune ha attivato una unica procedura per l’acquisizione dei servizi di ingegneria.

Nella Determinazione n. 5126 del 1° dicembre 2022, con la quale è stata indetta la gara, si dà atto che l’affidamento non è suddiviso in lotti nonostante sia relativo a sette interventi, e ciò in quanto gli stessi risultano strettamente connessi tra loro in virtù dell’obiettivo unificante di riqualificazione ambientale e di realizzazione di percorsi di integrazione abitativa, sociale e culturale appartenenti ad un unico contesto urbano; gli interventi, inoltre, come precisato nella determina dirigenziale, risultano tutti orientati ai principi di accessibilità, sostenibilità ambientale, sicurezza e salute. Viene evidenziato dall’Amministrazione che, dal punto di vista tecnico, una progettazione unitaria garantisce la coerenza dei materiali e degli impianti, delle specie vegetali da selezionare e i criteri per la loro messa a dimora e delle eventuali opere di arredo urbano; la prestazione unitaria può, inoltre, determinare economie di scala, soprattutto con riferimento alle varie indagini (archeologica, idrica, geologica, geotecnica ecc...), producendo un beneficio anche in termini di accelerazione della tempistica necessaria alla realizzazione della progettazione.

La procedura di gara aperta, ai sensi dell’art. 60 D.lgs 50/2016, finalizzata all’affidamento dei servizi di ingegneria e architettura per la redazione del progetto di fattibilità tecnico economica e del progetto definitivo, della direzione lavori e del coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, è stata indetta con la Determinazione sopra richiamata per un

³⁸ Allo stato attuale è stata indetta la procedura di affidamento della progettazione esecutiva e dei lavori per un importo a base d’asta di €3.169.155,20

³⁹ Allo stato attuale è stata indetta la procedura di affidamento della progettazione esecutiva e dei lavori per un importo a base d’asta di €2.984.841,74.

valore a base d'asta pari a 1.908.271,26 euro. Con la successiva determinazione n.1596 del 7 aprile 2023, nel rispetto della tempistica prevista per le procedure aperte dall'art. 2 del D.L. n. 76/2020, sono stati aggiudicati i servizi di ingegneria e architettura per la redazione del progetto di fattibilità tecnico economica e definitivo, direzione lavori, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione del progetto "AMBIENTE E ABITARE AL CENTRO" PNRR - M5-C2 - INV. 2.3. PINQuA" per un importo complessivo di 1.106.797,33 euro (Iva e oneri inclusi), con un ribasso pari a 42,00% rispetto alla base d'asta⁴⁰.

Per la procedura di gara il Comune si è avvalso del supporto di SARDEGNA CAT, in adesione alla normativa vigente per i comuni non capoluogo di provincia che prevede ai sensi dell'art. 37, comma 4 del d.lgs. n. 50/2016 che *"I comuni non capoluogo di provincia possono procedere all'acquisizione di lavori, servizi e forniture secondo una delle seguenti modalità: a) ricorrendo ad una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati; b) mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento; c) ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le provincie, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta"*. Il d.l. n. 77/2021 ha inoltre introdotto al riguardo un regime speciale e derogatorio attraverso la possibilità riconosciuta ai comuni non capoluogo di avviare procedure ad evidenza pubblica altresì mediante *"le unioni di comuni, le provincie, le città metropolitane e i comuni capoluogo di provincia nonché ricorrendo alle stazioni appaltanti qualificate di diritto [...] ovvero alle società in house delle amministrazioni centrali titolari degli interventi."* Si ritiene utile rammentare che con la circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 13 luglio 2023, adottata in risposta a richieste di parere delle amministrazioni territoriali, sono stati forniti indirizzi interpretativi, condivisi con la Presidenza del Consiglio dei ministri e con ANAC, in ordine alle procedure ad evidenza pubblica indette dai comuni non capoluogo con riferimento ad opere finanziate nell'ambito del PNRR, sottolineando la *"chiara e perdurante (rectius: attuale) volontà del legislatore di prevedere, con riferimento alle procedure afferenti alle opere PNRR e assimilate, un regime normativo "speciale" e derogatorio allo scopo di favorire la celere realizzazione delle opere de quibus, scongiurandosi così una eccessiva frammentazione delle stazioni appaltanti e, pertanto, una inefficiente dispersione delle relative procedure di gara"*.⁴¹

⁴⁰ Con successiva determina n. 3174 del 19 luglio 2023 è stata conferita efficacia all'aggiudicazione dei servizi.

⁴¹ Tale orientamento ermeneutico era stato già affermato in precedenza dal MIMS con il parere n. 1147 del 2022

Considerata la necessità di provvedere all'acquisizione di alcune particelle catastali ed immobili risultanti di proprietà privata, con l'avviso pubblicato in data 29 aprile 2023 all'albo pretorio del Comune di Olbia, è stato avviato il procedimento diretto all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio ed alla dichiarazione di Pubblica Utilità relativi ai micro-interventi 3, 4 e 5⁴². Con la deliberazione n. 64 del 31 maggio 2023, è stata inoltre approvata la relazione preliminare ambientale ai fini della Verifica di Assoggettabilità a VAS, redatta ai sensi del decreto legislativo n.152/2006. È stata riscontrata, infine, la necessità di adeguare la pianificazione urbanistica rispetto ai documenti di pianificazione generale e particolare vigenti per 5 degli interventi previsti e con le delibere del Consiglio comunale n. 64 del 31 maggio 2023 e n. 85 del 27 luglio 2023 e n. 118 del 6 novembre 2023⁴³ sono state approvate le varianti al Programma di Fabbricazione e al PUC. In data 24 luglio 2023 è stata trasmessa al Comune la progettazione definitiva riferita a tutti i 7 interventi e per alcuni di essi (microambito n. 4, n. 5 e n. 7) è stata indetta la conferenza di servizi decisoria ai sensi dell'art. 14-bis della l. n.241/1990. Con unica determina n. 4667 del 3 novembre 2023 è stato affidato l'appalto per la progettazione esecutiva riferita ai progetti per i microambiti n. 1, n. 4 e n. 5.

A seguito dell'approvazione del livello di progettazione definitivo/esecutivo, nel mese di dicembre 2023, il Comune ha indetto le procedure di gara, da effettuarsi tramite Sardegna Cat, per l'affidamento dell'appalto integrato (relativamente agli interventi per i Microambiti n. 2, n. 3, n. 6 e n. 7⁴⁴) ovvero del solo appalto lavori (per i restanti progetti). In tutti i casi è stata seguita la procedura aperta con criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, secondo le regole individuate nel bando e nel disciplinare di gara.

Dal prospetto trasmesso dal Comune in riscontro alla nota istruttoria dell'Ufficio di controllo, si evince che tutti i progetti alla data del 31 dicembre 2023 risultano in una fase procedurale corrispondente alla pubblicazione del bando di gara per l'appalto di lavori o per l'affidamento dell'appalto integrato.

L'andamento procedurale dei progetti del comune di Olbia risente, dunque, di un rallentamento rispetto alle scadenze rappresentate nel cronoprogramma elaborato al momento

⁴² Con la richiamata delibera 64 del 31.5.23 è stato dato riscontro delle osservazioni pervenute in merito al procedimento di apposizione dei vincoli preordinati all'esproprio.

⁴³ L'approvazione della variante ai sensi della LR 45/89 ha richiesto l'indizione della conferenza dei servizi di coprogettazione da cui alcune richieste di modifica dell'originale progetto da parte dell'autorità regionale.

⁴⁴ Determinazioni nn. 5605, 5606, 5607, 5610, e 5611 del 18.12.2023.

della candidatura della proposta⁴⁵ nonché rispetto allo step procedurale intermedio individuato dall'Amministrazione responsabile che fissa al 31 dicembre 2023 l'avvio di tutti i cantieri. In fase di avvio procedurale, un rallentamento è stato determinato anche dall'esigenza sopravvenuta di riesame della proposta di aggiudicazione dei servizi di ingegneria e architettura per la redazione del progetto di fattibilità tecnico economica e definitivo⁴⁶.

Il disallineamento procedurale si manifesta anche in termini di spesa: i dati contabili comunicati dall'Amministrazione mostrano, infatti, un importo complessivo di pagamenti molto contenuto (51.905 euro)⁴⁷. Si osserva che, sulla base del cronoprogramma allegato nella fase di accettazione del finanziamento PNRR, la spesa stimata fino al IV trimestre 2023 veniva quantificata in un ammontare cumulato superiore a 6,3 milioni.

La gestione delle risorse finanziarie complessivamente programmate per tutti gli interventi risulta pertanto ancora poco dinamica, anche se, rispetto all'esercizio 2022 caratterizzato prevalentemente da adempimenti amministrativi di competenza dell'Amministrazione centrale titolare e dalla milestone - anch'essa procedurale - riferita alla sottoscrizione delle convenzioni tra Ministero e soggetti beneficiari dei finanziamenti, nel 2023 si registra un deciso incremento degli impegni di spesa (da 63.450 euro del 2022 a oltre 5 milioni nel 2023⁴⁸). Il dato degli impegni, in realtà, risente di un non elevato grado di attendibilità ed è suscettibile di un significativo ridimensionamento nel momento in cui saranno completate le operazioni di reimputazione con conseguente valorizzazione del FPV di spesa 2023.

Dotato di maggiore solidità è invece il dato riferito ai pagamenti: nel 2023 si registrano circa 52mila euro di pagamenti che corrispondono al 4,2% dell'anticipo di risorse trasferite dal MIT

⁴⁵ In base al cronoprogramma rimodulato al momento dell'accettazione del finanziamento, infatti, al termine del IV trimestre 2023, 4 progetti avrebbero dovuto già risultare nella fase di esecuzione lavori, 2 nella fase di inizio lavori e 1 progetto (CUP F91B21000540001- Parco fluviale su rio Gadduresu) avrebbe dovuto essere concluso.

⁴⁶ La Determinazione n. 1116 del 13 marzo 2023, contenente la proposta di aggiudicazione, è stata oggetto di osservazioni da parte della società risultata seconda in graduatoria; la Commissione di gara riunitasi per l'istruttoria ha quindi riesaminato i punteggi attribuiti e conseguentemente ha sottoposto a revisione i verbali e la graduatoria originariamente approvata. A seguito di ciò con la determinazione n. 1596 del 07 aprile 2023 l'Ente ha provveduto ad annullare in autotutela la propria precedente Determinazione e ad approvare nuovamente i verbali e la proposta di aggiudicazione della Commissione Giudicatrice.

⁴⁷ L'Ente ha dichiarato nel riscontro fornito nel corso dell'attività istruttoria che *"i pagamenti sono stati predisposti secondo le procedure stabilite dall'Amministrazione responsabile, nel rispetto del piano finanziario e cronoprogramma di spesa approvato"*

⁴⁸ Nella nota di riscontro il Comune ha precisato *"che sono in corso di definizione i dati relativi alle colonne "FPV di spesa 2023" e "avanzo vincolato al 31.12.2023"; si provvederà con il successivo monitoraggio semestrale alla comunicazione dei dati finali a chiusura dell'esercizio finanziario 2023"*

nel 2022 (pari a 1,2 milioni) e allo 0,2% del finanziamento complessivo dei progetti (22,6 milioni di euro).

Tabella 11 - Progetti PINQuA del comune di Olbia - gestione delle risorse finanziarie

	F91B21000 510001	F91B21000 520001	F91B21000 530001	F91B21000 540001	F91B21000 550001	F91B21000 560003	F93D21000 890001	Totale complessivo
Finanziamento totale	7.353.783	1.762.140	3.825.660	1.038.271	678.732	3.727.882	4.173.531	22.560.000
di cui: Importo finanziato PNRR	2.993.783	560.270	3.359.660	904.271	448.732	1.797.882	2.335.401	12.400.000
Importo anticipazione erogata	140.000	25.000	233.000	67.000	115.000	485.000	175.000	1.240.000
Accertamenti 2022 (anche sulla base della formale deliberazione di riparto o assegnazione del contributo PNRR a proprio favore)	140.000	25.000	233.000	67.000	115.000	485.000	175.000	1.240.000
Totale Impegnato 2022	3.434	752	1.667	479	823	54.042	2.254	63.451
FPV di spesa 2022	604.433	173.895	322.903	45.969	97.399	294.691	400.366	1.939.656
Avanzo vincolato al 31/12/22								
Totale pagato 2022	-	-	-	-	-	-	-	-
Risorse 2023	1.813.384	355.205	618.911	132.374	136.401	694.302	1.590.041	5.340.618
Di cui: FPV Entrata 2023	604.433	173.895	322.903	45.969	97.399	294.691	400.366	1.939.656
Di cui: Utilizzo avanzo vincolato PNRR 2023								
Totale Impegnato 2023	1.813.384	355.205	618.911	132.374	136.401	694.302	1.590.041	5.340.618
FPV di spesa 2023								
Avanzo vincolato al 31/12/23								
Totale pagato 2023	3.520	838	1.752	565	909	4.128	40.194	51.905

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

Con riferimento alle misure organizzative adottate per fronteggiare l'aumento di attività amministrativa connessa all'attuazione dei progetti all'esame, l'Ente ha comunicato di aver fatto ricorso al supporto di personale contrattualizzato dall'Agenzia per la coesione territoriale ai sensi dell'art. 31-bis, c. 7 del d.l. n. 152/2021⁴⁹ e di aver adottato altresì misure adeguate volte a rispettare il principio di sana gestione finanziaria, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi e della corruzione⁵⁰.

Nell'ambito dell'attività istruttoria sono state richieste, infine, informazioni relative agli adempimenti prescritti dalla convenzione stipulata con il Ministero titolare della misura. Al

⁴⁹ La norma prevede che "L'Agenzia per la coesione territoriale può stipulare contratti di collaborazione, di durata non superiore a trentasei mesi e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, con professionisti e personale in possesso di alta specializzazione, da destinare a supporto degli enti locali del Mezzogiorno, nel limite di una spesa complessiva di 67 milioni di euro, a carico delle disponibilità del Programma operativo complementare al Programma operativo nazionale "Governance e capacità istituzionale 2014-2020"

⁵⁰ Con determina n. 5507 del 14/12/2023 è stato inoltre costituito un gruppo di lavoro per lo svolgimento delle attività amministrative riguardanti tutti i 7 progetti

riguardo il Comune ha dichiarato che è stato garantito l'utilizzo di un'apposita codificazione contabile e informatizzata per tutte le transazioni relative al progetto, al fine di assicurare la tracciabilità dell'utilizzo delle risorse del PNRR, e che sono stati svolti sulle procedure relative a ciascun progetto i controlli di gestione e i controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale. È stata data conferma, inoltre, che in pendenza dell'erogazione delle risorse da parte del Soggetto responsabile, il Comune sarebbe comunque in grado di assicurare con risorse proprie la provvista finanziaria per fare fronte ai pagamenti conseguenti agli stati di avanzamento dei lavori.

Sulla base del riscontro fornito dall'Ente, dunque, si prende atto che i principali obblighi derivanti dalla convenzione sono stati finora adempiuti.

3.2 Comune di Oristano

Il comune di Oristano ha presentato una proposta relativa a n. 11 progetti, tutti ammessi a finanziamento nell'ambito del PNRR. L'analisi che segue è stata condotta sulla base dei dati presenti nel sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (ReGis) nonché delle informazioni aggiuntive fornite dall'Amministrazione in riscontro alle note dell'Ufficio istruttore n. 6137 del 13 dicembre 2023 e n. 238 del 18 gennaio 2024.⁵¹

Nella tabella che segue sono riportati i dati anagrafici di ciascun progetto e il relativo finanziamento, dettagliato per tipologia di fonte.

Tabella 12 - Progetti PINQuA del comune di Oristano - finanziamenti -

CODICE CUP	DESCRIZIONE PROGETTO	Costo INIZIALE Progetto (a)=b+c+d+e	di cui				FOI (f)	COSTO DEFINITIVO aggiornato con FOI
			Importo finanziato PNRR (b)	Importo quota risorse proprie (d)	Importo Finanziamento altra fonte pubblica (c)	Risorse private (e)		
H11B21000430001	QUARTIERE ERP VIA GIOVANNI PAOLO I SILI - REALIZZAZIONE DI UN QUARTIERE ECOSOSTENIBILE NZEB DI ALTO CONTENUTO SOCIALE E AMBIENTALE	1.382.167	1.382.167	0	0	0	138.217	1.520.384

⁵¹ Note di riscontro del comune di Oristano n. 2728 del 11/1/2024 e n. 5930 del 24/1/2024.

Relazione PNRR missione 5C2I 2.3

H11B21000440001	D.V. - RIQUALIFICAZIONE DEL SISTEMA DEGLI SPAZI APERTI DI DONIGALA FENUGHEDU -L'INTERVENTO CONSISTE NELLA RIQUALIFICAZIONE DELL'EX CAMPO SPORTIVO DI DONIGALA PER REALIZZARE UN PARCO INCLUSIVO PER LO SPORT	530.926	530.926	0	0	0	53.093	584.019
H11B21000450001	VI - ASSE DI INTERCONNESSIONE CICLOPEDONALE ORISTANO-SILI-MASSAMA-NURAXINIEDDU-DONIGALA - RACCORDO TRA LA CITTÀ E TUTTE LE FRAZIONI	3.604.594	3.604.594	0	0	0	360.459	3.965.053
H11B21000470001	S.V. - RIQUALIFICAZIONE DEL SISTEMA DEGLI SPAZI APERTI DI SILI' - INTERVENTI DI REALIZZAZIONE DI NUOVE INFRASTRUTTURE VERDI ATTREZZATE	3.156.192	3.156.192	0	0	0	315.619	3.471.811
H13D21000220001	NM.V. - RIQUALIFICAZIONE DEL SISTEMA DEGLI SPAZI APERTI DI NURAXINIEDDU E MASSAMA - RIQUALIFICAZIONE DELLE AREE DI RELAZIONE E PER IL TEMPO LIBERO	590.326	590.326	0	0	0	59.033	649.359
H14E21000100001	M.E.1 - LA CASA DELLE DONNE*VIA CARLO EMANUELE 45 MASSAMA ORISTANO*RICONVERSIONE DELL'EX SCUOLA MATERNA DI MASSAMA A CASA DI SEMIAUTONOMIA PER LE DONNE VITTIME DI VIOLENZA	800.407	800.407	0	0	0	80.041	880.448
H14E21000110001	M.E.2 - LA CASA DELLE ASSOCIAZIONI*VIA CARLO EMANUELE N 26 MASSAMA ORISTANO*RICONVERSIONE DELL'EX SCUOLA ELEMENTARE DI MASSAMA A SPAZIO DEDICATO ALLE ATTIVITÀ DELLE ASSOCIAZIONI E A RESIDENZA PER SOGGETTI SVANTAGGIATI	1.289.425	1.289.425	0	0	0	128.943	1.418.368
H14E21000120001	N.E.1 - LA CASA DELLA COMUNITÀ*VIA PERRA N. 8 NURAXINIEDDU ORISTANO*RICONVERSIONE DELL'EX SCUOLA ELEMENTARE DI NURAXINIEDDU A SPAZIO DI AGGREGAZIONE E AREE TECNOLOGICAMENTE ATTREZZATE PER STUDIO E LAVORO.	926.734	926.734	0	0	0	92.673	1.019.407
H14E21000130001	D.E.1 - LA CASA DELL'ACCOGLIENZA*VIA ORISTANO N. 12 DONIGALA F. ORISTANO*RICONVERSIONE DELL'EX SCUOLA ELEMENTARE DI DONIGALA A DORMITORIO E CENTRO DI ASCOLTO PER SOGGETTI FRAGILI.	764.172	764.172	0	0	0	76.417	840.589
H19J21000350001	ASILO EX ESMAS SILI*VIA MARTIRI DEL CONGO N. 24*RIQUALIFICAZIONE EDIFICIO DA DESTINARE ALLA SOCIALITÀ ED ALLA EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA	580.374	580.374	0	0	0	58.037	638.411
H19J21000360001	C.1 - "RIQUALIFICAZIONE URBANA DELL'ASSE PRINCIPALE DELLA FRAZIONE DI DONIGALA", ORISTANO - L'INTERVENTO RIGUARDA LA RIQUALIFICAZIONE DELL'ASSE VIARIO PRINCIPALE DI DONIGALA AI FINI DELLA SICUREZZA CICLOPEDONALE E DELLA VIVIBILITÀ URBANA	1.374.680	1.374.680	0	0	0	137.468	1.512.148
TOTALE		14.999.997	14.999.997	0	0	0	1.500.000	16.499.997

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione e dati amministrativi RGS

I progetti presentati a valere sul “Programma innovativo nazionale per la qualità dell’abitare” sono stati individuati quali parti sostanziali di un più ampio progetto denominato “Oristano frAZIONI”, il quale costituisce il completamento e la valorizzazione del Programma “Oristano EST” e “Oristano OVEST”.

Il bando⁵² pubblicato dall’Amministrazione titolare in attuazione del Programma PINQuA, richiedeva l’individuazione di un ambito di intervento relativo ad aree periferiche o che, se non periferiche, fossero espressione di situazioni di disagio abitativo e socio-economico; il comune di Oristano, pertanto, con la delibera della Giunta n. 39 del 15 marzo 2021, ha approvato un programma integrato complesso, declinato in n. 11 progetti volti a ristrutturare, valorizzare e/o riconvertire ad uso sociale locali dismessi. I progetti sono stati ritenuti idonei a costituire un insieme di interventi, tra loro coerenti e funzionalmente connessi, in grado di perseguire le finalità del PNRR e quindi candidabili attraverso un’unica proposta organica. Lo studio di fattibilità tecnico-economica semplificato relativo ai singoli interventi ricompresi nel sopra richiamato progetto integrato “Oristano frAZIONI” è stato predisposto dal gruppo di progettazione costituito da personale interno dell’Ente e dal gruppo multidisciplinare di professionisti coordinati dalla società Rete Gaia S.r.l.⁵³. Il quadro economico complessivo era originariamente pari a 15.000.000,00 di euro, successivamente rimodulato a seguito dell’incremento di risorse derivanti dal FOI.

In adempimento agli obblighi dettati dalla convenzione sottoscritta tra il Comune e il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili⁵⁴, tutti i progetti PINQuA erano stati già previsti nel piano triennale dei lavori pubblici⁵⁵ adottato con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 11 del 22 febbraio 2022, con la quale è stato approvato il Bilancio di previsione 2022/2024 e il DUP 2022/24, di cui il Piano triennale delle opere pubbliche costituisce parte integrante.

Le procedure di avvio dei progetti sono state attivate nel corso del 2022, successivamente alla sottoscrizione della convenzione, e proseguite nel 2023. Per l’espletamento delle diverse fasi di affidamento dei servizi e dei lavori, il comune di Oristano si è servito prevalentemente della centrale di committenza regionale Sardegna CAT e nella maggior parte dei casi ha attivato

⁵² Decreto interministeriale n. 395 del 16/9/2020 e decreto direttoriale del MIT n. 15870 del 17/11/2020

⁵³ Società costituita nel 2010 con sede a Cagliari. Fornisce servizi professionali a supporto delle PA e delle imprese nel campo dello sviluppo locale sostenibile, della progettazione partecipata e integrata e del marketing

⁵⁴ Registrata al n.3212 del 07/03/2022

⁵⁵ Vedi nota n. 34

procedure comuni per diversi progetti. Nello specifico con la Deliberazione n. 718 del 29 giugno 2022, è stato approvato l'avviso per la formazione di un elenco di professionisti da cui attingere per l'affidamento dei servizi di ingegneria riferibili a 9 degli 11 progetti⁵⁶.

Con l'Avviso approvato con determina n. 596 del 7 giugno 2023, il Comune ha attivato una seconda indagine di mercato finalizzata, in questo caso, a costituire un elenco di operatori economici da invitare successivamente a presentare offerte per l'assegnazione dei lavori⁵⁷. L'avviso è stato pubblicato in data 8 giugno 2023 sull'albo pretorio online del Comune di Oristano, sul sito della Regione Sardegna e sul portale di SardegnaCat.

Di seguito si compendiano le principali fasi procedurali riferite a ciascun progetto:

- progetto "**Casa delle Associazioni**" (CUP H14E21000110001): attraverso la riconversione dell'ex scuola elementare di Massama, si intende creare uno spazio dedicato alle attività delle associazioni e a residenza per soggetti svantaggiati.

Attraverso la procedura negoziata sottosoglia, ai sensi dell'art. 1 comma 2 lett. b) della l.120/2020⁵⁸, con determina dirigenziale n. 1358 del 13 novembre 2023, sono stati affidati tramite Sardegna CAT i lavori di realizzazione della Casa delle Associazioni per un importo di 683.490,08 euro comprensivo di oneri per la sicurezza e IVA (ribasso del 27,78% sull'importo a base d'asta di 946.400,00). I lavori sono da realizzarsi entro 350 giorni decorrenti dalla data del verbale di consegna.

Tale affidamento è stato conseguente all'approvazione delle fasi progettuali richieste dalla normativa; i servizi di progettazione di fattibilità tecnica ed economica, definitiva ed esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, esecuzione, direzione lavori, contabilità e relazione geologica sono stati affidati, in un'unica fase, con determina dirigenziale n. 199 del 4 marzo 2023. L'affidamento del servizio è stato aggiudicato per un importo complessivo lordo di 126.890,18 euro (ribasso di 31,51%). I relativi elaborati

⁵⁶ Non sono ricompresi nell'avviso il progetto "Riqualificazione spazi Sili" e il progetto "Asse interconnessione ciclopedonale Sili Massama Nuraxineddu Donigala"; nel primo caso il Comune ha fatto ricorso all'appalto integrato individuando un unico soggetto per la realizzazione dei servizi di ingegneria e per la loro esecuzione, nel secondo è stata indetta una procedura di gara aperta per l'affidamento dell'incarico dei diversi livelli di progettazione.

⁵⁷ Per lavori di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea per lavori e concessioni (5.382.000 euro) e relativi alle categorie OG1 OG3, OG6, OS24, OG11 di cui all'allegato A del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207.

⁵⁸ "Procedura negoziata, senza bando, di cui all'articolo 63 del decreto legislativo n. 50 del 2016, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per l'affidamento di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo pari o superiore a 139.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016 e di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a un milione di euro, ovvero di almeno dieci operatori per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016. Le stazioni appaltanti danno evidenza dell'avvio delle procedure negoziate di cui alla presente lettera tramite pubblicazione di un avviso nei rispettivi siti internet istituzionali. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento, la cui pubblicazione nel caso di cui alla lettera a) non è obbligatoria per affidamenti inferiori ad euro 40.000, contiene anche l'indicazione dei soggetti invitati."

tecnici sono stati approvati rispettivamente con le Delibere della giunta comunale n. 116 del 09 giugno 2023 e n.153 del 27 giugno 2023.

Nel riscontro alla nota dell'Ufficio istruttore l'Ente ha comunicato, con riferimento al IV trimestre 2023, la stipula del contratto d'appalto (Rep. N. 272 del 27 dicembre 2023);

- progetto **“la Casa delle donne”** (CUP H14E21000100001): attraverso la riconversione dell'ex scuola materna di Massana, si prefigge lo scopo di creare una casa semiautonoma per le donne vittime di violenza.

Con atto della Giunta comunale n. 39 del 15 marzo 2021, in occasione dell'approvazione del progetto complessivo integrato denominato **“Oristano fraAZIONI”**, è stata approvata la progettazione di fattibilità tecnica ed economica semplificata. A seguire, con un'unica determina dirigenziale, la n. 1524 del 22 dicembre 2022, sono state affidate le successive fasi progettuali (definitiva ed esecutiva), approvate poi con la delibera della Giunta n. 145 del 26 giugno 2023. A seguito dell'assegnazione del contributo aggiuntivo di 80.040,70 euro (10% del finanziamento iniziale) a valere sul FOI⁵⁹, il Comune ha provveduto ad adeguare il quadro economico del progetto⁶⁰.

I lavori sono stati affidati con la determina dirigenziale n. 907 del 1° agosto 2023 al soggetto risultante vincitore della procedura negoziata attivata attraverso la centrale di committenza regionale Sardegna CAT, per l'importo complessivo di 509.477,37 euro (447.818,97 euro, oltre oneri della sicurezza non assoggettabili a ribasso per 15.342,28 euro, IVA al 10% per 46.316,12 euro, ribasso del 25,72% rispetto all'importo di base di gara 602.903,95).

Come comunicato dall'Ente in riscontro alla nota dell'Ufficio istruttore, il 14 dicembre 2023 è stato stipulato il contratto d'appalto (Rep n 264). I lavori dovranno essere ultimati entro 350 giorni dalla data di consegna;

- progetto **“Riqualificazione del sistema degli spazi aperti Nuraxinieddu e Massama”** (CUP H13D21000220001): si intende realizzare uno spazio multifunzionale attrezzato in modo che la comunità, di tutte le fasce d'età, possa godere di luoghi di incontro e di scambio.

Con la delibera della Giunta n. 39 del 15 marzo 2021 è stata approvata la fattibilità tecnico economica ai fini della trasmissione della candidatura del progetto al Ministero⁶¹; con delibera della Giunta n.157 del 27 giugno 2023 è stata approvata la progettazione definitiva ed esecutiva⁶², il cui servizio era stato affidato in data 21 febbraio 2023 con la determina dirigenziale n. 164. L'aggiudicazione dell'appalto lavori è stata approvata con determina dirigenziale n. 1161 del 09 ottobre 2023 a seguito della procedura negoziata

⁵⁹ Assentito attraverso il decreto del Ragioniere generale dello Stato n. 124 del 13 marzo 2023

⁶⁰ Con il medesimo atto si è provveduto ad impegnare un importo complessivo di 63.917,64 euro (IVA esclusa in quanto regime forfettario) a favore del progettista, rispetto all'originario importo di 54.273,62 euro.

⁶¹ La stessa è stata oggetto di revisione in ragione della assegnazione di un incremento del finanziamento FOI originariamente concesso.

⁶² Il progetto era stato originariamente approvato con Delibera della Giunta comunale n 115 del 9.6.2023, ma per un errore materiale è stato approvato definitivamente con Delibera n 157 del 27.6.2023.

gestita tramite la centrale di committenza regionale Sardegna CAT, previa consultazione di n. 5 operatori economici iscritti nel medesimo portale, selezionati mediante sorteggio tra coloro che avevano presentato la manifestazione di interesse rispetto all'avviso pubblicato nel mese di giugno⁶³. Il valore complessivo del contratto è risultato pari a 486.908,60 euro (409.668,70 euro, oltre oneri della sicurezza non assoggettabili a ribasso pari ad 9.152,93 e a 20.044,82 euro per IVA al 10% e 48.042,15 euro per IVA al 22%, ribasso del 11,11% sull'importo a base d'asta di euro 470.034,83). In questo caso i lavori dovranno essere terminati entro 90 giorni dalla data del verbale di consegna dei lavori. **Il Comune, in riscontro alla nota dell'Ufficio istruttore, ha riferito che è stato stipulato il contratto d'appalto Rep. N. 250 in data 14 novembre 2023;**

- progetto **"Lavori di quartiere NZEB"** (CUP H11B21000430001): costruzione edifici ad altissima efficienza energetica con fabbisogno energetico proveniente da Fonte energetica rinnovabile. A seguito dell'affidamento dei servizi di progettazione⁶⁴ e della loro conseguente realizzazione, la Giunta comunale ha provveduto ad approvare il progetto definitivo ed esecutivo con deliberazione n. 155 del 27 giugno 2023, per un importo complessivo di 1.520.383,21 euro.

L'Amministrazione con determina dirigenziale a contrarre n. 722 del 28 giugno 2023, ha indetto la procedura negoziata, senza previa pubblicazione di un bando di gara ai sensi della normativa vigente, per l'affidamento dei lavori per un importo a base di gara di 975.000,00 euro, invitando cinque operatori economici individuati mediante estrazione tra gli iscritti nell'apposito elenco⁶⁵. La realizzazione dei lavori è stata aggiudicata, con determina n. 1039 del 07 settembre 2023, per l'importo complessivo di 992.480,74 euro (798.508,80 euro, oltre oneri della sicurezza non assoggettabili a ribasso pari a 15.000, oltre a 178.971,94 euro per IVA al 22%, ribasso del 16,82% euro).

In riscontro alla nota dell'Ufficio istruttore, il Comune ha comunicato la stipula del contratto d'appalto con Rep. n. 259 del 28 novembre 2023;

- progetto **"La casa della sostenibilità"**, (CUP H19J21000350001): riconversione dell'ex asilo Esmas di Silì come spazio dedicato al quartiere e a residenza di soggetti svantaggiati. Il progetto definitivo ed esecutivo elaborato a seguito dell'aggiudicazione⁶⁶, è stato poi approvato con Delibera della Giunta comunale n. 144 del 26 giugno 2023 per l'importo complessivo di euro 638.411,70.

I lavori risultano affidati nel mese di agosto 2023 con procedura negoziata, per un importo di euro 403.004,00 oltre IVA (euro 372.404,00 + oneri della

⁶³ Avviso approvato con determina dirigenziale n. 596 del 7.6.2023

⁶⁴ Determina del Dirigente Settore Sviluppo del Territorio n. 489 del 17 maggio 2023

⁶⁵ Elenco costituito con determina n. 596 del 07 giugno 2023

⁶⁶ Determinazione del Dirigente del Settore Sviluppo del Territorio n. 229 del 13 marzo 2023

sicurezza non assoggettabili a ribasso pari ad euro 30.600,00, ribasso 21,5% sull'importo di euro 505.000,00 a base d'asta).

In riscontro alla nota dell'Ufficio istruttore, il Comune ha comunicato che in data 22 novembre 2023 è stata effettuata la consegna dei lavori;

- progetto **“Riqualificazione spazi Sili”** (CUP H11B21000470001): ha come scopo la riqualificazione di spazi verdi. A seguito dell'approvazione del progetto di fattibilità tecnico-economica, avvenuta con delibera della Giunta comunale n.137 del 22 giugno 2023, l'Amministrazione ha ritenuto opportuno avviare un appalto integrato⁶⁷ per la progettazione definitiva ed esecutiva e per l'esecuzione dei lavori.

La procedura è stata gestita tramite la piattaforma di e-procurement della società Net4market/CSAmed S.r.l.⁶⁸, con cui originariamente il comune aveva stipulato un contratto per dare supporto al RUP, contratto in seguito esteso anche alla gestione della procedura d'appalto integrato riferita all'intervento di cui trattasi⁶⁹. L'avviso, volto all'acquisizione delle manifestazioni di interesse di operatori da invitare alla procedura negoziata, è stato pubblicato anche nell'albo pretorio del Comune di Oristano dal 15 giugno 2023.

Come specificato dall'Ente, con la Determina dirigenziale n. 1379 del 21 novembre 2023 è stato aggiudicato l'appalto di progettazione e di realizzazione esecutiva per un importo contrattuale complessivo di 2.024.230,24 euro, IVA inclusa, grazie ad un ribasso d'asta dell'11%;

- progetto **“lavori di realizzazione vi-asse di interconnessione ciclopedonale Oristano- Sili - Massama-Nuraxinieddu -Donigala”** (CUP H11B21000450001).

Con determinazione dirigenziale n.485 del 17 maggio 2022 è stata indetta una procedura di gara aperta ai sensi ed art. 60 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i. e con le modalità dell'art. 95 comma 3 lett. b), per l'affidamento dell'incarico di progettazione di fattibilità tecnica economica, definitiva ed esecutiva, nonché di direzione lavori, coordinamento per la sicurezza e

⁶⁷ Si rammenta che fino al 30 giugno 2023, in virtù dell'art. 1, comma 1, lett. b), legge n. 55 del 2019, come modificato dall'art. 8, comma 7, legge n. 120 del 2020, è sospeso il divieto di appalto integrato, ossia all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori, previsto dal comma 1 dell'art. 59 del decreto legislativo n. 50/2016. L'art. 44 del nuovo Codice dei contratti ha definitivamente liberalizzato il ricorso a tale tipologia di affidamento contestuale di progettazione ed esecuzione.

⁶⁸ La piattaforma è inclusa nella lista ANAC delle piattaforme certificate. Si rammenta che dal 1/1/2024 è entrato in vigore il ricorso obbligatorio alle piattaforme di e-procurement certificate per conseguire l'obiettivo di completa digitalizzazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici. Gli articoli dal 19 al 36 del d.lgs. n. 36/2023, infatti, dettano disposizioni in merito alla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici e hanno l'obiettivo di porre le basi per un ecosistema nazionale di e-procurement costituito dalle piattaforme e dai servizi digitali infrastrutturali abilitanti la gestione del ciclo di vita dei contratti pubblici. La certificazione delle piattaforme è necessaria per le procedure di importo sopra soglia di affidamento diretto di servizi e forniture e per i lavori di importo superiore a 500.000 euro. L'art. 23 stabilisce che l'ANAC è titolare in via esclusiva della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, abilitante l'ecosistema nazionale di e-procurement, e ne sviluppa e gestisce i servizi. Con la determinazione n. 2018/2023 l'Agenzia per l'Italia digitale ha adottato lo schema operativo a supporto della certificazione delle piattaforme di approvvigionamento digitale secondo le regole tecniche dettate dall'art. 26 del d.l. n. 36/2023. Le piattaforme devono assicurare l'integrazione con i servizi della BDNCP di ANAC. Fino al 31.12.2023 il ricorso alla piattaforma di e-procurement ha costituito elemento di premialità.

⁶⁹ Determina dirigenziale n.1212 del 3.11.22 e determina dirigenziale n. 499 del 19.5.23.

relazione geologica, ponendo a base di gara l'importo di 251.711,01 euro (oltre Cassa e IVA). La gara espletata sulla piattaforma di e-procurement Sardegna Cat, è stata aggiudicata con determina dirigenziale n. 767 del 12 luglio 2022, con l'accettazione di un ribasso sull'offerta economica del 41,22%, per un importo finale di 147.955,75 euro, (oltre Cassa e IVA). Gli elaborati progettuali sono stati approvati con Atti della Giunta comunale⁷⁰. L'approvazione ha richiesto l'indizione di una conferenza dei servizi decisoria ai sensi dell'art 14, della L. 241 del 1990, che si è svolta, in prima istanza in forma asincrona e poi, al fine di superare il parere negativo espresso dal servizio del genio civile di Oristano -Regione Sardegna, in modalità sincrona. La decisione positiva è stata acquisita con determinazione del dirigente n. 686 del 26 giugno 2023.

I lavori sono stati affidati nel mese di agosto 2023 per un importo di 2.158.785,20 euro, derivante da un ribasso d'asta del 27,51% sull'importo di gara, e **come riferito dal Comune in riscontro alle richieste dell'Ufficio istruttore, è stato stipulato il contratto d'appalto in data 6 ottobre 2023;**

- progetto **"Riqualificazione urbana dell'asse principale Donigala"** (CUP H19J2100036001): mira, attraverso la realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica, a riqualificare le aree degradate con particolare attenzione all'innovazione verde e alla sostenibilità.

Con determinazione dirigenziale n. 27 del 17 gennaio 2023, sono stati affidati i servizi di progettazione definitiva ed esecutiva, per un importo di 82.233,44 euro. La procedura di gara è stata esperita in via telematica attraverso la piattaforma SardegnaCat e aggiudicata per un importo complessivo di 104.337,79 euro (ribasso del 30% sull'importo posto a base d'asta di 117.476,34 euro). Il progetto è stato quindi approvato con delibera della Giunta Comunale n. 156 del 27 giugno 2023.

Al fine di rendere celere l'iter di affidamento dei lavori l'Amministrazione con determinazione dirigenziale n. 738 del 29 giugno 2023, ha indetto una procedura negoziata senza bando, con il confronto tra 10 operatori economici⁷¹. Sempre tramite la centrale di committenza regionale Sardegna CAT, con determinazione dirigenziale n. 1089 del 21 settembre 2023, sono stati affidati i lavori per l'importo di 1.041.355,25 euro (826.069,88 + oneri della sicurezza non assoggettabili a ribasso per 27.500,00, 187.785,37 IVA al 22%, ribasso 19,72% sull'importo a base d'asta di 1.029.000,00).

Come riferito dal Comune in riscontro alle richieste istruttorie, in data 14 dicembre 2023 è avvenuta la stipula del contratto d'appalto (Rep. n. 266);

- progetto **"La casa dell'accoglienza"** (CUP H14E21000130001): consiste nella riconversione dell'ex scuola elementare di Donigala a dormitorio e centro di ascolto per soggetti fragili. Il progetto di fattibilità tecnico-economica è stato

⁷⁰ il progetto di fattibilità tecnica ed economica con la delibera n. 7 del 19 gennaio 2023 e quello definitivo ed esecutivo con la delibera n.158 del 27 giugno 2023

⁷¹ Selezionati attingendo i nominativi dall'elenco redatto a seguito dell'avviso approvato con la citata determinazione n.596 del 07/06/2023

approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 109 del 15 aprile 2023⁷². Si è proceduto quindi ad adeguare la progettazione e gli oneri finanziari originariamente determinati relativi anche alla parcella emessa a favore dei professionisti progettisti⁷³. Al riguardo il Comune ha motivato nel provvedimento la necessità di tener conto delle complicazioni progettuali connesse, tra l'altro, alla diffusa presenza di amianto di varia consistenza nelle pareti esterne ed interne, inizialmente non riscontrata. Tale fattore, originariamente non considerato e pertanto non previsto, ha comportato la scelta obbligata di procedere alla demolizione dell'edificio invece che alla sola manutenzione, al fine di rendere possibile la completa rimozione del materiale cancerogeno rinvenuto.

Le progettazioni sono state affidate a professionisti mediante trattativa negoziata avviata sulla piattaforma Sardegna Cat. E il progetto definitivo-esecutivo è stato approvato con Delibera della Giunta Comunale n. 146 del 26 giugno 2023. I lavori sono stati affidati nel mese di agosto 2023, per un importo di 553.529 euro (ribasso del 16,285% sull'importo a base di gara di 658.660 euro).

Come riferito dal Comune in riscontro alle richieste istruttorie dell'Ufficio di controllo, a ottobre 2023 è avvenuta la stipula del contratto d'appalto (Rep. N. 229 del 17/10/2023) e il 30 novembre 2023 è stato consegnato il cantiere;

- progetto di **“Riqualficazione spazi di Donigala Fenugheddu”** (CUP H11B21000440001): prevede la riqualficazione del sistema degli spazi aperti di Donigala Fenugheddu.

Con la determinazione del Dirigente del Settore Sviluppo del Territorio n 129 del 09 febbraio 2023, si è provveduto ad aggiudicare i servizi di progettazione definitiva ed esecutiva, direzione lavori e coordinamento della sicurezza. Il progetto elaborato dal professionista incaricato è stato approvato con la Delibera della Giunta n. 154 del 27 giugno 2023. L'individuazione dell'affidatario è stata perfezionata attraverso una procedura negoziata attingendo dall'elenco formatosi all'esito della pubblicazione dell'avviso nel mese di giugno 2022⁷⁴, per un importo complessivo di 35.498,55 euro. Analoga procedura semplificata è stata seguita anche per l'aggiudicazione dei lavori⁷⁵: sono stati infatti invitati 5 operatori economici iscritti nel portale SardegnaCAT, selezionati mediante sorteggio tra coloro che avevano manifestato interesse a seguito dell'avviso pubblicato nel mese di giugno 2023⁷⁶. L'appalto è stato affidato per l'importo complessivo di euro 411.826,04

⁷² revisionato con la delibera n. 80 del 27 aprile 2023, a seguito delle maggiori risorse assegnate a valere sul Fondo opere indifferibili.

⁷³ Determina dirigenziale n. 810 del 12.07.2023 di integrazione dell'impegno n. 1286/2023 sul cap. 8056 relativamente alla somma di euro 5.686,87 a favore del progettista affidatario della progettazione definitiva (parcella complessiva euro 93.113,59).

⁷⁴ Con la determinazione n. 718 del 29.06.2022 è stato approvato l'avviso per la formazione dell'elenco di operatori economici da interpellare per l'affidamento di incarichi di progettazione ed attività tecnico amministrativa connessa alla progettazione per importi inferiori a euro 215.000,00, ai sensi dell'art. 1, comma 2 lett. a) e b), della L.n.120/2020.

⁷⁵ Determina dirigenziale n 1115 del 28.9.23.

⁷⁶ Con determinazione n. 596 del 07.06.2023 sono stati approvati gli “Avvisi per la formazione di elenchi per la selezione di operatori economici finalizzata all'affidamento di lavori.

(357.141,03 oltre oneri della sicurezza non assoggettabili a ribasso e IVA, risultante dal ribasso del 19,66% sull'importo dei lavori a base d'asta pari a 444.537).

Come riferito dal Comune in riscontro alle richieste istruttorie, l'aggiudicazione dei lavori è avvenuta con determinazione n. 1115 del 28 settembre 2023;

- progetto intitolato **“La casa della comunità”** (CUP H14E21000120001): prevede, attraverso la riconversione dell'ex Scuola elementare di Nuraxinieddu, la creazione di spazi di aggregazione e aree tecnologicamente attrezzate per studio e lavoro.

Con determinazione del Dirigente del Settore LL.PP. e Manutenzioni n 1385 del 06 dicembre 2022 si è provveduto ad aggiudicare i servizi di progettazione definitiva ed esecutiva, direzione lavori e coordinamento della sicurezza e valutazione e classificazione del rischio sismico e certificato di idoneità statica mediante trattativa negoziata sulla piattaforma Sardegna Cat. L'aggiudicazione dei servizi è stata determinata per complessivi € 129.924,31 (€ 102.399,36 ribasso 11,13 sulla base d'asta). Gli elaborati tecnici acquisiti agli atti del Comune sono stati poi approvati con la Delibera della Giunta n. 138 del 22 giugno 2023. Con successiva determinazione dirigenziale n. 687 del 27 giugno 2023 è stata indetta una procedura negoziata, per l'affidamento dei lavori⁷⁷. I lavori sono stati affidati con determina dirigenziale n.905 del 01 agosto 2023 per un totale di 650.604,86 euro (euro 555.458,96 + euro 36.000 per costi della sicurezza e IVA 10%, ribasso pari a 21,656% sull'importo a base di gara di 709.000 euro).

Come riferito dal Comune in riscontro alle richieste istruttorie dell'Ufficio di controllo, nel mese di ottobre è stato stipulato il contratto d'appalto (Rep n 227 del 13 ottobre 2023).

Dall'analisi dei dati forniti dal Comune, in aggiornamento a quanto già precedentemente richiesto con il prospetto “Tabella PNRR” allegato alla delibera n. 7/2023 della Sezione delle Autonomie, emerge che nel corso del 2022 è stata erogata dal MIT una quota di anticipo pari a 1,5 milioni, accertata dal Comune entro la fine dell'anno. Risulta impegnata la somma di 205.985 euro con riferimento a soli 4 degli 11 progetti avviati e la restante quota (1.292.014 euro) è stata iscritta nel FPV di spesa appositamente costituito. I pagamenti, pari a poco più di 56mila euro, riguardano esclusivamente il progetto per l'interconnessione ciclopedonale Oristano-Sili-Massama-Nuraxinieddu-Donigala. Nell'esercizio 2023 il Comune indica stanziamenti per 15.235.168 euro (comprensivi delle risorse provenienti dal FPV dell'esercizio precedente) e

⁷⁷ Sono stati invitati cinque operatori economici individuati mediante estrazione tra coloro che avevano manifestato interesse a seguito dell'avviso approvato con la citata determinazione n. 596/2023 ai fini della formazione dell'elenco degli operatori economici da interpellare al momento della procedura di affidamento dei lavori.

impegni per 7.479.769 riferiti a tutti i progetti; la restante quota pari a 6.463.475 euro è confluita nel FPV di spesa 2023 a garantire la copertura delle obbligazioni vincolanti che verranno ad esigibilità degli esercizi futuri. Con riguardo all'ammontare delle risorse stanziato per il 2023, il Comune ha precisato che *“In relazione alla mancata indicazione nel FPV in entrata 2023 di ulteriori quote rispetto al FPV di spesa 2022, si precisa che tale casistica è stata determinata dalle somme che sono state reimputate contemporaneamente in entrata e in spesa, fattispecie che non genera FPV. Dette somme sono ricomprese, in quanto reimputazioni per variazione di esigibilità, nel totale dello stanziamento 2023”*. L'Ente ha altresì chiarito che *“La differenza rispetto al complessivo finanziamento di € 16.500.000,00, pari a € 1.056.846,27, trova allocazione nel bilancio di previsione 2024-2026”*

Per tutti i progetti sono stati effettuati i pagamenti per un importo cumulato pari a 429.058 euro; conseguentemente la spesa finale sostenuta nel biennio si è attestata a 485.601 euro, ammontare che rappresenta il 32,4% delle somme erogate in anticipo e circa il 3% del costo totale dei progetti ammessi a finanziamento.

Il grado di realizzazione finanziaria con riferimento sia agli anticipi ricevuti che al costo complessivo di ciascun intervento presenta livelli elevati solo in relazione a tre progetti: la riconversione della scuola di Massama a spazio dedicato ad attività associative e residenza per soggetti svantaggiati (risultano pagate somme per il 95% dell'acconto erogato e per l'8,6% del costo complessivo dell'opera), riconversione della ex scuola elementare di Nuraxinieddu a spazio di aggregazione e aree tecnologicamente attrezzate per lavoro e studio (con percentuali di pagamento del 82,4% dell'acconto e 7,5% dell'importo finale del progetto) e riconversione della ex scuola elementare di Donigala a dormitorio e centro di ascolto per soggetti fragili (71,5% di finalizzazione dell'acconto e 6,5% del costo totale del progetto).

Sotto il profilo dell'avanzamento procedurale, invece, le risultanze emerse dall'attività istruttoria hanno evidenziato che per tutti i progetti la fase di aggiudicazione dell'appalto lavori (prevista dal cronoprogramma generale della misura M5C2I.2.3 con riferimento al I trimestre 2023) è stata conseguita, anche se con ritardo, e con riferimento al progetto CUP H19J21000350001 di riqualificazione dell'asilo ex Esmas da destinare ad edilizia residenziale pubblica e servizi alla socialità la fase procedurale risulta in linea con lo step intermedio fissato al IV trimestre 2023, essendo stato già consegnato il cantiere.

Relazione PNRR missione 5C2I 2.3

Tabella 13 - Progetti PINQuA del comune di Oristano - gestione risorse finanziarie

voci contabili	H11B21000430 001	H11B21000440 001	H11B21000450 001	H11B21000470 001	H13D21000220 001	H14E21000100 001	H14E21000110 001	H14E21000120 001	H14E21000130 001	H19J21000350 001	H19J21000360 001	Totale complessivo
Costo Totale Progetto	1.520.383	584.019	3.965.053	3.471.811	649.359	880.447	1.418.368	1.019.408	840.593	638.412	1.512.148	16.500.000
di cui: finanziato PNRR	1.382.167	530.926	3.604.594	3.156.192	590.326	800.407	1.289.425	926.734	764.172	580.374	1.374.680	14.999.997
anticipazione erogata	138.217	53.093	360.459	315.619	59.033	80.041	128.943	92.673	76.417	58.037	137.468	1.500.000
Accertamenti 2022 (anche sulla base della formale deliberazione di riparto)	138.217	53.093	360.459	315.619	59.033	80.041	128.943	92.673	76.417	58.037	137.468	1.500.000
FPV Entrata 2022 attivato per anticipazione PNRR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Utilizzo avanzo vincolato PNRR 2022	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale Impegnato 2022	-	-	70.180	-	-	10.885	126.890	30	-	-	-	207.985
FPV di spesa 2022	138.217	53.093	290.279	315.619	59.033	69.156	2.052	92.643	76.417	58.037	137.468	1.292.014
Avanzo vincolato al 31/12/22	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale pagato 2022	-	-	56.543	-	-	-	-	-	-	-	-	56.543
Risorse 2023	838.217	584.019	3.894.873	3.471.811	649.358	869.563	1.291.478	1.019.378	840.593	638.412	1.137.468	15.235.168
Di cui: FPV Entrata 2023	138.217	53.093	290.279	315.619	59.033	69.156	2.052	92.643	76.417	58.037	137.468	1.292.014
Di cui: Utilizzo avanzo vincolato	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale Impegnato 2023	660	510.136	728.059	2.269.638	527.309	11.450	1.160.483	926.735	764.176	580.374	660	7.479.679
FPV di spesa 2023	699.340	20.790	2.876.535	886.554	63.017	788.957	128.943				999.340	6.463.475
Avanzo vincolato al 31/12/23	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale pagato 2023	690	250	61.006	43.634	250	37.799	122.467	76.332	54.657	31.313	660	429.058

Fonte: dati dell'Amministrazione

In relazione alle misure organizzative adottate per fronteggiare l'aumento di attività amministrativa connessa all'attuazione dei progetti all'esame, l'Ente ha comunicato di aver fatto ricorso al supporto di personale contrattualizzato dall'Agenzia per la coesione territoriale ai sensi dell'art. 31-bis, c. 7 del d.l. n. 152/2021 con riferimento ad un *"incarico libero professionale conferito ad un ingegnere esperto settore ambiente e paesaggio con i fondi del PROGRAMMA OPERATIVO COMPLEMENTARE AL PON GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTITUZIONALE 2014-2020; INIZIATIVA PROFESSIONISTI AL SUD per l'attuazione degli interventi finanziati nell'ambito del PNRR, per gli aspetti di competenza ambientale e paesaggistica, con particolare riferimento al rispetto del principio del DNSH e dei CAM"*; mentre non risulta essere stato impiegato personale non dirigente reclutato a tempo determinato ai sensi dell'art. 31-bis, c. 1 del d.l. n. 152/2021 né conferiti incarichi dirigenziali a tempo determinato ai sensi dell'art. 110, c. 1 del d.lgs. n. 267/2000 utilizzando l'incremento della quota percentuale disposto dall'art. 8, c. 1 del d.l. n. 13/2023.

Nell'ambito dell'attività istruttoria sono state richieste, infine, informazioni relative agli adempimenti prescritti dalla convenzione stipulata con il Ministero titolare della misura. Al riguardo il Comune ha riferito di aver adottato misure adeguate volte a rispettare il principio di sana gestione finanziaria, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi e della corruzione; sotto il profilo strettamente contabile l'Ente ha dichiarato che è stato garantito l'utilizzo di un'apposita codificazione contabile e informatizzata per tutte le transazioni relative al progetto al fine di assicurare la tracciabilità dell'utilizzo delle risorse del PNRR e che sono stati svolti sulle procedure relative a ciascun progetto i controlli di gestione e i controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale; in ordine all'esigenza che nel corso dell'attuazione dei progetti venga sempre assicurata la necessaria liquidità ai soggetti appaltatori in base agli stati di avanzamento dei lavori, il Comune ha precisato di essere in grado di assicurare con risorse proprie la provvista finanziaria *"Fatta salva la verifica sulla disponibilità di cassa con fondi liberi dell'ente all'atto del pagamento"*.

Sulla base del riscontro fornito dall'Ente, dunque, si prende atto che i principali obblighi derivanti dalla convenzione sono stati finora adempiuti.

3.3 Comune di Quartu Sant'Elena

Il comune di Quartu Sant'Elena ha presentato una proposta relativa a n. 1 progetto di riqualificazione di edifici e spazio pubblico. L'analisi che segue è stata condotta sulla base dei dati presenti nel sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (ReGis) nonché delle informazioni aggiuntive fornite dall'Amministrazione in riscontro alla nota dell'Ufficio istruttore n. 6136 del 13 dicembre 2023.⁷⁸

Nella tabella che segue sono riportati i dati anagrafici di ciascun progetto e il relativo finanziamento, dettagliato per tipologia di fonte.

Tabella 14 - Progetti PINQuA del comune di Quartu Sant'Elena - finanziamenti -

CODICE CUP	DESCRIZIONE AGGREGATA	Costo INIZIALE Progetto (a)=b+c+d+e	di cui				FOI (f)	COSTO DEFINITIVO aggiornato con FOI
			Importo finanziato PNRR (b)	Importo Finanziamento altra fonte pubblica (c)	Importo quota risorse proprie (d)	Risorse private (e)		
E83D21011240003	COMPLESSO INDUSTRIALE EX FORNACI PICCI QUARTU SANT'ELENA*VIA BRIGATA SASSARI*RECUPERO E RIFUNZIONALIZZAZIONE DEL COMPLESSO INDUSTRIALE DISMESSO DENOMINATO EX FORNACI PICCI	29.268.759,00	14.343.341,92			14.925.417,08	2.868.668,38	32.137.427,38

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione e dati amministrativi RGS

Il progetto pur nel suo disegno unitario prevede due diverse linee di attività. La prima è volta al recupero e conseguente incremento del patrimonio immobiliare pubblico, finalizzato a dare risposte positive al fabbisogno abitativo nonché a creare un centro destinato a servizi per la collettività. In particolare, le risorse pubbliche sono programmate per la ristrutturazione della parte di edifici da destinare a finalità sociali e quindi a fornire servizi dedicati alla socializzazione, all'associazionismo, alla cultura e all'educazione, nonché servizi per il mondo imprenditoriale. Con la seconda linea di attività, in partnership con operatori privati, si intende invece dotare il Comune di alloggi destinati a nuclei familiari in condizioni di disagio abitativo. A seguito delle rimodulazioni del progetto, proposte dopo la sottoscrizione della convenzione e approvate definitivamente dall'Alta Commissione a maggio del 2023, si prevede la

⁷⁸ Nota del comune di Quartu S. Elena del 8/01/2024, acquisita dalla Corte dei conti con prot. n. 83 del 9/1/2024.

riqualificazione e la rifunzionalizzazione di circa 46.595 mq di superficie calpestabile e la realizzazione di 75 alloggi, anziché degli iniziali 65, con un investimento complessivo di circa 33.828.281,25 euro, di cui 14.343.341,92 euro di risorse pubbliche e 19.484.939,33 euro di risorse private⁷⁹. La revisione del progetto in termini di unità abitative è stata motivata dall'esigenza di consentire nei tempi previsti dal partenariato con il privato, la remunerazione dell'investimento e *“bilanciare anche le più ragionevoli necessità di potenziali partner, comunque assolutamente funzionali al completamento dell'opera nella sua totalità”*. Pertanto, gli alloggi sono stati elevati a 75 al fine di destinarne 52 alla locazione a canone calmierato per 25 anni (nel rispetto del vincolo assunto dal Comune per la parte di progetto finanziata con risorse PINQuA) e i restanti 23 alla vendita a prezzi convenzionali come fissati dalla normativa in materia di edilizia residenziale sociale.

Il progetto risulta inserito nel programma triennale dei lavori pubblici⁸⁰ 2023/2025 approvato con Delibera di Consiglio Comunale n. 34 del 29 aprile 2022.

Per le attività progettuali, avviate dopo la sottoscrizione della convenzione⁸¹, il Comune ha optato per l'adesione agli accordi quadro stipulati da INVITALIA quale centrale di committenza, unico tra i Soggetti Attuatori dei progetti PINQuA in Sardegna.

Con la Delibera di Giunta Comunale n. 78 del 05 aprile 2022 e in sua attuazione con la determina a contrarre n. 369 del 5 aprile 2022 del Dirigente del Settore 11, INVITALIA è stata incaricata, ai sensi degli articoli 37, c. 7, lett. b) e 38 del decreto legislativo del 18 aprile 2016, n. 50 e ss.mm.ii., di procedere alla indizione, gestione e aggiudicazione della procedura per la stipula degli accordi quadro per i servizi tecnici e i servizi di verifica. Medesima procedura è stata scelta per l'affidamento dei lavori e i relativi collaudi.

Con successiva determina⁸² del Dirigente del Settore 11 sono stati affidati i servizi tecnici di progettazione, direzione lavori, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione, in adesione all'accordo quadro (Lotto Geografico 8) dedicato alla Sardegna, per complessivi euro 1.817.394,97 relativi all'intervento finalizzato agli spazi ad uso pubblico e per complessivi euro 216.988,29 per l'intervento di social housing. Con le successive determine n. 355 del 23 marzo 2023 e n. 645 del 17 maggio 2023, sono stati poi affidati i servizi tecnici di verifica delle progettazioni relative ai due interventi sopra descritti. In data 23 giugno 2023 è stata indetta la conferenza preliminare in forma

⁷⁹ Originariamente il progetto prevedeva 34.269 mq di spazio pubblico oggetto di intervento e n. 65 alloggi da destinare a ERS con un investimento complessivo che ammontava a 29,3 milioni.

⁸⁰ Vedi nota n. 34

⁸¹ Protocollo 14985 del 25 febbraio 2022.

⁸² Determinazione n. 1666 del 6 dicembre 2022.

semplificata asincrona a sensi dell'art 14 e seguenti della L. n. 241 del 1990 per l'esame del PFTE, conclusasi il 1° agosto 2023. In fase di verifica sono stati sollevati alcuni rilievi ai progettisti e sono state concordate le necessarie modifiche progettuali da apportare agli elaborati. Solo a seguito di una attività sollecitatoria del RUP, la società incaricata della progettazione ha perfezionato l'invio degli elaborati progettuali modificati.

Per quanto riguarda, invece, l'appalto lavori, il Comune ha comunicato⁸³ che con provvedimento n. 0204428 del 5 luglio 2022, Invitalia S.p.A. ha aggiudicato l'esecuzione dei lavori del lotto relativo al comune di Quartu Sant'Elena, ad un raggruppamento temporaneo di impresa, a seguito dell'espletamento della procedura di gara aperta ai sensi degli artt. 54, 60 e 145 del d.lgs. n. 50/2016, mediante piattaforma telematica, per la conclusione di accordi quadro con più operatori economici per l'affidamento di lavori e servizi di ingegneria e architettura. Dall'accordo quadro sottoscritto tra Invitalia e l'aggiudicatario risulta che il valore massimo stimato per le prestazioni di cui al Sub-lotto Prestazionale 3 (Lavori), dedicato alla Sardegna, è pari a 9.845.740,00 euro, al netto di IVA (euro 10.830.314,00 comprensivi dell'incremento del 10% per imprevisti)⁸⁴. Nell'accordo quadro si specifica che tali valori costituiscono importo massimo presunto e, quindi, il Comune, in qualità di soggetto attuatore, può emettere ordine diretto di acquisto nei limiti delle somme appostate nel medesimo e solo a favore dell'Appaltatore assegnatario del cluster dell'Accordo.

L'Amministrazione nel corso dell'attività istruttoria ha comunicato che al 31 dicembre 2023 era in corso la predisposizione del secondo rapporto di verifica sul PFTE, a conclusione del quale il Comune avrebbe provveduto all'invio dei documenti prescritti dall'art. 5 della convenzione, tra i quali anche la relazione del RUP e il quadro economico aggiornato.

In relazione all'investimento privato che costituisce parte integrante e sostanziale del progetto, l'Amministrazione, fin dalla presentazione della proposta⁸⁵ ha optato di procedere mediante un partenariato pubblico privato da attivarsi tramite procedura di gara per la individuazione di un soggetto qualificato specializzato in investimenti ad alto impatto sociale. Al fine di

⁸³ Mail del 18 gennaio 2024

⁸⁴ L'importo è comprensivo di quanto sarà imputato nei quadri economici dei singoli Contratti Specifici anche a titolo di oneri per la sicurezza, costi della manodopera, oneri previdenziali e ogni altro onere previsto dalla legge

⁸⁵ Delibera di giunta n. 10 del 19/1/2022 relativa alle linee di indirizzo per l'individuazione di uno o più operatori economici finalizzata alla costituzione di un partenariato pubblico privato per la riqualificazione e futura gestione del complesso industriale "ex fornaci Picci". La modifica in termini di superficie oggetto dell'intervento deriva da una soluzione progettuale proposta nel PFTE che differisce da quella preliminare, comportando una elevazione della magnitudo dei mq interessati dall'intervento pubblico, ma che, nelle valutazioni dell'Amministrazione "appare funzionale alle attività di riqualificazione dell'area e sembra prospettare una ottimizzazione degli spazi futuri". La modifica in termini economici è connessa alla elaborazione del computo metrico e del QE a costi di costruzione aggiornati. Se per quanto riguarda la quota di intervento finanziata con fondi pubblici, ciò non ha determinato variazioni significative (incremento di circa euro 600.000 sui lavori, che il Comune attesta risultano assorbiti dai ribassi applicati in sede di affidamento dei servizi tecnici), per quanto riguarda invece la quota di intervento che dovrà essere finanziata, realizzata e poi gestita dal partner privato, si rileva una differenza sostanziale. L'importo dei lavori passa da un valore stimato pari ad euro 10.245.295, comprensivi di oneri per la sicurezza ed al netto dell'IVA, ad un valore pari ad euro 13.668.607,66, comprensivi di oneri per la sicurezza ed al netto dell'IVA.

ottenere uno specifico supporto nella indizione e gestione della procedura di gara da attivare in relazione all'operazione di PPP, il comune ha attivato una fitta interlocuzione istituzionale con INVITALIA, il Ministero delle infrastrutture, il DIPE e la Regione Sardegna. All'esito di essa, il Comune, tenendo conto delle disposizioni di legge vigenti per i Comuni non capoluogo di provincia e di fronte alla indisponibilità manifestata da INVITALIA, ha assunto la decisione di procedere con il supporto della centrale di committenza SardegnaCAT, per attivare un partenariato nella forma del project financing di cui all'art. 183 del d.lgs. 50/2016.

Tale approdo è risultato per l'Amministrazione particolarmente complesso in considerazione del fatto che, con l'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti, forti incertezze sono sorte in ordine alla tipologia di partenariato pubblico privato da costituire. A seguito di interlocuzione con la centrale di committenza SardegnaCAT, le possibili alternative sarebbero state inizialmente individuate: i) nel PPP nella forma del contratto di concessione di cui agli artt. 174 e ss. del d.lgs. n. 36/2023; ii) nel PPP istituzionale di cui al comma 4 del medesimo art. 174, che prevede la creazione di un ente partecipato dal soggetto pubblico e dal soggetto privato con rinvio alla disciplina del TUSP. Al riguardo il Comune ha formulato specifica richiesta di parere al DIPE ai sensi dell'art. 175, c. 4 del d.lgs. 36/2023⁸⁶ che prevede tale possibilità quando *“la complessità dell'operazione contrattuale lo richieda”*, ricevendo in risposta che resta *“necessariamente rimessa a codesta Amministrazione sia la verifica circa la normativa applicabile all'intervento de quo, alla luce delle disposizioni transitorie, di coordinamento e abrogazioni di cui al d.lgs 31 marzo n. 36 sia l'individuazione, alla luce della concreta struttura dell'intervento medesimo e dell'interesse pubblico perseguito, della forma contrattuale e procedurale da seguire”*. Il Comune, pertanto, sulla base di un'analisi e un confronto interni e tenendo conto sia della peculiarità dell'intervento collocato nell'ambito del PNRR sia della assenza di giurisprudenza e di linee di indirizzo in merito alla normativa sul PPP in regime transitorio, ha ritenuto quale unica soluzione praticabile la prosecuzione dell'iter procedurale originariamente individuato ai sensi del d.lgs. n. 50/2016, il project financing a iniziativa pubblica. In una nota indirizzata al MIT, infatti, l'Amministrazione,⁸⁷ nel motivare la scelta adottata, ha sottolineato che l'ipotesi

⁸⁶ Ai sensi dell'art. 18-bis, c. 3 del DL 36/2022 *“le amministrazioni aggiudicatrici interessate a sviluppare i progetti secondo la formula del partenariato pubblico privato ai sensi degli articoli 180 e ss. del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, di importo superiore a 10 milioni di euro [...] sono tenute a richiedere un parere preventivo al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato al fine della preliminare valutazione della corretta impostazione di tali progetti, in particolare rispetto all'allocazione dei rischi e alla contabilizzazione”*

⁸⁷ Nota del Comune di Quartu S.E. del 13 settembre 2023.

di adeguamento dei contenuti del PFTE redatto ai sensi del d.lgs. n. 50/2016 a quelli previsti dal nuovo codice dei contratti per il medesimo livello di progettazione *“comporterebbe un notevole aggravio dei costi e notevole allungamento delle tempistiche del procedimento, in quanto si renderebbe necessario nella meno gravosa delle ipotesi, un'estensione dell'incarico sia al gruppo di progettazione che alla società incaricata della verifica della progettazione”*.

Al riguardo si osserva che la scelta del comune di Quartu di dare attuazione ai progetti del PNRR attraverso l'attivazione di una collaborazione con soggetti privati, coglie una importante opportunità delineata dal quadro concettuale del Piano stesso. Al partenariato pubblico privato, nelle sue diverse configurazioni, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza assegna infatti, una funzione di catalizzatore di risorse finanziarie private che, integrando quelle comunitarie e nazionali, possono meglio assicurare il raggiungimento degli obiettivi programmati e generare altresì un effetto moltiplicatore sull'economia. La realizzazione degli interventi previsti in partnership con soggetti privati, inoltre, può rappresentare l'occasione anche per trarre vantaggio dall'expertise degli operatori economici privati così da migliorare ed efficientare l'azione della pubblica amministrazione interessata. In una fase di scarsa disponibilità di risorse finanziarie pubbliche, come quella attuale, quindi, il project financing, operazione di PPP che il Comune ha inteso avviare, rappresenta un valido strumento per realizzare progetti di costruzione, ristrutturazione e gestione di un'opera pubblica o per la fornitura di un servizio per la collettività.

Va tuttavia considerato che tuttora si riscontrano forti criticità nella prassi delle operazioni di project financing dovute prevalentemente alla limitatezza di studi preliminari e di fattibilità dell'intervento, alla carenza di competenze specifiche da parte delle strutture amministrative e tecniche della pubblica amministrazione, ancora poco specializzate nelle valutazioni di natura economico-finanziaria, contrattuale e gestionale, ai tempi spesso troppo lunghi e incerti per giungere all'affidamento del contratto di PPP, al *financial closing* e all'inizio della fase di realizzazione. In particolare, le operazioni di PPP in iniziative di tipo infrastrutturale necessitano primariamente di una puntuale e approfondita attività di ideazione e programmazione da parte del soggetto pubblico ed è proprio la qualità dell'azione amministrativa nella fase di progettazione preliminare, che costituisce una condizione imprescindibile per il buon successo di questo tipo di operazioni.

Dalla disamina della documentazione trasmessa dal comune di Quartu si rileva che la programmata operazione di project financing non è immune da tali criticità: ciò si evince, in particolare, dalla necessità sorta già nel luglio 2022 di rimodulare la proposta ammessa a finanziamento al fine assicurare al partner privato la remuneratività dell'investimento, attraverso la vendita di una idonea quota di alloggi a prezzi convenzionati. Un intervento finalizzato, come illustrato dall'Ente, a compensare i fattori penalizzanti connessi al maggior costo di costruzione rispetto a quello sostenuto in aree non caratterizzate dall'insularità e ai prezzi di riferimento del mercato immobiliare sardo per le locazioni di lungo periodo, svantaggiati da uno scarto negativo del 35% rispetto alla media nazionale.⁸⁸ All'esigenza ora descritta, si è aggiunta quella relativa al supporto nella scelta della tipologia di PPP da attivare, nella predisposizione del bando ed espletamento della procedura di gara.

Problematiche in ordine alle quali, il Comune non è apparso inerte, avendo intrapreso una fitta interlocuzione con il livello centrale di Governo, ma che, nonostante ciò, hanno determinato uno slittamento di alcune sub fasi procedimentali con possibili ripercussioni sul rispetto delle tempistiche degli obiettivi intermedi. In proposito il MIT, nel mese di maggio 2023, manifestava al Comune la *“preoccupazione da parte dei componenti dell'Alta Commissione riguardo il ritardo nell'espletamento della procedura di gara per l'individuazione del partner privato [...] che costituisce parte integrante e sostanziale dello stesso progetto unitario, vista anche la tempistica stringente del PNRR”*.

Alla luce delle informazioni aggiornate fornite dall'Ente, infatti, **la fase procedurale in corso di espletamento al termine del IV trimestre 2023, descritta come “predisposizione del secondo rapporto di verifica sul PFTE”, comporta un disallineamento rispetto al cronoprogramma progettuale aggiornato, in base al quale la fase procedurale da conseguire a quella data era rappresentata dall’“inizio lavori” per i sub progetti finanziati dalle risorse PINQuA e dall’“approvazione PPP e verifica progettazione definitiva/esecutiva” per i sub progetti finanziati con risorse private.**

Le difficoltà procedurali evidenziate si sono riverberate sulla gestione delle risorse finanziarie che si presenta molto ridotta. Dalla documentazione trasmessa a riscontro della nota istruttoria, risulta che il comune di Quartu Sant'Elena ha incassato nel 2022 l'anticipo di risorse pari al 10% del finanziamento PNRR (1,4 milioni) e avendo impegnato solo 600 euro, la restante

⁸⁸ Dati OMI Rapporto Immobiliare 2022, Agenzia delle entrate.

quota è stata interamente destinata al FPV di spesa, appositamente costituito; non sono stati effettuati pagamenti. Nel 2023, le risorse in entrata sono esclusivamente provenienti dal FPV; gli impegni aumentano fino a circa 309mila euro e la restante parte di risorse (1.124.802 euro) è rinviata al FPV di spesa; **si rileva una manifestazione di spesa in termini di pagamenti pari a 160mila euro che rappresenta l'11,2% dell'anticipo ricevuto e l'1,12% del finanziamento pubblico del progetto.**

Tabella 15 - Progetto PINQuA del comune di Quartu S. Elena - gestione risorse finanziarie

voci contabili	E83D21011240003
Costo Totale Progetto	32.137.427
<i>di cui: finanziato PNRR</i>	14.343.342
anticipazione erogata	1.434.334
Accertamenti 2022 (anche sulla base della formale deliberazione di riparto o assegnazione del contributo PNRR a proprio favore)	1.434.334
FPV Entrata 2022 attivato per anticipazione PNRR	-
Utilizzo avanzo vincolato PNRR 2022	-
Totale Impegnato 2022	600
FPV di spesa 2022	1.433.734
Avanzo vincolato al 31/12/22	0
Totale pagato 2022	-
Risorse 2023	1.433.734
Di cui: FPV Entrata 2023	1.433.734
Di cui: Utilizzo avanzo vincolato PNRR 2023	0
Totale Impegnato 2023	308.932
FPV di spesa 2023	1.124.802
Avanzo vincolato al 31/12/23	0
Totale pagato 2023	160.233

Fonte: dati dell'Amministrazione

Con riferimento alle misure organizzative adottate per fronteggiare l'aumento di attività amministrativa connessa all'attuazione dei progetti all'esame, l'Ente ha comunicato di non aver impiegato personale non dirigente reclutato a tempo determinato ai sensi dell'art. 31-bis, c. 1 del d.l. n. 152/2021, né di aver fatto ricorso al supporto da parte di personale contrattualizzato dall'Agenzia per la coesione territoriale ai sensi dell'art. 31-bis, c. 7 del d.l. n. 152/2021. A far dal 1° novembre 2021 è stato invece impiegato personale non dirigente reclutato con i concorsi RIPAM Coesione per un totale di n. 2 unità.

Nell'ambito dell'attività istruttoria sono state richieste, infine, informazioni relative agli adempimenti prescritti dalla convenzione stipulata con il Ministero titolare della misura. Tutti gli obblighi derivanti dalla convenzione, secondo quanto comunicato dall'Ente, sono stati finora adempiuti, fatta eccezione dell'invio, entro 365 giorni dall'accettazione del finanziamento, della documentazione richiesta ai sensi dell'art. 5 (Determina a contrarre, o atto equivalente, dal quale si evincano: il livello di progettazione posto a base di gara, la validazione del progetto e la modalità di affidamento; relazione a firma del Responsabile del procedimento, corredata di elaborati grafici, con la quale si attesti che il progetto/i progetti posto a base di gara è conforme al progetto valutato e ammesso a finanziamento; quadro economico complessivo della proposta limitatamente agli interventi finanziati o cofinanziati dal programma PINQuA). Al riguardo il Comune ha precisato che, inizialmente, i provvedimenti di aggiudicazione degli Accordi quadro da parte della società Invitalia Spa, per l'individuazione degli operatori economici aggiudicatari dei sub-lotti prestazionali Servizi Tecnici, Servizi di Verifica della progettazione e Lavori (ai quali l'Ente ha aderito) sono stati considerati idonei al soddisfacimento dello step procedurale intermedio prescritto dalla convenzione. Solo successivamente, tuttavia, il Ministero ha chiarito che, per il raggiungimento della milestone, era necessaria l'indicazione del livello progettuale puntuale per ogni operazione. Tale condizione, secondo quanto rappresentato dal Comune *"esplicitata nel mese di ottobre avanzato, in concomitanza del verificarsi di eventi imprevisi e imprevedibili ha reso di difficile conclusione il processo entro la data predefinita"*. Sono stati evidenziati dall'Ente gli elementi ostativi e le azioni di contrasto messe in atto ai fini di mitigare il rischio di ritardo negli adempimenti e di accelerare le procedure, precisando altresì che *"Nel periodo successivo all'erogazione del finanziamento, il Comune di Quartu Sant'Elena ha costantemente interloquuto con il Ministero dei Trasporti, responsabile della Misura, nonché con la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipe) e la Regione Sardegna, come da note allegate, dando atto della complessità del progetto e formulando richieste di chiarimenti o di supporto. Attraverso tali interlocuzioni sono stati forniti contestualmente costanti aggiornamenti da parte del Comune di Quartu Sant'Elena in merito allo stato di avanzamento del progetto, nonché sono state portate avanti richieste derivanti dallo svolgimento delle procedure"*. In relazione al rapporto con gli aggiudicatari del servizio di progettazione di fattibilità tecnico economica, il Comune ha riferito di essersi *"prontamente attivato, sollecitando gli operatori economici affidatari delle attività di progettazione e verifica (con note che si allegano) a*

ottemperare al rispetto delle scadenze previste per la conclusione della fase di verifica del progetto ed ottimizzare i tempi per riuscire a garantire il rispetto delle scadenze intermedie imposte dal Ministero [...] Tuttavia, in data 05/12/2023 l'operatore economico incaricato della verifica della progettazione ha comunicato alcuni rilievi di non conformità e pertanto dato esito negativo del rapporto di verifica. Si è quindi reso necessario riattivare tale fase. È, pertanto, attualmente in corso la verifica del PFTE per il rilascio del Rapporto di verifica conclusivo, fase per la quale è previsto il relativo termine entro la prima metà del mese in corso (gennaio 2024)".

3.4 Comune di Sassari

Il comune di Sassari ha presentato una proposta relativa a n. 14 progetti di riqualificazione di edifici e spazi pubblici. L'analisi che segue è stata condotta sulla base dei dati presenti nel sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (ReGis) nonché delle informazioni aggiuntive fornite dall'Amministrazione in riscontro alle note istruttorie dell'Ufficio di controllo n. 6138 del 13 dicembre 2023 e n. 424 del 24 gennaio 2024.⁸⁹

Nella tabella che segue sono riportati i dati anagrafici di ciascun progetto e il relativo finanziamento, dettagliato per tipologia di fonte, come indicato dal Comune e risultante dal ReGis. Si osserva che il dato riferito al costo finale dei progetti quantifica la somma complessiva di 15.894.875,50 euro, anche se, sulla base di quanto riportato nel cronoprogramma relativo a ciascun progetto presente sul sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato, alcuni interventi risulterebbero co-finanziati da altre fonti diverse dal PNRR. Si tratta in particolare di risorse private pari a 18.839,50 euro relativi al CUP B81B21000830003, 90.000 euro relativi al CUP B89J21000790008 e 39.217 euro relativi al CUP B89J21000810001. Dal lato dei finanziamenti pubblici si aggiunge, infine, il finanziamento della Regione, pari a 1.000.000 di euro, per l'acquisizione al patrimonio comunale di 7 immobili: il progetto, dotato di un proprio codice identificativo, va ad integrare la platea di interventi che erano stati autorizzati nell'ambito della proposta PINQuA n. 465 del comune di Sassari⁹⁰.

⁸⁹ Nota del comune di Sassari dell'8/1/2024, acquisita dalla Corte dei conti con prot. n. 109 del 10 gennaio 2024 e nota del 30/1/2024, acquisita dalla Corte dei conti con prot. n. 687 del 30/1/2024.

⁹⁰ Il progetto è incluso nel cronoprogramma allegato alla proposta ed è dotato di specifico codice identificativo (CUP: B89J21000830002); non rientra, peraltro, nell'elenco dei CUP ammessi con il DM 383/2021.

Non è stato considerato, invece, l'importo assegnato dal decreto del Ragioniere Generale dello Stato n.195/2023 a valere sulle risorse FOI per l'intervento "Risanamento e restauro conservativo edificio via delle Muraglie" (CUP B89B2100008000) in quanto, come precisato dal Comune in sede di riscontro istruttorio *"per il citato intervento, non si è soddisfatta la condizione richiesta per poter beneficiare del fondo, ossia aver avviato le procedure di affidamento dei lavori entro il 31.12.2022 (né ulteriormente entro il nuovo termine previsto dalla RGS, del 30.06.2023)*. Al riguardo si osserva che, come detto in precedenza, l'istituzione del «Fondo per l'avvio di opere indifferibili» è finalizzata a fronteggiare esclusivamente i maggiori costi derivanti dall'aggiornamento dei prezziari utilizzati nelle procedure di affidamento delle opere pubbliche avviate nel periodo compreso tra la data di entrata in vigore del d.l. n. 50/2022 e il 31 dicembre 2022; successivamente l'art. 1, comma 369 e segg della legge n. 197/2022, ha esteso l'operatività del «Fondo» alle procedure di affidamento delle opere pubbliche avviate dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023 al fine di assicurare la copertura dei maggiori costi derivanti dall'aggiornamento dei prezziari per l'anno 2023. È solo in questa seconda finestra temporale che si ritiene potesse rientrare il CUP di via delle Muraglie, visto che i documenti preliminari alla progettazione risultano approvati nell'anno 2023 e l'aggiornamento del prezzo regionale è stato adottato con d.g.r. n. 26/13 del 25 giugno 2023. Tuttavia, anche considerando la scadenza del 31 dicembre 2023, la condizione prescritta dalla disciplina del FOI non risulta comunque soddisfatta, in assenza di avvio delle opere che il dpcm 28/2022 (individuazione delle modalità di accesso al FOI) fa coincidere con *"la pubblicazione dei bandi o dell'avviso per l'indizione della procedura di gara, ovvero l'invio delle lettere di invito che siano finalizzate all'affidamento di lavori nonché l'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione dei relativi lavori, anche sulla base di progetti di fattibilità tecnica ed economica"*.

Tabella 16 - Progetti PINQuA del comune di Sassari - finanziamenti -

CODICE CUP	DESCRIZIONE AGGREGATA	Costo INIZIALE Progetto (a)=b+c+d+e	di cui				FOI (f)	COSTO DEFINITIVO aggiornato con FOI
			Importo finanziato PNRR (b)	Importo Finanziamento altra fonte pubblica (c)	Importo quota risorse proprie (d)	Risorse private (e)		
B81B21000830003	PUNTI DI FERMATA DELLA RETE DI TRASPORTI LOCALE URBANO RIQUALIFICAZIONE TECNOLOGICA INFRASTRUTTURALE PER GARANTIRE L'ACCESSO AL SERV. DI TRASP. ALLE PERSONE DIVERSAMENTE ABILI	75.161,00	75.161,00					75.161,00
B85F21000430001	RESTAURO CONSERVATIVO EX HOTEL TURRITANIA*PIAZZA SANT'ANTONIO*RESTAURO CONSERVATIVO DI UN EDIFICIO DA ADIBIRE A RESIDENZA E SERVIZI	5.550.375,00	5.550.375,00				1.110.075,00	6.660.450,00
B85I21000020001	REALIZZAZIONE DI SPAZI PUBBLICI NEL CENTRO STORICO DI SASSARI: RIQUALIFICAZIONE PIAZZA SANT'ANTONIO	1.947.671,00	1.947.671,00					1.947.671,00
B85I21000030001	REALIZZAZIONE DI SPAZI PUBBLICI NEL CENTRO STORICO DI SASSARI: RIQUALIFICAZIONE PIAZZA IC SAN DONATO	1.660.000,00	1.660.000,00					1.660.000,00
B85I21000040001	REALIZZAZIONE DI SPAZI PUBBLICI NEL CENTRO STORICO DI SASSARI: RIQUALIFICAZIONE LARGO MONACHE CAPUCCINE	1.120.000,00	1.120.000,00					1.120.000,00
B89B21000020001	RESTAURO CONSERVATIVO EDIFICI PUBBLICI CENTRO STORICO DI SASSARI: RISANAMENTO E RESTAURO CONSERVATIVO EDIFICIO VIA CANOPOLO N. 9	1.250.000,00	1.250.000,00					1.250.000,00
B89B21000030001	RESTAURO CONSERVATIVO EDIFICI PUBBLICI CENTRO STORICO DI SASSARI: RISANAMENTO E RESTAURO CONSERVATIVO EDIFICIO VIA CANOPOLO N. 14	332.000,00	332.000,00					332.000,00
B89B21000040001	RESTAURO CONSERVATIVO EDIFICI PUBBLICI CENTRO STORICO DI SASSARI: RISANAMENTO E RESTAURO CONSERVATIVO EDIFICIO CORSO VITTORIO EMANUELE II N. 136	907.638,00	907.638,00					907.638,00
B89B21000050001	RESTAURO CONSERVATIVO EDIFICI PUBBLICI CENTRO STORICO DI SASSARI: RISANAMENTO E RESTAURO CONSERVATIVO EDIFICIO VICOLO DEL CAMPANARO 1	162.000,00	162.000,00					162.000,00

Relazione PNRR missione 5C2I 2.3

B89B2100060001	RESTAURO CONSERVATIVO EDIFICI PUBBLICI CENTRO STORICO DI SASSARI: RISANAMENTO E RESTAURO CONSERVATIVO EDIFICIO VIA FONTANA 14	203.619,00	203.619,00					203.619,00
B89B2100070001	RESTAURO CONSERVATIVO EDIFICI PUBBLICI CENTRO STORICO DI SASSARI: RISANAMENTO E RESTAURO CONSERVATIVO EDIFICIO VIA ESPERSON 5-7*	110.000,00	110.000,00					110.000,00
B89B2100080001	RESTAURO CONSERVATIVO EDIFICI PUBBLICI CENTRO STORICO DI SASSARI: RISANAMENTO E RESTAURO CONSERVATIVO EDIFICIO VIA DELLE MURAGLIE	303.381,00	303.381,00					303.381,00
B89J21000790008	REALIZZAZIONE DI UN CENTRO COMMERCIALE NATURALE E PIATTAFORMA PARTECIPATIVA	810.000,00	810.000,00					810.000,00
B89J21000810001	PIANO GESTIONE INTEGRATA DELL'ABITARE*CENTRO STORICO DI SASSARI	352.955,50	352.955,50					352.955,50
TOTALE		14.784.800,50	14.784.800,50	0,00	0,00	0,00	1.110.075,00	15.894.875,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Comune

Il comune di Sassari, nell'ambito della propria Strategia di Sviluppo Urbano, ha predisposto due proposte progettuali che interessano il "Centro Storico della città" e il quartiere "Latte Dolce-Santa Maria di Pisa", le quali si inseriscono nel processo attuativo delle "Linee programmatiche di mandato 2019-2024" del Comune. Queste prevedono, infatti, che *"L'Amministrazione dovrà impegnarsi in tutte le azioni dirette a reperire risorse economiche da destinare all'edilizia residenziale pubblica e all'edilizia residenziale sociale o edilizia convenzionate, anche con formule diversificate tipo housing sociale o l'autocostruzione"*.

Le misure sono descritte dal Comune come funzionali a ridurre il disagio abitativo ed insediativo e ad incrementare contestualmente la qualità della vita dei cittadini. Le stesse sono state progettate coinvolgendo i portatori di interesse, al fine di raccogliere le diverse esigenze ed opportunità presenti sul territorio e rispondere alle mutevoli necessità ed alle nuove esigenze urbane.

In quest'ottica, la Giunta comunale, con delibera n. 22 del 29 gennaio 2021, ha approvato l'atto di indirizzo relativo alla partecipazione al Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare - "PINQuA" autorizzando la presentazione delle due proposte progettuali citate

e al contempo ha approvato lo schema di “Avviso di Manifestazione di Interesse” per la costituzione di partenariati volti a supportare il Comune attraverso una forma di co-progettazione per la presentazione delle proposte al Ministero. Con successiva deliberazione n. 78 del 12 marzo 2021, la Giunta, dando atto che gli uffici in attuazione della delibera sopra citata, avevano selezionato le manifestazioni pervenute⁹¹, ha approvato, per la successiva candidatura, la *“proposta progettuale riferita all’ambito territoriale Centro Storico”*.

Gli obiettivi in cui si declina il progetto dedicato al “Centro Storico” sono ricondotti agli obiettivi descritti negli O.A. del PNRR e precisamente alla riqualificazione e riorganizzazione del patrimonio immobiliare, sia pubblico che privato, alla diversificazione e aumento dell’offerta abitativa e dei servizi all’abitare (social housing), alla rigenerazione urbana, al recupero e valorizzazione dei beni culturali, ambientali e paesaggistici, alla individuazione e utilizzo di modelli e strumenti innovativi di gestione, all’inclusione sociale e welfare urbano nonché a processi partecipativi, anche finalizzati all’autocostruzione. In particolare, gli interventi di housing sociale sono stati definiti *“funzionali alla generazione e all’accompagnamento di un processo di rigenerazione urbana sostenibile del centro storico attraverso sia il recupero di un insieme di immobili attualmente in disuso e in stato di degrado sia la realizzazione di un sistema di spazi pubblici interconnessi”*.

Il progetto nel suo complesso riguarda la riqualificazione di 32 alloggi destinati alla c.d. fascia grigia⁹², per complessivi mq. 2406, e di circa 1.888 mq di spazi dedicati ai Servizi Locali e Urbani (SLU) e ai Servizi Integrativi per l’Abitare (SIA). Ad esso si connette funzionalmente un autonomo intervento (CUP B89J21000830002) denominato **“Acquisto alloggi e locali da destinare a Edilizia Residenziale Sociale”** finalizzato all’acquisto di 7 alloggi destinati alla rotazione per gli appartenenti alle Forze dell’Ordine, finanziato interamente con i fondi regionali (quota di co-finanziamento)⁹³.

Gli interventi pur nella loro autonomia risultano interconnessi e organizzati secondo una logica di progetto integrato; sono finalizzati prevalentemente alla ristrutturazione di

⁹¹ Con Determinazione Dirigenziale del n. 588 del 05.03.2021, a seguito di istruttoria sono state ammesse alla fase di co-progettazione le proposte presentate da FOIST - Università di Sassari - INTUM, Human Foundation Do &Think Tank, SSD Sassari Calcio Latte Dolce, ATP, TALAMACA

⁹² Fascia di popolazione che non ha la possibilità di acquistare una casa sul mercato, ma nemmeno il diritto di accedere all’edilizia popolare in quanto non ha un reddito sufficientemente basso.

⁹³ L’avviso pubblico di manifestazione di interesse è stato approvato con determina n. 4503 del 19/12/2022 e con determina n. 2696 del 26/7/2023 si dà atto che l’Amministrazione procederà all’acquisto degli immobili individuati e rientranti nel perimetro PINQuA.

immobili, alla viabilità e al verde pubblico, salvo due progetti che prevedono azioni immateriali di promozione di attività sociali, culturali ed economiche e/o di attività di innesco e accompagnamento, quali quelle partecipative e di comunicazione. I progetti risultano inseriti nel programma triennale dei lavori pubblici⁹⁴ 2024/2026 approvato con la delibera della Giunta Comunale n 329 del 2023.

Gli interventi di completamento attraverso azioni immateriali riguardano i seguenti progetti:

- progetto **“Piano di interventi per la coesione economica, sociale e territoriale”** (CUP B89J21000790008): volto principalmente ad attivare dei servizi sociali finalizzati al miglioramento della qualità della vita nel quartiere, è stato approvato con la Delibera della Giunta Comunale n. 39 del 21.02.2023. Il Comune con determina del dirigente dell’Unità di progetto n. 1220 del 13 aprile 2023, ha indetto una procedura di partenariato per l’innovazione, ai sensi dell’art. 65 D.lgs. n. 50/2016, in unico lotto, da aggiudicarsi a un solo operatore economico con l’obiettivo primario, come illustrato nel progetto di servizio, *“di creare una governance territoriale a regia pubblica che, attraverso una logica di sussidiarietà circolare, impegni tutti i soggetti coinvolti nel Partenariato ad assumersi la responsabilità di concorrere al bene comune, ottimizzando le risorse destinate alla realizzazione delle c.d. “Azioni Immateriali” finanziate dal P.N.R.R. in attuazione del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare (PINQuA) progetto Ambito Centro Storico (id-465)”*.

È prevista la realizzazione di tre azioni principali: *“la ricerca-azione per la creazione di percorsi innovativi di inclusione e coesione sociale”⁹⁵*, la realizzazione di un *“centro commerciale naturale integrato”* e l’allestimento di un percorso fisico e virtuale di fruizione del patrimonio storico, artistico e culturale del Centro Storico della Città di Sassari, *“La Faradda di li Candareri”*.

La gara è stata aggiudicata con determina dirigenziale n. 3480 del 03 ottobre 2023 al costituendo RTI mandataria *“AVANZI Spa Società benefit”*, per un importo complessivo di euro 769.027,00 rispetto all’ammontare dell’intero intervento pari ad euro 900.000 (euro 810.000 di risorse PNRR ed euro 90.000 di fondi privati). Con successiva determina dirigenziale n. 4086 del 13 novembre 2023, il servizio è stato affidato, disponendo l’esecuzione anticipata, ai sensi dell’art. 32 comma 8 del D.lgs. 50 del 2016;

- progetto **“Piano della gestione integrata per l’Abitare”** (CUP B89J21000810001): ha avuto un iter procedurale simile al precedente. Con la Delibera della Giunta Comunale n. 39 del 21 febbraio 2023, è stato approvato il progetto da porre a base di gara. La procedura di Partenariato per

⁹⁴ Vedi nota n. 34

⁹⁵ A seguito di una fase di analisi territoriale e sociologica volta a definire il profilo della comunità, si creeranno un *info point*, una piattaforma partecipativa e di *community building*, e verranno svolte attività di animazione e di inclusione sociale

l'Innovazione⁹⁶ è stata aggiudicata con la determinazione di affidamento n. 3481 del 3 ottobre 2023 al RTI già vincitore della gara di cui al precedente progetto, mediante il criterio di affidamento dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 95, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016. La gara è stata aggiudicata per euro 336.415,00 (I.V.A. inclusa), rispetto all'importo posto a base d'asta di euro 352.956,00.

In linea con il precedente intervento dovranno essere progettati nel dettaglio e poi realizzati servizi innovativi di welfare abitativo che tengano conto dei risultati emersi dai processi partecipativi destinati a tutte le realtà operanti sul territorio. Ulteriore risultato atteso è lo sviluppo e la sperimentazione di un modello di gestione sociale cooperativo e di altre azioni partecipative con lo scopo di realizzare una cogestione dei luoghi abitati.

Come nel precedente progetto di azioni immateriali, con Determinazione n. 4087 del 13 novembre 2023, si è affidata la realizzazione del servizio con esecuzione anticipata ai sensi dell'art. 32 comma 8 del DLGS 50 del 2016.

In relazione ai due interventi descritti, il Comune in sede di riscontro istruttorio ha indicato, quale fase procedurale riferita al IV trimestre 2023, l'avvio dei servizi.

All'interno della proposta complessiva di recupero del Centro storico sono ricompresi, come detto, alcuni interventi di restauro conservativo sugli edifici:

- progetto **"Lavori di restauro conservativo ex Hotel Turrutania"** (CUP B85F210000430001): si intende adibire l'immobile oggetto dell'intervento a residenza e servizi. La complessa procedura finalizzata alla realizzazione delle opere ha comportato, in data 13 dicembre 2022, la indizione di una Conferenza di Servizi preliminare asincrona ex art. 14, comma 3, della legge 241/90, in cui è stata esaminata la fattibilità tecnico economica al fine di dare indirizzi tecnici agli altri livelli di progettazione. Come risulta dall'avviso del Comune di Sassari, l'appalto integrato per la progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori⁹⁷, è stato aggiudicato con determinazione dirigenziale n. 1845 del 30 maggio 2023. La gara negoziata con invito a 10 operatori economici è stata espletata sul portale Sardegna CAT, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e aggiudicata per euro 3.850.217,80 oltre IVA ed oneri (importo posto a base di gara euro 3.995.721,48, ribasso percentuale del 3,611% sull'importo dei lavori, del 8% sull'importo dei servizi di progettazione definitiva e sull'importo dei servizi di progettazione esecutiva). In data 6 giugno 2023 è stata indetta la Conferenza dei servizi decisoria, ai sensi dell'art. 14, c. 2 e ss., della l. 241/1990, con svolgimento in forma semplificata ed in modalità asincrona, per l'acquisizione dei necessari pareri e nulla osta ai fini dell'approvazione del progetto definitivo redatto dall'impresa aggiudicataria.

Il progetto contribuisce al target nazionale con n. 18 immobili di edilizia sociale e 851,11 mq di spazio riqualificato.

⁹⁶ Indetta con determinazione del direttore dell'unità di Progetto n. 1221 del 13 aprile 2023

⁹⁷ Procedura indetta con determina del direttore dell'Unità di Progetto n. 4632 del 23 dicembre 2022.

In sede di riscontro istruttorio il Comune ha indicato l'“avvenuta stipula contratto” quale fase procedurale relativa al IV trimestre 2023, precisando che l'avvio dei lavori è previsto per metà del mese di febbraio 2024;

- progetto “**Risanamento e restauro conservativo edificio via Maddalenedda 10/B**” (CUP B89B21000060001). L'intervento era originariamente destinato al risanamento di un edificio comunale sito in Via Fontana 14. Con nota del 29 marzo 2023, il Comune ha chiesto al Ministero una rimodulazione dell'originario progetto, ottenendo la autorizzazione ad intervenire su un immobile differente ubicato nella via Maddalenedda.⁹⁸ Il progetto di riqualificazione ha come obiettivo la messa in sicurezza statica dell'edificio, il restauro conservativo della facciata e la rifunzionalizzazione dei locali comunali, al fine di ospitare le funzioni di servizi locali e urbani in coerenza con le finalità del programma PINQuA, per un importo complessivo di euro 203.619,00 proveniente interamente dal finanziamento del PNRR. Con deliberazione della Giunta comunale n. 172 del 20 giugno 2023 è stato approvato il documento di indirizzo del progetto redatto dal RUP e con successiva Determinazione n. 2552 del 18 luglio 2023, è stato affidato⁹⁹ l'incarico professionale attinente ai Servizi di architettura e ingegneria per la redazione del progetto di fattibilità tecnico-economica, il progetto esecutivo, la direzione Lavori, Misura, Contabilità, C.R.E e Coordinatore Sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione. L'importo dell'affidamento diretto dei servizi è complessivamente di euro 47.570,62 (37.492,61 euro di progetto, euro 1.499,70 per Cassa ed euro 8.578,31 per IVA al 22%).

Il progetto contribuisce al target nazionale con 56,80 mq di spazio pubblico riqualificato.

In sede di riscontro istruttorio il Comune ha indicato quale fase procedurale relativa al IV trimestre 2023 la predisposizione del PFTE;

- progetto “**Edificio via Canopolo n. 9**” (CUP B89B21000020001): è destinato a riqualificare l'immobile per realizzare, oltre agli alloggi, alcuni spazi da dedicare all'erogazione di diversi Servizi Locali. Il costo totale è stato stimato in euro 1.250.000,00 così come indicato dalla delibera di Giunta n. 55 del 28 febbraio 2023, con la quale sono stati approvati i Documenti Preliminari alla Progettazione (DPP). Per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura inerenti al progetto di fattibilità tecnico economica, definitivo, esecutivo, coordinamento della sicurezza, si è proceduto con affidamento diretto tramite la richiesta di offerta (RDO) servendosi della piattaforma Sardegna CAT. Con la Determinazione n. 1887 del 1° giugno 2023, il servizio è stato affidato e consegnato d'urgenza¹⁰⁰ per complessivi euro 153.325,50 (euro 120.842,92 + Cassa al 4% + IVA al 22%) L'affidatario del servizio ha offerto un

⁹⁸ In data 29 maggio 2023 è stata inviata un'istanza di modifica della sola denominazione dell'intervento, restando invece invariati il CUP, l'importo del finanziamento e i target ad esso associati.

⁹⁹ Procedura di affidamento diretto attraverso la piattaforma SardegnaCAT.

¹⁰⁰ La consegna del servizio in via d'urgenza è stata disposta ai sensi dell'art. 8 comma 1 lett. a) della legge 120/2020.

ribasso del 10,357% sull'importo posto a base di gara quantificato in euro 134.804,64.

Il progetto contribuisce al target nazionale con n. 5 immobili di edilizia sociale e 317,09 mq di spazio pubblico riqualificato.

In sede di riscontro istruttorio il Comune ha indicato quale fase procedurale relativa al IV trimestre 2023 la predisposizione del PFTE;

- progetti "via Canopolo n. 14" (CUP B89B21000030001), "risanamento dell'edificio via Esperson n. 5-7" (CUP B89B21000070001), e "Via Delle Muraglie" (CUP B89B21000080001). I tre interventi prevedono opere di risanamento e restauro al fine di adibire i locali a progetti di Housing Sociale. Nel primo, caso il progetto si sviluppa nell'intero fabbricato, composto da 3 alloggi a destinare a sei abitanti per un totale di 450 mq. Il secondo progetto si sviluppa anch'esso sull'intero fabbricato, composto da 1 alloggio destinato a quattro abitanti, per un totale di 74 mq. Con l'ultimo intervento invece si intende destinare il fabbricato oggetto di riqualificazione ad un uso collettivo (SLU) come luogo adibito all'offerta di servizi di welfare urbano per promuovere un contesto abitativo di qualità e per rendere possibile e favorire la costruzione di una comunità di abitanti. I Documenti Preliminari alla Progettazione (DPP) sono stati approvati con la delibera di Giunta n. 55 del 28 febbraio 2023 e con successiva Determinazione n. 1888 del 1° giugno 2023 sono stati affidati, per i tre progetti in parola, i servizi di ingegneria e architettura inerenti ai progetti di fattibilità tecnico economica, definitivi, esecutivi, coordinamento della sicurezza, direzione lavori, contabilità. L'importo è stato quantificato in complessivi 131.227,14 euro, oltre oneri per Cassa al 4% e I.V.A. al 22%. Mediante procedura di affidamento diretto attraverso la piattaforma Sardegna CAT, il servizio è stato affidato per l'importo complessivo di 129.870,78 euro (+ 4.094,29 euro per Cassa al 4% e 23.419,32 euro di IVA al 22%) con ribasso del 22,00% sull'importo posto a base di affidamento.

I progetti contribuiscono complessivamente al target nazionale con n. 4 immobili di edilizia sociale e 380,04 mq di spazio pubblico riqualificato.

In sede di riscontro istruttorio il Comune ha indicato quale fase procedurale relativa al IV trimestre 2023, la predisposizione del PFTE;

- progetto "Risanamento e restauro conservativo edificio corso Vitt. Emanuele II 136" (CUP B8921000040001): si inserisce tra quelli prima descritti, in quanto anch'esso volto a realizzare un progetto di Housing Sociale che si sviluppa nell'intero fabbricato, destinando il piano I (70 mq) a servizi integrativi per l'abitare e i piani soprastanti alla realizzazione di 3 alloggi da destinare a dodici persone, per un totale di 210 mq. L'intervento era già inserito nel Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di cui alla Delibera della Giunta regionale n. 43/6 del 1° settembre 2015 e, una volta confluito nel PNRR, è stato stralciato dal Programma regionale e sostituito con nuovi interventi (d.g.r. 12/21 del 30 marzo 2023).

Con la delibera di Giunta n. 55 del 28 febbraio 2023 sono stati approvati i Documenti Preliminari alla Progettazione (DPP) e con successiva determinazione del Dirigente del Settore Unità di Progetto PINQuA n. 1885 del 1° giugno 2023, è stato affidato l'incarico professionale per il supporto al RUP per la supervisione e coordinamento della redazione del Progetto di Fattibilità Tecnico Economica, Definitivo ed Esecutivo. La procedura di affidamento diretto attivata sulla piattaforma Sardegna Cat è stata affidata per un importo di euro 5.234,37 (euro 4.985,11 oltre oneri Cassa al 4% e I.V.A. al 22%) con un ribasso del 20% sull'importo posto a base di gara pari a 6.231,39 euro).

In sede di riscontro istruttorio il Comune ha indicato quale fase procedurale relativa al IV trimestre 2023, la predisposizione del PFTE;

- Progetto **“Restauro conservativo edificio vicolo del Campanaro 1”** (CUP B21000050001). Il progetto prevede una serie di opere finalizzate al risanamento e messa in sicurezza dell'immobile. A seguito dell'approvazione del Documento di Indirizzo alla Progettazione redatto dal RUP, avvenuta con la Deliberazione della Giunta Comunale n. 172 del 20 giugno 2023, il direttore dell'Unità di progetto, tramite la piattaforma Sardegna Cat, ha provveduto con Determinazione n.3196 del 13 settembre 2023 ad affidare il servizio di ingegneria per la progettazione di fattibilità tecnico-economica e definitivo-esecutiva, direzione lavori, misure, contabilità e certificato di regolare esecuzione. L'importo complessivo dell'affidamento diretto è risultato pari a 29.945,63 euro (23.601,54 euro + 944,06 euro per Cassa e 5.400,03 euro per I.V.A. 22%) con un ribasso di 5,164% sull'importo a base di gara di 24.886,69 euro. Il progetto contribuisce al target nazionale con n. 2 immobili destinati ad edilizia sociale e 68,52 mq di spazio pubblico riqualificato.

In sede di riscontro istruttorio il Comune ha indicato quale fase procedurale relativa al IV trimestre 2023, la predisposizione del PFTE.

Completano il quadro della ristrutturazione e risanamento del quartiere storico, alcuni interventi volti a migliorare l'accessibilità attraverso interventi stradali e risistemazioni degli spazi verdi:

- progetto **“Realizzazione punti accessibili rete di trasporto locale”** “Fermate accessibili al trasporto pubblico locale (Azienda Trasporti Pubblici S.p.A.)” (CUP B81B21000830003) di importo complessivo pari ad euro 94.000 (euro 75.161 di fondi PNRR ed euro 18.839 di fondi privati). **Al 31 dicembre 2023, come dichiarato dal RUP, il progetto definitivo/esecutivo è in fase elaborazione da parte del partner ATP;**

- progetto **“Realizzazione di spazi pubblici nel centro storico di Sassari: riqualificazione spazio pubblico largo Monache cappuccine”** (CUP B85I21000040001): si prefigge la realizzazione di una piazza gradonata di raccordo tra due snodi di collegamento che includa aree verdi permeabili, percorsi pavimentati, sedute e complementi di arredo urbano, e che sia connesso con le citate vie attraverso scale e camminamenti e rampe adeguati e

inseriti in un più generale disegno di spazio pubblico. Il progetto della piazza dovrà includere aree verdi permeabili, percorsi pavimentati, sedute e complementi di arredo urbano. Con Deliberazione della Giunta Comunale n. 172 del 20 giugno 2023 è stato approvato il Documento di Indirizzo redatto dal RUP e con Determinazione n. 3084 del 6 settembre 2023 è stato affidato l'incarico professionale attinente all'architettura e l'ingegneria. Il progetto contribuisce al target nazionale con la riqualificazione di 2.296 mq di spazio pubblico. **In sede di riscontro istruttorio il Comune ha indicato quale fase procedurale relativa al IV trimestre 2023, la predisposizione del PFTE;**

- progetto **“Riqualificazione piazza I.C. San Donato via San Cristoforo”** (CUP B85I21000030001): riqualificazione dello slargo su cui si affacciano le scuole del quartiere (scuola dell'infanzia e scuola primaria dell'IC San Donato). Sulla base del Documento Preliminare alla Progettazione approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 461 del 30 dicembre 2022, il direttore dell'Unità di progetto, con determina n. 1006 del 24 marzo 2023, ha affidato il servizio di progettazione di fattibilità tecnico economica, definitiva ed esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione. La procedura negoziata è stata attivata sulla piattaforma di SardegnaCat ponendo a base di gara un importo complessivo di 100.421,64 euro¹⁰¹ (euro 79.146,94 oltre oneri previdenziali ed I.V.A. al 22%, ribasso del 10,20% sull'importo posto a base di gara pari a 88.136,90 euro). Dalla relazione del RUP si evince che nel mese di agosto 2023 era in fase di stipula la convenzione con i professionisti esterni per la redazione del PFTE e successivi livelli di progettazione e successivamente, con delibera comunale n. 235 del 3 agosto 2023 è stato approvato il PFTE. Il progetto contribuisce al target nazionale attraverso la riqualificazione di 1.943 mq di spazio pubblico. **In riscontro all'attività istruttoria il Comune ha indicato che al IV trimestre 2023 il progetto ha raggiunto la fase procedurale di “Acquisizione del progetto definitivo da sottoporre a Conferenza di Servizi”;**

- Progetto **“Sistemazione e riqualificazione della Piazza S. Antonio** (CUP B85I21000020001): sistemazione e riqualificazione della piazza con l'installazione di arredamenti, sistemazione giardini, parchi gioco e spazi pubblici all'aperto.

Con determinazione dirigenziale n. 293 del 31 gennaio 2023, il servizio di progettazione relativo all'intervento è stato aggiudicato ad un raggruppamento temporaneo di professionisti¹⁰². Poiché il Raggruppamento risultava già affidatario del progetto di sistemazione della viabilità nell'ambito dei lavori per il Centro Intermodale passeggeri insistente sulla medesima area di Sant'Antonio¹⁰³, l'Amministrazione ha ravvisato l'opportunità di invitare, con trattativa privata, il medesimo soggetto a presentare la propria offerta per

¹⁰¹ Sulla somma stimata originariamente dal RUP in euro 110.171,12 circa, oltre Cassa e I.V.A. di legge, è stato applicato d'ufficio un ribasso del 20% in linea con quanto precisato dal Consiglio di Stato, sez. V, con la sentenza n. 2094/2019.

¹⁰² Mytos Consorzio Stabile S.c.ar.l, IP ingegneria s.r.l., Milaba s.r.l.

¹⁰³ Determina n. 537 del 4 marzo 2022.

il servizio di progettazione. L'operatore economico è stato quindi selezionato in quanto ritenuto in possesso delle necessarie qualifiche e requisiti di legge e per garantire l'unitarietà della progettazione riferita a interventi destinati alla all'area di S. Antonio. Si è proceduto a pubblicare una RDO sul Portale Sardegna CAT e ad affidare il servizio per complessivi euro 85.071,35 (euro 67.048,67, oltre oneri previdenziali ed I.V.A. 22%, ribasso 36,00% rispetto all'importo posto a base di gara pari a euro 104.763,54). Il progetto contribuisce al target nazionale attraverso la riqualificazione di 8.804 mq di spazio pubblico. **In riscontro all'attività istruttoria il Comune ha riferito che al IV trimestre 2023 il progetto ha raggiunto la seguente fase procedurale "Indetta Conferenza di Servizi in data 28 novembre 2023, per progetto definitivo, tempo utile per rendere le proprie determinazioni da parte degli enti coinvolti, 28 dicembre 2023".**

In base ai dati comunicati dall'Ente con riferimento all'aggiornamento dell'impiego delle risorse finanziarie nel biennio 2022-2023, risulta che nel 2022 è stata erogata dal MIT la quota di anticipo pari a 1.478.480 euro, interamente accertata nell'anno; è stata impegnata la somma di 158.660 euro che non ha avuto, tuttavia, manifestazioni in termini di pagamento e che si riferisce ad un unico CUP concernente il restauro conservativo dell'ex hotel Turrutania da adibire a residenza e servizi. La parte di acconto non impegnata è stata destinata al FPV di spesa (6.299 euro), laddove le procedure di spesa erano state avviate, e in avanzo vincolato (1.313.521 euro) in riferimento a quei progetti senza ancora alcuna attivazione dal lato spesa. Le risorse per il 2023 si elevano a 2.484.213 euro comprensivi di 789.238 euro provenienti dal FPV di entrata e dall'utilizzo di quota parte dell'avanzo vincolato; gli impegni superano i 2 milioni, ma la spesa finale erogata si attesta a circa 346mila euro e riguarda 8 dei 14 progetti totali. Il progetto che al momento sembra presentare maggiori difficoltà riguarda il restauro di un edificio civile in vicolo del Campanaro per il quale non risulta alcuna movimentazione finanziaria dopo l'erogazione dell'anticipo nel 2022; mentre il progetto insistente sull'ex hotel Turrutania presenta la percentuale più elevata di realizzazione finanziaria con il 59% rispetto alla quota di anticipo e il 4,9% dei finanziamenti totali previsti.

Sotto il profilo dell'avanzamento procedurale, l'attività istruttoria ha evidenziato per l'80% dei progetti attivati dal Comune uno slittamento rispetto alla fase indicata per il IV trimestre 2023 nel cronoprogramma PNRR della misura, vale a dire l'avvio dei lavori.

Nonostante i progetti siano classificati sulla piattaforma ReGis come PIE (progetti in essere), i quali pertanto avrebbero dovuto presentare un vantaggio realizzativo rispetto ai nuovi interventi nativi PNRR, l'attuazione della proposta PINQuA del comune di Sassari sembra scontare già in fase di avvio tempistiche non del tutto coerenti con la stringenza del PNRR. Per la gran parte dei progetti, infatti, i documenti preliminari di programmazione sono stati approvati solo nel primo trimestre 2023, determinando conseguentemente uno slittamento delle successive fasi di affidamento della progettazione e dell'esecuzione. Le informazioni presenti in ReGis confermano tale andamento del processo attuativo, indicando per la maggior parte degli interventi la previsione di aggiudicazione dei lavori al I e al II trimestre del 2024.

Tabella 17 – Progetto PINQuA del comune di Sassari - gestione risorse finanziarie

voci contabili	B81B21000 830003	B85F21000 430001	B85I21000 020001	B85I21000 030001	B85I21000 040001	B89B21000 020001	B89B21000 030001	B89B21000 040001	B89B21000 050001	B89B21000 060001	B89B21000 070001	B89B21000 080001	B89J21000 790008	B89J21000 810001	Finanziamento pubblico complessivo
Finanziamento pubblico	75.161	6.660.450	1.947.671	1.660.000	1.120.000	1.250.000	332.000	907.638	162.000	203.619	110.000	303.381	810.000	352.956	15.894.876
di cui: finanziati PNRR	75.161	5.550.375	1.947.671	1.660.000	1.120.000	1.250.000	332.000	907.638	162.000	203.619	110.000	303.381	810.000	352.956	14.784.801
anticipazione erogata	7.516	555.038	194.767	166.000	112.000	125.000	33.200	90.764	16.200	20.362	11.000	30.338	81.000	35.296	1.478.480
Accertamenti 2022 (anche sulla base della formale deliberazione di riparto)	7.516	555.038	194.767	166.000	112.000	125.000	33.200	90.764	16.200	20.362	11.000	30.338	81.000	35.296	1.478.480
FPV Entrata 2022	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Utilizzo avanzo vincolato PNRR 2022	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale Impegni 2022	-	158.660	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	158.660
FPV di spesa 2022	-	6.299	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.299
Avanzo vincolato al 31/12/22	7.516	390.078	194.767	166.000	112.000	125.000	33.200	90.764	16.200	20.362	11.000	30.338	81.000	35.296	1.313.521
Totale pagato 2022	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Risorse 2023	67.645	516.454	592.305	119.452	43.305	416.503	110.624	302.427	-	20.397	36.053	101.703	113.098	44.248	2.484.213
Di cui: FPV Entrata 2023	-	6.299	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.299
Di cui: Utilizzo avanzo vincolato PNRR 2023	-	390.078	85.071	111.832	60.000	-	-	-	-	20.362	-	-	81.000	35.296	783.639
Totale Impegni 2023	67.645	248.723	592.305	119.452	35	416.503	110.624	302.427	-	35	36.053	101.703	32.098	8.952	2.036.555
FPV di spesa 2023	-	267.731	-	-	43.270	-	-	-	-	20.362	-	-	81.000	35.296	447.658
Avanzo vincolato al 31/12/23	7.516	-	109.696	54.168	52.000	125.000	33.200	90.764	16.200	-	11.000	30.338	-	-	529.882
Totale pagato 2023	-	327.398	16.922	30	35	-	-	30	-	35	-	-	873	671	345.993

Fonte: dati dell'Amministrazione

Sotto il profilo organizzativo e di governance, il Comune, preso atto della valenza strategica del *“Programma Innovativo Per La Qualità dell’Abitare”* e della sua complessità tecnica, ha ritenuto necessario dotarsi di competenze specifiche in materia amministrativa, contabile, statistica, tecnica e sociale. Con deliberazione n. 65 del 1° marzo 2022 della Giunta Comunale, ai sensi dell’art. 15 del Regolamento generale sull’ordinamento degli uffici e dei servizi, è stata quindi istituita l’*“Unità di Progetto”* (U.d.P.) al fine di attuare uno stretto coordinamento tra i diversi Settori comunali. Tale struttura temporanea come previsto dal Regolamento comunale, nasce per l’attuazione degli obiettivi complessi previsti dai Progetti PINQuA, da realizzarsi grazie all’apporto di competenze interdisciplinari e trasversali rispetto alle strutture organizzative permanenti. La sua operatività è stata disciplinata con il *“Piano operativo per la costituzione, l’organizzazione e il funzionamento dell’unità di progetto per l’attuazione del Programma Innovativo qualità dell’Abitare (PINQuA) – ambito centro storico”*, documento approvato con la medesima delibera di costituzione dell’Unità di progetto. Il Piano, oltre a individuare le direttrici di realizzazione dei singoli progetti, delinea anche l’organizzazione della struttura, finalizzata a garantire il raccordo con gli Uffici del Comune coinvolti nella realizzazione dei progetti e responsabile, altresì, dei principali procedimenti e atti tecnico-amministrativi funzionali all’attuazione degli interventi. Con il Decreto Sindacale n. 78 del 12 ottobre 2022, è stato nominato il responsabile dell’Unità di progetto *“PINQuA”*, mentre per la dotazione organica si è provveduto a reclutare le risorse già assegnate ad altri servizi nei quali le attività inerenti al Programma PINQuA presentavano una forte preminenza nell’organizzazione del lavoro. Alle esigenze di personale si è fatto fronte altresì con le risorse straordinarie di cui al d.l. n. 80/2021, convertito in Legge 6 agosto 2021, n. 113, come modificato dal d.l. n. 152/2021, convertito in legge 29 dicembre 2021, n. 233,¹⁰⁴ le cui modalità attuative sono state definite dalla Circolare n. 4/2022 della Ragioneria generale dello Stato. Si rammenta che detta Circolare ha

¹⁰⁴ L’art. 1, comma 1, del D.L. n. 80/2021, come modificato dal D.L. n. 152/2021 prevede che *“Al di fuori delle assunzioni di personale già espressamente previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, di seguito «PNRR», presentato alla Commissione europea ai sensi degli articoli 18 e seguenti del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR possono porre a carico del PNRR esclusivamente le spese per il reclutamento di personale specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione, nei limiti degli importi che saranno previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto. A tal fine, con circolare del Ministero dell’economia e delle finanze sono stabiliti le modalità, le condizioni e i criteri in base ai quali le amministrazioni titolari dei singoli interventi possono imputare nel relativo quadro economico i costi per il predetto personale da rendicontare a carico del PNRR. Il reclutamento è effettuato in deroga ai limiti di spesa di cui all’art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e alla dotazione organica delle amministrazioni interessate.*

precisato che rientrano tra le spese ammissibili alla rendicontazione sul PNRR tutti i costi riferiti alle attività anche espletate da esperti esterni, specificatamente destinate a realizzare i singoli progetti e che tali spese possono avere ad oggetto esclusivamente nuove assunzioni e non il finanziamento destinato a personale già incluso negli organici delle amministrazioni. Inoltre, la stessa Circolare ha individuato le percentuali massime per le spese di personale da associare ad ogni singola progettualità, nonché gli importi massimi in termini di valore assoluto. Tale importo massimo nel caso del comune di Sassari, la cui proposta di investimento è ricompresa nella fascia tra 5.000.001 e 15.000.000 di euro, equivale a 600.000,00 euro. Il Piano, al fine di garantire l'efficienza della struttura e la sua rispondenza ai bisogni operativi, è strutturato secondo canoni di massima elasticità ed in tal senso il Responsabile dell'Unità di progetto è autorizzato a modificare la struttura originaria qualora necessario, previa comunicativa all'organo di governo.

Con riferimento ad ulteriori misure organizzative adottate per fronteggiare l'aumento di attività amministrativa connessa all'attuazione dei progetti all'esame, l'Ente ha comunicato di aver fatto ricorso al supporto di personale contrattualizzato dall'Agenzia per la coesione territoriale ai sensi dell'art. 31-bis, c. 7 del d.l. n. 152/2021.

Nell'ambito dell'attività istruttoria sono state richieste, infine, informazioni relative agli adempimenti prescritti dalla convenzione stipulata con il Ministero titolare della misura. Al riguardo l'Ente ha dichiarato di aver adottato misure adeguate volte a rispettare il principio di sana gestione finanziaria, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi e della corruzione; sotto il profilo strettamente contabile ha dichiarato di aver garantito l'utilizzo di un'apposita codificazione contabile e informatizzata per tutte le transazioni relative al progetto al fine di assicurare la tracciabilità dell'utilizzo delle risorse del PNRR e che sono stati svolti sulle procedure relative a ciascun progetto i controlli di gestione e i controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale. È stata data conferma, inoltre, che in pendenza dell'erogazione delle risorse da parte del Soggetto responsabile, il Comune sarebbe comunque in grado di assicurare con risorse proprie la provvista finanziaria per fare fronte ai pagamenti conseguenti agli stati di avanzamento dei lavori.

Sulla base del riscontro fornito dall'Ente, dunque, si prende atto che i principali obblighi derivanti dalla convenzione sono stati finora adempiuti.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI

A sintesi delle analisi e degli approfondimenti condotti in relazione ai progetti PINQuA di competenza dei comuni di Olbia, Oristano, Quartu Sant'Elena e Sassari, si evidenziano alcuni aspetti, in parte già considerati nella trattazione specifica dedicata ai singoli Comuni, sui quali si ritiene opportuno richiamare l'attenzione dei ridetti Soggetti Attuatori.

1. È innanzitutto da sottolineare come le misure derogatorie introdotte dal legislatore con l'obiettivo di semplificare e accelerare le procedure amministrative relative all'affidamento dei contratti PNRR siano state ampiamente utilizzate, consentendo in non pochi casi di portare a conclusione le fasi di progettazione e di individuazione dell'affidatario dei lavori entro una finestra temporale compresa nei 12 mesi. L'esame degli aspetti procedurali connessi ai singoli progetti ha evidenziato, infatti, la netta prevalenza delle procedure in deroga, in particolare l'affidamento diretto e la procedura negoziata senza pubblicazione del bando, ai sensi dell'art. 1, comma 2 lett. a) e b) del d.l. 76/2020, trattandosi quasi esclusivamente di contratti sottosoglia.

Con riferimento in particolare alla seconda modalità di selezione del contraente, si ritiene opportuno sottolineare che l'art. 48, comma 3, del d.l. n. 77/2021¹⁰⁵ dispone che le stazioni appaltanti possano ricorrere per gli investimenti finanziati con risorse del PNRR, a procedure negoziate senza pubblicazione del bando di gara qualora ricorrano i presupposti giustificativi previsti dall'art. 63 del d.lgs. 50/2016, tra i quali assume particolare rilevanza quello indicato alla lettera c): *“nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati. Le circostanze invocate a giustificazione del ricorso alla procedura di cui al presente articolo non devono essere in alcun caso imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici.”* (ora art. 76, c. 2 lett. c) del d.lgs. n. 36/2023). L'eccezionalità della procedura è stata affermata con chiarezza dalla giurisprudenza, anche contabile, che ha posto l'accento sulla imprescindibilità di un vaglio attento del requisito dell'urgenza. Al riguardo nella delibera n. 60/2023/PREV la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha puntualizzato che *“Il ricorso a siffatta modalità di scelta del contraente presuppone, quindi, un rigoroso accertamento delle ragioni di urgenza ad esse sottese, con*

¹⁰⁵ Come modificato dall'art. 24-ter del d.l. n. 69/2023

esaustiva motivazione nell'atto indittivo della procedura (Tar Lombardia, Sez. I, 22 aprile 2021, n. 372, confermata da Cons. Stato, Sez. VI, 18 novembre 2021, n. 7725; Cons. Stato, Sez. VI, 13 giugno 2019, n. 3983; Sez. III, 18 gennaio 2018, n. 310; linee guida Anac n. 8, nonché Corte Giust. Ue, 8 aprile 2008, C-337-05).” , affermando altresì che “Il principio, non nuovo all’ordinamento, è ribadito dalla disciplina relativa ai contratti finanziati con risorse derivanti dal Pnrr o dal Pnc prevista dal d.l. n. 77/2021, che, pur mossa da finalità di semplificazione e accelerazione degli investimenti pubblici, lungi dal legittimare forme di urgenza in re ipsa, sottolinea la caratteristica dell’imprevedibilità delle circostanze e dell’urgenza qualificata al fine di legittimare il ricorso alla procedura negoziata senza bando, recando garanzie procedurali a tutela della trasparenza delle procedure e della parità di trattamento degli operatori economici.”

Si richiamano pertanto le Amministrazioni a prestare la dovuta attenzione nella predisposizione degli atti di gara, dando chiara ed esplicita evidenza dei sottostanti motivi di urgenza che determinano il ricorso alla ridetta procedura derogatoria e che non possono in alcun modo essere riconducibili ad un ritardo accumulato dall’Amministrazione nelle precedenti fasi del cronoprogramma.

2. L’ampio ricorso alle procedure accelerate e semplificate non ha tuttavia consentito al programma PINQuA della Sardegna di raggiungere, nel suo complesso, un livello di attuazione pienamente in linea con gli obiettivi previsti dal Piano nazionale e il percorso realizzativo appare procedere, pertanto, con un certo affanno, sia in termini procedurali che, di conseguenza, in termini finanziari. Al IV trimestre 2023, infatti, il cronoprogramma della misura M5C2I-2.3 prevedeva (anche se solo come step intermedio interno di controllo, non soggetto a rendicontazione) la già avvenuta conclusione della fase di aggiudicazione di tutti i contratti di appalto lavori e l’avvio della fase esecutiva. L’analisi dei singoli progetti ha evidenziato che solo il 42% degli interventi attivati si presenta sostanzialmente in linea con tale obiettivo, risultando in particolare aggiudicati i lavori o stipulati i contratti nel 33% dei casi e consegnato il cantiere o avviato il servizio nel 9% delle opere attivate. A questo quadro si accompagna conseguentemente una movimentazione delle risorse finanziarie ancora molto debole, con pagamenti che nel biennio 2022-2023 si sono attestati a poco più di 1 milione di euro, pari a circa il 18,5% degli anticipi ricevuti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel 2022.

Pur tenendo conto che la scadenza fissata al 31 dicembre 2023 non costituiva una milestone europea soggetta a rendicontazione né una milestone ITA, ma solo uno step procedurale intermedio concordato dall'Amministrazione titolare con finalità di monitoraggio, si deve richiamare l'attenzione dei Soggetti attuatori a porre in essere ogni sforzo organizzativo e amministrativo finalizzato ad assicurare l'accelerazione delle procedure attuative dei progetti e, di conseguenza, il livello di spesa annuale necessario per poter concludere le opere entro il I trimestre del 2026.

Al riguardo si sottolinea, altresì, l'importanza di una attenta e costante attività di monitoraggio sui co-finanziamenti privati. Come detto in precedenza, infatti, al PNRR è rimessa anche una funzione di catalizzatore di risorse finanziarie private che, integrando quelle comunitarie e nazionali, contribuiscono ad assicurare più agevolmente il raggiungimento degli obiettivi programmati e a generare un effetto moltiplicatore sull'economia. Seppure tali risorse non siano soggette alle rigide regole di rendicontazione che governano l'erogazione e l'impiego dei finanziamenti PNRR, la spendita delle stesse, strettamente correlata all'avanzamento procedurale e fisico della quota di interventi di competenza del partner privato, risulta funzionalmente integrata alla realizzazione del progetto nel suo complesso. **Il che richiede ai Soggetti Attuatori pubblici di esercitare un'azione di monitoraggio nonché di stimolo nei confronti dei finanziatori privati con l'obiettivo di mitigare il rischio di rallentamenti e ritardi che possano tradursi in un mancato conseguimento di milestone e target finali, cui pure le aree di intervento in partnership privata concorrono.**

3. La disamina delle singole procedure di affidamento dei contratti ha evidenziato diffusi e non marginali ribassi d'asta. Al riguardo corre l'obbligo rammentare che, come chiarito anche di recente dalla Ragioneria Generale dello Stato con la FAQ del 4 ottobre 2023, *"Per quanto concerne i contributi PNRR, fermo restando il rispetto della normativa vigente, è possibile utilizzare i ribassi d'asta non soltanto per l'aumento dei prezzi di materiali necessari alla realizzazione dell'opera ma anche per le variazioni in corso d'opera prima del collaudo"*. Le variazioni in corso d'opera per le quali è possibile utilizzare i ribassi d'asta vengono circoscritte a quelle rispondenti ai requisiti del codice dei contratti e ritenute indispensabili per il completamento del progetto. Anche le risorse aggiuntive assentite a valere sul FOI, confluendo nel finanziamento complessivo, possono generare economie connesse ai ribassi d'asta che, come previsto da ultimo dal dm Mef 10 febbraio 2023, rimangono nella disponibilità della stazione appaltante

fino al completamento degli interventi, quando eventuali risorse del Fondo risultanti eccedenti dovranno essere accantonate per essere versate all'entrata del bilancio dello Stato. **Alla luce delle descritte precisazioni si raccomanda ai Soggetti attuatori di prestare la massima attenzione nell'assicurare un utilizzo delle economie di gara aderente ai criteri sopra richiamati che contribuiscono a definire il paradigma della sana gestione finanziaria delle risorse relative all'attuazione del PNRR.**

4. Una notazione riguarda infine l'attività di implementazione della piattaforma ReGis. La Circolare n. 27 del 21 giugno 2022 della Ragioneria Generale dello Stato ha dettato le "Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR" con le quali sono state fornite indicazioni operative sulle modalità di espletamento degli adempimenti di monitoraggio attraverso il sistema ReGis che rappresenta la modalità unica attraverso cui le Amministrazioni, a livello centrale e territoriale, adempiono gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR. In particolare, la circolare precisa che *"i Soggetti Attuatori, sono responsabili della corretta alimentazione del sistema ReGis con i dati di programmazione ed attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi ai progetti di propria competenza. In particolare, provvedono, con cadenza mensile, ad aggiornare i dati registrati sul sistema e renderli disponibili per le Amministrazioni titolari delle misure ai fini delle operazioni di controllo e validazione di competenza"*. Pertanto, i Soggetti attuatori sono tenuti a registrare nella sezione di ReGis riservata ai "Progetti" tutte le informazioni concernenti l'anagrafica degli stessi, il cronoprogramma procedurale, dati di avanzamento finanziario, fisico e procedurale e quelli che comprovano il conseguimento di milestone e target associati all'intervento. Le informazioni devono essere accompagnate dalla documentazione specifica relativa a ciascuna procedura di affidamento e a ciascun atto giustificativo di spesa e di pagamento, al fine di consentire l'espletamento dei controlli amministrativo-contabili, garantendone la correttezza e l'affidabilità. Nel corredo documentale da rendere disponibile in ReGis sono compresi anche i controlli effettuati dai Soggetti Attuatori, con i relativi esiti, e gli eventuali contenziosi. È altresì richiesto l'aggiornamento almeno semestrale dei dati di realizzazione fisica e finanziaria onde renderli coerenti con la realtà operativa.

Pur prendendo atto di un progressivo miglioramento nell'adempimento degli obblighi prescritti, si riscontrano tuttora lacune informative sulla piattaforma, in particolare con riferimento all'aggiornamento dei cronoprogrammi procedurali, dei quadri economici,

degli indicatori comuni e del corredo documentale da allegare. Si raccomanda, pertanto, di prestare maggiore cura e precisione nell'attività di archiviazione digitale delle informazioni di carattere fisico, procedurale e finanziario riferite a ciascun progetto di competenza e di provvedere al loro tempestivo e costante aggiornamento.

