



MEMORIA

concernente il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77
(Governance del PNRR e prime misure
di rafforzamento delle strutture amministrative
e di accelerazione e snellimento delle procedure)

DECRETO

Semplificazioni

21 giugno 2021

L'Italia semplice, l'Italia che corre!



Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro

**Memoria concernente il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77
(Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture
amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure)**

INDICE

Premessa

Sintesi dei contenuti

Osservazioni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Sulla governance del PNRR

Sulla semplificazione dei procedimenti amministrativi

Ulteriori osservazioni di dettaglio

Premessa

Il decreto all'esame si compone di due parti distinte. La prima reca disposizioni in materia di *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza volte a regolare i compiti strategici delle Amministrazioni pubbliche centrali e periferiche nella fase di attuazione del Piano, nonché le modalità di interlocuzione fra dette Amministrazioni e le Autorità europee. In questa prima parte è descritta l'articolazione della *governance* del PNRR, se ne assegna la responsabilità di indirizzo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, istituendo una Cabina di regia, prevedendo misure sostitutive nel caso di mancato rispetto da parte delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR

La seconda parte introduce nell'ordinamento una prima serie di misure volte a rafforzare la capacità amministrativa della P.A. in vari ambiti di attività, semplificarne le procedure e il funzionamento nei principali settori coinvolti nella attuazione dei progetti contenuti nelle missioni del Piano. L'obiettivo è assicurarne la realizzazione e accelerare l'iter di realizzazione delle opere.

Il decreto-legge è costituito da 67 articoli divisi nelle due parti. L'indice è così composto:

Parte I Governance per il PNRR Titolo I Sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR

Titolo I Sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR

Titolo II Poteri sostitutivi, superamento del dissenso e procedure finanziarie

Parte II Disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure e di rafforzamento della capacità amministrativa

Titolo I Transizione ecologica e velocizzazione del procedimento ambientale e paesaggistico

Capo I Valutazione di impatto ambientale di competenza statale

Capo II Valutazione di impatto ambientale di competenza regionale

Capo III Competenza in materia di VIA, monitoraggio e interpello ambientale

Capo IV Valutazione ambientale strategica

Capo V Disposizioni in materia paesaggistica

Capo VI Accelerazione delle procedure per le fonti rinnovabili

Capo VII Efficientamento energetico

Capo VIII Semplificazione per la promozione dell'economia circolare e il contrasto al dissesto idrogeologico

Titolo II Transizione digitale

Titolo III Procedura speciale per alcuni progetti PNRR

Titolo IV Contratti pubblici

Titolo V Semplificazioni in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno

Titolo VI Modifiche alla legge 7 agosto 1990 n. 241

Titolo VII Ulteriori misure di rafforzamento della capacità amministrativa

Sintesi dei contenuti

Parte I - Governance per il PNRR

Titolo I Sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR

La parte I del decreto-legge, rubricata *Governance per il PNRR*, costruisce un sistema articolato su distinti livelli, che vede il suo coordinamento nella Cabina di regia, con i compiti e secondo la formazione "variabile" individuati all'articolo 2.

Il Titolo I (Sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR), si compone di undici articoli, nei quali sono definiti i ruoli strategici ricoperti dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, nonché le modalità di dialogo con le autorità europee.

L'articolo 1 (Principi, finalità e definizioni) reca le definizioni che vengono adottate nella prima parte del decreto, ai fini di una lettura e interpretazione chiara e univoca delle norme.

L'articolo 2 (Cabina di regia) prevede che al vertice del sistema di *governance* è collocata una **Cabina di regia** istituita presso la Presidenza del Consiglio, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e a composizione variabile, a cui partecipano i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta.

Alle sedute della Cabina di regia possono essere invitati, in dipendenza della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi, i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale, nonché i Presidenti di Regioni e delle Province autonome (con la precisazione che in quest'ultimo caso alla seduta partecipa sempre il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che può presiederla su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Il Presidente del Consiglio dei ministri può in ogni caso delegare ad un Ministro o ad un Sottosegretario di Stato lo svolgimento di specifiche attività.

In sintesi, la Cabina di regia esercita le seguenti funzioni: elabora gli indirizzi e le linee guida, effettua la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi, esamina le tematiche e gli specifici profili di criticità segnalati dai Ministri competenti, effettua il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi, riferisce alle Camere, trasmettendo una relazione semestrale (la relazione è trasmessa, per il tramite del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, anche alla Conferenza unificata).

Inoltre, la Cabina di regia promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo, assicura la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale mediante il **Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale**, istituito con il successivo articolo 3 del decreto-legge in esame, e promuove attività di informazione e comunicazione coerente con l'articolo 34 del Regolamento (UE) 2021/241. Il Regolamento citato, istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, all'articolo 34 disciplina gli obblighi di informazione, comunicazione e pubblicità in capo alla Commissione e in capo ai soggetti destinatari delle risorse finanziarie, al fine di garantire la visibilità dei finanziamenti, le azioni intraprese e i risultati.

L'articolo 3 (**Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale**) prevede l'istituzione del suddetto Tavolo permanente, con dPCm, al fine di assicurare un costante dialogo con le Parti sociali. Il Tavolo permanente ha funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR e può segnalare collaborativamente alla Cabina di regia e al Servizio centrale del MEF per il PNRR ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del Piano. Vi partecipano i rappresentanti dei diversi livelli di governo centrale e territoriale (e dei rispettivi organismi associativi: ANCI, UPI), delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca scientifica e della società civile. I componenti sono scelti secondo un criterio di maggiore rappresentatività e agli stessi non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

L'articolo 4 (**Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri**), prevede che, a supporto della Cabina di regia e del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, è istituita, con DPCM, una struttura con funzioni di **segreteria** tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, non assoggettata al regime dello *spoil system*, che opera fino al completamento del PNRR in raccordo con il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e l'Ufficio per il programma di governo. Alla segreteria tecnica è assegnato un contingente di personale, individuato tra il personale delle pubbliche amministrazioni, di società pubbliche, nonché, previa procedura comparativa, tra esperti estranei alla pubblica amministrazione. La segreteria tecnica supporta la Cabina di regia e il Tavolo permanente nell'esercizio delle rispettive funzioni, assicura alla medesima Cabina di regia un costante flusso informativo circa gli esiti dell'attività di monitoraggio demandata al MEF, individua e segnala al Presidente del Consiglio dei ministri le azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai Ministri competenti per materia, acquisisce dal Servizio centrale per il PNRR presso il MEF, le informazioni e i dati di attuazione del PNRR a livello di ciascun progetto, ivi compresi quelli relativi al rispetto della tempistica programmata e ad eventuali criticità rilevate nella fase di attuazione degli interventi, segnala al Presidente del Consiglio dei Ministri i casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi ed istruisce i procedimenti relativi all'adozione di decisioni finalizzate al superamento del dissenso.

L'articolo 5 (**Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e Ufficio per la semplificazione**), dispone (commi 1-4) che, presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, è istituita una apposita **Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione**, al fine di assicurare la celere e costante adozione degli adempimenti normativi necessari per rispettare i tempi di attuazione dei progetti del piano.

Il PNRR, nell'ambito dell'obiettivo di rafforzare le strutture della semplificazione normativa e amministrativa, ha individuato la necessità di porre un'attenzione continuativa alla semplificazione rafforzando le strutture del Dipartimento della Funzione Pubblica dedicate alla semplificazione, con il reclutamento delle necessarie professionalità. Per questo, il comma 5 prevede che l'**Ufficio per la semplificazione** operi in raccordo con l'**Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione** di cui all'articolo 1, comma 22-bis, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233 e individua i principali compiti attribuiti all' Ufficio anche in riferimento agli obiettivi del PNRR:

a) la promozione e coordinamento delle attività di rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione delle procedure complesse rilevanti ai fini del PNRR anche attraverso le task force di esperti multidisciplinari da allocare nel territorio previste;

b) la promozione e coordinamento degli interventi di semplificazione e reingegnerizzazione delle procedure e della predisposizione del catalogo dei procedimenti semplificati e standardizzati previsti nel PNRR;

c) la misurazione e riduzione dei tempi e degli oneri a carico di cittadini e imprese;

d) la promozione degli interventi normativi, organizzativi e tecnologici di semplificazione anche attraverso una Agenda per la semplificazione condivisa con le Regioni e gli Enti locali;

e) la pianificazione la verifica su base annuale degli interventi di semplificazione.

L'articolo 6 (**Monitoraggio e rendicontazione del PNRR**), prevede che presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, è istituito il **Servizio centrale per il PNRR** con il compito di garantire l'attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR. La struttura rappresenta il punto di contatto per la Commissione Europea per l'attuazione del PNRR e per i connessi adempimenti previsti dal Regolamento europeo 2021/241 ed è responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del Next Generation EU-Italia oltre che dei relativi flussi finanziari. Ad essa è affidata la gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR e il necessario supporto tecnico alle Amministrazioni centrali titolari di interventi. Il Servizio centrale per il PNRR opera in sinergia con l'**Unità di missione del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato**. Il Servizio centrale per il PNRR, l'Unità di missione e gli Ispettorati della Ragioneria Generale dello Stato sono chiamati a concorrere al presidio dei processi amministrativi e al monitoraggio, anche finanziario, degli interventi del PNRR, ciascuno per gli aspetti di propria competenza. A tal fine, si prevede un rafforzamento della struttura del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato tramite l'acquisizione di risorse di livello dirigenziale per attività di consulenza, studio e ricerca.

L'articolo 7 (**Controllo, audit, anticorruzione e trasparenza**), prevede presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) la creazione di un ufficio dirigenziale di livello non generale soggetto istituzionale che opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione delle risorse economiche destinate all'attuazione del PNRR. L'ufficio svolge attività di audit avvalendosi dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato per lo svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, prevedendosi anche il rafforzamento dell'organico del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Viene, inoltre, incaricata la società Sogei S.p.A. (*in house* del Ministero dell'economia e delle finanze) a fornire il necessario supporto tecnico e funzionale al MEF anche avvalendosi della società Studiare Sviluppo s.r.l. (anch'essa a totale partecipazione del MEF) attraverso la stipula di apposita convenzione che definisca le modalità attraverso le quali la stessa potrà reclutare esperti cui affidare le attività di supporto. È individuata la Corte dei conti come organo istituzionalmente deputato al

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. La stessa svolge, in particolare, valutazioni circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi previsti per l'attuazione del PNRR. Si prevede, infine, la possibilità per le amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PNRR di stipulare specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza con l'obiettivo di rafforzare le 4 attività di controllo in materia di prevenzione delle frodi, della corruzione, dei doppi finanziamenti pubblici di intervento e dei conflitti di interesse.

L'articolo 8 (**Coordinamento della fase attuativa**) dispone che ciascuna amministrazione titolare di interventi previsti nel PNRR provvede alle relative attività di gestione, anche finanziaria, monitoraggio, rendicontazione e controllo, a tal fine individuando la struttura competente tra quelle esistenti ovvero istituendone una *ex novo*. Per garantire la tutela effettiva degli interessi finanziari dell'Unione, come peraltro disposto dall'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241, ogni Amministrazione titolare di interventi ha la responsabilità della regolarità delle procedure e delle spese inerenti ai progetti di cui è responsabile. Pertanto, ciascuna amministrazione è tenuta a adottare tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli utilizzi indebiti delle risorse stanziati nell'ambito del PNRR, le frodi e i conflitti di interesse, nonché situazioni di doppio finanziamento pubblico degli interventi. Le Amministrazioni sono anche responsabili dell'avvio delle procedure di recupero e restituzione delle risorse indebitamente utilizzate, oggetto di frode o di doppio finanziamento. Ai fini della trasparenza e del controllo dell'utilizzo delle risorse del PNRR, è inoltre attribuito alle Amministrazioni titolari di progetto il compito di assicurare la tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile, nonché di conservare tutti gli atti e la documentazione giustificativa dell'utilizzo di dette risorse su supporti informatici adeguati, rendendoli disponibili per le attività di controllo ed audit. La struttura individuata dalle amministrazioni responsabili costituisce il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR per l'adempimento degli obblighi previsti dal Regolamento (UE) 2021/241 e, in particolare, per la presentazione alla Commissione europea delle richieste di pagamento ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2. Pertanto, la struttura invia al Servizio centrale per il PNRR i dati finanziari e di realizzazione fisica e procedurale degli investimenti e delle riforme, nonché l'avanzamento dei relativi *milestone* e *target*, tramite il sistema informatico appositamente costituito. Ai fini della corretta attuazione dei progetti, la struttura: adotta criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR; emana linee guida per assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, la regolarità della spesa ed il conseguimento dei milestone e target e di ogni altro adempimento previsto dalla normativa comunitaria e nazionale applicabile al

PNRR; svolge attività di supporto nella definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione di programmi e progetti cofinanziati ovvero finanziati da fondi nazionali, europei e internazionali; compie attività di supporto all'attuazione di politiche pubbliche per lo sviluppo, anche in relazione alle esigenze di programmazione e attuazione del PNRR. Al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi, intermedi e finali, del PNRR, i bandi, gli avvisi e gli strumenti previsti per la selezione dei singoli progetti e l'assegnazione delle risorse dovranno prevedere clausole di riduzione o revoca dei contributi in caso di mancato raggiungimento, nei tempi assegnati, degli obiettivi previsti, fino alla concorrenza delle risorse economiche previste per i singoli bandi, per lo scorrimento della graduatorie formatesi in seguito alla presentazione delle relative domande ammesse al contributo, compatibilmente con i vincoli assunti con l'Unione Europea.

L'articolo 9 (**Attuazione degli interventi del PNRR**) prevede che le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province e gli enti locali provvedono alla realizzazione operativa degli interventi del PNRR attraverso le proprie strutture o avvalendosi di soggetti attuatori esterni e hanno anche facoltà di ricorrere al supporto tecnico-operativo di società a prevalente partecipazione pubblica. Gli atti, i contratti e i provvedimenti di spesa adottati dalle Amministrazioni per l'attuazione di detti interventi sono sottoposti a ordinari controlli di legalità e amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile. Le medesime Amministrazioni assicurano la tracciabilità delle operazioni, la tenuta di una codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del PNRR; conservano gli atti e la documentazione giustificativa su supporti informatici, rendendoli disponibili per le attività di controllo e di audit.

L'articolo 10 (**Misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici**) per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici e sostenere la definizione e l'avvio delle procedure di affidamento, nonché per garantire il rispetto dei *target* e *milestone* stabiliti nell'attuazione degli interventi del PNRR e la programmazione nazionale e comunitaria 2021-2027, dispone che le amministrazioni interessate potranno avvalersi, mediante apposite convenzioni, del supporto tecnico-operativo di **società in house qualificate**, anche nelle fasi di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi. Il supporto comprende, altresì, azioni di rafforzamento della capacità amministrativa, anche mediante la messa a disposizione di **esperti particolarmente qualificati**. Nella valutazione della congruità dell'offerta, si ha riguardo all'oggetto e al valore della prestazione. Nella motivazione del provvedimento di affidamento si deve, inoltre, tenere conto dei vantaggi, rispetto al ricorso al mercato, derivanti dal risparmio di tempo e di risorse economiche. È riconosciuta anche alle Regioni e agli Enti locali la possibilità di avvalersi, per il tramite delle amministrazioni centrali dello Stato, del supporto tecnico-operativo delle società *in house* qualificate per la promozione e la realizzazione di progetti di sviluppo territoriale finanziati da fondi europei e nazionali.

L'articolo 11 (**Rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti**) in considerazione della necessità di garantire che le stazioni appaltanti dispongano degli strumenti necessari per l'attuazione degli interventi del PNRR, prevede che **Consip S.p.A.** renda disponibili alle pubbliche amministrazioni specifici contratti, accordi quadro e servizi di supporto tecnico e realizza un programma di informazione, formazione e tutoraggio nella gestione delle specifiche procedure di acquisto e di progettualità per l'evoluzione del Sistema Nazionale di *e-procurement*. Sono previste, inoltre, misure volte al rafforzamento della capacità amministrativa e tecnica delle amministrazioni, anche mediante la stipula di specifiche convenzioni con società *in house*.

Titolo II Poteri sostitutivi, superamento del dissenso e procedure finanziarie

Il **Titolo II (Poteri sostitutivi, superamento del dissenso e procedure finanziarie)**, contiene norme volte a superare eventuali inerzie e dissensi tra i diversi livelli di istituzioni coinvolte nell'attuazione del PNRR, al fine di non ostacolarne la realizzazione nelle modalità e termini previsti (artt. 12-15). L'articolo 16 è, invece, dedicato alla copertura finanziaria degli interventi disciplinati dal titolo I.

All'articolo 12 (**Poteri sostitutivi**) si prevede che, in caso di mancato rispetto da parte delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, il **Presidente del Consiglio dei ministri**, ove sia messo anche solo potenzialmente a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, su **proposta della Cabina di regia o del Ministro competente**, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione ai progetti, anche avvalendosi di società pubbliche o di altre amministrazioni specificamente indicate. Si prevede inoltre che, fermo restando l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui sopra, nei casi sopra indicati il **Ministro per gli affari regionali e le autonomie** può promuovere le opportune iniziative di impulso e coordinamento delle Regioni, Città metropolitane, Province o Comuni, anche in sede di **Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano** nonché di Conferenza Unificata. In caso di ritardi, inerzie o difformità nell'esecuzione dei progetti ascrivibili a un soggetto attuatore diverso dalle Regioni, dalle Città metropolitane, dalle Province o dai Comuni, si prevede che sia il Ministro competente a sollecitare e diffidare il soggetto inadempiente affinché questi provveda; in caso di perdurante inerzia, è il Ministro che esercita i poteri sostitutivi con le stesse modalità sopra descritte. Laddove il Ministro competente non adotti i provvedimenti sostitutivi e in tutti i casi in cui situazioni

o eventi ostativi alla realizzazione dei progetti rientranti nel piano non risultino altrimenti superabili con celerità, è previsto che, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o della Cabina di regia, il **Consiglio dei ministri** esercita i poteri sostitutivi. L'amministrazione, l'ente, l'organo, l'ufficio individuati o i commissari *ad acta* nominati nell'esercizio dei suddetti poteri sostitutivi sono, inoltre, titolari del potere di deroga, a mezzo di ordinanza motivata, ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice antimafia, dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, previa intesa con la Conferenza permanente nel caso in cui la deroga riguardi la legislazione regionale e, nel caso in cui la deroga riguardi la legislazione in materia di tutela della salute, della sicurezza e della incolumità pubblica, dell'ambiente e del patrimonio culturale, previa autorizzazione della Cabina di regia.

Si prevede, inoltre, che la Presidenza del Consiglio dei ministri e le amministrazioni centrali titolari di interventi restano estranei ad ogni rapporto contrattuale e obbligatorio discendente dall'adozione di atti, provvedimenti e comportamenti da parte dei soggetti così individuati o nominati per l'esercizio dei poteri sostitutivi. Di tutte le obbligazioni nei confronti dei terzi rispondono, infatti, con le risorse del piano o con risorse proprie, esclusivamente i soggetti attuatori sostituiti.

L'articolo 13 (**Superamento del dissenso**) disciplina un meccanismo, residuale, di superamento del dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente proveniente da un organo statale o regionale e che sia idoneo a precludere, in tutto o in parte, la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR. Nella suddetta ipotesi la questione è sottoposta con urgenza all'esame del Consiglio dei ministri, previo coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano se il dissenso proviene da un organo regionale.

L'articolo 14 (**Estensione della disciplina del PNRR al Piano complementare**) prevede che le disposizioni del decreto-legge in esame trovano applicazione anche ai progetti contenuti nel Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR.

L'articolo 15 (**Procedure finanziarie e contabili**) stabilisce le modalità afferenti alle procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR nonché talune modalità di utilizzo in deroga da parte degli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Regioni, Comuni, Province, città metropolitane, comunità montane, comunità isolate, unioni di comuni e rispettivi enti strumentali, nonché aziende speciali strumentali agli enti locali e istituzioni strumentali dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali). Vengono dettate disposizioni in materia di piano dei conti integrato per le amministrazioni centrali dello Stato.

L'articolo 16 quantifica gli oneri originati dalle disposizioni di cui alla parte I stabilendone la relativa copertura finanziaria.

Parte II - Disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure e di rafforzamento della capacità amministrativa

Titolo I Transizione ecologica e velocizzazione del procedimento ambientale e paesaggistico

Capo I Valutazione di impatto ambientale di competenza statale

L'articolo 17, (**Commissione tecnica VIA per i progetti PNRR - PNIEC**), emenda l'articolo 8 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, introducendo i seguenti elementi. Alla lettera a del comma 1 è disposta la sostituzione del precedente comma 2-bis dell'articolo 8 con un nuovo comma 2-bis il quale ora prevede: l'estensione delle competenze della Commissione VIA PNIEC anche ai progetti attuativi del PNRR e a quelli finanziati con il fondo complementare; l'innalzamento del numero massimo dei componenti della Commissione VIA PNRR-PNIEC, le quali passano dalle precedenti venti a quaranta unità, estendendone inoltre la permanenza in carica da quattro a cinque anni. Questi soggetti vengono scelti anche tra il personale delle amministrazioni statali e regionali, oltre che dal CNR, dall'SNPA, dall'ENEA e dall'ISS, ad esclusione del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche.

L'avvalimento dell'ISPRA da parte della Commissione VIA PNIEC-PNRR viene reso obbligatorio; per i procedimenti per i quali sia riconosciuto da specifiche disposizioni o intese un concorrente interesse regionale, viene previsto che all'attività istruttoria partecipi, con diritto di voto, un esperto designato dalle Regioni e dalle Province autonome interessate, individuato tra i soggetti in possesso di adeguata professionalità ed esperienza nel settore della valutazione dell'impatto ambientale e del diritto ambientale.

Alla lettera b del comma 1 è disposta l'integrazione del comma 1 del già menzionato articolo 8 del d. lgs. n. 152 nei termini che seguono.

Viene prevista che la Commissione tecnica VIA e VAS (articolo 8, comma 1) e la Commissione VIA PNRR-PNIEC (articolo 8, comma 2-bis, così come modificato), nella trattazione dei procedimenti di rispettiva competenza, **diano precedenza** ai progetti aventi un comprovato valore economico superiore a 5 milioni di euro, ovvero un incremento occupazione atteso superiore alle 15 unità di personale, nonché ai progetti cui si correlano scadenze non superiori a 12 mesi e ai progetti relativi ad impianti già autorizzati, la cui autorizzazione scade entro dodici mesi dalla presentazione dell'istanza.

L'articolo 18 (**Opere e infrastrutture strategiche per la realizzazione del PNRR e del PNIEC**), al comma 1, lettera a, numero 1 prevede che all'articolo 7-bis del d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152, il comma 2-bis è sostituito da un nuovo comma 2-bis. Esso definisce come *interventi di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti* le opere, gli impianti e le infrastrutture necessarie per realizzare i progetti strategici per la transizione energetica dell'Italia inclusi nel PNRR e a raggiungere altresì gli obiettivi definiti nel PNIEC, nonché tutte quelle opere ad essi (PNRR e PNIEC) connesse.

L'articolo 18, comma 1, lettera b si determina l'inserimento, seguitamente all'allegato I della Parte seconda del decreto, dell'allegato I-bis, il quale individua le tipologie di opere, gli impianti e le infrastrutture di cui alla precedente lettera a.

L'articolo 19, recante "**Disposizioni relative al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA e consultazione preventiva**", emenda gli articoli 19 e 20 del già menzionato decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, introducendo le seguenti modifiche:

articolo 19, comma 1, lettera a, numero 1

Al comma 4, art. 19 del già menzionato decreto legislativo) è ridotto da quarantacinque a trenta giorni il termine entro il quale, qualsiasi soggetto interessato, può presentare osservazioni all'autorità competente per quanto concerne lo studio preliminare ambientale e la relativa documentazione allegata.

articolo 19, comma 1, lettera a, numero 2

Il comma 6, articolo 19 del citato decreto legislativo viene esteso. Questo determina che sia introdotto un intervallo temporale nel quale, l'autorità competente, può chiedere chiarimenti e integrazioni al proponente al fine di non assoggettarne il relativo progetto al procedimento di VIA; in questa fattispecie, il proponente può richiedere la sospensione dei termini per un periodo non eccedente i sessanta giorni, entro i quali far pervenire all'autorità i chiarimenti e le integrazioni richiestigli.

Articolo 19, comma 1, lettera a, numero 3

Vengono introdotte ulteriori disposizioni nel comma 7 del già menzionato art. 19 relative alla disciplina sulle condizioni ambientali nella verifica di assoggettabilità a VIA; in particolare viene previsto che l'autorità competente si pronunci sulla richiesta di condizioni ambientali formulata dal proponente entro il termine di trenta giorni con determinazione positiva o negativa, escludendo ogni ulteriore interlocuzione o proposta di modifica.

Articolo 19, comma 1, lettera b

Questa disposizione modifica l'articolo 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in materia di consultazione preventiva; in particolare viene previsto che l'autorità competente trasmetta al proponente il suo parere entro trenta giorni dalla presentazione della proposta degli elaborati progettuali.

L'articolo 20 (**Nuova disciplina della valutazione di impatto ambientale e disposizioni speciali per gli interventi PNRR-PNIEC**) dispone in primo luogo la sostituzione dei commi 2 e 2-bis dell'art. 25 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 con nuovi commi; nel primo di questi si rilevano elementi di interesse.

È precisato che vengono esclusi i progetti e le opere necessarie per l'attuazione del PNIEC nella sfera dei progetti di competenza statale per i quali, l'autorità competente, propone al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'adozione del provvedimento di VIA (comma 2).

Nei casi in cui i termini per la conclusione del procedimento di VIA non siano rispettati dall'autorità competente, è disposto il rimborso automatico del cinquanta per cento dei diritti di istruttoria al proponente (comma 2-ter).

Al fine di razionalizzare i procedimenti di VIA e di autorizzazione paesaggistica, il concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura comprende l'autorizzazione paesaggistica, ove gli elaborati progettuali siano sviluppati a un livello che consenta la compiuta redazione della relazione paesaggistica (comma 2-*quinquies*).

L'articolo 21 (**Avvio del procedimento di VIA e consultazione del pubblico**), appone delle modifiche agli articoli 23 e 24 del menzionato decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; in particolare:

all'articolo 23, comma 3, viene ora previsto che i termini per lo svolgimento delle verifiche circa la completezza della documentazione ai fini della VIA divengano *perentori* per l'Autorità competente. Al contempo, i termini entro i quali la stessa autorità effettua le relative verifiche documentali connesse alla presentazione dell'istanza di VIA sono incrementati *da dieci a quindici giorni*.

Il comma 3 dell'articolo 24 è invece integrato da una nuova disposizione che prevede, per i progetti e le opere necessarie all'attuazione del PNIEC e del PNRR, un termine massimo di trenta giorni entro il quale chiunque abbia interesse può visionare via *web* il progetto e la relativa documentazione e presentare le proprie osservazioni all'autorità competente, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi.

Il comma 4 del medesimo articolo 24 è integrato da una disposizione che prevede, per i progetti e le opere necessarie per l'attuazione del PNIEC e del PNRR, qualora si fossero rese necessarie modifiche o integrazioni dei progetti o della documentazione acquisita in seguito alla procedura di consultazione pubblica o in ragione di controdeduzioni presentate dal proponente, e comunque nel termine di dieci giorni dall'accadimento delle predette fattispecie, la possibilità per l'autorità competente di stabilire un ulteriore termine non eccedente i venti giorni per la trasmissione della documentazione integrativa.

Il comma 5 dell'articolo 24 prevede ora un termine ridotto di 15 giorni (30 per le altre fattispecie) per i progetti attuativi del PNRR e del PNIEC, ovvero di quelli finanziati dal fondo complementare, entro il quale le Amministrazioni e gli enti pubblici interessati possono presentare le proprie osservazioni e trasmettere i propri pareri relativamente alle modifiche o alle integrazioni apportate agli elaborati progettuali e alla annessa documentazione da parte del proponente.

L'articolo 22 (**Nuova disciplina in materia di provvedimento unico ambientale**) dispone delle modifiche all'articolo 27 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152; in particolare:

al comma 1, nel caso di procedimenti di VIA di competenza statale, il proponente può richiedere all'autorità competente che il provvedimento di VIA sia rilasciato attraverso un procedimento unico che comprenda anche le autorizzazioni ambientali richieste per l'attuazione del progetto (le quali sono specificate nel comma 2 dell'articolo 27).

Al comma 7 del medesimo è introdotta l'indizione da parte dell'autorità competente della Conferenza dei servizi entro i quindici giorni successivi alla

verifica della completezza della documentazione relativa al provvedimento unico ambientale (PUA).

Capo II Valutazione di impatto ambientale di competenza regionale

L'articolo 23 del decreto in esame aggiunge al decreto legislativo n. 152 l'articolo 26-*bis*, ovvero la fase preliminare al provvedimento autorizzatorio unico regionale.

Questa fase preliminare sancisce al comma 1 che per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, il proponente può richiedere l'avvio di una fase preliminare finalizzata alla definizione delle informazioni da inserire nello studio di impatto ambientale, del relativo livello di dettaglio e delle metodologie da adottare per la predisposizione dello stesso nonché alla definizione delle condizioni per ottenere le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto. Il proponente trasmette all'autorità competente, in formato elettronico, i documenti richiesti dal comma 1 del decreto 26-*bis*. Il comma definisce le tempistiche e le modalità attraverso le quali avviene questa fase preliminare di valutazione. Entro cinque giorni dalla trasmissione della domanda, la documentazione di cui al comma 1 è pubblicata e resa accessibile nel sito web dell'autorità competente che comunica, per via telematica, a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati e comunque competenti a esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto, l'avvenuta pubblicazione. Contestualmente l'autorità competente indice una conferenza di servizi preliminare ai sensi con le medesime amministrazioni ed enti. Il sopracitato articolo definisce altresì l'istituzione, le modalità e le funzioni delle Conferenze di servizi preliminari. Infine, l'autorità competente, in accordo con tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati e competenti a esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto, produce delle determinazioni espresse in sede di conferenza preliminare che possono essere motivatamente modificate o integrate. Le amministrazioni e gli enti che non si esprimono nella conferenza di servizi preliminare non possono porre condizioni, formulare osservazioni o evidenziare motivi ostativi alla realizzazione dell'intervento nel corso del procedimento di cui all'articolo 27-*bis*, salvo che in presenza di elementi nuovi. Il comma 2 dell'articolo 26-*bis* stabilisce che dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 24: Provvedimento autorizzatorio unico regionale

L'articolo 24 del presente DL apporta delle modifiche all'*articolo 27 bis* del decreto legislativo 152/2006. L'articolo 27 bis viene così modificato: al comma 3, si prevede che nel caso in cui sia richiesta anche la variante urbanistica di cui all'art. 8 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, l'amministrazione competente effettui la verifica del rispetto dei requisiti per la procedibilità di detta variante entro trenta

giorni dalla pubblicazione della documentazione nel sito web dell'autorità competente

Al comma 4 viene eliminato il termine "adeguatezza" e la frase "concernenti la valutazione di impatto ambientale e, ove necessarie, la valutazione di incidenza e l'autorizzazione integrata ambientale" per dare modo di utilizzare la consultazione pubblica anche per gli altri titoli autorizzativi. Inoltre, si interviene sulla fase massima diffusione al pubblico di tutte le informazioni concernenti il procedimento specificando che, nel caso in cui il progetto comporti la variazione dello strumento urbanistico, le osservazioni del pubblico interessato riguardano anche tale variazione e, ove necessario, la valutazione ambientale strategica.

Il comma 5 dell'articolo viene sostituito con la modifica prevedendo che entro i successivi trenta giorni l'autorità competente possa chiedere al proponente eventuali integrazioni anche concernenti i titoli abilitativi che confluiscono nel provvedimento autorizzatorio unico, come indicate dagli enti e amministrazioni competenti al loro rilascio.

Altresì il comma 7 dell'articolo 27 bis viene modificato dettagliando i contenuti della determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi che costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto. Si prevede inoltre che, nel caso in cui il rilascio di singoli titoli abilitativi settoriali sia ricompreso nell'ambito di un'autorizzazione unica o in un unico atto di assenso comunque denominato, quest'ultimo confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale in luogo dei singoli titoli settoriali. Vengono introdotti altresì gli articoli *7-bis* e *7-ter*, riformulando come segue:

7-bis: introduce una verifica ex post delle condizioni prescritte in conferenza di servizi nel caso in cui la normativa di settore per il rilascio di uno o più titoli abilitativi sia richiesto un livello progettuale esecutivo oppure laddove la messa in esercizio dell'impianto o l'avvio dell'attività necessiti di verifiche, riesami o nulla osta successivi alla realizzazione dell'opera stessa.

7-ter: si prevede che, laddove uno o più titoli compresi nella determinazione motivata di conclusione della conferenza di cui al comma 7 attribuiscono carattere di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, gli stessi costituiscano variante agli strumenti urbanistici e vincolo preordinato all'esproprio, e la determinazione conclusiva della conferenza ne dà atto.

Capo III Competenza in materia di VIA, monitoraggio e interpello ambientale

L'articolo 25 (**Determinazione dell'autorità competente in materia di VIA e preavviso di rigetto**) apporta delle modifiche agli articoli 6 e *7-bis* del decreto legislativo 152/2006, come di seguito indicato. All'articolo 6 dopo il comma 6 è inserito il *6-bis* e dopo il comma 10 è inserito il *10-bis*; all'articolo *7-bis*, dopo il comma 4, sono inseriti i seguenti: *4-bis* e *4-ter*. All'articolo *7-bis* sono inserite le previsioni volte a prevedere una procedura per individuare con certezza l'autorità competente in caso di dubbi in ordine ai progetti rientranti in parte nella competenza statale e in parte nella competenza regionale. All'articolo 6 si

prevede che si apportino modifiche volte a regolare sia le ipotesi in cui l'Autorità competente coincida con l'Autorità che autorizza il progetto (in tal caso la norma prevede che la valutazione dell'impatto ambientale venga rilasciata dall'Autorità competente nell'ambito del procedimento autorizzatorio), sia l'introduzione di misure di semplificazione procedimentale, escludendo la materia dall'ambito di applicazione del c. d. preavviso di rigetto.

Con l'articolo 26 (**Monitoraggio delle condizioni ambientali contenute nel provvedimento di VIA**) si modifica l'articolo 28 del decreto n. 152/2006: al comma 2, terzo periodo, le parole "d'intesa con il proponente" sono sostituite dalle seguenti: "sentito il proponente"; al comma 2, la lettera b) è sostituita dal seguente nuovo periodo della relativa lettera: "nomina del 50 per cento dei rappresentanti del Ministero della transizione ecologica tra soggetti estranei all'amministrazione del Ministero e dotati di significativa competenza e professionalità per l'esercizio delle funzioni".

L'articolo 27 (**Interpello ambientale**) aggiunge all'articolo 3-*sexies* del decreto 152/2006 l'articolo 3-*septies*, ovvero l'interpello in materia ambientale al fine di fornire alle pubbliche amministrazioni, imprese e privati chiarimenti in ordine agli effetti che derivano dalle norme in materia ambientale, tenuto conto della complessità e dell'evoluzione nel tempo della disciplina, anche in relazione ai mutamenti del quadro normativo dell'Unione Europea.

Il comma 1 dell'articolo 3-*septies* stabilisce che le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, le province, le città metropolitane, i comuni, le associazioni di categoria rappresentate nel Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni o province autonome di Trento e Bolzano, possono inoltrare al Ministero della transizione ecologica istanze di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia ambientale. Le indicazioni fornite nelle risposte alle istanze di cui al presente comma costituiscono criteri interpretativi per l'esercizio delle attività di competenza delle pubbliche amministrazioni in materia ambientale, salvo rettifica della soluzione interpretativa da parte dell'amministrazione con valenza limitata ai comportamenti futuri dell'istante. Resta salvo l'obbligo di ottenere gli atti di consenso, comunque denominati, prescritti dalla vigente normativa. Nel caso in cui l'istanza sia formulata da più soggetti e riguardi la stessa questione o questioni analoghe tra loro, il Ministero della transizione ecologica può fornire un'unica risposta. Il Ministero della transizione ecologica pubblica le risposte fornite alle istanze di cui al presente articolo nell'ambito della sezione "Informazioni ambientali" del proprio sito istituzionale. Il comma 3 definisce che la presentazione delle istanze di cui al comma 1 non ha effetto sulle scadenze previste dalle norme ambientali, né sulla decorrenza dei termini di decadenza e non comporta interruzione o sospensione dei termini di prescrizione.

Capo IV Valutazione ambientale strategica

Con l'articolo 28 (**Modifica della disciplina concernente la valutazione ambientale strategica**) al decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, sono apportate le seguenti modifiche.

Articolo 12 (commi 1, 2, 4): per procedere alla completa dematerializzazione delle procedure viene eliminata la modalità di invio del supporto cartaceo anche nei casi di particolare difficoltà di ordine tecnico. È opportuno distinguere il rapporto preliminare riferito alla procedura di Verifica di assoggettabilità a VAS dal rapporto preliminare presentato nell'ambito del procedimento di VAS (il primo documento è funzionale a comprendere se siano presenti impatti significativi sull'ambiente e quindi se sia necessaria la sottoposizione del piano/programma a VAS, il secondo ad illustrare i contenuti che saranno inseriti nel Rapporto Ambientale). La trasmissione del rapporto avviene secondo modalità concordate caso per caso in ragione dell'opportunità e vengono eliminate le prescrizioni nella procedura di verifica di assoggettabilità a VAS.

Articolo 13: (commi 1, 5): si introduce una nuova denominazione del rapporto preliminare per distinguerlo chiaramente da quello indicato all'art. 12 comma 2 che ha altre finalità e contenuti; sono poi scanditi i termini della procedura e, in particolare, quelli relativi alla partecipazione dei soggetti competenti in materia ambientale; sono esplicitati ed integrati i documenti da presentare e la tempistica con la quale la documentazione è pubblicata e resa accessibile, ossia "immediatamente" dopo la sua acquisizione.

Articolo 14 (sostituito)

L'avviso al pubblico, che l'articolo 13 comma 5 punto e) prevede debba essere trasmesso all'autorità competente in formato elettronico, contiene almeno: denominazione del piano, proponente ed autorità precedente; data di avvenuta presentazione dell'istanza di VAS ed eventuale applicazione delle disposizioni (articolo 32); descrizione del piano e dei suoi effetti ambientali; indirizzo web e modalità di consultazione dei documenti; termini e modalità per partecipazione del pubblico; eventuale necessità della valutazione di incidenza (articolo 10, comma 3).

Entro 60 giorni dalla pubblicazione dell'avviso si possono presentare osservazioni sul piano/programma ed eventuali elementi conoscitivi e valutativi. Le procedure di deposito, pubblicità e pubblicazione eventualmente previste dalle vigenti disposizioni per i singoli piani si coordinano con quelle previste dal presente articolo e dal comma 1 articolo 15. Per un'adeguata informazione, si ritiene sufficiente la pubblicazione dell'avviso sui siti web dell'autorità competente e dell'autorità procedente.

Articolo 18: vengono trasmessi all'autorità competente i risultati del monitoraggio ambientale e le eventuali misure correttive adottate. Questa si esprime entro 30 giorni sui risultati del monitoraggio e sulle eventuali misure correttive. L'autorità competente verifica lo stato di attuazione del piano/programma, gli effetti prodotti ed il contributo dello stesso al

raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, definiti dalle strategie di sviluppo sostenibile nazionali e regionali.

Capo V Disposizioni in materia paesaggistica

All'articolo 29 (**Soprintendenza speciale per il PNRR e ulteriori misure urgenti per l'attuazione del PNRR**) istituisce presso il Ministero della cultura la Soprintendenza speciale per il PNRR, quale Ufficio di livello dirigenziale generale straordinario che sarà operativo fino al 31 dicembre 2026. Essa svolge funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici (se interessati dagli interventi previsti dal PNRR) e nella fase istruttoria si avvale anche delle Soprintendenze archeologica, belle arti e paesaggio, nei confronti delle quali (se necessario per ulteriori interventi strategici del PNRR) può esercitare poteri di avocazione e sostituzione. Il Direttore della Soprintendenza speciale è il medesimo della Direzione generale archeologica, belle arti e paesaggio del Ministero. La segreteria tecnica, oltre che da personale di ruolo del ministero, è composta anche da esperti di comprovata qualificazione professionale, l'incarico dei quali dura 36 mesi. Il presente articolo prevede un onere finanziario di 1.550.000 euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023, e 50.000 euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026.

Capo VI Accelerazione delle procedure per le fonti rinnovabili

Questa sezione riguarda i temi connessi a:

interventi localizzati in aree contermini (articolo 30),

semplificazione per gli impianti di accumulo e fotovoltaici (articolo 31),
semplificazione per gli impianti di accumulo e fotovoltaici e individuazione delle infrastrutture per il trasporto del GNL in Sardegna (articolo 32).

L'accelerazione delle procedure per le fonti rinnovabili (tra cui le azioni da implementare in aree contermini; le semplificazioni per gli impianti di accumulo e fotovoltaici; gli interventi connessi alla filiera del GNL in Sardegna);

l'efficientamento energetico (le misure di semplificazione in materia di incentivi per l'efficienza energetica e la rigenerazione urbana);

le semplificazioni per la promozione dell'economia circolare, il contrasto al dissesto idrogeologico, le opere di bonifica e gli interventi nei siti di interesse nazionale, le novazioni nelle qualifiche di rifiuto; l'economia montana e forestale; la riconversione dei siti industriali.

Al fine di accelerare il raggiungimento degli obiettivi di efficientamento energetico previsti nel PNIEC e nel PNNR (tramite l'incremento dell'uso delle fonti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili) le norme contenute nell'articolo 30 allargano la partecipazione al procedimento di cui all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 al Ministero della cultura.

Nello specifico tale procedimento di autorizzazione per la produzione di energia elettrica alimentata da fonti rinnovabili fa riferimento ai progetti aventi ad oggetto impianti alimentati da fonti rinnovabili localizzati sia in aree sottoposte a tutela sia in zone contermini ai beni sottoposte a tutela paesaggistica ai sensi

del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Secondo tali novazioni il Ministero della cultura dovrà esprimersi con un parere obbligatorio non vincolante nell'ambito di una conferenza di servizi; spirato il termine previsto per l'emanazione di tale parere, l'Amministrazione competente può procedere comunque con l'attuazione dell'istanza avanzata e il Ministero della cultura non può attivare i rimedi per le amministrazioni dissenzienti stabiliti dalle norme sul procedimento amministrativo.

Si tratta, quindi, di nuove disposizioni aventi carattere ordinamentale e di semplificazione procedimentale, che non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; le attività ivi previste a carico delle AAPP rientrano, infatti, nelle relative competenze istituzionali che potranno essere attuate con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente.

L'articolo 31 introduce alcune semplificazioni procedurali in ordine agli impianti di accumulo e fotovoltaici nel quadro delle norme volte a garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale (legge n.55/2002).

Nello specifico alcune di esse stabiliscono che la realizzazione di una specifica tipologia di impianti – ossia gli impianti di accumulo elettrolitico di tipo *stand-alone* non realizzati all'interno di centrali di produzione di energia elettrica o di impianti a fonti rinnovabili – non debbano essere sottoposti ad alcuna verifica di impatto ambientale, così come previsto per i capannoni industriali già ritenuti privi di un impatto ambientale rilevante. Permangono le disposizioni vigenti (nulla osta e autorizzazioni) in merito alla realizzazione dei capannoni e la valutazione di impatto ambientale, se prevista, per le relative ed eventuali opere di connessione alla rete elettrica di trasmissione o distribuzione.

Le successive norme prevedono ulteriori semplificazioni a tale *iter* e introducono l'estensione del procedimento già previsto per superare, nel caso di elettrodotti della rete nazionale di trasmissione, l'inerzia nei procedimenti di autorizzazione di centrali elettriche o di modifiche alle stesse (anche nei casi di realizzazione di accumuli al loro interno) qualora si verificano ritardi nell'acquisizione dell'intesa regionale.

Queste disposizioni si collegano, inoltre, ai *target* UE sul clima e l'energia fissati al 2030 che, tra gli altri, richiedono un significativo incremento delle installazioni fotovoltaiche e il mantenimento dell'attuale potenza.

Il raggiungimento di tali obiettivi nella tempistica fissata rende necessaria l'accelerazione dell'installazione degli impianti fotovoltaici. Al riguardo occorre tener conto della scarsa partecipazione degli operatori alle aste; la principale causa di questa ridotta domanda è rinvenibile nell'assenza di autorizzazioni nelle aree già beneficiarie di incentivi, che spesso coincidono con aree industriali, commerciali e produttive. I principali effetti sfavorevoli di questo fenomeno sono: la scarsità dell'offerta (che mantiene elevati i costi e le tariffe per le utenze, senza alcun margine di ribasso); gli ostacoli al raggiungimento dei *target* di consumo di energia rinnovabile; l'improduttività degli incentivi messi a disposizione.

Al fine di risolvere o, almeno contenere, tali criticità l'articolo introduce alcune semplificazioni per gli impianti fotovoltaici di medie dimensioni (fino a una potenza di dieci MW) realizzati in aree a destinazione industriale, produttiva o commerciale, per le quali già è ammesso l'accesso agli incentivi per la produzione di energia rinnovabile. Tra queste: lo snellimento delle procedure autorizzative; l'assoggettabilità alla VIA; la possibilità di poter procedere anche in assenza di piani urbanistici attuativi, dato atto che gli impianti fotovoltaici non comportano la stabile permanenza di persone (con le conseguenti esigenze di urbanizzazione). Ciò consente, da un lato, di dare maggiore certezza alla durata della procedura e, dall'altro, di assicurare la tutela ambientale, data l'estensione della VIA ad aree già destinate dagli strumenti urbanistici a consumo di suolo.

Le disposizioni successive si concentrano sul sostegno agli investimenti per la realizzazione di impianti agro-voltaici, così da incrementare l'efficienza energetica delle aree agricole italiane attraverso una più efficiente coltivazione dei terreni sottostanti le installazioni. Esse, nella prospettiva dell'attuazione della transizione *green*, introducono specifiche deroghe al divieto vigente delle installazioni a terra, già fissato nel 2012 per contrastare lo sfruttamento eccessivo dei terreni agricoli occorso nel periodo di forte sviluppo del fotovoltaico nel Paese. L'agro voltaico consente, infatti, di sfruttare in modo ottimale l'uso dei terreni agricoli, utilizzabili sia per la coltura agricola o l'allevamento sia per la produzione di energia pulita. Gli obiettivi così raggiungibili sono: l'integrazione del reddito aziendale delle imprese agricole, la riduzione fino all'azzeramento del consumo di suolo collegato all'installazione degli impianti fotovoltaici, il contrasto all'abbandono o alla dismissione dell'attività produttiva, lo sviluppo dell'economia circolare, la diffusione di modelli produttivi sostenibili sia dal punto di vista ambientale che economico.

Le semplificazioni riguardano, nello specifico, l'estensione degli incentivi (da finanziarsi con apposita voce aggiuntiva nella componente tariffaria nelle bollette elettriche) agli impianti agro voltaici virtuosi e maggiormente efficienti ed ecosostenibili, qualora il costituendo impianto fotovoltaico in ambito agricolo preveda l'adozione di soluzioni integrative con montaggio verticale dei moduli, in modo da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola, da realizzarsi contestualmente a sistemi di monitoraggio che consentano di verificare l'impatto sulle colture.

Le successive disposizioni si collegano all'*iter* di valutazione di impatto ambientale statale, estendendolo anche agli impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica con potenza complessiva superiore a dieci MW; ciò non determina, tra gli altri, nuovi e ulteriori oneri a carico della finanza pubblica poiché i costi per il funzionamento per la procedura di VIA sono posti a carico dei proponenti.

Infine, alcune norme specifiche di carattere ordinamentale e di semplificazione procedimentale riguardano: le opere e infrastrutture necessarie al *phase out* dell'utilizzo del carbone nella Regione Sardegna, nell'ottica di rilancio delle attività produttive dell'isola; la continuità e la coerenza alle norme introdotte

nel tempo in tema di procedimenti autorizzativi delle infrastrutture delle reti energetiche nazionali; l'innalzamento delle soglie di potenza degli impianti fotovoltaici nella produzione di energia da fonti rinnovabili nei regimi autorizzatori vigenti (decreto legislativo n. 387/2003), nella prospettiva di dare maggiore concretezza al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione. L'articolo 32 introduce di una serie di semplificazioni autorizzative per gli impianti di accumulo e fotovoltaici, con il fine di stimolare il rinnovamento del parco degli impianti eolici esistenti. Le nuove tecnologie consentono, infatti, l'installazione di impianti eolici più efficienti e sostenibili, che consentono di sfruttare maggiormente le potenzialità dell'energia eolica, di minimizzare l'impatto delle installazioni sul territorio, di ridurre il numero complessivo dei macchinari impiegati, di valorizzare i siti già oggetto di investimenti. Tali disposizioni riguardano la definizione di un quadro di regole chiare e uniformi e le semplificazioni autorizzative a favore di specifiche iniziative che rispettano specifici criteri ambientali/progettuali, tra cui: progetti già autorizzati, ma non ancora realizzati; progetti di *repowering*/integrale ricostruzione di impianti esistenti; progetti di *reblading* su impianti esistenti.

Capo VII Efficientamento energetico

L'articolo 33 introduce alcune modifiche, in chiave aggiuntiva, alle semplificazioni in materia di incentivi e agevolazioni per l'efficienza energetica e la rigenerazione urbana. Nello specifico esso estende l'applicazione del decreto-legge 34/2019 stabilendo che le detrazioni, le agevolazioni e i benefici fiscali (ad esempio *bonus* e *superbonus*) ivi previsti siano applicabili anche per la realizzazione degli interventi finalizzati all'eliminazione delle barriere architettoniche realizzati in concomitanza con quelli antisismici.

Con il medesimo articolo si fissano alcuni criteri affinché il meccanismo sopra descritto: a) sia più equo nel caso di organizzazioni lucrative di utilità sociale ricomprese nel perimetro di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 460/1997 (tra cui le Fondazioni che si occupano dei servizi socio-sanitari-assistenziali e esercitano la propria attività in edifici di grandi dimensioni); b) consenta il superamento delle criticità spesso incontrate nella produzione delle attestazioni richieste ai fini dell'accesso e dell'utilizzo del *superbonus* per le azioni di riqualificazione energetica e si acceleri, così, l'utilizzo essenziale per l'efficientamento energetico e antisismico.

Le disposizioni contenute negli ultimi commi prevedono, infine, l'incremento delle risorse del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica.

Capo VIII Semplificazione per la promozione dell'economia circolare e il contrasto al dissesto idrogeologico

Gli obiettivi dell'articolo 34 (**Cessazione della qualifica di rifiuto**) ricomprendono, tra gli altri, la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure da attuare in materia di *end of waste*, ossia la cessazione della qualifica di rifiuto come definita all'art. 184-ter del decreto legislativo n. 152. Tali *target* si

attagliano ai macro- obiettivi di promozione dell'economia circolare e di contrasto al dissesto idrogeologico.

In particolare, le novazioni introdotte stabiliscono che il rilascio dell'autorizzazione avvenga previo parere obbligatorio e vincolante dell'ISPRA o dell'Agenzia regionale di protezione ambientale territorialmente competente. In tal modo la valutazione viene anticipata alla procedura, al cui esito viene rilasciata l'autorizzazione da parte dell'autorità competente.

Il preventivo coinvolgimento dell'Istituto e dell'Agenzia implica che, fermo restando l'eventuale controllo a campione previsto dalla normativa vigente, si eliminino sia la successiva procedura di controllo in cui sono coinvolti i Ministeri competenti sia, qualora necessario, l'adeguamento dell'autorizzazione rilasciata alle conclusioni ministeriali.

Dal punto di vista tecnico queste novazioni non comportano, infine, ulteriori o nuovi oneri a carico della finanza pubblica, poiché si fa riferimento a compiti già in carico all'Istituto e all'Agenzia.

L'articolo 35 (**Misure di semplificazione per la promozione dell'economia circolare**) introduce una serie di misure che innovano il decreto legislativo 152/2006. Esso sono volte alla promozione dell'economia circolare e al miglioramento del ciclo di gestione dei rifiuti (anche attraverso la corretta classificazione dei rifiuti), in considerazione del nuovo piano d'azione europeo per l'economia circolare e in vista dell'implementazione del PNRR. Essi consistono, principalmente, in adeguamenti delle norme nazionali vigenti all'ordinamento europeo e/o azioni di semplificazione del quadro normativo e regolatorio, sia nazionale che di settore. Ciò anche al fine di contenere il rischio di future procedure di infrazione avviate dalle Istituzioni europee per mancato recepimento delle prescrizioni europee e, quindi, di futuri oneri a carico della finanza pubblica. Nello specifico si tratta di:

- un aggiornamento della definizione di "rifiuto urbano" che ricomprende i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti simili per natura e composizione ai rifiuti domestici. Tale precisazione si è resa necessaria al fine di rendere il termine chiaro, coerente e univoco così da ridurre la discrezionalità delle attività realizzate dagli enti locali in materia di gestione del ciclo integrato dei rifiuti (la cui portata è, invece, di livello nazionale);
- limitazioni nell'utilizzo delle ceneri vulcaniche nei cicli produttivi in sostituzione delle materie prime. Tali procedure devono avvenire mediante processi o metodi che non danneggino l'ambiente né mettano in pericolo la salute umana;
- assoggettare alla disciplina dei rifiuti gli scarti provenienti da prodotti pirotecnici, fermo restando il rinvio alla disciplina di pubblica sicurezza nel caso di articoli pirotecnici mantenenti la capacità pirotecnica (anche se scaduti e/o in disuso). Ciò al fine di: armonizzare le pertinenti norme nazionali con quelle contenute nelle direttive europee in materia di mercato interno dei prodotti pirotecnici; vigilare sui pericoli per la salute pubblica;

- estendere l'applicazione della disciplina di responsabilità estesa del produttore e riconoscere i sistemi collettivi istituiti di cui all'art. 237;
- l'implementazione del processo di recupero dove lo smaltimento si connota come operazione di scarto finale e attraverso l'adeguamento dell'attestazione volto a fissare il soggetto obbligato al rilascio dell'attestazione. Ciò al fine di garantire l'esclusione della responsabilità del produttore del rifiuto per il processo di avvio al recupero;
 - la specificazione più chiara del campo di applicazione della norma che riguarda il trasporto dei rifiuti. Nel dettaglio essa allarga il perimetro includendo anche le attività svolte dal personale sanitario al di fuori delle strutture sanitarie di riferimento (ad esempio le cliniche mobili per tamponi Covid-19 o *screening*);
 - la rettifica di puntuali errori materiali;
 - l'adeguamento dell'attività di vigilanza al contesto attuale, con particolare riferimento all'aggiornamento delle competenze di ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente);
 - la novazione del processo di trattamento "preparazione per il riutilizzo" per i rifiuti, in ordine al quale è necessario, ai fini del rispetto dei principi di trasparenza e di pubblicità, che le autorità competenti diano comunicazione degli esiti delle procedure semplificate, gestite secondo il decreto legislativo n. 152/2006;
 - la diretta applicazione della direttiva europea 2008/98/CE (come modificata dalla direttiva UE 2018/851) riguardante, tra gli altri la gerarchia dei rifiuti e la conferma del principio "chi inquina paga";
 - la specificazione del ruolo di diretta responsabilità dei produttori, attraverso la disciplina dell'obbligo - in capo ai sistemi autonomi - della comunicazione dei dati al fine di consentire alle Amministrazioni lo svolgimento delle attività di controllo e vigilanza, nonché al CONAI di predisporre, con cadenza annuale, il programma generale di prevenzione e gestione;
 - la correzione dei codici ERR al fine di rendere coerente la gestione dei rifiuti con le definizioni contenute negli atti e nelle disposizioni delle istituzioni europee: Le difformità non corrette avrebbero, infatti, reso pregiudizio per lo Stato italiano;
 - alcune puntualizzazioni collegate alla definizione dei criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*) del CSS-combustibile e la conseguente possibilità di utilizzo dello stesso come combustibile in determinati impianti produttivi. Nel dettaglio tali novazioni intendono colmare le lacune della normativa nazionale dovute alla mancata connotazione degli interventi di sostituzione dei combustibili tradizionali con CSS-Combustibile che non comportino un incremento della capacità produttiva dell'impianto o dell'installazione; ossia se essi costituiscano o meno una modifica sostanziale. Tali incertezze avevano causato, tra gli altri, lo scarso uso del CSS combustibile e un'applicazione della normativa da parte delle regioni disomogenea. Le novazioni introdotte con il presente decreto stabilisco che

l'impiego del CSS Combustibile, in alternativa degli altri combustibili e ove non comporti un incremento della capacità produttiva autorizzata dell'impianto, può avvenire qualora non costituisca una modifica sostanziale o variante sostanziale e richieda la sola comunicazione dell'intervento di modifica all'Autorità competente o il solo aggiornamento del titolo autorizzatorio.

Secondo l'analisi tecnica quanto previsto dal presente articolo non prevede nuovi e ulteriori oneri a carico della finanza pubblica poiché - escludendo le ripercussioni negative delle eventuali procedure di infrazione europea in caso di condanna - nella maggior parte di casi si tratta di norme che incidono sugli aspetti tecnici relativi agli adempimenti ambientali posti a carico di soggetti obbligati; inoltre, le Amministrazioni operano con risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili e le attività di vigilanza e controllo sono finanziate con contributi a carico dei sistemi collettivi.

L'articolo 36 (**Semplificazioni in materia di economia montana e forestale**) introduce alcune semplificazioni negli *iter* amministrativi in materia di economia montana e forestale, con particolare riferimento alle attività di manutenzione straordinaria e di ripristino delle opere storiche di sistemazione idraulica forestale in aree montane e collinari ad alto rischio idrogeologico e di frana.

Le motivazioni sottese a tali norme riguardano l'opportunità di utilizzare le tecniche più moderne e sostenibili di ingegneria naturalistica (senza l'alterazione dello stato dei luoghi nei boschi e nelle foreste) nelle azioni di manutenzione e di ripristino di manufatti già esistenti. Ciò secondo un *iter* semplificato che stabilisce l'esclusione dalle autorizzazioni paesaggistiche già avviato in passato per altri provvedimenti legislativi e regolamentari introdotti nel caso di opere minori (così esentate dalla previa autorizzazione paesaggistica).

Ulteriori norme di questo articolo stabiliscono l'assoggettamento al procedimento autorizzativo semplificato *ex* comma 9, articolo 146 del decreto legislativo 42/2004 alcuni interventi ed opere di modesta entità tra cui: a) le azioni estensive di gestione forestale sostenibile con interventi selvicolturali di prevenzione dei rischi secondo un piano di tagli dettagliato; b) la ricostituzione e restauro di aree forestali degradate o colpite da eventi climatici estremi attraverso interventi di riforestazione e sistemazione idraulica; c) le azioni di gestione forestale sostenibile e miglioramento delle caratteristiche di resistenza e resilienza ai cambiamenti climatici dei boschi rientranti nel perimetro degli atti amministrativi di cui all'articolo 136 del decreto legislativo n. 42/2004.

L'articolo in argomento non dà luogo a nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto trattasi di misure ordinarie incidenti sui meri profili endoprocedimentali dell'*iter* autorizzatorio.

L'articolo 37 riguarda le misure volte all'accelerazione delle azioni di bonifica dei siti contaminati e dei programmi di riconversione dei siti industriali,

soprattutto in vista dell'implementazione del PNRR e della candidatura di interventi aggiuntivi e/complementari al finanziamento di fondi europei. Le novazioni ivi previste consistono in norme di natura ordinamentale e in semplificazioni che, in alcuni casi colmano le lacune dell'impianto normativo e regolatorio preesistente. Nel dettaglio le modifiche apportate al decreto legislativo 152/2006 riguardano:

- le aree con destinazione agricola secondo gli strumenti urbanistici e non utilizzate con tale finalità da lungo tempo, per le quale si introduce la possibilità di applicare la disciplina introdotta con il presente decreto. Ciò con il fine di superare lo stallo nelle attività di recupero e bonifica (qualora necessaria in ipotesi di contaminazioni e presenza di agenti contaminanti) dei suoli;
- le novazioni funzionali alla realizzazione dei progetti di bonifica, con particolare riferimento alla certezza dei tempi di esecuzione e al completo espletamento delle attività necessarie alla certificazione di avvenuta bonifica (spesso interrotte per ragioni interpretative delle norme). Nello specifico: a) si propone di indicare nel provvedimento di approvazione del progetto di bonifica anche le verifiche intermedie per la valutazione dell'efficacia delle tecnologie di bonifica adottate e le attività di verifica in corso d'opera necessarie per la certificazione di avvenuta bonifica; b) si conferma in capo agli organi deputati al controllo lo svolgimento del monitoraggio sul rispetto del cronoprogramma, come indicato al momento dell'approvazione del progetto di bonifica; c) si riconducono a un unico paradigma le regole sulla certificazione di avvenuta bonifica e si rafforzano qui i poteri sostitutivi della Regione in caso di inerzia della Provincia (introducendo la previa diffida ad adempiere nel termine di trenta giorni in conformità alla giurisprudenza costituzionale); d) si estende ai siti regionali quanto già previsto per i SIN in ordine alla certificazione di avvenuta bonifica per suolo, sottosuolo e materiali di riporto una volta raggiunti gli obiettivi di bonifica, così da garantire la semplificazione delle procedure sull'intero territorio nazionale;
- l'inserimento dei progetti del PNRR tra gli interventi e le opere realizzabili nei siti interessati da bonifiche. In questa cornice e nella prospettiva di rendere fruibili i suoli per nuovi investimenti, i siti non ancora bonificati possono essere impiegati immediatamente per la realizzazione di progetti ricompresi nel PNRR. Al fine di contenere il rischio di eventuali contenziosi e stalli procedimentali, questo articolo stabilisce che anche le opere che prevedono l'occupazione permanente di suoli senza la realizzazione di scavi siano soggette alla disciplina innovata con il presente decreto (a condizione che il sito oggetto di bonifica sia già caratterizzato ai sensi della normativa vigente);
- l'estensione alle procedure di bonifica del Regolamento sulle terre e rocce da scavo per l'individuazione del fondo naturale, così da consentire lo

- “svincolo” di aree in realtà non contaminate ma caratterizzate dalla presenza naturale di determinati elementi (ad esempio l’arsenico);
- una più efficiente e spedita gestione delle acque emunte, attraverso la maggiore chiarezza delle norme e l’eliminazione dei dubbi interpretativi finora sollevati e che avevano in passato ostacolato la speditezza delle istruttorie e la celere applicazione della disciplina. Le modifiche introdotte consentono: a) di precisare che il trattamento delle acque emunte – previsto per garantire la riduzione della contaminazione in massa dei contaminanti – deve effettuarsi anche in caso di utilizzazione nei cicli produttivi in esercizio nel sito; b) di accelerare le attività di messa in sicurezza di emergenza e di prevenzione della falda, mediante il dimezzamento dei termini fissati per il rilascio dell’autorizzazione allo scarico;
 - l’incentivo per i soggetti non responsabili della contaminazione allo svolgimento delle procedure di caratterizzazione, attraverso l’introduzione di tempi certi per l’individuazione da parte della Provincia del responsabile della contaminazione. In tal modo si fornisce al soggetto interessato non responsabile della contaminazione (che ha avviato volontariamente le procedure di bonifica) lo strumento per agire in via di rivalsa nei confronti del responsabile della contaminazione. Per l’Autorità competente all’individuazione del responsabile della contaminazione si agevola il compito della Provincia poiché si prevede che essa possa concludere il procedimento - in tempi certi - utilizzando le risultanze della caratterizzazione eseguita dal soggetto non responsabile della contaminazione;
 - al fine di garantire una più rapida attuazione delle opere di bonifica questo articolo consente ai soggetti beneficiari e/o attuatori di interventi in materia di bonifica, finanziati con risorse pubbliche (fondi ordinari, FSC, PNRR), di avvalersi della società *in house* del Ministero della transizione ecologica attraverso appositi accordi sottoscritti con il Ministero medesimo;
 - l’accelerazione, la semplificazione e/o il superamento di eventuali lacune e vuoti normativi in ordine alle procedure di bonifica dei SIN. Nello specifico le novazioni interessano: a) la bonifica delle aree marine incluse nei SIN (e, qui, la definizione dei livelli di contaminazione dei sedimenti marini oltre ai quali gli interventi siano funzionali alle aree e proporzionali all’entità della contaminazione, il procedimento di approvazione del piano della caratterizzazione); b) alcune modifiche puntuali volte alla semplificazione delle procedure come l’assoggettamento del piano di caratterizzazione a una comunicazione legittimante nel rispetto delle norme tecniche adottate con decreto ministeriale, la valutazione di SNPA e ISS solo sui rischi di natura ambientale e sanitaria;); c) l’applicazione a scala pilota, in campo, di tecnologie di bonifica innovative, anche finalizzata all’individuazione dei parametri di progetto necessari per l’applicazione a piena scala, per cui si stabilisce la non assoggettabilità alla preventiva approvazione del Ministero della transizione ecologica e l’esecuzione a condizione che tale applicazione

- avvenga in condizioni di sicurezza con riguardo ai rischi sanitari e ambientali;
- il rafforzamento della capacità operativa del MITE attraverso il raccordo tra i diversi soggetti di cui il Ministero si avvale;
 - la semplificazione dell'*iter* di approvazione dei progetti di bonifica, attraverso la previsione che, qualora il progetto richieda la valutazione di impatto ambientale, l'atto di approvazione ricomprende e sostituisce tutti gli atti di assenso e comprende anche la valutazione di impatto ambientale. Il proponente del progetto deve, quindi, allegare all'istanza la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per consentire la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutti gli atti di assensi comunque denominati necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto e indicati puntualmente in apposito elenco con l'indicazione anche dell'Amministrazione ordinariamente competente;
 - la soppressione delle norme riguardanti l'autorizzazione provvisoria del Ministro all'avvio dei lavori, al fine di evitare conflitti con la pertinente direttiva europea;
 - nell'ottica della semplificazione amministrativa, l'articolo prevede l'allineamento delle modalità di approvazione dei progetti integrati previsti nell'ambito degli accordi di programma per la riconversione industriale di aree ricompresenei SIN alle modalità di approvazione già previste all'art. 252 del decreto legislativo 152/2006.
 - Quanto previsto da questo articolo non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica poiché si provvede all'attuazione delle disposizioni ivi previste le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Titolo II Transizione digitale

Questo insieme di norme riguarda direttamente il pilastro del PNRR dedicato alla transizione digitale, che pone l'interoperabilità e l'erogazione di servizi in rete al centro del processo di transizione della pubblica amministrazione, allo scopo di conseguire il pieno coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, e per tale via contribuire a determinare il livello essenziale delle prestazioni.

L'articolo 38 (**Misure per la diffusione delle comunicazioni digitali delle pubbliche amministrazioni e divario digitale**) introduce, alla lettera a, la nuova disciplina della piattaforma digitale con la quale le pubbliche amministrazioni notificano ai cittadini e alle imprese i propri atti, disciplina contenuta nel decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito nella legge 11 settembre 2020, n. 120 (si tratta di norme che facilitano il sistema vigente di notifica e la capacità della P. A. di raggiungere il destinatario, attraverso un avviso di cortesia in modalità informatica, anche per i casi - lettera b - di saturazione della casella di posta elettronica certificata o di altro servizio elettronico di recapito). Con la lettera c si

prevede che la notifica dell'avviso di avvenuta ricezione in forma cartacea avvenga mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento anziché a mezzo posta. Si introducono inoltre norme per i casi di irreperibilità assoluta del destinatario al momento della notifica, con compiti specifici per l'addetto al recapito postale anche in termini di verbalizzazione degli accertamenti svolti e del relativo esito. Disciplina dettagliata riguarda i casi di negativo esito di accertamento svolto mediante consultazione dei registri dell'anagrafe della popolazione residente e del registro delle imprese, nonché ulteriori casi in cui la mancata conoscenza della notifica dell'avviso di avvenuta ricezione da parte del destinatario sia imputabile al destinatario stesso.

Il comma 2 interviene su alcune puntuali previsioni del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 85 (CAD), prevedendo in particolare che le Linee guida ivi contenute debbano anche definire le modalità di elezione del domicilio digitale speciale previsto per i rapporti con la PA in relazione a particolari tipologie di atti, nonché la garanzia di attribuzione a ogni cittadino di un domicilio digitale, a partire da quando saranno introdotte modalità esclusivamente digitali di comunicazione fra cittadino e PA. Il comma 2, lettera a, punto 3 riguarda i casi dei cittadini che non hanno accesso al domicilio digitale per sua assenza o mancato funzionamento, casi nei quali si consentono la sottoscrizione del documento con firma autografa sostituita a mezzo stampa o l'utilizzo del contrassegno a stampa. Il punto 4 ricorda al destinatario che riceve copia analogica che tale copia è estratta da un documento "madre" informatico presso la PA competente, mentre il punto 5 contiene norme di coordinamento con il CAD. Il comma 2, lettera a, punto 6 estende la possibilità di eleggere un domicilio digitale per determinate categorie di atti rispetto alla norma attuale che prevede tale facoltà con limiti derivanti alla mancata realizzazione dell'indice nazionale dei domicilia digitali. La lettera b) del comma 2 comporta per AgID l'obbligo di garantire il progressivo allineamento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente con l'indice nazionale dei domicilia digitali. La lettera c) istituisce il Sistema di Gestione delle Deleghe dell'identità digitale presso la struttura per la transizione digitale attivata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (che si avvale a tal fine dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato), per consentire a chiunque di delegare in sicurezza l'accesso a servizi digitali e analogici a un soggetto titolare dell'identità digitale, e fa riferimento all'emanando decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per definire caratteristiche e funzionamento del Sistema di Gestione Deleghe, con particolare riferimento al rispetto della normativa in materia di trattamento dei dati personali. La lettera d) interviene sul CAD normando il caso di un cittadino che trasmette una istanza o una dichiarazione tramite il proprio domicilio digitale, in tal modo costituendo elezione di domicilio digitale per tutti gli atti a cui si riferisce quell'istanza/dichiarazione.

L'articolo 39 (**Semplificazione di dati pubblici**) alla lettera a) prevede l'integrazione dei registri di stato civile dei Comuni nell'Anagrafe nazionale della popolazione residente. La lettera b) riguarda l'integrazione delle liste elettorali

comunali nella stessa Anagrafe, in modo da consentire il controllo immediato dell'elettorato attivo e passivo. Alla lettera c) si prevede l'esenzione dell'imposta di bollo e dei diritti di segreteria sui certificati anagrafici rilasciati per via telematica, mentre alla lettera d) si rimanda a più decreti del Ministro dell'interno (d'intesa con il Ministro per l'innovazione tecnologica, il Ministro per la P.A., sentiti il Garante per la protezione dei dati personali e la Conferenza Stato-città e autonomie locali) per regolare l'aggiornamento dei servizi resi disponibili dall'Anagrafe nazionale della popolazione residente e l'evoluzione delle caratteristiche tecniche della piattaforma di funzionamento della stessa Anagrafe.

Il comma 2 dell'articolo 39 contiene disposizioni volte a semplificare i meccanismi di condivisione dei dati fra diverse Amministrazioni e a garantire l'effettiva interoperabilità, eliminando la sottoscrizione di accordi quadro quale modalità di accesso e fruizione dei dati. La disciplina relativa alla fruizione del patrimonio informativo è attribuita alle linee guida di AgiD e viene rafforzato il ruolo della Piattaforma Nazionale Digitale Dati, prevista dal CAD, che diventa lo strumento di attuazione del principio di interoperabilità, di conoscenza e utilizzo dei dati pubblici per fini istituzionali e di semplificazione degli adempimenti amministrativi. Alla lettera a) del comma 2 si stabilisce che le Amministrazioni che ricevono o trattano i dati, e non le Amministrazioni titolari dei dati, diventano titolari del trattamento e, di conseguenza, responsabili dello stesso. Alla lettera b) del comma 2 si estende, in rima applicazione, a tutte le basi di dati di interesse nazionale l'ambito di applicazione della Piattaforma Nazionale Digitale Dati. Al punto 3 della lettera b) sono previste norme in materia di standard tecnologici e di sicurezza, di accessibilità e interoperabilità della Piattaforma Nazionale Digitale Dati, mentre al punto 4 si stabiliscono modalità per la fissazione del termine da cui decorre l'obbligo delle PP. AA. e per i gestori di accreditarsi alla Piattaforma e di rendere accessibili le rispettive basi di dati. La lettera c) modifica l'elenco delle basi di dati di interesse nazionale previsto dal CAD, aggiungendovi l'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida, il sistema informativo ISEE (indicatore situazione economica equivalente), l'anagrafe dei numeri civici e strade urbane, l'indice nazionale dei domicilia digitali delle persone fisiche, dei professionisti e degli altri enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione in albi o registri. L'AgiD può aggiornare tale elenco per tener conto di obblighi comunitari e di esigenze delle Pubbliche Amministrazioni (lettera d) del comma 2). È infine soppressa la parte dell'articolo 43 del d.P.R. 20 dicembre 2000, n. 445, ove si prevedeva l'obbligo di autorizzazione per accedere agli archivi dell'Amministrazione detentrici dei dati.

L'articolo 40 (**Semplificazioni del procedimento di autorizzazione per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica e agevolazione per l'infrastrutturazione digitale degli edifici e delle unità immobiliari**), interviene sul decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 per semplificare e ridurre i termini vigenti per le procedure di segnalazione e autorizzazione ivi previste.

Al fine di abbattere i divari digitali esistenti, di favorire l'accesso a quei dieci milioni di famiglie che non usufruiscono di servizi *internet* su rete fissa e alle ulteriori 5 milioni che vi accedono ma con velocità inferiore ai 30 megabit al secondo, si introducono: un procedimento unico e semplificato, obbligo di conferenza di servizi, termini dimezzati per autorizzazioni comunque denominate di competenza di diverse amministrazioni (ivi incluse le autorizzazioni normate dal Codice dei beni culturali). Il meccanismo del silenzio assenso nell'ambito della conferenza diventa la regola, salvi i casi di tempestivo e motivato dissenso da parte di una amministrazione titolare di interessi sensibili, o di parere negativo dell'ARPA. Il termine finale di conclusione del procedimento, previsto dal Codice delle comunicazioni elettroniche (d. lgs. 259/2003) per le decisioni delle autorità competenti sulla gestione del suolo pubblico nonché sulla concessione del diritto di installare ad operatori autorizzati, è portato da 180 a 90 giorni. Ulteriori norme di dettaglio sono previste per l'operatore che presenta l'istanza (che dà notizia a tutte le amministrazioni coinvolte affinché sia nota la decorrenza del termine) e per l'obbligo dell'amministrazione precedente di comunicare entro sette giorni all'operatore dell'avvenuta formazione del silenzio assenso. L'articolo risponde all'esigenza di una disciplina semplificata per realizzare le infrastrutture indispensabili a garantire la copertura delle reti e la connettività su tutto il territorio nazionale.

Al comma 2 si disciplina la semplificazione delle procedure inerenti agli impianti radioelettrici, e si prevede che l'istanza presentata abbia valenza di domanda unica per tutti i profili e i soggetti coinvolti nel procedimento; è inoltre prevista la convocazione di una conferenza di servizi che decide entro 90 giorni, mentre entro 12 mesi vanno realizzate le attività autorizzate, pena la decadenza dell'autorizzazione. All'opposizione qualificata (articolo 14-quinquies della legge 241/1990) possono ricorrere le Amministrazioni competenti in materia di tutela della salute, ambientale o del patrimonio storico-artistico che abbiano espresso motivato dissenso in sede di conferenza di servizi.

Semplificazione analoga a quella del comma 2 è prevista in caso di infrastrutture di comunicazione elettronica che presuppongono la realizzazione di opere civili, opere di scavo o occupazione di suolo pubblico.

Al comma 4 si deroga ai regolamenti adottati dagli Enti locali stabilendo che la posa in opera di infrastrutture a banda ultra larga è effettuata con la tecnologia della micro trincea, ossia scavo e riempimento di piccole dimensioni, per la quale tecnologia non è richiesta l'autorizzazione previste dal Codice dei beni culturali: l'operatore di rete, almeno quindici giorni prima, comunica alla soprintendenza competente l'avvio dei lavori allegando la documentazione idonea a illustrare il tracciato e, in caso di interventi nei centri storici, a evidenziare le modalità di risistemazione dello spazio interessato dall'intervento.

Al fine della piena realizzazione dell'Agenda digitale italiana ed europea e degli obiettivi fissati nel PNRR, l'articolo 41 potenzia la disciplina sanzionatoria in caso di violazione degli obblighi di transizione digitale. L'articolo mira a garantire anche il coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati

dell'amministrazione statale, regionale e locale, nonché la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale. A tale fine sono attribuiti (articolo 41, comma 1) all'AgiD poteri di vigilanza, monitoraggio, verifica e controllo sulla esecuzione e il rispetto delle norme del CAD e di tutte le altre norme relative all'innovazione e alla digitalizzazione della amministrazione pubblica. Al comma 2 sono indicate le modalità che l'AgiD segue per contestare al trasgressore la violazione, inclusi i termini perentori da assegnare al trasgressore per l'adeguamento a norma del proprio comportamento, nonché gli effetti in termini di sanzione amministrativa pecuniaria, in materia di responsabilità disciplinare del dirigente e in ambito di valutazione individuale della *performance*. Da notare che le sanzioni pecuniarie sono irrogate da AgiD e che i relativi proventi sono versati in apposito capitolo in entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati a favore del 50% dell'AgiD. In caso di mancata esecuzione della normativa la struttura della presidenza del Consiglio dei ministri competente per l'innovazione tecnologica, ricevuta la segnalazione da parte dell'AgiD, diffida nuovamente l'amministrazione inadempiente e si riserva di esercitare poteri sostitutivi. Le lettere successive del comma 2 riguardano i termini e le modalità con cui le amministrazioni effettuano le migrazioni previste per consolidare e razionalizzare le infrastrutture digitali del Paese, nonché il relativo trattamento sanzionatorio.

L'articolo 42 riguarda l'implementazione della piattaforma nazionale per l'emissione e la validazione delle certificazioni verdi *covid-19*, prevista dalla proposta di Regolamento europeo 17 marzo 2021. Per attuare la proposta e rendere operativa la certificazione occorre attivare una piattaforma nazionale che garantisca l'emissione e la verifica delle certificazioni *covid*. La norma chiarisce che la piattaforma utilizzerà l'infrastruttura del "sistema tessera sanitaria" e sarà realizzata e gestita da SOGEI S.p.A. per conto del Ministero della salute, e consente di superare i dubbi sollevati dal Garante per la protezione dei dati personali circa la titolarità del loro trattamento. Al comma 2 si specifica le modalità con le quali la certificazione verde sarà resa disponibile al cittadino. Al comma 3, al fine di evitare una discriminazione delle persone che non dispongono di identità digitale, è previsto che le regioni trasmettano alla piattaforma di cui al comma 1 - sempre tramite il "sistema tessera sanitaria" - i contatti degli individui che hanno ricevuto almeno la prima dose di vaccino, in modo che ogni interessato riceva via telefono un codice per acquisire la propria certificazione accedendo alla piattaforma.

L'articolo 43 (**Disposizioni urgenti in materia di digitalizzazione e servizi informatici del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili**) è rivolto al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, a favorire la sinergia fra processi istituzionali che afferiscono allo stesso ambito, favorendo interventi di consolidamento delle infrastrutture, di razionalizzazione dei sistemi informativi e l'interoperabilità delle banche dati e prevedendo che il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile possa

avvalersi, mediante specifica convenzione, di SOGEI S.p.A. per il raggiungimento dei propri obiettivi istituzionali e per la realizzazione di programmi che prevedano l'utilizzo di piattaforme informatiche.

Titolo III Procedura speciale per alcuni progetti PNRR

L'articolo 44 (**Semplificazioni procedurali in materia di opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto**) interviene con un procedimento *ad hoc* creato specificamente per realizzare gli obiettivi del PNRR, e rivolto alla struttura tecnica del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile deputata a rilasciare le valutazioni di natura tecnica sui progetti inerenti la realizzazione delle opere pubbliche e le relative autorizzazioni. L'articolo prevede l'ambito oggettivo di applicazione di tale procedura speciale, che vale esclusivamente per un elenco tassativo di opere contenuto nell'allegato B del decreto in esame. I commi 1, 2 e 3 tracciano la disciplina della procedura, con riferimento alle competenze del Consiglio superiore dei lavori pubblici (parere da esprimere entro 30 giorni dal ricevimento del progetto di fattibilità tecnica ed economica, termine di 20 giorni per il parere sul progetto modificato, silenzio valido come parere positivo), verifica preventiva dell'interesse archeologico, VIA e conferenza di servizi in forma semplificata, effetti della determinazione conclusiva della conferenza ai fini della localizzazione dell'opera, della conformità urbanistica e paesaggistica e nel caso di varianti del progetto.

Il comma 5 prevede le deroghe alla disciplina ordinaria in caso di espressione di pareri qualificati non favorevoli (intervento del Comitato speciale del Consiglio dei lavori pubblici). Al comma 6 è disciplinata una procedura innovativa rispetto alla vigente normativa generale sul procedimento amministrativo e rispetto alla disciplina dei procedimenti di settore

L'articolo 45 istituisce presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici, un Comitato speciale, operante fino al 31 dicembre 2026, allo scopo di garantire la razionale e celere gestione delle risorse finanziarie derivanti dal PNRR. L'articolo ai commi 1 e 2 stabilisce la composizione del Comitato speciale, al comma 3 le modalità di nomina, la durata degli incarichi e le rispettive indennità e al comma 4 istituisce una struttura di supporto presso il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, con compiti istruttori e con la possibilità di avvalersi di società controllate dallo Stato specializzate in progettazione e realizzazione di opere pubbliche.

All'articolo 46 sono introdotte norme che modificano la disciplina del dibattito pubblico. Si demanda a un decreto del Ministro delle infrastrutture l'individuazione delle soglie dimensionali delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico, quando siano inferiori a quelle previste dalla normativa contenuta nell'allegato 1 del d.P.C.M 10 maggio 2018, n. 76, mentre per le opere elencate nell'Allegato B al decreto in esame si stabilisce che tutti i termini ordinari, previsti dal richiamato decreto n. 76, siano dimezzati, e che in caso di previsione dell'obbligo di dibattito pubblico la stazione appaltante avvii il procedimento contestualmente alla trasmissione del progetto di fattibilità

al Consiglio superiore dei lavori pubblici per acquisirne il parere. Norme di dettaglio orientate alla accelerazione delle procedure sono inoltre previste in caso di restituzione del progetto e in merito agli esiti del dibattito pubblico e all'esercizio del potere sostitutivo da parte di una commissione nazionale per il dibattito pubblico. Il comma 6 prevede che: il progetto sia trasmesso, unitamente alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi e alla relativa documentazione, al Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici entro cinque giorni dalla conclusione della conferenza di servizi. In caso di determinazione non assunta all'unanimità, la documentazione deve essere "opportunamente integrata" con la partecipazione dei rappresentanti delle amministrazioni che hanno espresso il dissenso e di tutte le altre amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza.

Decorsi quindici giorni, il Comitato speciale adotta una decisione motivata, che deve essere comunicata immediatamente alla stazione appaltante, con la quale individua le eventuali integrazioni e modifiche al progetto di fattibilità tecnico-economica che si rendessero necessarie all'esito delle prescrizioni e dei pareri acquisiti in sede di conferenza di servizi. In caso di determinazione conclusiva della conferenza non unanime assunta sulla base delle posizioni prevalenti, il medesimo Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici individua le integrazioni e modifiche occorrenti per pervenire -in attuazione del principio di leale collaborazione- a una soluzione condivisa e sostituisce la determinazione della conferenza con i medesimi effetti. In relazione alle integrazioni ovvero alle modifiche apportate da parte della Comitato speciale è acquisito, ove necessario, il parere dell'autorità che ha rilasciato il provvedimento di VIA, che si esprime entro venti giorni dalla richiesta e, in tal caso, il Comitato speciale adotta la determinazione motivata entro i successivi dieci.

Ove non si pervenga ad una soluzione condivisa ai fini dell'adozione della determinazione motivata ed esclusivamente in presenza di dissensi qualificati, il Comitato speciale, entro tre giorni dalla scadenza del termine dei quindici giorni allo stesso assegnato per l'espressione del parere in tale seconda fase conclusiva, demanda la risoluzione della questione al Consiglio dei ministri.

La deliberazione del Consiglio dei ministri produce gli stessi effetti scaturenti da una decisione assunta dalla conferenza di servizi. Alle riunioni del Consiglio dei ministri possono partecipare, senza diritto di voto, i Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate.

Titolo IV Contratti pubblici

L'articolo 47 (**Pari opportunità, generazionali e di genere, nei contratti pubblici PNRR e PNC**) introduce misure funzionali all'inserimento al lavoro di donne e giovani, prevedendo che le aziende che occupano un numero pari o superiore a quindici dipendenti, qualora risultino affidatarie dei contratti di appalto relativi a opere che rientrino nel PNRR presentano un rapporto sulla situazione del personale in riferimento all'inclusione delle donne nelle attività e nei processi aziendali. Le stazioni appaltanti prevedono, nei bandi di gara, negli avvisi e negli

inviti, specifiche clausole dirette all'inserimento, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, la parità di genere e l'assunzione di giovani, con età inferiore a trentasei anni, e donne. In particolare, Per le aziende, anche di piccole dimensioni (con almeno 15 dipendenti), che partecipano alle gare di appalto o che risultano affidatarie dei contratti, si prevede l'obbligo di consegnare una relazione sulla situazione del personale maschile e femminile (commi 2 e 3). In particolare, per le aziende pubbliche e private che occupano più di cento dipendenti - che in base alla normativa vigente (di cui all'art. 46 del decreto legislativo 198/2006) almeno ogni due anni devono redigere un rapporto sulla situazione del personale maschile e femminile - l'obbligo di presentare copia dell'ultimo rapporto interviene, a pena di esclusione, al momento della presentazione della domanda di partecipazione o dell'offerta (comma 2). L'azienda deve inoltre: attestare che tale copia sia conforme al rapporto già presentato agli organismi individuati dalla normativa vigente (rappresentanze sindacali aziendali e consigliera e consigliere regionale di parità); attestare la contestuale trasmissione del rapporto ai suddetti organismi, qualora tale trasmissione non sia avvenuta nei termini previsti dal richiamato articolo 46 del decreto legislativo 198/2006, fissato, in via generale, al 30 aprile dell'anno successivo alla scadenza di ciascun biennio e prorogato al 30 giugno 2020 per il biennio 2018-2019 in ragione dell'emergenza da Covid-19). Sul punto, la Relazione illustrativa allegata al provvedimento specifica che la sanzione dell'esclusione è applicata unicamente all'operatore economico che non rediga il rapporto o non lo consegni al momento della presentazione dell'offerta, e non anche nel caso in cui il rapporto sia stato redatto in ritardo. La violazione del suddetto obbligo determina l'applicazione delle penali previste dal contratto di appalto - commisurate alla gravità della violazione e proporzionali rispetto all'importo del contratto o alle prestazioni del contratto (nel rispetto dell'importo complessivo previsto dall'articolo 51 del presente decreto, alla cui scheda di lettura si rimanda) -, nonché l'impossibilità per l'operatore economico di partecipare, in forma singola ovvero in raggruppamento temporaneo, per un periodo di dodici mesi, ad ulteriori procedure di affidamento afferenti gli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR o del Fondo nazionale per gli investimenti complementari (comma 6, secondo periodo). Gli operatori economici diversi da quelli suddetti e che occupano un numero pari o superiore a quindici dipendenti e inferiore a cento - che quindi in base al più volte richiamato articolo 46 del codice delle pari opportunità non sono tenuti a redigere il predetto rapporto - devono presentare alla stazione appaltante, entro sei mesi dalla conclusione del contratto, una relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile avente contenuto analogo a quello del rapporto biennale che deve essere redatto dalle aziende con oltre cento dipendenti (comma 3). Come specificato dalla Relazione illustrativa allegata al provvedimento, la disposizione in commento limita tale obbligo al solo aggiudicatario, considerato che tali operatori economici non sono tenuti a

redigere il rapporto di genere. La relazione di genere è trasmessa altresì alle rappresentanze sindacali aziendali e alla consigliera e al consigliere regionale di parità. In caso di inadempimento di tale obbligo si applicano le penali previste dai contratti di appalto (comma 6, primo periodo). I rapporti e le relazioni previste dai commi 2 e 3 sono pubblicati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente" e comunicati alla Presidenza del Consiglio dei ministri ovvero ai Ministri o alle Autorità delegati per le pari opportunità e della famiglia e per le politiche giovanili e il servizio civile universale. (comma 9). Con riguardo alle clausole di priorità per giovani e donne e obbligo di assunzione. Si dispone che le stazioni appaltanti inseriscano nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti specifiche clausole dirette all'inserimento - come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta - di criteri volti a promuovere l'imprenditoria giovanile, la parità di genere e l'assunzione di giovani con età inferiore a trentasei anni e di donne di qualsiasi età (comma 4, primo periodo). Salvo il ricorrere di determinate circostanze (di cui al comma 7 - vedi infra), requisito necessario dell'offerta è l'assunzione dell'obbligo da parte dell'offerente di assicurare all'occupazione giovanile e femminile una quota pari almeno al 30 per cento delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali (comma 4, terzo periodo). Le stazioni appaltanti possono escludere l'inserimento nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti di tale clausola che obbliga all'assunzione della suddetta percentuale di giovani e donne, o stabilire una quota inferiore, dandone adeguata e specifica motivazione, se l'oggetto del contratto, la tipologia o la natura del progetto o altri elementi puntualmente indicati ne rendano l'inserimento impossibile o contrastante con obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche (comma 7). Viene, infine, specificato che il contenuto di tali clausole è determinato tenendo conto di diversi elementi, tra cui i principi di libera concorrenza, proporzionalità e non discriminazione, l'oggetto del contratto, la tipologia del singolo progetto in relazione ai profili occupazionali richiesti, i principi dell'Unione europea e gli indicatori degli obiettivi attesi in termini di occupazione femminile e giovanile al 2026. Attraverso le predette clausole, le stazioni appaltanti inseriscono nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, oltre ai requisiti necessari dell'offerta, ulteriori misure premiali che possono prevedere l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato che (comma 5): - nei tre anni antecedenti la data di scadenza del termine di presentazione delle offerte, non risulti destinatario di accertamenti relativi ad atti o comportamenti discriminatori connessi a motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica, di religione, di età, di sesso, di orientamento sessuale, di handicap o a convinzioni personali (*ex* articoli 44 del decreto legislativo 286/1998, 4 del decreto legislativo 215/2003, 4 del decreto legislativo 216/2003, 3 della legge 67/2006 e 55-*quinquies* del decreto legislativo 198/2006) o al mancato rispetto del divieto di licenziamento per causa di matrimonio o per gravidanza e maternità (*ex* articolo 54 del decreto legislativo

151/2001 che vieta il licenziamento dall'inizio della gravidanza al termine del congedo obbligatorio di maternità); - utilizzi o si impegni ad utilizzare specifici strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro per i propri dipendenti, nonché modalità innovative di organizzazione del lavoro; - si impegni ad assumere, oltre alla soglia minima percentuale prevista come requisito di partecipazione, giovani, con età inferiore a trentasei anni, e donne per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali; abbia, nell'ultimo triennio, rispettato i principi della parità di genere e adottato specifiche misure per promuovere le pari opportunità generazionali e di genere, anche tenendo conto del rapporto tra uomini e donne nelle assunzioni, nei livelli retributivi e nel conferimento di incarichi apicali; - abbia presentato o si impegni a presentare per ciascuno degli esercizi finanziari ricompresi nella durata del contratto di appalto una dichiarazione volontaria di carattere non finanziario sulla sostenibilità sociale e ambientale dei processi produttivi (ex art. 7 del decreto legislativo 254/2016) Si ricorda che il decreto 254/2016 ha introdotto l'obbligo di redigere e pubblicare una dichiarazione di carattere non finanziario (Dnf) per gli enti di interesse pubblico di grandi dimensioni. La Dnf deve contenere per ogni esercizio finanziario informazioni relative ai temi ambientali, sociali, attinenti al personale, al rispetto dei diritti umani e alla lotta contro la corruzione attiva e passiva, volte ad assicurare la comprensione dell'attività di impresa, del suo andamento, dei suoi risultati e dell'impatto dalla stessa prodotta. Ai sensi del citato articolo 7 del decreto legislativo 254/2016, i soggetti non obbligati possono, su base volontaria, redigere e pubblicare dichiarazioni individuali o consolidate non finanziarie e apporre su dette dichiarazioni la dicitura di conformità al suddetto decreto legislativo. Si prevede, infine, la possibilità che le modalità e i criteri applicativi delle misure previste dalla disposizione in commento, nonché le misure premiali e la predisposizione di modelli di clausole da inserire nei bandi di gara (differenziate per settore, tipologia e natura del contratto o del progetto) siano definite con linee guida del Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero dei Ministri o delle Autorità delegati, da adottarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legge in esame (ossia entro il 31 luglio 2021).

La disposizione recata dall'articolo 48 (**Semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC**) fa riferimento agli interventi pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea; l'articolo prevede, al comma 1, in relazione alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, prevede l'applicazione delle disposizioni semplificate di cui al Titolo V del decreto in esame e di quanto previsto nei commi di seguito illustrati. Il comma 2 stabilisce che, per ogni procedura è nominato, un responsabile unico del procedimento che, con propria determinazione adeguatamente motivata, valida e approva ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto, anche in corso d'opera, fermo

restando quanto previsto dall'articolo 26, comma 6, del decreto legislativo n. 50 del 2016 (cosiddetto codice degli appalti). A tale proposito si ricorda che il citato articolo 26, comma 6, del codice degli appalti prevede che l'attività di verifica è effettuata dai seguenti soggetti: a) per i lavori di importo pari o superiore a venti milioni di euro, da organismi di controllo accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020; b) per i lavori di importo inferiore a venti milioni di euro e fino alla soglia di cui all'articolo 35 del medesimo codice degli appalti, dai soggetti che dispongano di un sistema interno di controllo di qualità ovvero dalla stazione appaltante nel caso in cui disponga di un sistema interno di controllo di qualità; c) per i lavori di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35 del codice degli appalti e fino a un milione di euro, la verifica può essere effettuata dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti ove il progetto sia stato redatto da progettisti esterni o le stesse stazioni appaltanti dispongano di un sistema interno di controllo di qualità ove il progetto sia stato redatto da progettisti interni; per i lavori di importo inferiore a un milione di euro, la verifica è effettuata dal responsabile unico del procedimento. Il comma 3 prevede che le stazioni appaltanti possano ricorrere alla procedura di cui all'articolo 63 del citato decreto legislativo n. 50 del 2016 per i settori ordinari, e di cui all'articolo 125, per i settori speciali (articoli del codice degli appalti che prevedono l'utilizzo della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara), nella misura strettamente necessaria, quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, non imputabili alla stazione appaltante, l'applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie può compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione di cui al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nonché al Piano nazionale per gli investimenti complementari al medesimo PNRR e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea. Il comma 4, in relazione alle procedure afferenti agli investimenti pubblici individuati al comma 1 dell'articolo in questione (opere relative al PNRR o al PNC), prevede che, in caso di impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento si applichino le disposizioni del codice del processo amministrativo concernenti le controversie relative alle infrastrutture strategiche. Il comma 5 stabilisce che è ammesso l'affidamento di progettazione ed esecuzione dei relativi lavori anche sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica di cui al codice degli appalti. L'affidamento, pertanto, avviene mediante acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta ovvero, in alternativa, mediante offerte aventi a oggetto la realizzazione del progetto definitivo, del progetto esecutivo e il prezzo. In entrambi i casi, l'offerta relativa al prezzo indica distintamente il corrispettivo richiesto per la progettazione definitiva, per la progettazione esecutiva e per l'esecuzione dei lavori. In ogni caso, alla conferenza di servizi indetta ai fini dell'approvazione del progetto definitivo partecipa anche l'affidatario dell'appalto, che provvede, ove necessario, ad adeguare il progetto alle eventuali prescrizioni susseguenti ai pareri resi in sede di conferenza di servizi. A tal fine, entro cinque giorni dall'aggiudicazione ovvero dalla presentazione del progetto

definitivo da parte dell'affidatario, qualora lo stesso non sia stato acquisito in sede di gara, il responsabile unico del procedimento avvia le procedure per l'acquisizione dei pareri e degli atti di assenso necessari per l'approvazione del progetto. Il comma 6 prevede che le stazioni appaltanti nel procedere agli affidamenti di cui al comma 1, possano prevedere, nel bando di gara o nella lettera di invito, l'assegnazione di un punteggio premiale per l'uso nella progettazione dei metodi e strumenti elettronici specifici Tali strumenti utilizzano piattaforme interoperabili a mezzo di formati aperti non proprietari, al fine di non limitare la concorrenza tra i fornitori di tecnologie e il coinvolgimento di specifiche progettualità tra i progettisti. Da ultimo, con il comma 7, si introducono ulteriori misure di semplificazione procedurale in relazione al parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici previsto dalla normativa vigente. A tal fine, il parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici è reso esclusivamente sui progetti di fattibilità tecnica ed economica di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo pari o superiore ai 100 milioni di euro.

L'articolo 49 (**Modifiche alla disciplina del subappalto**) introduce modifiche alla disciplina del subappalto, suddivise tra modifiche di immediata vigenza e modifiche con efficacia differita a decorrere dal 1° novembre 2021. Il comma 1 reca modifiche con immediata vigenza dalla data di entrata in vigore del decreto, volte a disporre che, fino al 31 ottobre 2021, in deroga all'articolo 105, commi 2 e 5, del Codice dei contratti pubblici, il subappalto non può superare la quota del 50 per cento dell'importo complessivo del contratto, sopprimendo conseguentemente l'articolo 1, comma 18, primo periodo, del decreto-legge n. 32/2018 (cd. decreto sblocca cantieri) - il quale, fino al 30 giugno 2021, aveva fissato al 40 per cento detto limite - nonché a modificare l'articolo 105 del Codice al fine di: - prevedere che non può essere affidata a terzi l'integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto e la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative al complesso delle categorie prevalenti e dei contratti ad alta intensità di manodopera; - sopprimere la previsione secondo cui il ribasso non può essere superiore al venti per cento; - riferire direttamente al subappaltatore l'obbligo di garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto; - stabilire l'obbligo per il subappaltatore di riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti. Il comma 2 apporta una serie di novelle all'articolo 105 del Codice destinate ad entrare in vigore dal 1° novembre 2021, volte a: - eliminare per il subappalto il limite del 30 per cento (anche per le opere per le quali non è ammesso l'avvalimento); - affidare alle stazioni appaltanti il compito di indicare nei documenti di gara, previa adeguata motivazione nella determina a contrarre, eventualmente avvalendosi del parere delle Prefetture competenti, le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di

appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario in ragione delle specifiche caratteristiche dell'appalto, dell'esigenza di rafforzare il controllo delle attività di cantiere e dei luoghi di lavoro e di garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori, ovvero di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, a meno che i subappaltatori siano iscritti nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori di cui al comma 52 dell'articolo 1 della legge n. 190/2012 ovvero nell'anagrafe antimafia degli esecutori; - prevedere la responsabilità in solido tra contraente generale e subappaltatore nei confronti della stazione appaltante in relazione alle prestazioni oggetto del contratto di subappalto. Il comma 3 detta disposizioni rivolte alle amministrazioni competenti al fine di assicurare la piena operatività della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e di disporre l'adozione da parte delle stesse amministrazioni del documento relativo alla congruità dell'incidenza della manodopera e del regolamento che individua le diverse tipologie di attività suscettibili di infiltrazione mafiosa nell'attività di impresa. Il comma 4 autorizza infine la spesa di 1 milione di euro per l'anno 2021 e di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026 per garantire la piena operatività e l'implementazione della banca dati nazionale dei contratti pubblici e provvede alla copertura dei relativi oneri.

L'articolo 51 (**Modifiche al decreto-legge n. 76 del 2020**) prevede una serie di modifiche al decreto-legge n. 76 del 2020, cosiddetto decreto-legge "semplificazioni". In particolare, il comma 1: lettera a), prevede la modifica dell'articolo 1 del citato decreto-legge, al fine di prorogare dal 31 dicembre 2021 al 30 giugno 2023 le procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici durante il periodo emergenziale in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia previste dall'articolo 1, comma 1, del citato decreto-legge n. 76 del 2020; alla lettera b) si modifica l'articolo 2 del decreto legge n. 76 del 2020; la lettera c) proroga fino al 30 giugno 2023 le disposizioni di semplificazione previste dall'articolo 3, commi 1 e 2, in materia di verifiche antimafia e protocolli di legalità che consentono alle pubbliche amministrazioni di corrispondere ai privati agevolazioni o benefici economici, anche in assenza della documentazione antimafia, con il vincolo della restituzione laddove in esito alle verifiche antimafia dovesse essere pronunciata una interdittiva e di stipulare contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture sulla base di una informativa antimafia liberatoria provvisoria, valida per 60 giorni, con il vincolo del recesso se le verifiche successive dovessero comportare una interdittiva antimafia. La lettera d) modifica l'articolo 5 del decreto-legge n. 76 del 2020 in materia di sospensione dell'esecuzione dell'opera pubblica al fine di prorogarne l'efficacia sino al 30 giugno 2023 (punto 1) nonché di chiarire (punto 2) che, nelle ipotesi previste dal comma 1, lettere b) - gravi ragioni di ordine pubblico, salute pubblica o dei soggetti coinvolti nella realizzazione delle opere, ivi incluse le misure adottate per contrastare l'emergenza sanitaria globale da covid-19 - e d) - gravi ragioni di ordine tecnico, idonee a incidere sulla realizzazione a regola d'arte dell'opera, in relazione alle modalità di superamento delle quali non vi è

accordo tra le parti -, le stazioni appaltanti o le autorità competenti autorizzano nei successivi dieci giorni la prosecuzione dei lavori nel rispetto delle esigenze sottese ai provvedimenti di sospensione adottati, salvi i casi di assoluta e motivata incompatibilità tra causa della sospensione e prosecuzione dei lavori, sulla base del parere (e non già determinazione) del collegio consultivo tecnico. La lettera e) apporta modifiche all'articolo 6 del decreto-legge n. 76 del 2020, recante la disciplina del collegio consultivo tecnico. In particolare, al punto 1) si prorogano al 30 giugno 2023 tutte le previsioni ivi contenute, in scadenza al 31 dicembre 2021. Al punto 2) si modifica il comma 2 precisando che le parti possono concordare che ciascuna di esse nomini uno o due componenti del collegio individuati anche tra il proprio personale dipendente ovvero tra persone ad esse legate da rapporti di lavoro autonomo o di collaborazione anche continuativa in possesso dei requisiti previsti. La lettera f) proroga fino al 30 giugno 2023 le disposizioni di semplificazione previste dall'articolo 8, comma 1, che prevede che: la consegna dei lavori in via d'urgenza è sempre autorizzata; si possa ovviare alla visita dei luoghi, nonché alla consultazione sul posto dei documenti di gara quando non necessario; si possano applicare le riduzioni dei termini per motivi di urgenza per le procedure ordinarie; si possano prevedere affidamenti anche nel caso in cui questi non siano stati preventivamente inseriti in programmazione a condizione che si provveda ad aggiornare i documenti programmatori; la lettera g) proroga fino al 30 giugno 2023 le disposizioni di semplificazione previste dall'articolo 13, comma 1, recante "Accelerazione del procedimento in conferenza di servizi"; - la lettera h) proroga fino al 30 giugno 2023 le disposizioni di semplificazione previste dall'articolo 21, comma 2, in materia di responsabilità erariale, che prevede che la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta, con la precisazione che tale limitazione di responsabilità non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente. Il comma 2 dell'articolo in questione precisa che la proroga sino al 30 giugno 2023 relativa alle previsioni recate dall'articolo 2, comma 1 del decreto-legge n. 76 del 2020, non opera con riferimento alle disposizioni recate dal comma 4 del medesimo articolo 2 che, seppure limitatamente ad alcuni specifici settori, sino al 31 dicembre 2021 autorizza le stazioni appaltanti ad operare in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Il comma 3 specifica che le modifiche apportate dal comma 1, lettera a), numero 2), numeri 2.1 e 2.2, all'articolo 1, comma 2, lettere a) e b), del decreto-legge n. 76 del 2020, si applicano alle procedure avviate dopo l'entrata in vigore del presente decreto. Per le procedure i cui bandi o avvisi di indizione della gara siano pubblicati prima dell'entrata in vigore del presente decreto, ovvero i cui inviti a presentare le offerte o i preventivi siano inviati entro la medesima data, continua

ad applicarsi il citato articolo 1 del decreto-legge n. 76 del 2020 nella formulazione antecedente alle modifiche apportate con il presente decreto.

L'articolo 52 (**Modifiche al decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 e prime misure di riduzione delle stazioni appaltanti**) lettera a), proroga l'efficacia di diverse disposizioni contenute nell'articolo 1 del decreto-legge 32/2019 (c.d. "sblocca cantieri") di sospensione di norme del Codice dei contratti pubblici. Vengono in particolare prorogate le norme riguardanti: - le procedure previste a favore dei comuni non capoluogo di provincia per acquisti di lavori, servizi e forniture (con esclusione degli acquisti per gli interventi contenuti nel PNRR e nel PNC) (fino al 30 giugno 2023); - la sospensione del divieto di "appalto integrato" (fino al 30 giugno 2023); - la sospensione dell'obbligo di scelta dei commissari aggiudicatori tra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) (fino al 30 giugno 2023); - la procedura che dispone l'esame delle offerte prima della verifica dell'idoneità degli offerenti partecipanti alla gara aperta (fino al 30 giugno 2023); - la restrizione dei casi in cui è richiesto il parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici (fino al 30 giugno 2023); - l'introduzione della verifica preventiva dell'interesse archeologico tra le riserve in materia di accordo bonario (fino al 30 giugno 2023); - gli affidamenti di opere con il finanziamento della sola progettazione e di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria con la sola redazione della progettazione definitiva (fino all'anno 2023); - l'approvazione da parte del soggetto aggiudicatore delle varianti ai progetti definitivi per le infrastrutture strategiche (fino all'anno 2023). - l'obbligo di indicazione della terna di subappaltatori (fino al 31 dicembre 2023); - le verifiche in sede di gara sui motivi di esclusione dell'operatore, anche a carico del subappaltatore (fino al 31 dicembre 2023). L'articolo 52 prevede, inoltre, l'abrogazione della norma che prevede la presentazione da parte del Governo della relazione al Parlamento sugli effetti delle sospensioni sperimentali di norme del Codice previste dall'articolo 1 del decreto-legge 32/2019 per gli anni 2019 e 2020. Il comma 1, lett. a) punto 1.2, secondo alinea, prevede che *"nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che secondo le modalità indicate dal citato articolo 37, comma 4, attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluogo di province"*. Al riguardo, il CNEL segnala l'urgenza di provvedere a disciplinare la riduzione - richiamata nel titolo dell'articolo - delle stazioni appaltanti, anche al fine di rafforzarne la competenza tecnica (come indicato anche dalla Corte dei conti), attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluoghi di province.

La lettera a), n. 2), della disposizione in esame abroga il comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge 32/2019 che prevede, entro il termine del 30 novembre 2021 (termine prorogato dal 30 novembre 2020 al 30 novembre 2021 dall'articolo 8, comma 7, lett. b), del decreto-legge 76/2020), la presentazione da parte del Governo di una relazione al Parlamento sugli effetti della sospensione prevista

dall'articolo 1 del decreto-legge 32/2019, per gli anni 2019 e 2020, al fine di consentire al Parlamento di valutare l'opportunità del mantenimento o meno della sospensione stessa. La lettera a), n. 3), proroga dal 31 dicembre 2021 al 30 giugno 2023 (termine che l'articolo 8, comma 7, lett. c), del decreto-legge 76/2020 aveva già prorogato dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021), l'applicazione, prevista dall'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 32/2019 anche per i settori ordinari, delle disposizioni dell'articolo 133, comma 8, del Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50/2016) valide per i settori speciali, le quali prevedono che nelle procedure aperte, gli enti aggiudicatori possono decidere che le offerte siano esaminate prima della verifica dell'idoneità degli offerenti e che tale facoltà può essere esercitata se specificamente prevista nel bando di gara o nell'avviso con cui si indice la gara. I «settori ordinari» dei contratti pubblici sono i settori diversi da quelli del gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica, come definiti dalla parte II del Codice, in cui operano le amministrazioni aggiudicatrici. I «settori speciali» dei contratti pubblici sono i settori del gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica, come definiti dalla parte II del Codice. La lettera a), ai nn. 4) e 5), estende fino all'anno 2023 le semplificazioni previste per gli anni 2019, 2020 e 2021 dai commi 4 e 6 dell'art. 1 del decreto-legge 32/2019, per l'affidamento, rispettivamente, delle opere di cui risulta finanziata solo l'attività di progettazione e dei contratti di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria solo in base al progetto definitivo. Il n. 6) della lettera a) estende dal 31 dicembre 2021 al 30 giugno 2023 l'applicazione di quanto previsto dal comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge 32/2019 in materia di deroghe sul parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici. La norma in esame prevede l'applicazione fino al 30 giugno 2023 delle seguenti deroghe all'art. 215, comma 3 del Codice dei contratti pubblici, introdotte, fino al 31 dicembre 2021, dall'art. 8, comma 7, lett. d), del decreto-legge 76/2020: - parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici per i soli progetti di fattibilità tecnica ed economica di competenza statale (o comunque finanziati per almeno il 50% dallo Stato) di importo pari o superiore a 100 milioni di euro; - parere obbligatorio dei comitati tecnici amministrativi (C.T.A) presso i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche per progetti di importo da 50 a 100 milioni di euro; - per lavori pubblici inferiori a 50 milioni di euro non è previsto il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici. La norma in esame integra, inoltre, il citato comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge 32/2019, al fine di escludere dalle previste deroghe il parere obbligatorio del Consiglio dei lavori pubblici sulla costruzione e l'esercizio delle dighe di ritenuta contenuto nel D.P.R. 1 novembre 1959, n. 1363, recante l'approvazione del regolamento per la compilazione dei progetti, la costruzione e l'esercizio delle dighe di ritenuta, che disciplina, in materia, le funzioni del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Il n. 7) della lettera a) estende dal 31 dicembre 2021 al 30 giugno 2023 l'applicazione della norma transitoria prevista dal comma 10 dell'art. 1 del decreto-legge 32/2019, in materia di iscrizione di riserva degli aspetti progettuali riguardanti

la verifica preventiva dell'interesse archeologico. Il n. 8) della lettera a) estende fino all'anno 2023 la disposizione, contenuta nel comma 15 dell'articolo 1 del decreto-legge 32/2019, come integrata dall'articolo 42, comma 1 lettere a), b) e c) del decreto-legge 76/2020, che disciplina - per gli interventi ricompresi tra le infrastrutture strategiche, di cui all'articolo 216, comma 1-bis, del Codice dei contratti pubblici - l'approvazione delle varianti da apportare al progetto definitivo, approvato dal CIPE, sia in sede di redazione del progetto esecutivo sia in fase di realizzazione delle opere. In origine, la norma oggetto della proroga in esame era applicabile solo per gli anni 2019 e 2020. Successivamente, è stata estesa anche agli anni 2021 e 2022 dall'articolo 42, comma 1 lettera a) del decreto-legge 76/2020. In particolare, la norma oggetto di proroga prevede l'approvazione delle citate varianti al progetto definitivo, esclusivamente, da parte del soggetto aggiudicatore, anche ai fini della localizzazione e, ove occorrente, previa convocazione da parte di quest'ultimo della Conferenza di servizi, qualora non superino del 50 per cento il valore del progetto approvato; in caso contrario, tali varianti sono approvate dal CIPE. In caso di approvazione da parte del soggetto aggiudicatore, il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili informa il CIPE. Il n. 9) della lettera a) proroga dal 31 dicembre 2021 (termine così determinato dall'articolo 13, comma 2, lett. c), del decreto-legge 183/2020, e originariamente fissato al 31 dicembre 2020 dal decreto-legge 32/2019) al 31 dicembre 2023, le sospensioni previste dal secondo periodo del comma 18 dell'art. 1 del decreto-legge 32/2019, nelle more di una complessiva revisione del Codice dei contratti pubblici, riguardanti: - l'obbligo di indicazione della terna di subappaltatori in sede di gara per gli affidamenti di appalti pubblici e concessioni, previsto, rispettivamente, dal comma 6 dell'articolo 105 (appalti di lavori, servizi e forniture pubbliche) e dal terzo periodo del comma 2 dell'articolo 174 (appalti di concessioni pubbliche); - le verifiche in sede di gara volte alla esclusione di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto o concessione, in base ai motivi di esclusione previsti all'art. 80 del Codice, anche riferite al suo subappaltatore.

L'articolo 53 (**Semplificazione degli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR e in materia di procedure di e-procurement e acquisto di beni e servizi informatici**) prevede alcune semplificazioni con riguardo agli acquisiti dei beni e dei servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR al fine di assicurare che gli acquisti di tali beni e servizi possa avvenire in maniera rapida ed efficace. In particolare, il comma 1 prevede il ricorso al solo affidamento diretto per tutti gli appalti volti all'approvvigionamento di tali beni e servizi fino al raggiungimento della soglia comunitaria. Il ricorso a tale procedura è inoltre sempre ammesso anche qualora ricorra la rapida obsolescenza tecnologica delle soluzioni disponibili tale da non consentire il ricorso ad altra procedura di affidamento. Il comma 2 stabilisce, sempre a fini di semplificazione e accelerazione, che le amministrazioni che debbono procedere con la fornitura dei relativi beni e servizi informatici, possano stipulare immediatamente il relativo contratto, previa acquisizione di

un'autocertificazione dell'operatore economico aggiudicatario attestante il possesso dei requisiti. I commi 3 e 4, al fine di consentire al Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri di coordinare gli acquisti ICT strettamente finalizzati alla realizzazione del PNRR, garantendo il rispetto del cronoprogramma dei singoli progetti, nonché la coerenza tecnologica e infrastrutturale dei progetti di trasformazione digitale, attribuisce al Dipartimento stesso la possibilità di rendere pareri obbligatori e vincolanti sugli elementi essenziali delle procedure di affidamento, potendo indirizzare le amministrazioni aggiudicatrici con prescrizioni riguardanti l'oggetto, le clausole principali, i tempi e le modalità di acquisto. Il comma 5 reca alcune modifiche al codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. In particolare, si prevede che tutte le informazioni che costituiscono gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione, alla scelta del contraente, all'aggiudicazione e all'esecuzione di lavori, opere, servizi e forniture relativi all'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico sono gestite e trasmesse tempestivamente alla Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici dell'ANAC attraverso le piattaforme telematiche ad essa interconnesse. L'ANAC garantisce, attraverso la Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici, la pubblicazione dei dati ricevuti ad eccezione di quelli che riguardano contratti secretati. Si prevede, inoltre, che l'ANAC individui, con proprio provvedimento, sentiti il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e l'AGID, i dati concernenti la partecipazione alle gare e il loro esito, in relazione ai quali è obbligatoria la verifica attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, i termini e le regole tecniche per l'acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione dei predetti dati nonché i criteri e le modalità relative all'accesso e al funzionamento della banca dati. Si stabilisce, inoltre, che nelle procedure di aggiudicazione di contratti di appalti o di concessioni, i lavori della commissione giudicatrice debbano essere svolti di regola a distanza con procedure telematiche idonee a salvaguardare la riservatezza delle comunicazioni. Il comma in questione interviene, inoltre, sulla disciplina del fascicolo virtuale dell'operatore economico, istituito presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici. Viene qui precisato che in tale fascicolo virtuale debbono essere presenti i dati necessari alla verifica dell'assenza di motivi di esclusione, l'attestazione SOA per i soggetti esecutori di lavori pubblici, nonché i dati e i documenti relativi ai criteri di selezione che l'operatore economico è tenuto a caricare. Il fascicolo virtuale dell'operatore economico è utilizzato per la partecipazione alle singole gare, fermo restando che i dati e documenti contenuti nel fascicolo virtuale, nei termini di efficacia di ciascuno di essi, possono essere utilizzati anche per gare diverse. Il comma 6, infine, prevede alcune abrogazioni che tengono conto delle novità introdotte con l'articolo in esame.

L'articolo 54 (Estensione dell'Anagrafe antimafia degli esecutori agli interventi per la ricostruzione nei comuni interessati dagli eventi sismici del mese di

aprile 2009 nella regione Abruzzo) dispone che si applichi agli interventi di ricostruzione relativi al sisma del 2009 in Abruzzo la disciplina sull'Anagrafe antimafia degli esecutori, prevista per gli interventi di ricostruzione relativi al sisma che ha interessato le regioni dell'Italia centrale nel 2016. Il comma 1 dell'articolo 54 stabilisce che l'Anagrafe antimafia degli esecutori - disciplinata dall'articolo 30, comma 6, del decreto-legge n. 189 del 2016 (come convertito dalla legge n. 229 del 2016) - operi anche per gli interventi di ricostruzione relativi al sisma che ha colpito la regione Abruzzo nel mese di aprile del 2009, estendendo in tal modo la disciplina su analoga materia prevista in relazione al sisma che, nel 2016, ha colpito i territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria. La disposizione si applica a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame. Si prevede che gli operatori economici interessati, a qualunque titolo, agli interventi di ricostruzione a seguito del sisma in Abruzzo del 2009, debbano essere iscritti a tale Anagrafe. Sono abrogati i commi 1, 2 e 4 dell'articolo 16 del decreto-legge n. 39 del 2009 (come convertito dalla legge n. 77 del 2009). Tali commi recavano specifiche disposizioni per la prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata negli interventi per l'emergenza e la ricostruzione nella regione Abruzzo. Il comma 2 abroga l'articolo 2-bis, comma 33, del decreto-legge n. 148 del 2017 (come convertito dalla legge n. 172 del 2017). Quest'ultimo recava l'istituzione di una sezione speciale dell'Anagrafe antimafia degli esecutori, tenuta dalla Struttura di missione istituita nell'ambito del Ministero dell'Interno, di cui all'articolo 30, comma 6, del decreto-legge n. 189 del 2016. In tale sezione speciale confluiva l'elenco degli operatori economici interessati all'esecuzione degli interventi di ricostruzione. L'articolo 55 (**Misure di semplificazione in materia di istruzione**), comma 1, lettera a) intende garantire una maggiore celerità nell'attuazione e nell'esecuzione degli interventi di edilizia scolastica nonché delle azioni e misure finanziate a favore delle istituzioni scolastiche per la realizzazione dei progetti inseriti nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). In particolare, per quanto riguarda il comma 1, lettera a), n. 1 si prevede che il Ministero dell'istruzione, al fine di garantire una rapida attuazione e l'organicità degli interventi, predisponga apposite linee guida tecniche suddivise in base alle principali tipologie di interventi autorizzati, esplicative delle regole di monitoraggio e delle tempistiche definite dai regolamenti europei in materia, e con le stesse definisca anche i termini improrogabili, rispettivamente, per la progettazione, per l'affidamento, per l'esecuzione e per il collaudo dei lavori, in coerenza con i target e gli obiettivi definiti nell'ambito del PNRR. Lo stesso comma 1, alla lettera a), al n. 3 prevede, altresì, la proroga al 31 dicembre 2026 dei poteri commissariali in capo ai Sindaci e ai Presidenti di provincia e delle città metropolitane in ambito di edilizia scolastica. Al riguardo si ricorda che la norma in questione era stata già oggetto di proroga al 31 dicembre 2021, a seguito dell'approvazione della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (articolo 1, comma 812). Da ultimo, il comma 1, lettera a), n. 5, prevede - sempre con riferimento agli interventi di edilizia scolastica autorizzati nell'ambito del PNRR - la riduzione

alla metà dei termini per il rilascio dell'autorizzazione delle Soprintendenze in caso di edifici vincolati e il ricorso all'istituto della conferenza di servizi per acquisire il relativo atto autorizzativo. La disposizione in questione, infine, riduce a trenta giorni il termine per il rilascio del parere del soprintendente in caso di autorizzazioni paesaggistiche. L'articolo 55, comma 1, lettera a), n. 4) consente agli enti locali beneficiari dei finanziamenti a valere sul PNRR, che si trovino in esercizio provvisorio e che non hanno quindi approvato il bilancio di previsione, di poter procedere all'iscrizione delle risorse derivanti dai citati finanziamenti in bilancio per le annualità dal 2021 al 2026, in deroga a quanto previsto dalle disposizioni contabili in materia. Nel dettaglio, l'articolo 55, comma 1, lettera a), n. 4), prevede che, al fine di accelerare l'esecuzione degli interventi in materia di istruzione ricompresi nel PNRR e garantirne l'organicità, per gli interventi di nuova costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli edifici pubblici adibiti ad uso scolastico ed educativo da realizzare nell'ambito del PNRR, gli enti locali che si trovano in esercizio provvisorio di bilancio sono autorizzati, per le annualità dal 2021 al 2026, ad iscrivere in bilancio i relativi finanziamenti concessi per l'edilizia scolastica nell'ambito del PNRR mediante apposita variazione, in deroga a quanto previsto dall'articolo 163 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (Testo unico degli enti locali - TUEL) e dall'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011. L'articolo 55, comma 1, lettera b), n. 1) prevede che le istituzioni scolastiche provvedono agli acquisti per le azioni inserite nell'ambito del PNRR mediante ricorso agli strumenti di cui all'articolo 1, commi 449 e 450, della legge finanziaria 2007. Laddove ciò non consenta di rispettare le tempistiche e le condizioni poste dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, le istituzioni scolastiche possono procedere autonomamente all'acquisto dei beni e servizi necessari secondo le disposizioni di semplificazione ed accelerazione degli acquisti previste dalle precedenti disposizioni del provvedimento. Nel dettaglio, la disposizione prevede che, al fine di accelerare l'esecuzione degli interventi in materia di istruzione ricompresi nel PNRR e garantirne l'organicità, per le misure relative alla transizione digitale delle scuole, al contrasto alla dispersione scolastica e alla formazione del personale scolastico da realizzare nell'ambito del PNRR, al fine di rispettare le tempistiche e le condizioni poste dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, le istituzioni scolastiche, qualora non possano far ricorso agli strumenti di cui all'articolo 1, commi 449 e 450, della legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006), possono procedere anche in deroga alla citata normativa nel rispetto delle disposizioni del presente titolo. Il MIUR, a dicembre 2018, ha adottato le Istruzioni di carattere generale relative all'applicazione del codice dei contratti pubblici, in cui già si prevede la possibilità per le scuole, per gli acquisti di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, di ricorrere al MEPA. Al fine di accelerare l'attuazione delle misure relative alla transizione digitale delle scuole, al contrasto alla dispersione scolastica e alla formazione del personale scolastico da realizzare nell'ambito del PNRR, l'articolo 55, comma 1, lettera b), dai numeri 2 a 4 opera semplificazioni

della normativa vigente, con riguardo: i) alle competenze in capo ai dirigenti scolastici in ordine alle procedure di affidamento dei relativi interventi; ii) al monitoraggio spettante ai revisori dei conti sull'utilizzo delle risorse assegnate alle istituzioni scolastiche, da esercitare attraverso una piattaforma digitale ad hoc messa a disposizione dal Ministero dell'istruzione; iii) alla disciplina per l'attuazione degli interventi per il cablaggio e la sistemazione degli spazi delle scuole, attraverso l'attribuzione alle istituzioni scolastiche della facoltà di procedere direttamente alla realizzazione dei suddetti interventi, che altrimenti sarebbero spettati agli enti locali. Con specifico riferimento al punto n. 2 della lettera b), esso stabilisce che, per le predette misure da realizzare nell'ambito del PNRR, gli affidamenti per i relativi interventi siano demandati ai dirigenti scolastici che operano anche in deroga alla disciplina di cui all'articolo 45, comma 2, lettera a), del Regolamento recante istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 28 agosto 2018, n. 129, che limita l'esercizio delle loro competenze nel caso di superamento della soglia di 10.000 euro. Il dirigente scolastico è comunque tenuto ad operare nel rispetto delle soglie previste dalla legislazione vigente. La disposizione di cui all'art.45, comma 2, lettera a), del citato DM, oggetto di deroga ai sensi della disposizione in commento, in particolare, affida al Consiglio di istituto il compito di determinare criteri e limiti a cui il dirigente scolastico deve soggiacere per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e delle relative previsioni di attuazione, di importo superiore a 10.000,00 euro. Ai sensi della lettera b), punto 3, i revisori dei conti effettuano il monitoraggio sull'utilizzo delle risorse assegnate alle istituzioni scolastiche, utilizzando una piattaforma digitale ad hoc messa a disposizione dal Ministero dell'istruzione e alla quale è possibile accedere anche tramite il sistema pubblico di identità digitale, secondo indicazioni che saranno fornite a cura del Ministero dell'istruzione, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze. La disposizione precisa che la menzionata attività di monitoraggio viene svolta fermi restando i compiti di controllo di regolarità amministrativa e contabile in capo ai revisori dei conti delle istituzioni scolastiche, secondo quanto previsto dal citato Regolamento (di cui al DM n.129/2018). La lettera b) al punto 4) attribuisce alle istituzioni scolastiche beneficiarie di risorse destinate al cablaggio e alla sistemazione degli spazi delle scuole la facoltà di procedere direttamente all'attuazione dei suddetti interventi, a condizione che non rivestano carattere strutturale e previa comunicazione agli enti locali proprietari degli edifici. La norma deroga alla normativa vigente ai sensi della quale l'attività di manutenzione ordinaria degli edifici (e non solo, v. subito infra), fra cui rientra quella in oggetto, spetta agli enti locali, ferma restando la possibilità di affidarla alle istituzioni stesse, previa richiesta da parte di queste ultime e messa a disposizione delle necessarie risorse da parte dei medesimi enti locali. Alla manutenzione ordinaria degli edifici scolastici (così come invero alla

manutenzione straordinaria, nonché alla loro realizzazione e fornitura) provvedono, ai sensi dell'art.3 della legge 11 gennaio 1996, n.23, gli enti locali.

L'articolo 56 (**Disposizioni in materia di semplificazione per l'attuazione dei programmi del Ministero della salute ricompresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza**) concerne l'attuazione dei programmi di competenza del Ministero della salute ricompresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Il comma 1 riguarda i programmi di edilizia sanitaria che siano ricompresi nel suddetto ambito, ponendo un complesso di deroghe alle disposizioni statali, regionali e degli enti locali in materia. Il comma 2 prevede che ai programmi di competenza del Ministero della salute ricompresi nel suddetto PNRR si applichino gli istituti della programmazione negoziata - intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro, patto territoriale - e la disciplina del contratto istituzionale di sviluppo. Il comma 1 del presente articolo 56, in primo luogo, prevede, per i programmi di edilizia sanitaria, ricompresi nel PNRR e di competenza del Ministero della salute e che rientrino nell'ambito delle fattispecie oggetto del permesso di costruire, che quest'ultimo sia rilasciato in deroga alla disciplina urbanistica e alle disposizioni di legge statali e regionali in materia di localizzazione delle opere pubbliche. In secondo luogo, si prevede che, qualora i medesimi programmi rientrino nelle fattispecie oggetto della segnalazione certificata di inizio attività, essi possono essere eseguiti in deroga alle disposizioni del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, delle leggi regionali, dei piani regolatori e dei regolamenti edilizi locali, ferme restando il rispetto delle disposizioni, nazionali o regionali, igienico-sanitarie, antisismiche, di prevenzione incendi e di statica degli edifici, di tutela del paesaggio e dei beni culturali, sui vincoli idrogeologici e sul risparmio energetico. Si valuti l'opportunità, considerata la formulazione letterale di quest'ultima deroga, di chiarire se resti fermo l'obbligo della segnalazione certificata di inizio attività nonché di formulare le norme di salvezza già menzionate anche con riferimento alle precedenti deroghe, relative al permesso di costruire. Si ricorda che il permesso di costruire, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, del citato testo unico, e successive modificazioni, è richiesto per gli interventi di nuova costruzione e per quelli di ristrutturazione urbanistica, nonché per gli interventi di ristrutturazione edilizia ivi individuati alla lettera c) 47; i commi 2 e 3 dello stesso articolo 10 prevedono che le regioni possano assoggettare ulteriori interventi al permesso di costruire (anziché alla segnalazione certificata di inizio attività). Il comma 1 del presente articolo 56 richiama il solo comma 1 del suddetto articolo 10; si consideri l'opportunità di valutare se occorra richiamare l'intero articolo 10. Gli interventi che rientrano nell'ambito della segnalazione certificata di inizio attività sono individuati dall'articolo 22 del suddetto testo unico, e successive modificazioni, ferme restando le eventuali disposizioni regionali di ampliamento dell'ambito del permesso di costruire ovvero di estensione (ai sensi del comma 4 del citato articolo 22) dell'ambito della segnalazione certificata di inizio attività ad ulteriori tipologie di intervento. Il comma 2 prevede che ai programmi di competenza del

Ministero della salute ricompresi nel PNNR si applichino gli istituti della programmazione negoziata - intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro, patto territoriale - e la disciplina del contratto istituzionale di sviluppo.

Titolo V Semplificazioni in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno

L'articolo 57 è dedicato alle **Zone Economiche Speciali** (aree geograficamente delimitate e chiaramente identificate, situate entro i confini dello Stato, costituite anche da aree non territorialmente adiacenti, purché presentino un nesso economico funzionale e comprendano almeno un'area portuale facente parte della rete globale delle Reti di trasporto trans-europee, definite dal regolamento UE n. 1315 dell'11 dicembre 2013), introdotte dal decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 "*Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*" (cd. "decreto Sud")¹. Tale articolo interviene nella revisione della disciplina originaria posta dal richiamato decreto-legge n. 91 sia sotto il profilo della *governance*, sia sotto il profilo della semplificazione.

Sotto il primo profilo il Commissario Straordinario del Governo preposto al Comitato per l'amministrazione della ZES non è più nominato ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 400/1988 (decreto del Presidente della Repubblica su proposta del PCM) ma direttamente dal PCM su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale e la sua retribuzione è assoggettata al limite generale posto per le pubbliche amministrazioni (240.000 euro ai sensi dell'articolo 13 del decreto-legge n. 66/2014). Egli può assumere, fino al 31 dicembre 2026, le funzioni di stazione appaltante e operare in deroga al codice degli appalti (decreto legislativo n. 50/2016) con il limite dei "principi" posti dagli articoli 30, 34 e 42 e nel rispetto del codice delle leggi antimafia e prevenzione, dei vincoli inderogabili posti dalle direttive UE ed ha potere di ordinanza, correlato alle finalità di attuazione del PNRR. Il coordinamento dell'azione dei Commissari è rimesso, sulla base degli orientamenti della Cabina di regia, all'Agenzia per la coesione che vi provvede anche attraverso acquisizione di esperti ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 165/2001, con oneri posti a carico del Programma Operativo Complementare al Programma Nazionale Governance e capacità istituzionale 2014-2020, per complessivi 17,6 milioni di euro nel periodo 2021-2023.

Sotto il profilo della semplificazione e adeguamento procedurale la norma in esame impone alle Regioni la riprogrammazione dei fondi strutturali in relazione alle esigenze di sviluppo delle ZES. Vengono dimezzati tutti i termini di cui

¹ La proposta di istituzione spetta alle regioni "meno sviluppate" (PIL *pro-capite* inferiore al 75% della media europea) quali Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia e Campania, ed alle regioni "in transizione" (PIL *pro-capite* compreso tra il 75% e il 90% della media europea) quali Sardegna, Abruzzo e Molise. Attualmente risultano istituite in Italia: ZES Calabria; ZES Campania; ZES Ionica Interregionale Puglia-Basilicata; ZES Adriatica Interregionale Puglia-Molise; ZES Sicilia Orientale; ZES Sicilia Occidentale; ZES Abruzzo; ZES Sardegna.

all'articolo 17-bis della legge sul procedimento amministrativo n. 241/1990 (*Effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici*) e sono qualificati *ex lege* come "perentori" tutti i termini per il rilascio di atti autorizzativi comunque denominati da parte delle amministrazioni territoriali, locali e centrali con la conseguenza che il loro spirare determina la figura del silenzio approvazione.

Viene potenziato il credito di imposta che la legge 208/2015 assoggettava ai limiti posti dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020 C(2014)6424 *final* del 16 settembre 2014, che riguarda il 100% del costo del progetto con un massimale di 100 milioni cad. (anziché 50 milioni cad.) e che viene esteso anche all'acquisto di immobili strumentali e agli investimenti. Gli oneri conseguenti all'attuazione di questa disposizione ammontano a 101,2 milioni per il periodo 2023-2035 coperti con risorse già stanziare per l'attuazione del decreto-legge 91.

L'intervento più incisivo è quello introdotto con l'articolo 5-bis, che novella il citato decreto-legge 91 ponendo la autorizzazione unica sostitutiva di ogni autorizzazione connessa a tutte le opere di realizzazione di progetti infrastrutturali nelle ZES che vengono *ex lege* qualificate di "pubblica utilità, indifferibili ed urgenti" e che viene rilasciata dal Commissario straordinario della ZES. Fatte salve le infrastrutture energetiche le implicazioni in termini di semplificazione di detta innovazione sono molto elevate in quanto assume, per legge, la qualificazione di "variante agli strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale" con alcune eccezioni. Ove le opere ricadano nella competenza dell'Autorità di sistema portuale e aeroporti, è questa a rilasciarla anziché il Commissario.

L'operatività di questa norma è condizionata alla definitiva approvazione del PNRR.

L'articolo 1, comma 13 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) ha disposto che "*Al fine di assicurare l'efficacia e la sostenibilità nel tempo della strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, in coerenza con l'Accordo di partenariato per l'utilizzo dei fondi a finalità strutturale assegnati all'Italia per il ciclo di programmazione 2014-2020, è autorizzata la spesa di 3 milioni di euro per l'anno 2014 e di 43,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016, a carico delle disponibilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183.*

Il successivo comma 14 dispone che dette risorse sono "*destinate al finanziamento di interventi pilota per il riequilibrio dell'offerta dei servizi di base delle aree interne del Paese, con riferimento prioritariamente ai servizi di trasporto pubblico locale ivi compreso l'utilizzo dei veicoli a trazione elettrica, di istruzione e socio-sanitari, secondo i criteri e le modalità attuative previste dall'Accordo di partenariato*".

L'articolo 58 del decreto in esame, modificando il successivo comma 15 della legge appena citata, assegna al Ministro per il sud - che si avvale dell'Agenzia per la coesione - il coordinamento unico di tutti i livelli istituzionali interessati, escludendo quindi i riferimenti specifici al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e al Ministero della salute.

L'articolo 59 (**Disposizioni urgenti in materia di perequazione infrastrutturale**) non risponde ad una logica rigidamente correlata agli interventi per il Mezzogiorno potendo interessare ogni area del territorio nazionale.

Si tratta di uno degli interventi più incisivi contenuti nel presente decreto che mira al recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, anche infra-regionali ed ha ad oggetto la individuazione di un organico piano correttamente ispirato a criteri di ricognizione, indicazione pluriennale di risorse, programmazione, monitoraggio, termini certi e coinvolgimento di tutti livelli di governo.

La norma prevede innanzitutto una ricognizione e classificazione funzionale demandata al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile (che vi provvederà con proprio decreto entro il 30 novembre 2021) di tutte le opere statali (sanitarie, assistenziali, scolastiche, stradali, autostradali, ferroviarie, portuali e aeroportuali). Analogamente per le infrastrutture non statali provvedono gli enti territoriali entro il 31 ottobre e la ricognizione deve essere comunicata al dipartimento per gli affari regionali entro il 31 dicembre 2021.

All'esito della ricognizione, il CIPRESS entro il 20 marzo 2022 adotterà una delibera per la individuazione dei criteri di priorità, delle azioni da perseguire, dei Ministeri competenti e delle quote di finanziamento annuali.

Allo scopo è istituito il "fondo perequativo infrastrutturale" dotato di 4,6 miliardi per il periodo 2022-2033. Detto fondo è svincolato dall'applicazione dei principi di riequilibrio territoriale posti dall'art. 7-bis del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243 (Interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno).

Ciascun Ministero individuato come competente a porre in essere le azioni individuate dalla delibera CIPRESS, entro 30 giorni dalla sua emanazione dovrà, con proprio decreto, adottare un Piano degli interventi da realizzare (che non devono essere già oggetto di integrale finanziamento a valere su altri fondi nazionali o comunitari), l'importo del relativo finanziamento, i soggetti attuatori, in relazione al tipo e alla localizzazione dell'intervento, il cronoprogramma della spesa, con indicazione delle risorse annuali necessarie per la loro realizzazione, nonché le modalità di revoca e di eventuale riassegnazione delle risorse in caso di mancato avvio nei termini previsti dell'opera da finanziare. Gli interventi devono essere corredati del Codice unico di progetto.

Infine è previsto il monitoraggio della realizzazione degli interventi finanziati attraverso il sistema di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229 (*Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti*), classificando gli interventi sotto la voce "Interventi per il recupero del divario infrastrutturale legge di bilancio 2021".

Chiude il Titolo V del decreto in esame, l'articolo 60 dedicato al Rafforzamento del ruolo dell'Agenzia per la coesione territoriale riguardata in modo peculiare

dagli articoli precedenti attraverso la posizione di doveri di avvalimento della stessa, poteri di coordinamento puntuali e assegnazione di risorse.

Il successivo Titolo VI reca modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*). Le modifiche attuate sembrano rette dall'intento di individuare rimedi efficaci all'inerzia dell'amministrazione pubblica chiamata a rendere le proprie valutazioni accertative circa l'integrità del pubblico interesse coinvolto nell'azione.

L'articolo 61 modifica la disciplina del potere sostitutivo prevedendo che ciascun organo di governo dell'amministrazione individui previamente un nuovo soggetto (individuale o collettivo) chiamato ad intervenire in caso di inerzia dell'organo competente in prima istanza. Esso esercita il potere sostitutivo (attraverso le strutture competenti ovvero la nomina di un Commissario) su richiesta dell'interessato, con termini dimezzati rispetto a quelli ordinariamente previsti per l'*iter* in questione.

In questa norma non sono richiamate espressamente le responsabilità proprie del nuovo soggetto.

Con il successivo articolo 62 si assiste ad un inedito impiego dell'istituto della dichiarazione sostitutiva dell'atto notorio (art. 47 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445) con cui il privato interessato è ammesso ad "attestare" in ultima istanza l'avvenuto decorso del termine a provvedere e il conseguente perfezionamento del silenzio significativo previsto dalla legge. In tali casi l'inerzia reiterata della Pubblica Amministrazione viene di fatto equiparata a "fatto notorio" e come tale dichiarabile dal cittadino sotto la propria responsabilità. Si tratta di un nuovo rilevante potere concesso al cittadino di cui andrà verificata la reale portata semplificatoria in relazione alla configurazione del corretto rapporto tra gli interessi coinvolti.

Infine, l'articolo 63 riduce da 18 a 12 mesi il termine utile per l'Amministrazione per l'esercizio del potere di autotutela (annullamento di ufficio).

L'originario criterio della "ragionevolezza" del termine utile all'annullamento di ufficio, introdotto dalla legge n. 15/2015 (articolo 14, comma 1) è divenuto, a seguito delle modifiche apportate all'articolo 21-*nonies* dall'articolo 6 della legge n. 124/2015, espresso e rigido.

Lo scopo è di garantire una efficace tutela dell'affidamento del cittadino sulla posizione concessoria acquisita per atto della PA quale presupposto della propria iniziativa imprenditoriale o economica. Giova peraltro ricordare che il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, ha disposto (con l'articolo 264, comma 1 lettera b) che i provvedimenti amministrativi illegittimi ai sensi dell'art. 21-*octies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, adottati in relazione all'emergenza Covid-19, possono essere annullati d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro il termine di tre mesi, in deroga all'art. 21-*nonies* comma 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Pare ragionevole ritenere che detto intervento andrebbe considerato anche in relazione al dimezzamento o alla riduzione dei termini a provvedere. La

riduzione dei termini può infatti incidere sulla capacità della PA di condurre con ponderazione e completezza le istruttorie necessarie (specie se complesse e connesse a concessioni per progetti rilevanti).

Infine, il Titolo VII è dedicato alle “Ulteriori misure di rafforzamento della capacità amministrativa”. L’articolo 64 (**Semplificazione delle procedure di valutazione dei progetti di ricerca ed ulteriori misure attuative del PNRR nel campo della ricerca**) commi da 1 a 6, introduce varie novità in materia di attività e progetti di ricerca, con particolare riferimento all’assetto delle competenze. Nello specifico: il comma 1 modifica le procedure di valutazione dei progetti di ricerca finanziati a carico del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST). I commi da 2 a 4 istituiscono il Comitato nazionale per la valutazione della ricerca (CNVR), in sostituzione del Comitato nazionale dei garanti per la ricerca (CNGR). In particolare, il comma 2 sostituisce l’articolo 21 della legge 240/2010 (che aveva previsto l’istituzione del CNGR al fine di promuovere la qualità della ricerca e assicurare il buon funzionamento delle procedure di valutazione tra pari previste di cui al già citato art. 20 della stessa legge 240/2010). Il comma 5 modifica le competenze dell’Agenzia nazionale per la ricerca, in particolare sopprimendo quelle relative alla valutazione dell’impatto dell’attività di ricerca; si sottolinea che relazione illustrativa evidenzia che, in relazione agli obiettivi posti dal PNRR, alla luce della mancata attivazione dell’Agenzia, tali compiti non possono non essere esercitati che dal Ministero. In altro punto, tuttavia, la stessa relazione illustrativa sottolinea che i medesimi compiti, per i medesimi motivi, devono essere necessariamente posti in capo al Comitato nazionale per la valutazione della ricerca (CNVR). Il comma 6 incrementa di 5 mln per il 2021 e di 20 mln annui a decorrere dal 2022 le risorse del Fondo per la valutazione e la valorizzazione dei progetti di ricerca; l’incremento è disposto in relazione alle accresciute esigenze in tema di selezione e valutazione dei programmi e dei progetti di ricerca connessi all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Le risorse incrementalì, nonché le somme eventualmente non impiegate per l’attivazione delle convenzioni con Invitalia, sono finalizzate: a promuovere l’attività di valutazione degli esperti tecnico-scientifici e professionali; alla stipula di accordi o convenzioni con enti ed istituzioni, anche esteri, di riconosciuto prestigio nell’ambito della valutazione della ricerca, in ordine allo svolgimento di attività di supporto specialistico e di analisi, di valutazione economica e finanziaria ovvero di verifica, monitoraggio e controllo sugli interventi nel settore della ricerca, con particolare riferimento a quelli previsti dal PNRR. Al riguardo, la relazione illustrativa fa presente che le accresciute esigenze determinate dal PNRR impongono che l’Amministrazione si rivolga, oltre che ad Invitalia, anche ad altri soggetti valutatori, quali ad esempio quelli appartenenti ad istituzioni di ricerca internazionali o a fondazioni di ricerca, per accedere alle loro banche dati e/o al loro supporto specialistico. L’articolo 64, comma 7, autorizza la spesa di € 12 mln per il 2021 da assegnare alle istituzioni dell’alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) a titolo di cofinanziamento di

interventi di investimento finalizzati alla rigenerazione delle periferie urbane disagiate attraverso la realizzazione di nuove sedi, ovvero finalizzati alla tutela di strutture di particolare rilievo storico e architettonico delle medesime istituzioni. L'articolo 64, comma 8, innalza dal 50 al 75% del costo totale la quota massima di cofinanziamento dello Stato per la realizzazione di interventi per alloggi e residenze per studenti universitari e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), di cui alla legge 338/2000. Il successivo comma 9 dispone che agli oneri derivanti si fa fronte con le risorse previste per l'attuazione di progetti compresi nel PNRR e che, pertanto, l'efficacia delle disposizioni resta subordinata alla definitiva approvazione del medesimo PNRR da parte del Consiglio dell'Unione europea. La relazione illustrativa fa presente, infatti, che la proposta nasce dalla necessità di attuare la misura del PNRR indicata al M4C1.1 Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione e, segnatamente, "Intervento di riforma 1.7" - : Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per studenti. Sottolinea, inoltre, che, aumentando la quota di cofinanziamento dal 50% al 75%, si determina un ampliamento delle possibilità di coinvolgimento degli investitori privati che, soprattutto in alcune aree svantaggiate del Paese, non hanno aderito finora ai bandi promossi ai sensi della legge 338/2000. L'articolo 65 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali) prevede alcune modifiche (all'articolo 12 del decreto-legge n. 109 del 2018) con l'obiettivo di definire meglio le competenze e le attività dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA), eliminando possibili profili di interferenza o sovrapposizioni con le attività svolte dagli enti gestori o concessionari, dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili, in qualità di concedente, nonché dalla "Commissione permanente per le gallerie", istituita presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In particolare, si prevede che, fermi i compiti, gli obblighi e le responsabilità degli enti proprietari e dei soggetti gestori in materia di sicurezza, l'Agenzia promuove e assicura la vigilanza sulle condizioni di sicurezza del sistema ferroviario nazionale e delle infrastrutture stradali e autostradali, sia direttamente sulla base dei programmi di cui alla lettera a) del comma 4 del citato decreto-legge n. 109 del 2018, sia nelle forme e secondo le modalità indicate nei successivi commi da 3 a 5 del decreto stesso. Nel complesso le modifiche normative intervengono per meglio precisare e definire le funzioni già attribuite a legislazione vigente alla citata Agenzia, con riferimento alla sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali, fermi restando i compiti e le responsabilità dei soggetti gestori (di seguito si ricordano le principali: esercizio dell'attività ispettiva finalizzata alla verifica dell'attività di manutenzione svolta dai gestori, nonché l'attività ispettiva e di verifica a campione sulle infrastrutture, obbligando i gestori a mettere in atto le necessarie misure di controllo del rischio, in quanto responsabili dell'utilizzo sicuro delle infrastrutture; promozione dell'adozione da parte dei gestori delle reti stradali e autostradali di Sistemi di Gestione della Sicurezza per le attività di verifica e

manutenzione delle infrastrutture certificati da organismi di parte terza riconosciuti dall'Agenzia; tenuta dell'elenco dei soggetti che possono effettuare i controlli della sicurezza stradale; classificazione dei tratti ad elevata concentrazione di incidenti; adozione delle misure di sicurezza temporanee; proposta al Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili dell'adozione del piano nazionale per l'adeguamento e lo sviluppo delle infrastrutture stradali e autostradali nazionali ai fini del miglioramento degli standard di sicurezza. Si prevede che l'Agenzia adotti, entro il 31 dicembre di ciascun anno, il programma delle attività di vigilanza sulle condizioni di sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali, da espletarsi nel corso dell'anno successivo, dandone comunicazione al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile ed alla Commissione permanente per le gallerie. Si prevede altresì che relativamente alle attività dell'anno 2021, il citato programma è adottato entro il 31 agosto 2021 e, da ultimo, si dispone che entro il 31 gennaio di ciascun anno, l'Agenzia trasmette al Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibile e alle competenti Commissioni parlamentari una relazione sulle attività svolte nel corso dell'anno precedente. L'articolo 66 (Disposizioni urgenti in materia politiche sociali) proroga al 31 maggio 2022 (precedentemente 31 maggio 2021) il termine entro il quale gli enti del Terzo settore possono modificare i propri statuti con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria, al fine di adeguarli alle nuove disposizioni introdotte dal Codice del terzo settore. Il comma 2 del medesimo articolo integra la disciplina in materia di "Carta europea della disabilità in Italia". Le nuove disposizioni sono intese a circoscrivere l'ambito delle informazioni, relative al soggetto titolare della Carta, accessibili, per i soggetti erogatori di beni o servizi, tramite la Carta medesima. Si prevede, in primo luogo, che l'INPS consenta ai soggetti erogatori di beni o servizi in favore delle persone con disabilità l'accesso, attraverso lo strumento della Carta e su richiesta dell'interessato, alle informazioni - strettamente necessarie per le finalità in oggetto - contenute nei verbali di accertamento dello stato invalidante. La novella, inoltre, demanda all'INPS di individuare, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, la tipologia di dati soggetti al trattamento, le operazioni eseguibili - necessarie al funzionamento della Carta e all'accesso alle predette informazioni - nonché le misure per garantire la tutela dei diritti fondamentali dell'interessato. Le novelle in esame sono intese a recepire alcune osservazioni espresse dal Garante per la protezione dei dati personali, in sede di valutazione dello schema di convenzione (attuativa della Carta) tra la Presidenza del Consiglio dei ministri-Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, l'INPS e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. L'articolo 67 infine regola la decorrenza della vigenza del decreto-legge, disponendo che esso entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale: il decreto-legge è dunque vigente dal 1° giugno 2021.

Osservazioni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Il CNEL ritiene di dover preliminarmente segnalare un aspetto particolarmente critico relativo alla delicata fase attuativa del decreto in esame, non potendosi non tener conto che il processo legislativo in Italia è decisamente lungo, complesso e coinvolge diversi attori. Al termine della prima fase dell'*iter*, che si svolge in Parlamento o in Consiglio dei ministri e porta all'emanazione di leggi o decreti-legge, l'azione si sposta sui numerosi uffici competenti, principalmente nei Ministeri, e agli aspetti politici subentrano quelli pratici, burocratici e tecnici. Questi passaggi, che fanno parte del fisiologico processo di attuazione delle leggi, rendono molto difficile monitorare l'implementazione delle norme e individuare gli eventuali responsabili della mancata o erronea applicazione dei provvedimenti.

La cosiddetta *accountability*² delle istituzioni, ovvero la responsabilità di rendere conto ai cittadini e permettere loro di capire e valutare consapevolmente, potrebbe risultare compromessa dall'eccessivo numero di attori coinvolti in questo processo. All'interno delle leggi, fonti normative di primo grado, sono indicati i "*principi fondamentali della materia*", mentre spetta al **decreto attuativo** stabilirne l'esatta definizione tecnica ed indicarne le modalità di attuazione al Ministero competente. L'*iter* normativo, dunque, non si esaurisce in Parlamento. Nel cosiddetto "secondo tempo" entrano in gioco decreti ministeriali, decreti del Presidente della Repubblica, provvedimenti direttoriali, deliberazioni CIPE, protocolli d'intesa, linee di indirizzo, documenti di programmazione ed altro ancora. Il processo decisionale appare strutturalmente condizionato da una quota di norme che restano "lettera morta" perché privi di decreti attuativi. Recenti studi³ evidenziano che i decreti attuativi richiesti dalle leggi pubblicate durante la XVIII legislatura sono complessivamente 1.183, dei quali 637 ancora da pubblicare. In occasione del Consiglio dei ministri dello scorso 29 aprile è emerso che tra le norme con il maggior numero di attuazioni mancanti rientrano la legge di bilancio 2021 (che richiede ben 150 decreti attuativi, dei quali 20 già pubblicati) e il decreto semplificazioni (dove mancano ancora 24 decreti attuativi su 36). Il decreto "sostegni-bis" rimanda a oltre 50 decreti attuativi. Ad oggi oltre il 90% dei decreti attuativi richiesti per norme emanate durante il governo in carica non risulta ancora pubblicato; si stima uno *stock* di circa 700

² Si possono distinguere diverse forme di *accountability*, tutte finalizzate a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'agire pubblico: *accountability* politica, quando si deve rendere conto ai partiti politici e da ultimo agli elettori; *accountability* legale, quando si deve rendere conto agli organi dell'amministrazione giudiziaria; *accountability* amministrativa, quando invece bisogna render conto ad autorità amministrative indipendenti (come l'ANAC); *accountability* sociale, quando infine si deve rendere conto agli *stakeholders*, intesi quali gruppi di interesse. <https://www.ildirittoamministrativo.it/Trasparenza-Accountability-Amministrazioni-Pubbliche-analisi-del-significato-valoriale-concetti-Trasparenza-Accountability-in-ottica-Open-Government-Esposito-Lucia/stu732>

³ *Openpolis*, Report 14 maggio 2021, <https://www.openpolis.it/proseguono-le-difficolta-nella-pubblicazione-dei-decreti-attuativi/>

decreti attuativi da smaltire, anche se l'attuale esecutivo ha "ereditato" il 58,3% dei decreti attuativi relativi a misure varate durante il precedente governo (466 decreti attuativi sui 799 richiesti) e il 37,5% di quelle relative al governo ancora precedente (125 su 333). Dei circa 700 decreti necessari, più di 30 rimarranno in sospeso fino al 2022, una ventina risultano ormai superati e ben 184 non hanno una data di rilascio già programmata.

Si intende quindi segnalare come il fatto che un gran numero di decreti attuativi resti ancora in sospeso costituisca un concreto rischio di rallentamento di un processo di attuazione del PNRR che appare già in sé difficile.

Sulla governance del PNRR

La necessità di una guida autorevole del processo di ridisegno del Paese da parte del Governo, condotta con tutti i Ministeri competenti, è stata segnalata più volte dal CNEL, in modo particolare nel documento di osservazioni e proposte relativo all'esame della proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del 24 febbraio 2021, nel quale è stata formulata una Proposta di linee guida per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e nel parere relativo all'esame della proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del 28 aprile 2021.

Il CNEL prende atto della costruzione, nel decreto-legge all'esame, di un sistema articolato di *governance* del PNRR che tiene conto dei diversi livelli di gestione dei progetti, territoriali e orizzontali in base alle competenze ministeriali, nonché delle esigenze di monitoraggio dell'esecuzione dei piani, controllo della spesa e dei tempi di attuazione delle azioni previste, prevenzione delle inerzie amministrative e delle frodi.

Nel decreto è prevista una forma di informazione e consultazione degli attori sociali e delle categorie produttive nell'ambito del **Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale**, che tuttavia non sembra capace di garantire l'effettiva partecipazione delle Parti sociali al sistema di gestione, monitoraggio e controllo. Si sottolinea ancora una volta che il Piano costituisce una sfida epocale per coniugare investimenti e riforme nel quadro di progetti che devono trasformare il Paese per renderlo più equo, per ridurre le disuguaglianze fra generazioni, fra generi, fra territori. La scelta delineata nel decreto all'esame non sembra realizzare i presupposti per mettere in atto eventuali azioni correttive e integrative che si rendessero necessarie nel corso della complessa fase attuativa, e nemmeno per attuare quello sforzo collettivo e condiviso assolutamente necessario per realizzare l'incremento di PIL previsto fra i 3 e i 4 punti percentuali entro il 2026. Il sistema individuato nella prima parte del decreto-legge prevede una *governance* forte diretta dal Governo, tramite la Cabina di regia e varie articolazioni della Presidenza del Consiglio dei ministri istituite *ad hoc*, oltre al coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e con la Conferenza Unificata.

Nella proposta al riguardo, il documento CNEL del 24 febbraio 2021 aveva sottolineato come un piano straordinario richieda capacità di intervento straordinarie. *“Nel dibattito tra le Organizzazioni rappresentate in Cnel è stata rilevata una netta condivisione sulla necessità di supportare l’implementazione del Piano con un solido ed efficiente apparato di governance preposto alla direzione di iter rigorosi caratterizzati da tempistiche stringenti, realistiche e funzionali alle condizioni e alle caratteristiche salienti impresse dalla Commissione Europea al Recovery Fund Next Generation EU. (...) Occorre individuare soluzioni snelle, non farraginose e trasparenti che pongano rimedio alle carenze strutturali del piano, la mancanza di cronoprogramma, dell’impatto economico e occupazionale delle singole misure, del rapporto con le riforme da attuare, che sono condizioni necessarie per l’erogazione dei finanziamenti”*.

Il CNEL ha fornito le seguenti indicazioni, che si ritrovano nel sistema delineato nel decreto-legge:

- *Realizzazione della mappatura degli uffici delle amministrazioni centrali da potenziare previa analisi accurata e puntuale dei settori maggiormente interessati alla implementazione del PNRR ed individuare le risorse correnti e le misure organizzative necessarie a sostenerne l’impatto organizzativo e l’adeguamento delle competenze.*

Secondo il Consiglio, infatti, *“sia la emergenza sanitaria e sia, ora, la sfida di attuare efficacemente le indicazioni sull’impiego dei fondi europei richiedono un rafforzamento organizzativo e procedurale, in particolare, sui seguenti aspetti:*

- *acquisizione delle competenze, specie tecniche, e delle risorse necessarie, da parte delle pubbliche amministrazioni, per attuare rapidamente ed effettivamente le misure decise nel Recovery Plan. Per realizzare tale obiettivo il Consiglio con la presente indicazione reputa necessario procedere alla rilevazione degli uffici delle amministrazioni da potenziare a seconda del coinvolgimento ad essi richiesti per la implementazione del PNRR, ciò anche al fine di individuare le risorse necessarie per sostenere l’adeguamento organizzativo e delle competenze;*
 - *semplificazione dei processi amministrativi e digitalizzazione accelerata, accompagnata da una mirata formazione del personale delle pubbliche amministrazioni;*
 - *revisione e accelerazione di alcuni macro-processi decisionali critici: conferenze di servizi, semplificazione e trasparenza dei contratti pubblici con la completa digitalizzazione, velocizzazione delle procedure negli appalti prioritari;*
 - *razionalizzazione dei controlli preventivi di legittimità, digitalizzazione completa delle politiche attive del lavoro;*
 - *coordinamento dei dati delle amministrazioni e piena interoperabilità delle banche dati”*.
- *Previsione di “modalità di attivazione dei controlli esterni sugli atti comportanti spesa a carico del bilancio dello Stato, con riferimento agli strumenti di cui all’articolo 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, prevedendo altresì termini ridotti per l’esercizio del controllo”*.

L’esigenza di un coinvolgimento degli attori economici e sociali nella definizione di una *governance* partecipata, richiamata del resto dallo stesso “Dispositivo”

contenuto nel Regolamento UE 2021/241 del Parlamento e del Consiglio sia nella modalità preventiva che in fase attuativa e nel monitoraggio a posteriori, appare indispensabile per affrontare in modo condiviso processi che devono essere orientati a tutelare l'interesse generale, che devono garantire la resilienza dei sistemi sociali ed economici e assicurare l'attuazione dei diritti sociali, secondo quanto richiamato anche dal Regolamento 2021/241 in merito ai criteri di valutazione dei vari Piani nazionali da parte della Commissione Europea.

Nella proposta di linee guida questo Consiglio ha sottolineato con forza l'importanza del coinvolgimento delle Parti sociali, e in sede distinta del medesimo CNEL, istanze che risultano non accolte in modo soddisfacente nel decreto all'esame. In particolare:

- *Individuazione di un ruolo rafforzato delle Parti sociali sia in fase di programmazione degli interventi, soprattutto in relazione alle riforme sia in fase di monitoraggio degli avanzamenti dei progetti e del raggiungimento degli obiettivi. Un punto cruciale (...) riguarda la necessità che sia assicurata fin dall'inizio una partecipazione non episodica e svolta in tempo utile delle Parti sociali, sia alla fase della elaborazione dei progetti sia alla fase della loro implementazione. Data la complessità del piano e la sua articolazione territoriale e temporale (5-6 anni) non bastano interlocuzioni generiche come avvenuto finora. Occorre una forma di confronto strutturato e stabile con le Parti sociali e con le principali organizzazioni della società civile, cioè una fitta opera di Community Engagement sia sui principali progetti del piano sia sulle necessarie riforme strutturali, fisco, giustizia e lavoro in primis. Tenendo conto dei soggetti attuatori dei vari progetti, andranno definite le modalità e le strutture del confronto con la Parti sociali, anche prevedendo per i progetti più complessi forme stabili e organizzate di partecipazione (comitati misti o simili). Per sostenere e sollecitare la implementazione dei vari progetti il CNEL ha ritenuto necessario e auspicata la massima trasparenza e una ampia comunicazione dei relativi contenuti, il che finora non è accaduto. A tale fine il CNEL ha formulato altresì la proposta di costruire un portale unico per tutte le amministrazioni in cui siano pubblicati indicativamente ogni sei mesi gli interventi previsti dai progetti approvati, i cronoprogrammi per la loro realizzazione e il relativo stato di avanzamento. Dovranno essere indicati inoltre i costi sostenuti per la realizzazione degli interventi e i risultati raggiunti rispetto a quelli attesi.*
- *Partecipazione del CNEL nell'ambito delle prerogative di cui alla legge 30 dicembre 1986, n. 936, artt. 10 e segg., ed in particolare attraverso la espressione di pareri obbligatori e non vincolanti ovvero di Osservazioni e proposte sugli atti di programmazione degli organi di governance da rendersi entro termini brevi e comunque compatibili con il cronoprogramma, nonché sugli esiti del monitoraggio in corso di attuazione dei progetti. Va premesso che la definizione del ruolo delle Parti sociali, considerate singolarmente e mosse dagli interessi collettivi sottesi, non può essere frammista con il perimetro e il significato del ruolo del CNEL cui è affidata la cura di interessi pubblici dello Stato Comunità nelle materie sociali ed economiche*

con precipuo riferimento al lavoro e all'impresa. È dunque nella veste di Organo di rilevanza costituzionale che il CNEL può rendere il suo contributo specifico e originale, sia sugli atti di pianificazione che di attuazione, quale interprete e portatore dell'interesse della Società civile organizzata, attraverso una interlocuzione costante con l'Autorità decidente nelle forme e con le procedure stabilite dalla legge. Questa forma di partecipazione del CNEL è coerente con la funzione già esercitata dal Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) sui documenti e sulle norme approvate dalle istituzioni europee.

A questo proposito, il CNEL ha anche richiamato l'esperienza della Francia, Paese nel quale all'insorgere della pandemia sono state poste le basi per una complessiva riformulazione della *governance* dell'emergenza: *"Il sistema di governance realizzato colloca il Comitato Economico, Sociale e Ambientale di Francia (CESE) al centro della fase di costruzione delle decisioni dell'Alto Commissario alla Programmazione (François Bayrou). La struttura organizzativa servente l'Alto Commissario è collocata presso il Governo e può contare sul supporto degli esperti di France Strategie. Il modello francese assegna al Consiglio Economico e Sociale un ruolo molto rilevante nell'iter della pianificazione governativa degli interventi finanziati non solo dal Recovery Fund Next Generation EU, ma anche dal bilancio dello Stato. Anche in relazione a detti compiti, è stata varata una significativa riforma del Consiglio stesso (Loi Organique 2021-2027, del 15 gennaio 2021, pubblicata il successivo 27 gennaio) e in vigore dalla fine del mese di marzo 2021. Significativo il metodo di lavoro che prevede che ogni nota di emissione dell'Alto Commissariato per la pianificazione sia inviata al CESE la cui Assemblea è chiamata a rendere una "risposta" entro tre settimane sulla base delle osservazioni e dei temi sollevati dalla società civile organizzata rappresentata al CESE. La risposta è fornita da due membri dell'Ufficio di presidenza del CESE, in collaborazione con i gruppi di lavoro competenti e i loro presidenti. Sarebbe auspicabile l'adozione di un siffatto modello di coinvolgimento del Consiglio economico e del lavoro anche nel nostro ordinamento".*

Infine, questo Consiglio suggeriva l'opportunità di una trasmissione periodica al Parlamento di relazioni sull'avanzamento dell'attuazione del PNRR. La proposta di Linee guida appariva infatti *"fondata sulla considerazione della necessità di garantire costantemente il temperamento delle esigenze imprescindibili di efficacia, completezza e tempestività dell'azione emergenziale con i principi e gli interessi pubblici coinvolti, ed è dunque indefettibile il mantenimento di alti livelli di trasparenza e partecipazione da attuarsi in primis attraverso una costante dialettica con il Parlamento e le Parti sociali"*.

Considerando che il prossimo decreto dovrà disciplinare le modalità di *governance* del Piano, il CNEL torna a proporre un coinvolgimento sostanziale delle Parti, anche mediante l'attivazione di uno specifico protocollo d'intesa, con l'indicazione di tempi certi e modalità chiare della partecipazione, nonché di

forme negoziali sugli interventi che abbiano diretta o indiretta ricaduta sull'organizzazione del lavoro e sull'occupazione. Il confronto dovrebbe essere preventivo e rinforzato su tutte le riforme orizzontali/abilitanti, mentre singoli tavoli settoriali dovrebbero essere attivati per monitorare gli interventi attuativi a livello di Ministeri.

Sulla semplificazione dei procedimenti amministrativi

Questo Consiglio esprime apprezzamento per l'impianto rigoroso degli strumenti attuativi dei vari progetti che costituiscono il Piano; la notevole serie di semplificazioni e velocizzazioni delle procedure appare essenziale per rispettare gli impegni del PNRR. Il CNEL prende pertanto atto della convergenza rispetto a quanto proposto dai soggetti sociali nei mesi recenti.

In tema di semplificazione dei procedimenti amministrativi il CNEL ha presentato specifici contributi, tra i quali si segnala in particolare il documento del 2 luglio 2020 (OSP 394/C19 02_07_2020), contenente proposte volte alla *"semplificazione normativa e dei processi decisionali in ambito pubblico, per una burocrazia più aderente al reale fabbisogno qualitativo e quantitativo di servizi, da parte di cittadini, lavoratori e imprese"*, anche in vista delle iniziative parlamentari (A.S. 1162) e governative (decreto-legge semplificazioni) in materia.

Il documento era incentrato su quattro aree tematiche, nell'ambito delle quali sono individuate specifiche proposte che possono comportare un notevole efficientamento dell'attività amministrativa volta all'erogazione di servizi:

- 1) acquisizione delle risorse e delle competenze necessarie da parte della PA ai fini dell'effettività e dell'efficacia delle misure da attuare ed implementare;
- 2) interventi sui procedimenti amministrativi prontamente attuabili, rispetto ai quali appare ragionevole attendere apprezzabili effetti positivi (riduzione dei termini utili per l'esercizio dell'autotutela della PA; nelle conferenze di servizi, superamento delle cause di stallo che richiedono una decisione del Consiglio dei ministri o della Giunta regionale, circoscrizione dei casi di ammissibilità di interruzione con effetti dilatori dei termini di conclusione dei procedimenti; riduzione dei tempi per la piena esecuzione delle deliberazioni del CIPE nelle fasi anteriori e successive alla loro adozione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri; provvedimenti amministrativi e verifiche preliminari collegate all'accertamento del CCNL applicato dalle imprese destinatarie degli effetti dei provvedimenti; Codice Unico dei CCNL e allineamento delle banche dati amministrative sui rapporti di lavoro di cui al disegno di legge di iniziativa CNEL 1232/2019, recepito nell'articolo 16-*quater* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante *"Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"*, convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120);
- 3) macro-processi decisionali che (tra i molti) risultano destinatari di istanze di revisione a causa del forte impatto sull'attività economica dei diversi operatori (esecuzione dei contratti pubblici; sistema delle responsabilità del personale impegnato a realizzare le attività amministrative; estensione del modello organizzativo della PA alle imprese pubbliche e agli organismi di diritto pubblico

che condividono con la PA parte delle finalità connesse alla realizzazione del pubblico interesse, con particolare riferimento all'obbligo di applicazione di discipline e oneri pubblicistici riferibili ai contratti pubblici, alla regolazione degli obblighi di comunicazione, alla contabilità; accelerazione dei progetti prioritari con ampliamento del perimetro delle procedure di emergenza; razionalizzazione dei controlli preventivi dell'Autorità nazionale anticorruzione e di legittimità; effettività del divieto di regolazione più onerosa *gold plating*; assicurazione obbligatoria sui rischi professionali dei funzionari pubblici con polizze a carico delle AP di appartenenza; proroga della soppressione del requisito della colpa grave nell'accertamento di responsabilità per danno all'erario; revisione del reato di abuso d'ufficio di cui all'articolo 323 c. p.; stabilità e digitalizzazione completa delle politiche attive del lavoro);

4) piattaforme e identità digitali. In data 28 luglio 2020 (OSP 396/C19) questo Consiglio ha presentato un documento di osservazioni e proposte puntuali sulle norme contenute nel decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020 contenente "*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*", al fine del loro miglioramento in termini di efficacia.

Infine, in pari data del 28 luglio (OSP 397/C19) è stato presentato un documento di contributi di semplificazione e innovazione rivolte ai settori più colpiti dalle norme di contenimento della pandemia: turismo, tempo libero, ristorazione, industria dell'accoglienza, fieristica, convegni, festival, sport, creatività. Il documento, elaborato a seguito delle conclusioni cui è pervenuto il gruppo di lavoro appositamente costituito per il monitoraggio e lo *stress test* di quei comparti, contiene l'esame delle criticità e un complesso organico di proposte finalizzate ad un deciso rilancio delle attività che passa attraverso la profonda innovazione dei processi, del capitale umano e materiale, della logistica e dell'interconnessione delle filiere produttive e dei servizi.

Il decreto-legge ora in esame contiene apprezzabili norme generali relative al procedimento amministrativo (articoli 61-63), che riducono in modo significativo i termini, resi per lo più perentori, di conclusione dei procedimenti amministrativi, al fine di favorirne la rapida definizione. Analogamente le norme che promuovono il ricorso alla conferenza dei servizi in forma semplificata, il meccanismo del silenzio-assenso, le modalità di interlocuzione tra Pubbliche Amministrazioni e soggetti privati potranno portare ad un notevole snellimento dell'attività amministrativa, con particolare riferimento all'attuazione dei progetti del PNRR.

In tale ambito, il CNEL accoglie molto favorevolmente, tra gli altri, la riduzione dei termini per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio delle Pubbliche Amministrazioni, nonché la valorizzazione della conferenza dei servizi, come già proposto, e le norme volte alla definizione di un procedimento *ad hoc* per alcune opere di particolare rilevanza strategica, la cui realizzazione è oggetto del PNRR (articolo 44). Sarebbe utile prendere in considerazione anche le ulteriori proposte specifiche sopra sintetizzate.

In merito alle norme che intervengono in deroga alla normativa sugli appalti pubblici (articolo 51), molte di queste prorogano disposizioni dei decreti-legge precedenti, e le norme di modifica della disciplina del sub-appalto (articolo 49) sono accolte con favore dalla parte datoriale, mentre la rappresentanza dei lavoratori esprime perplessità, in particolare per distinzioni non chiare che permettono per i subappalti l'applicazione di contratti collettivi in *dumping* rispetto a quelli dell'appaltatore.

L'esigenza della riduzione delle stazioni appaltanti, che in assenza di stime ufficiali risultano essere circa 30mila, è - insieme al punto sulla centralizzazione delle committenze - un tema ricorrente nel dibattito politico e tecnico degli ultimi anni. La riduzione delle stazioni appaltanti e la centralizzazione sono due aspetti diversi tra loro, anche se il legislatore nel Codice dei contratti sembra confonderle e talvolta sovrapporle. L'obiettivo della riduzione delle stazioni appaltanti, posto sin dai primi anni duemila e mai raggiunto, ad avviso del CNEL va perseguito con urgenza e disciplinato con la dovuta attenzione. Un'indicazione recente in tale direzione, con riferimento alle amministrazioni centrali, è pervenuta dalla Corte dei conti⁴, che facendo seguito a due precedenti indagini sullo stesso tema svolte nei confronti di altre amministrazioni statali per monitorare la qualificazione della spesa e garantire l'uso delle risorse pubbliche non solo legittimo ma anche proficuo, ravvisava la necessità di ridurre il numero delle stazioni appaltanti. Una ulteriore recente sollecitazione, volta a stabilire una volta per tutte una linea d'intervento risolutiva e motivata principalmente dalle difficoltà di progettazione registrate a vari livelli dell'amministrazione pubblica e in particolare a livello locale, è venuta dal Governo precedente⁵.

Il compito è certamente arduo, ma ad avviso del CNEL esso va affrontato e portato a compimento. La concentrazione *sic et simpliciter* di migliaia di stazioni appaltanti in qualche centinaio può avere effetti di blocco sul sistema; un meccanismo già in difficoltà con migliaia di stazioni appaltanti, riscontrerebbe criticità ancora maggiori qualora decine di migliaia di procedimenti venissero convogliati su un numero molto più limitato di uffici. Nonostante il contributo proveniente dalla estesa digitalizzazione, si potrebbero generare conflitti tra stazioni appaltanti diverse dai soggetti committenti, e contrasti tra punti decisionali centrali e quelli locali. La soluzione ideale si avrebbe, oltre che con il richiamato intervento normativo, con l'introduzione di misure effettivamente in grado di rafforzare la capacità tecnica e progettuale di un numero ridotto di

⁴ Relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato su "La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero della difesa e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca", relativa al periodo 2014-2017, approvata con delibera n. 5/2020/G <https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/DettaglioDocumenti?Id=19243853-c561-4bf3-8356-d58ba962d7b7>

- dalla Corte dei conti,

⁵ https://ntplustentilocaliedilizia.ilsole24ore.com/art/appalti-pa-conte-strutture-tecniche-locali-deboli-ridurre-numero-stazioni-appaltanti-ADwCHex?refresh_ce=1

stazioni appaltanti, valorizzate quali centri unici di competenza e progettazione al servizio dei comuni e delle istituzioni del territorio, mediante un piano nazionale di assunzioni, a tempo indeterminato (in quanto le esigenze sono permanenti), di personale altamente qualificato e di figure professionali tecniche. Si tratterebbe di un'operazione strategica, che coniugherebbe risparmio e semplificazione, consentendo il conseguimento di incrementi di qualità dei servizi pubblici erogati alle imprese e degli investimenti pubblici, a beneficio del Paese.

È difficile esprimere pareri dettagliati su tutte norme di contenuto tecnico. Gli strumenti di semplificazione utilizzati nel decreto in esame sono molti e potenzialmente efficaci; in particolare appare condivisibile l'esplicitazione del carattere perentorio dei termini, in passato spesso elusi, così come gli interventi sostitutivi delle autorità superiori in caso di ritardi ingiustificati e di inadempimenti che mettano a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR.

Il CNEL intende sottolineare alcune cautele: ad esempio la semplificazione non può realizzarsi in violazione di norme poste a tutela ambientale, né a prescindere dalla effettiva presenza in servizio di personale competente, necessario per eseguire adempimenti eccezionali. In ogni caso, per rendere operativo questo complesso percorso nei prossimi anni, occorre dar seguito, in modo rapido ed efficace, a una serie di operazioni essenziali:

- rafforzamento delle PA responsabili per l'attuazione dei vari *step* del Piano con assunzione di personale qualificato, soprattutto di formazione tecnico-gestionale come indicato dai programmi del Dipartimento della funzione pubblica;
- rafforzamento degli strumenti di controllo e vigilanza, già previsti dal decreto, con migliore coordinamento sia fra gli strumenti che rispetto ad altri organismi esistenti (Agenzia vigilanza Ferrovie e Autostrade, Consiglio superiore lavori pubblici, ANAC con piena attuazione della banca dati unica dei contratti, commissione VIA, Sovrintendenza tutela beni culturali), per evitare pericoli di sovrapposizione con le strutture già operanti, che andrebbero invece potenziate in termini di organici e competenze;
- aumento effettivo degli strumenti di ispezione, a cominciare da quelli in materia di lavoro, con speciale attenzione alla vigilanza su appalti e subappalti nonché alla implementazione effettiva della regola, che il CNEL particolarmente apprezza, della necessaria applicazione da parte dei subappaltatori degli *standard* di legge e dei contratti collettivi applicati dal committente principale;
- impegno continuo nel monitoraggio e nella verifica degli impegni da parte di tutte le amministrazioni responsabili;
- confronto con gli *stakeholder* interessati ai vari provvedimenti (Parti sociali, organismi del Terzo settore, organizzazioni della società civile); inoltre, consultazioni pubbliche periodiche dei cittadini secondo la metodologia usata in Europa e applicata da qualche anno dal CNEL (si vedano le consultazioni pubbliche sul futuro dell'Europa, sulla sicurezza stradale, sulla parità di genere e sui giovani italiani).

Secondo il CNEL, la fase delle procedure attuative, soprattutto se abbreviate, è un momento importante (per quanto non l'unico) in cui la partecipazione attiva degli attori sociali e dello stesso CNEL può costituire una condizione di successo della implementazione del Piano. I gruppi di monitoraggio istituiti presso il Consiglio sono costruiti per contribuire nel corso del tempo a esercitare la verifica e il controllo della società organizzata sull'intero percorso attuativo del Piano, utilizzando non solo i parametri economici tradizionali ma anche gli indicatori del "cruscotto BES" da tempo elaborati da ISTAT e CNEL.

Il funzionamento dei vari meccanismi, specie degli snodi critici sulle opere principali e sulla efficacia dei servizi ai cittadini, andrà verificato alla prova dei fatti, tempo per tempo, anche al fine di intervenire in corso e correggere deviazioni, rimediando a deficienze e ritardi.

In materia di lavoro si tratterà di riscontrare le ricadute dei vari progetti del Piano sia sulla quantità sia sulla qualità dell'occupazione in generale e con particolare riguardo a giovani, donne e Mezzogiorno, che sono i punti di maggiore sofferenza indicati come priorità trasversali del Piano.

La cosiddetta clausola di condizionalità è una innovazione importante anche sul piano del metodo, ma va migliorata la sua formulazione in varie direzioni; si segnala in particolare che l'indicazione di una quota unica per giovani e donne appare impropria, trattandosi di due gruppi qualitativamente e quantitativamente diversi, e potenzialmente foriera di risultati squilibrati. Inoltre, una quota fissa non sembra idonea a tener conto delle diverse situazioni occupazionali e produttive. Sarebbe a tale scopo auspicabile introdurre un meccanismo incrementale, volto ad esempio ad assicurare che si aumentino di data percentuale il tasso di occupazione femminile e il tasso dei giovani presenti nell'impresa che partecipa al progetto PNRR. Inoltre, si potrebbe prevedere un premio per l'impresa che riesce a superare la percentuale fissa comunque dovuta. È ipotizzabile anche la previsione di percentuali diverse per qualifiche, considerando che l'impresa deve comunicare alla stazione appaltante lo stato dettagliato del proprio personale. A tale proposito l'obbligo, posto in capo ad aziende che superano una certa dimensione, di redigere rapporti sullo stato del personale andrebbe rafforzato con controlli ed eventualmente sanzioni, come previsto da una proposta di legge del CNEL⁶.

Apprezzamento si esprime per le misure relative a "Industria 4.0"; si sottolinea in particolare l'importanza di facilitare l'accesso per le PMI non solo ai beni strumentali tradizionali, ma anche a strumenti per l'innovazione, curando che non abbiano impatto negativo sull'ambiente.

Si apprezzano inoltre le misure volte a favorire l'attuazione delle Zone Economiche Speciali, anche alla luce dell'esperienza maturata dal CNEL nell'ambito del cosiddetto Tecnopolo.

⁶ CNEL, Disegno di legge concernente modifiche all'articolo 46 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 recante il "Codice della pari opportunità tra uomo e donna", 30 maggio 2019.

Il CNEL condivide parimenti la parte del decreto nella quale è prevista l'accelerazione della strategia per le aree interne del Paese, tema sul quale è in corso di istituzione un Osservatorio presso il Consiglio. Da segnalare positivamente anche l'estensione, contenuta nel decreto, dei poteri dell'Agenzia per la coesione e del Ministro per il Mezzogiorno.

Fra le micro-misure particolare condivisione si esprime sulla norma che prevede risorse destinate a favorire la consapevolezza culturale sul tema cardine del PNRR, l'ambiente: gli ambiziosi obiettivi della transizione ambientale e verde non sono infatti raggiungibili senza un nuovo approccio culturale, promosso presso tutta la popolazione a partire dai più giovani.

Il CNEL valuta positivamente anche le norme in tema di valutazione di impatto ambientale di competenza statale e regionale (articoli 17-27 del decreto-legge in esame), che consentono di agevolare la realizzazione dei progetti per la transizione energetica previsti dal PNRR e necessari per il raggiungimento degli obiettivi del PNIEC, nonché le norme di proroga delle misure del decreto-legge sblocca-cantieri al fine di accelerare le procedure (articolo 52).

Anche in tema di disposizioni paesaggistiche (articolo 29) nonché di economia montana e forestale (articolo 36) si introducono misure importanti che sottolineano da un lato la necessità di affrontare il tema della tutela del territorio, dall'altro l'esigenza di una iniziativa legislativa generale e organica, che prenda il posto delle misure episodiche, reiterate anche nel decreto all'esame, abbandonando la logica dell'emergenza e impostando un Piano straordinario che coinvolga le Regioni attraverso specifici interventi programmatici, nonché le Parti sociali anche per le ricadute dirette sul mondo del lavoro.

Il Consiglio prende atto favorevolmente delle misure in tema di transizione digitale (articolo 40), pur ribadendo le ulteriori proposte in materia sopra sintetizzate, e delle misure in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno (articolo 57).

Positivo il giudizio sugli interventi introdotti dall'articolo 47, volti a promuovere, anche nell'ambito della contrattualistica pubblica, la uguaglianza di genere, la trasparenza salariale, il sostegno alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e le discipline antidiscriminatorie, anche se deve rilevarsi che, come avviene già per molti istituti in ambito lavoristico, emerge una disciplina parzialmente diversa a seconda della dimensione occupazionale dell'operatore economico, con conseguente disparità tra lavoratori dipendenti. Il CNEL segnala a tal fine le proposte contenute nella propria iniziativa legislativa, esercitata ai sensi dell'articolo 99, comma 3, della Costituzione, concernente modifiche all'articolo 46 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, in materia di rapporto sulla situazione del personale⁷.

⁷ CNEL, ddl 25 del 30 maggio 2019.

Ulteriori osservazioni di dettaglio

1) Istituzione del Comitato nazionale per la valutazione della ricerca CNVR art. 64 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77

In sostituzione del Consiglio nazionale dei garanti, viene introdotto un organo di diretta nomina politica, composto a maggioranza dei suoi membri da persone che risponderanno direttamente agli interessi politici della Ministra Messa e, di riflesso, dell'esecutivo nella quale quest'ultima è stata cooptata. La Ministra competente potrà nominare chi vuole a norma di legge, perché la nuova previsione legislativa non le imporrà nemmeno di osservare un canone formale richiedente l'individuazione di persone in possesso di alta qualificazione scientifica. Per gli otto componenti l'unico requisito richiesto per essere scelti dal decisore politico ministeriale è quello di aver compiuto 18 anni, l'età della capacità di agire.

Il CNGR, invece, era composto da sette studiosi, italiani o stranieri, di elevata qualificazione scientifica internazionale, appartenenti a una pluralità di aree disciplinari, tra i quali almeno due donne e due uomini, nominati dal Ministro, il quale sceglie in un elenco composto da non meno di dieci e non più di quindici persone definito da un comitato di selezione. Il comitato di selezione, istituito con decreto del Ministro, è composto da cinque membri di alta qualificazione, designati, uno ciascuno, dal Ministro, dal presidente del Consiglio direttivo dell'ANVUR, dal vicepresidente del Comitato di esperti per la politica della ricerca (CEPR), dal presidente dell'*European Research Council*, dal presidente dell'*European Science Foundation*.

Il meccanismo di selezione da parte del Ministro aveva un filtro - emanazione diretta e costituzionalmente obbligata dell'articolo 33, primo comma, della Costituzione - sia nella identificazione dei soggetti proponenti, tutti espressione di organi scientifici, sia nella presenza di un *search committee* che la legge richiedeva fosse composto solo da esperti di alta qualificazione scientifica e l'approccio della "garanzia" è cosa ben diversa dalla "valutazione" che inevitabilmente orienterà.

2) Semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e dal Piano Nazionale per gli investimenti complementari art. 48 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77

La decisione di ricorrere all'appalto di progettazione e costruzione sulla base del progetto di Fattibilità Tecnico Economica (FTE) in deroga all'articolo 59, comma 1, 1-bis, 1-ter, risponde all'esigenza di ridurre i tempi di realizzazione dell'opera anticipando la selezione dell'operatore e l'affidamento delle opere, contenendo il rischio di deriva di costi e tempi.

Nella prassi si è verificato come la procedura dell'appalto integrato su progetto esecutivo o definitivo abbia comportato criticità rilevanti sia per i notevoli e lunghi conflitti tra le imprese e le stazioni appaltanti che aumentano i tempi e i

costi di realizzazione dell'opera, sia per la qualità del progetto, architettonica, funzionale e tecnico-prestazionale.

Gli obiettivi della transizione ecologica della resilienza, nel quadro dei programmi di lungo periodo quali il *Green Deal*, e il *New European Bauhaus*, individuano nella qualità del progetto di architettura sia di opere edili che infrastrutturali nelle sue dimensioni culturali e funzionali il requisito determinante per il loro raggiungimento, in particolare in una visione di sostenibilità globale. La qualità architettonica è essenziale per un progetto sostenibile e resiliente - sostenibilità nel tempo - e garantisce il raggiungimento dell'efficacia dell'azione amministrativa e della corretta allocazione della spesa pubblica. Ciò richiede che la procedura dia adeguato valore alla qualità del progetto identificandola, valorizzandola come espressione dell'interesse della collettività. In conclusione, il progetto FTE deve essere affidato tramite concorso di progettazione da realizzarsi in tempi certi. Il soggetto vincitore del concorso avrà un tempo determinato per il completamento dei documenti tecnici richiesti dal progetto FTE, parteciperà con un ruolo esplicito alle attività di verifica e approvazione preliminare, agli eventuali dibattiti pubblici, e garantire l'amministrazione appaltante e la collettività del raggiungimento degli obiettivi mediante l'incarico di Direzione dei lavori per la coerente continuità tra la fase progettuale e l'esecuzione dell'opera.

L'affidamento della progettazione definitiva, esecutiva e dell'esecuzione di lavori sulla base del progetto FTE può determinare sia l'incremento dei rischi di tempo e costo di realizzazione dell'opera sia un minore controllo della qualità architettonica, funzionale e tecnico-prestazionale, se non bilanciato da contrappesi che diano maggiore capacità alla stazione appaltante e al progetto di determinare e garantire il risultato atteso.

Pertanto, affinché la procedura di affidamento sulla base del progetto FTE sia adeguatamente efficace ed efficiente, si ritiene che:

- il progetto FTE sia affidato con una procedura di concorso di progettazione aperta sulla base di un documento redatto dalla stazione appaltante secondo l'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;
- l'affidamento dell'incarico di progettazione FTE sia affidato al vincitore del concorso secondo i requisiti tecnici definiti o da un apposito decreto ministeriale coordinato con il provvedimento del Presidente del Consiglio Superiore dei lavori pubblici di cui all'art. 48 comma 7 del DL 31 maggio 2021, n. 77. Questa definizione dei requisiti del progetto di FTE è necessaria anche a supporto delle procedure di VIA e di valutazione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e della conferenza dei servizi.
- L'affidamento della progettazione FTE comprenda anche l'affidamento delle attività supporto alla concertazione sotto il coordinamento del RUP con l'affidatario della progettazione-costruzione del progetto definitivo ed esecutivo redatto (o del solo progetto esecutivo) dall'affidatario stesso con l'espressione del parere, pur non vincolante ai fini dell'approvazione;
- La partecipazione alle eventuali procedure di dibattito pubblico;

- La partecipazione del progettista incaricato del progetto FTE alla commissione di gara di affidamento della progettazione (definitiva ed esecutiva o solo esecutiva e della esecuzione dei lavori);

- L'affidamento della direzione dei lavori a garanzia della stazione appaltante.

Nelle esperienze internazionali è risultato di particolare rilevanza per l'efficacia e l'efficienza della procedura di realizzazione di opere pubbliche rafforzare la fase di dialogo/approvazione del progetto esecutivo (o definitivo ed esecutivo) mediante una procedura trasparente di concertazione guidata e coordinata dal RUP a cui partecipino l'autore del progetto FTE, l'affidatario della progettazione ed esecuzione sia nelle sue componenti progettuali che produttive, i subappaltatori e fornitori selezionati dall'affidatario. Tale procedura di concertazione si sviluppa nel periodo intercorrente fra l'affidamento al termina della gara (o altra fase) e l'avvio delle attività di esecuzione e si conclude con il progetto esecutivo completo e la programmazione dei lavori approvato dal RUP e controfirmato dall'affidatario e dai suoi progettisti e con il parere tecnico obbligatorio del progettista FTE. Il parere, sia positivo che negativo, del progettista FTE sarà comunicato ai soggetti partecipanti le procedure per l'acquisizione dei pareri e degli atti di assenso necessari per l'approvazione del progetto.

Sul punto, si segnala il lavoro di monitoraggio che il CNEL svolgerà all'interno del progetto *Libenter* (affiancamento, nella realizzazione delle opere, da parte dei rappresentanti della società civile di volta in volta interessata dal progetto attraverso un modello scientifico elaborato *ad hoc* dall'Università Cattolica); si auspica inoltre un coinvolgimento dell'istituendo Osservatorio CNEL sulle politiche urbane e territoriali.

3) Istituzione di un osservatorio delle politiche urbane e territoriali presso il CNEL

L'"osservatorio delle politiche urbane e territoriali" si pone lo scopo di analizzare e valutare l'insieme dei progetti previsti nel PNRR nella prospettiva delle azioni sui sistemi urbani e territoriali come definite dal *New Green Deal* e dal progetto *New European Bauhaus*. Si tratta di promuovere e coordinare le competenze e le progettualità espresse dalla società civile, dalla ricerca e dai soggetti istituzionalmente deputati alla gestione delle città e delle aree interne, in un territorio come quello italiano profondamente diversificato nella struttura e nella distribuzione degli insediamenti, nella storia istituzionale, nel patrimonio (artistico, culturale, architettonico, paesaggistico), nel sistema produttivo, nel sistema della formazione. L'idea di fondo è trasformare il policentrismo italiano in un punto di forza per lo sviluppo sostenibile del Paese, realizzando in una visione sistemica modelli di sviluppo coerenti con gli obiettivi di crescita intelligente come postulati ai punti 3) e 11) dei *Sustainable Development Goals* delle Nazioni Unite⁸, e utilizzando le tecnologie digitali per amplificare le vocazioni

⁸ 3) *Good health and well-being*; 11) *Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable*.

dei territori. L'Osservatorio si concentra sui seguenti temi: mobilità locale urbana ed extra-urbana, ricerca, formazione e formazione continua nell'area della progettazione architettonica, urbana e paesaggistica e *design* per lo sviluppo e la gestione *green* e *digital* delle aree urbane e interne, politiche di sviluppo nelle aree interne (sistemi agro-silvo-pastorali, mobilità, prossimità e accessibilità, mitigazione del rischio idrogeologico, conservazione della diversità culturale e biologica), valutazioni di impatto ambientale, economico e sociale delle politiche territoriali e urbane in un'ottica di benessere pubblico, servizi di cittadinanza nei territori.



www.cnel.it