

## Nota di analisi e commento CISL

### DECRETO LEGGE 31 maggio 2021, n. 77

*“Governance del Piano Nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”*

#### PREMESSA

Il presente decreto apre formalmente la stagione dei decreti propedeutici alla “messa a terra” del Pnrr. Per questa ragione tocca trasversalmente, come ovvio, qualsiasi ambito seppur nello specifico del testo ne siano richiamati e interessati alcuni a discapito di altri, come il lavoro e l’industria.

Dalla lettura del testo e delle note a commento, alle quali rinviamo, si potranno evincere le contraddizioni e le mancanze che riteniamo debbano essere superate in fase di conversione.

In questa sede ci preme soprattutto evidenziare un limite d’impostazione, che mal si concilia con le nostre aspettative e con “l’assoluta necessità di generare coesione sociale quindi di promuovere un’ampia condivisione nell’attuazione del Pnrr e delle complesse riforme che lo accompagnano” richiamate anche nella relazione annuale sul 2020, presentata dal Governatore della Banca d’Italia Ignazio Visco il 31 maggio u.s.

Il limite consiste nel ruolo riconosciuto alle parti sociali sostanzialmente riconducibile al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale, territoriale, le cui prerogative non promuovono il protagonismo sociale che sarebbe necessario innescando, conseguentemente, una doppia contraddizione e criticità.

Da un lato non si realizzano i presupposti per accompagnare in modo condiviso l’intero processo nelle sue fasi applicative monitorandone gli effetti sul piano sociale e occupazionale come prevede la Commissione Europea, a discapito della possibilità di mettere in atto le eventuali azioni correttive che si rendessero necessarie lungo l’intera filiera del processo nelle sue articolazioni anche territoriali.

In secondo luogo, depotenzia il principale propellente per la crescita della quale abbiamo assolutamente bisogno e che per raggiungere le previsioni di aumento del Pil tra i 3 e i 4 punti percentuali entro il 2026 richiede uno sforzo collettivo e condiviso, fondato sulla corresponsabilizzazione di tutti gli attori in campo a partire dal lavoro.

Il paese potrà essere cambiato solamente se sapremo percorrere una reale stagione di partecipazione diffusa e non mancheremo, pertanto, di continuare ad evidenziare le nostre ragioni a partire dalle sedi di conversione del presente decreto.

#### PARTE I - GOVERNANCE PER IL PNRR

*L’intera prima parte del Decreto Legge 77/2021 è dedicata alla struttura della “governance” del PNRR, che risulta articolata su più livelli, quindi, data la complessità dell’intero sistema, che prevede il coinvolgimento e l’interazione di molti soggetti, istituzionali e non, aventi una pluralità*

*di compiti e funzioni, analizziamo di seguito gli aspetti di maggior rilievo, per poi effettuare una valutazione complessiva.*

## **IL TITOLO I (Artt. 1-11) REGOLAMENTA IL SISTEMA DI COORDINAMENTO, GESTIONE, ATTUAZIONE, MONITORAGGIO E CONTROLLO**

### **Art. 2 - Cabina di regia**

La responsabilità di indirizzo del Piano è assegnata alla Presidenza del Consiglio dei ministri: viene istituita una **Cabina di regia** presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale **partecipano**, di volta in volta, i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta.

Tale modalità di funzionamento è stata definita, quindi, “a geometria variabile”.

La Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull’attuazione degli interventi del Pnrr.

Alle sedute della Cabina di regia **partecipano** i Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza regionale o locale, nonché il Presidente della Conferenza, su questioni d’interesse di più Regioni o Province autonome. Possono essere inoltre **invitati**, a seconda della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale.

### **Art 3 - Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale, territoriale**

Il tavolo è istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell’università e della ricerca scientifica e della società civile. I componenti sono individuati secondo un criterio di **maggior rappresentatività**.

Il Tavolo svolge una **funzione consultiva** nelle materie e per le questioni connesse all’attuazione del Pnrr e può **segnalare** alla Cabina di regia e al Servizio Centrale per il Pnrr ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del Pnrr, anche per favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l’efficace e celere attuazione degli interventi.

### **Art. 4 - Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio**

La Segreteria Tecnica supporta le attività della Cabina di regia, la sua durata temporanea è superiore a quella del Governo che la istituisce, e si protrae fino al completamento del Pnrr il 31.12.2026.

La Cabina di Regia, affiancata dalla Segreteria tecnica, assicura relazioni periodiche al Parlamento e alla Conferenza Unificata, e aggiorna periodicamente il Consiglio dei Ministri.

#### **Art. 5 - Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione**

L'Unità è istituita presso la Presidenza del Consiglio, nell'ambito del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, con l'obiettivo di superare gli ostacoli normativi, regolamentari e burocratici che possono rallentare l'attuazione del Piano.

#### **Art 6 - Monitoraggio e rendicontazione del Pnrr**

Il monitoraggio e la rendicontazione del Piano sono affidati al **Servizio Centrale per il Pnrr**, istituito presso il Ministero dell'Economia e delle finanze (Mef) – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l'attuazione del Piano.

Il Servizio Centrale è inoltre responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del Next Generation EU-Italia e dei connessi flussi finanziari.

#### **Art. 7 - Controllo, audit, anticorruzione e trasparenza**

Presso il Mef è istituito un **Ufficio Dirigenziale** presso la Ragioneria generale dello Stato con funzioni di audit del Pnrr e di monitoraggio anticorruzione.

#### **Art. 8 - Coordinamento della fase attuativa**

Si prevede che ogni Amministrazione centrale titolare di interventi previsti dal Pnrr individui (o costituisca ex novo) una struttura di coordinamento che agisca come punto di contatto con il Servizio Centrale per il Pnrr.

#### **Art. 9 - Attuazione degli interventi del Pnrr**

Alla realizzazione operativa degli interventi provvedono operativamente i singoli soggetti attuatori: le Amministrazioni centrali, le Regioni e le Province autonome e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali o della diversa titolarità degli interventi definita nel Pnrr.

### **IL TITOLO II (Artt. 12-16) REGOLAMENTA I POTERI SOSTITUTIVI, IL SUPERAMENTO DEL DISSENSO E LE PROCEDURE FINANZIARIE**

#### **Art 12 - Poteri sostitutivi**

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, il Presidente del Consiglio dei Ministri, nel caso in cui sia a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Pnrr e su

proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine non superiore a 30 giorni per provvedere.

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, o i commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all'esecuzione dei progetti.

### **Art. 13 - Superamento del dissenso**

In caso di dissenso, diniego o opposizione proveniente da un organo statale che può precludere la realizzazione di un intervento rientrante nel Pnrr, la Segreteria tecnica - se un meccanismo di superamento del dissenso non sia già previsto dalle vigenti disposizioni - propone al Presidente del Consiglio dei ministri, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni.

Se il dissenso, il diniego o l'opposizione provengono da un organo della Regione o di un ente locale, la Segreteria tecnica può proporre al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere, che devono essere definite entro il termine di 15 giorni dalla data di convocazione della Conferenza.

Al termine dei 15 giorni, in mancanza di soluzioni condivise che consentano la rapida realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio dei ministri, oppure il Ministro per gli affari regionali e le autonomie nei casi opportuni, propone al Consiglio dei ministri le iniziative necessarie ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi.

### **Art. 15 - Procedure finanziarie e contabili**

Le procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del Pnrr sono stabilite tramite decreti emanati del Ministro dell'Economia e Finanze, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni.

#### ***Nota a commento***

*L'insieme delle disposizioni riguardanti la governance del Pnrr appare come un vero e proprio "sistema", il cui perno centrale è rappresentato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in stretto rapporto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze. La stessa modalità di partecipazione dei singoli ministri alla Cabina di Regia "a geometria variabile", limitata quindi alle questioni di stretta competenza di ciascuno, che di volta in volta verranno affrontate, sembra rispondere a questa logica.*

*In termini di valutazione generale, andrà verificata, alla prova dei fatti, l'effettiva efficienza ed efficacia del sistema nel suo complesso, anche e soprattutto sotto il profilo, estremamente rilevante, del monitoraggio e dell'attuazione.*

*L'attenzione del Sindacato va rivolta principalmente all'articolo 3, relativo al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale, territoriale.*

*La **CISL** ha sempre sostenuto che il modello di governance del PNRR deve necessariamente essere partecipato e caratterizzato da un confronto costante e da una negoziazione articolata, nella profonda convinzione che la condivisione e la partecipazione degli attori economici e sociali, nazionali e locali, concorre a tutelare l'interesse generale.*

*In particolare, è importante il coinvolgimento delle Organizzazioni Sindacali sui temi del lavoro, della resilienza dei sistemi socioeconomici, dell'attuazione dei diritti sociali: la capacità del Piano di avere un impatto positivo in termini occupazionali e sociali è infatti ai primi posti nella valutazione della Commissione europea.*

*In considerazione di quanto detto, l'impostazione che l'articolo 3 dà al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale, territoriale, riconosce gli attori sociali e correttamente li individua in base al criterio di maggiore rappresentatività, ma attribuisce loro un ruolo limitato alla funzione consultiva e di segnalazione.*

*La **CISL** sostiene invece che il coinvolgimento del Sindacato dovrebbe essere maggiormente strutturato, definito con chiarezza nei tempi e nelle modalità, prevedendo anche confronti rafforzati e forme di negoziazione che consentano una collaborazione più articolata, propositiva ed efficace.*

*Tutto questo per agevolare l'implementazione del Pnrr, e concorrere alla definizione delle scelte attraverso la condivisione delle priorità, delle operazioni di attivazione e regolazione degli investimenti, del percorso di verifica della coerenza degli obiettivi intermedi con quelli finali e della promozione dei risultati.*

*Valuteremo come recuperare e rafforzare queste modalità, sia in occasione della legge di conversione del Decreto Legge 77/2021, sia in occasione del Dpcm che istituirà il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale, territoriale.*

## **TERZO SETTORE**

### **Art. 66 comma 1 - Disposizioni urgenti in materia politiche sociali**

Viene ulteriormente prorogata di un anno, ovvero al 31 maggio 2022, la previsione del Codice del terzo settore (art. 101, c. 2) che consente procedure agevolate per l'adeguamento alle norme della riforma degli statuti di Onlus, Associazioni di promozione sociale ed Organizzazioni di volontariato permettendone l'iscrizione al nuovo Registro unico nazionale.

#### **Nota a commento**

*La proroga è utile per favorire l'adeguamento statutario da parte degli enti al nuovo regime e l'iscrizione al Registro Unico nazionale ancora non operativo.*

## **PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

### **TITOLO II – TRANSIZIONE DIGITALE**

#### **Art. 38 - Misure per la diffusione delle comunicazioni digitali delle amministrazioni e divario digitale**

L'articolo in pratica porta piccoli aggiustamenti di procedure già in vigore che riguardano sostanzialmente il Codice dell'Amministrazione Digitale (Cad) relativamente alla semplificazione della notifica degli atti a mezzo posta e alle misure in materia di domicilio fiscale volte a garantire il diritto di cittadinanza digitale nei rapporti con la pubblica Amministrazione Pubblica.

La norma prevede anche l'istituzione del Sistema di gestione delle Deleghe dell'Identità Digitale, affidata alla responsabilità della struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri competente per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale.

#### **Art. 39 - Semplificazione dati pubblici**

L'articolo reca modifiche all'art. 62 del Dlgs 82/2005 (CAD) prevedendo misure di semplificazione nell'Anagrafe Nazionale della popolazione residente (ANPR) rivolte sia ai Comuni che ai cittadini e alle imprese.

#### **Art. 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**

L'articolo concerne il Codice delle comunicazioni elettroniche (Dlgs 259/2003) e si rivolge alle semplificazioni per le procedure di autorizzazione per l'impianto di installazioni per l'invio e la ricezione dei segnali radio (anche ponti-telefonici e segnale Internet, ovviamente). Si semplificano procedure e tempi, per evitare di dover attendere magari pareri non concessi, prevedendo termini perentori e autorizzazioni in caso di mancato esplicito dissenso.

#### **Art. 41 - Violazione degli obblighi di transizione digitale**

L'articolo mira a rafforzare la disciplina sanzionatoria in caso di violazione degli obblighi di transizione digitale al fine di assicurare l'attuazione dell'Agenda digitale italiana ed europea, la digitalizzazione dei cittadini e delle pubbliche amministrazioni e delle imprese anche in relazione agli obiettivi fissati dal Pnrr, attribuendo all'AgID poteri generali di vigilanza, verifica, controllo e monitoraggio sul rispetto delle disposizioni del Cad e di ogni altra norma in materia di innovazione tecnologica e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

*La norma è abbastanza delicata perché trasforma di fatto l'AgID da ente strumentale in vera e propria agenzia semi-autonoma, attribuendole compiti ispettivi e di verifica e la possibilità di irrogare sanzioni, il tutto all'interno di un regolamento da emanare da parte di AgID stessa.*

## **TITOLO VI – MODIFICHE ALLA LEGGE 7 AGOSTO 1990 N. 241**

### **Art. 61 - Modifiche alla disciplina del potere sostitutivo**

La misura apporta modifiche all'art. 2 – commi 9/bis e 9/ter – della Legge 241/90 al fine di rafforzare i poteri sostitutivi in caso d'inerzia dei soggetti o organi preposti.

### **Art. 62 - Modifiche alla disciplina del silenzio assenso**

Al fine di consentire la piena operatività e il rafforzamento dell'efficacia del silenzio assenso la norma apporta modifiche al comma 2/bis dell'art. 20 della Legge 241/90. In particolare si prevede l'obbligo per la PA di rilasciare in via telematica, entro 10 giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione che dimostri l'avvenuta formazione del silenzio assenso. Decorso inutilmente tale termine l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi dell'art. 47 del Dpr 445/2001.

### **Art. 63 - Annullamento d'ufficio**

La misura, al fine di consentire un riequilibrio tra la tutela del legittimo affidamento del privato interessato e l'interesse pubblico, riduce da diciotto a dodici mesi il termine entro il quale la PA può annullare i provvedimenti amministrativi illegittimi, esercitando l'autotutela.

## **INFRASTRUTTURE, TRASPORTI**

### **Art. 14 - Estensione della disciplina del PNRR al piano complementare**

Viene individuata una procedura semplificata per la realizzazione di 10 opere (contenute nell'allegato IV del Decreto) infrastrutturali:

- 1) Realizzazione asse ferroviario Palermo - Catania - Messina;
  - 2) Potenziamento linea ferroviario Verona - Brennero (opere di adduzione);
  - 3) Realizzazione della linea ferroviaria Salerno - Reggio Calabria;
  - 4) Realizzazione della linea ferroviaria Battipaglia - Potenza - Taranto;
  - 5) Realizzazione della linea ferroviaria Roma - Pescara;
  - 6) Potenziamento della linea ferroviaria Orte - Falconara;
  - 7) Realizzazione delle opere di derivazione della diga di Campolattaro (Bn);
  - 8) Messa in sicurezza e ammodernamento del sistema idrico del Peschiera (Lazio);
  - 9) Interventi di potenziamento delle infrastrutture del Porto di Trieste (progetto Adriatic Gateway)
- (Il progetto Adriatic Gateway è stato aggiudicato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'ambito del programma TEN-T 2011 ed attuato da RAM in qualità di soggetto attuatore. L'obiettivo generale dell'azione è stato quello di elaborare un piano di sviluppo dei porti dell'alto Adriatico (Ravenna, Trieste, Venezia, Capodistria, Ancona e Monfalcone) per realizzare un sistema

di accesso europeo capace di offrire un network efficiente, servizi competitivi ed una migliore interoperabilità delle merci e attrarre di conseguenza un maggiore flusso di beni);

10) Realizzazione della diga foranea di Genova.

Il progetto di fattibilità tecnica ed economica relativo a queste opere deve essere trasmesso al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Il Comitato Speciale del CSLP lo esamina entro 15 giorni ed indica le eventuali integrazioni alla Stazione Appaltante, che deve provvedere entro 15 giorni. Il Comitato Speciale esprime il parere entro 30 giorni dalla ricezione del progetto o entro 20 giorni dalla ricezione del progetto modificato. In caso di inerzia, scatta il silenzio assenso.

#### **Nota a commento**

*Concordiamo e condividiamo la realizzazione di queste importanti infrastrutture ed anche sul metodo individuato, per l'accelerazione dell'iter burocratico. È importante prevedere incontri preventivi con le OO.SS di categoria.*

#### **Art. 47 - Contratti pubblici (pari opportunità, generazionali e di genere, nei contratti pubblici Pnrr e Pnc)**

Ai sensi del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna (Decreto legislativo 198/2006), le aziende con più di 15 dipendenti che partecipano a bandi devono sottostare all'obbligo di presentare un rapporto relativo alla partecipazione femminile. Inoltre i bandi di gara prevedono punteggi aggiuntivi per le aziende che introducono strumenti di conciliazione vita-lavoro, che si impegnano ad assumere donne e giovani con meno di 35 anni, che negli ultimi tre anni abbiano promosso la parità di genere. I bandi di gara riserveranno una quota di almeno il 30% delle assunzioni all'occupazione giovanile e femminile.

#### **Nota a commento**

*È di fondamentale importanza che gli importanti fondi del Pnrr vengano impiegati chiedendo alle imprese che partecipano ai bandi di assolvere obblighi relativi alle pari opportunità e alla promozione di occupazione delle fasce con maggiori difficoltà.*

*In questo quadro, colpisce dunque che non si sia colta l'occasione per citare la vigente disposizione dell'articolo 17 della Legge 68/99 che prevede che le aziende che partecipino a bandi per appalti pubblici o convenzioni/concessioni debbano dichiarare di essere in regola con le leggi che disciplinano il lavoro dei disabili, pena l'esclusione. Non è inoltre definito come la quota del 30% andrà calcolata in relazione alle aliquote di obbligo per il diritto al lavoro dei disabili previste dalla Legge 68/99, non citata.*



#### **Art. 48 - Semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici Pnrr e Pnc**

#### **Art. 50 - Semplificazione in materia di esecuzione dei contratti pubblici Pnrr e Pnc**

#### **Art. 53 - Semplificazione degli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del Pnrr e in materia di e-procurement e acquisto di beni e servizi informatici**

Per gli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con risorse afferenti al Pnrr e al Pnc e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea, si applicano:

- estensione fino al 30 giugno 2023 delle procedure previste all'articolo 1, commi 2,3, e 4 della Legge 120/2020 (affidamenti sotto-soglia) – modifica del comma 2, lettera a), della legge 120/2020 con innalzamento della soglia per l'**affidamento diretto** dei servizi di architettura e ingegneria a **139.000 euro** (prima erano 75.000) nel rispetto dei principi di cui all'articolo 30 del Dlgs 50/2016 – il limite per l'affidamento diretto per i lavori resta inferiore a 150.000 euro;
- modifica dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della Legge 120/2020 con:
  - innalzamento della soglia per la procedura negoziata a **5 operatori** che ora si colloca **tra 139.000 euro** (prima erano 75.000) e le soglie di cui all'articolo 35 del Dlgs 50/2016 per i servizi e forniture (compresi i servizi di architettura e ingegneria) e sempre 5 operatori per la forchetta tra **sopra i 150.000 euro e inferiore a 1.000.000 di euro** (prima erano 350.000 euro);
  - innalzamento della soglia per la procedura negoziata a **10 operatori** che ora si colloca, per i lavori, **tra un importo superiore a 1.000.000 di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del Dlgs 50/2016** (fascia per la quale prima erano richiesti 15 operatori);
  - estensione al **30 giugno 2023** di una serie di scadenze previste al 31 dicembre 2021 e riportate negli articoli 2,3,5, 6, 8, 13, 21 del nuovo Decreto – la proroga al 30 giugno 2023 per la determina a contrarre o avvio del procedimento previsti per gli affidamenti sotto-soglia, non si applica nei casi (articolo 2, comma 4, della Legge 120/2020) relativi all'edilizia scolastica, sanitaria, universitaria e carceraria;
  - la possibilità di nominare nel **collegio consultivo tecnico** (articolo 52, comma 1, punto e) del Decreto legge) soggetti individuati tra il personale dipendente della stazione appaltante o tecnici esterni legati da rapporti di lavoro autonomo;
  - estensione al 30 giugno 2023 della **sospensione** (con alcune esclusioni relative a investimenti pubblici finanziati con risorse comunitarie) delle limitazioni previste dalle norme riportate dall'articolo 1, comma 1, della Legge 55/2019 e relative **all'appalto integrato** e scelta dei commissari di gara – l'estensione al 30 giugno 2023 anche negli altri riferimenti riportati all'articolo 1 della Legge 55/2019;
  - **innalzamento dell'anticipazione al 30%** (articolo 207, comma 1, del DI 34/2020 convertito in Legge 77/2020);

- per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i **Comuni non capoluogo** di provincia (ai sensi dell'articolo 53, comma 1, del nuovo Decreto legge) procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori **secondo le modalità** indicate dal citato articolo 37, comma 4, del Dlgs 50/2016 che prevede di:
  - ricorrere a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati;
  - ricorrere alle unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza;
  - associarsi o consorzarsi in centrali di committenza;
  - ricorrere alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane o gli enti di area vasta;

**Le stesse procedure possono essere applicate alle unioni dei Comuni, Province, Città metropolitane e Capoluoghi di provincia.**

#### **APPALTO INTEGRATO**

Si prevede la possibilità di applicare l'istituto **dell'appalto integrato per i progetti del PNRR e del PNC** e per i programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea sulla **base del progetto di fattibilità tecnica ed economica** (in base al quale viene sempre convocata la conferenza di servizi) con successivo affidamento mediante acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta, viene attuata mediante deroga al disposto dell'articolo 59, commi 1, 1-bis e 1-ter del Dlgs 50/2016 che **prevede il divieto al ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione** (tale deroga è disposta dall'articolo 49, comma 5, del nuovo Decreto legge). A questo proposito è necessario ricordare che tale articolo è collocato nella Parte II, Titolo III, Capo II – Procedure di scelta del contraente per i **settori ordinari**; da questo deriva la necessità di limitare l'applicazione della norma soltanto all'ambito previsto senza improprie estensioni ad altri settori del codice dei contratti.

Ai sensi di quanto previsto dal nuovo decreto legge, **l'affidamento degli appalti integrati avverrà 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.**

#### **SUBAPPALTO**

**Fino al 31 ottobre 2021:**

- il **subappalto non potrà superare la quota del 50%** dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi e forniture;
- resta l'obbligo di non cessione del contratto (prevista dall'articolo 105, comma 1, del Dlgs 50/2016) a pena di nullità **che ora non può essere affidata a terzi l'esecuzione integrale** delle prestazioni oggetto del contratto di appalto né una esecuzione maggioritaria delle categorie prevalenti o dei contratti ad alta intensità di manodopera;

- il nuovo comma 14 dell'articolo 105 pone prescrizioni sugli standard qualitativi che devono essere garantiti dal subappaltatore, obblighi sul trattamento dei lavoratori per il trattamento economico, applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

#### Dal 1° novembre 2021:

- **verrà rimosso ogni limite al subappalto** e le stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 30 del Dlgs 50/2016, previa motivazione nella determina a contrarre riportata nei documenti di gara, dovranno indicare le lavorazioni (o prestazioni) del contratto di appalto **che dovranno essere eseguite dall'aggiudicatario**, attuando anche un sistema di controlli sulle norme relative alla sicurezza dei lavoratori e quelle afferenti il rischio di infiltrazioni criminali;
- la modifica del comma 8 dell'articolo 105 del Dlgs 50/2016 introduce la **prescrizione di responsabilità in solido** del contraente principale e del subappaltatore in relazione alle prestazioni oggetto del subappalto.

Sempre in materia di subappalto l'articolo 50 del nuovo Decreto legge prevede, che le amministrazioni competenti provvedano ai seguenti adempimenti:

- assicurare la piena operatività della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici di cui all'articolo 81 del Decreto legislativo n. 50 del 2016, come modificato dall'articolo 54 del decreto legge in esame – questa banca dati diventerà la **centrale di raccolta di tutte le informazioni** relative alla programmazione, scelta del contraente, aggiudicazione ed esecuzione delle opere e le informazioni saranno trasmesse dall'ANAC (comprese le informazioni relative agli operatori economici);
- adottare il documento relativo alla **congruità dell'incidenza della manodopera**, di cui all'articolo 105, comma 16, del citato Decreto legislativo n. 50 del 2016 e all'articolo 8, comma 10 – bis, del Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120;
- adottare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il **regolamento** di cui all'articolo 91, comma 7, del Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (individuazione delle tipologie di attività suscettibili di infiltrazioni mafiose nell'attività di impresa per le quali è sempre obbligatoria l'acquisizione della relativa documentazione).

Per garantire la piena operatività e l'implementazione della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, viene anche autorizzata la spesa di euro 1 milione per l'anno 2021 e di euro 2 milioni per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026. (da definire la fonte di finanziamento).

## ESECUZIONE CONTRATTI PUBBLICI

### Art. 51 - Semplificazione in materia di esecuzione di contratti pubblici Pnrr e Pnc

- Nell'ambito delle opere rientranti nel Pnrr e nel Pnc **decorsi inutilmente i termini** per:

- la stipula del contratto;
- la consegna dei lavori;
- la costituzione del collegio consultivo tecnico;
- gli altri termini anche endo-procedimentali previsti dalla Legge 120/2020 o dall'ordinamento della stazione appaltante o dalle determinazioni relative all'esecuzione dei contratti pubblici Pnrr e Pcn;

**il responsabile o l'unità organizzativa titolare del potere sostitutivo esercita la sua funzione** entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto per garantire il rispetto dei tempi di attuazione del Pnrr e del Pcn.

- Il contratto diviene efficace con la stipula dello stesso e non trova applicazione l'articolo 32, comma 12, del Dlgs 50/2016 (condizione sospensiva del contratto in attesa dell'approvazione e degli altri controlli previsti da norme proprie delle stazioni appaltanti).

- La stazione appaltante prevede, nel bando o nell'avviso di indizione della gara, che, qualora l'ultimazione dei lavori avvenga in anticipo rispetto al termine ivi indicato, venga riconosciuto un premio di accelerazione per ogni giorno di anticipo determinato sulla base degli stessi criteri stabiliti per il calcolo della penale, mediante utilizzo delle somme per imprevisti indicate nel quadro economico dell'intervento, nei limiti delle relative disponibilità, sempre che l'esecuzione dei lavori sia conforme alle obbligazioni assunte.

- In deroga all'articolo 113-bis del Decreto legislativo n. 50 del 2016, le penali dovute per il ritardato adempimento possono essere calcolate in misura giornaliera compresa tra lo 0,6 per mille e l'1 per mille dell'ammontare netto contrattuale, da determinare in relazione all'entità delle conseguenze legate al ritardo, e non possono comunque superare, complessivamente, il 20% dell'ammontare netto contrattuale.

***Nota a commento agli articoli 48, 50, 51, 53***

*Con le modifiche introdotte è possibile, per i lavori sotto soglia, procedere all'affidamento dei lavori e dei servizi e forniture compresi. Vale lo stesso per gli affidamenti dei servizi di architettura e di ingegneria. È quindi possibile per un Ente appaltante procedere all'affidamento dei contratti sotto soglia utilizzando alternativamente:*

- *le norme previste nell'articolo 36 del Codice dei contratti (che non è stato né sospeso, né sostituito dal Decreto-legge 76/2020 e dal Decreto-legge 77/2021);*
- *le norme contenute nel più volte citato Decreto-legge 76/2020 oggi modificato ed integrato dall'articolo 51 del Decreto-legge 77/2021.*

*In pratica si ha l'anomala situazione che è possibile riscontrare nei seguenti casi:*

**Affidamenti di lavori di importo pari a 500.000 euro**

Applicando l'articolo 36, comma 2, lettera c-bis) del vigente Codice dei contratti deve essere utilizzata una procedura negoziata senza pubblicazione di bando di gara previa consultazione, ove esistenti, di **almeno quindici** operatori economici.

Applicando, invece, l'articolo 1, comma 2, lettera b) del Decreto-legge 76/2020 così come modificato dall'articolo 51 del Decreto-legge 77/2021, deve essere utilizzata una procedura negoziata senza pubblicazione di bando di gara previa consultazione, ove esistenti, di **almeno cinque** operatori economici.

Tale doppia possibilità di utilizzare l'una o l'altra procedura è lasciata alla discrezionalità delle stazioni appaltanti.

**Affidamenti di lavori di importo pari a 1.000.000 euro**

Applicando l'articolo 36, comma 2, lettera d) del vigente Codice dei contratti deve essere utilizzata una procedura aperta con la precisazione che quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, la stazione appaltante prevede nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia.

Applicando, invece, l'articolo 1, comma 2, lettera b) del Decreto-legge 76/2020 così come modificato dall'articolo 51 del Decreto-legge 77/2021, deve essere utilizzata una procedura negoziata senza pubblicazione di bando di gara previa consultazione, ove esistenti, di **almeno dieci** operatori economici.

Tale doppia possibilità di utilizzare discrezionalmente o una o l'altra procedura è lasciata alla discrezionalità delle Stazioni appaltanti con l'aggravante, in questo caso che si tratti di due procedure (aperta o negoziata) di natura profondamente diversa.

**Affidamenti di servizi di architettura e di ingegneria di importo pari a 139.000 euro**

Applicando l'articolo 36, comma 2, lettera d) del vigente Codice dei contratti deve essere utilizzata una procedura aperta con la precisazione che quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, la stazione appaltante prevede nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia.

Applicando, invece, l'articolo 1, comma 2, lettera b), del Decreto-legge 76/2020 così come modificato dall'articolo 51 del Decreto-legge 77/2021, deve essere utilizzata una procedura negoziata senza pubblicazione di bando di gara previa consultazione, ove esistenti, di **almeno cinque** operatori economici.

Tale doppia possibilità di utilizzare discrezionalmente o una o l'altra procedura è lasciata alla discrezionalità delle stazioni appaltanti con l'aggravante, in questo caso che si tratta di due procedure (aperta o negoziata) di natura profondamente diversa.

Viene, dunque, lasciato alle stazioni appaltanti la possibilità di decidere se utilizzare o meno l'articolo 36 del Codice dei contratti o l'articolo 1 del Decreto-legge 76/2020 così come modificato dal Decreto-legge 77/2021 con la conclusione che per due lavori di importi identici potranno essere utilizzati dalla stessa stazione appaltante, del tutto discrezionalmente, procedure diverse.

*Tale conclusione si associa a quanto, poi, precisato, all'articolo 36, comma 9-bis, del Codice dei contratti che lascia alla discrezionalità della stazione appaltante la possibilità di scegliere per l'aggiudicazione o il criterio del minor prezzo o il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In pratica si tratta di una doppia discrezionalità. La prima relativa alla procedura di affidamento e la seconda alla procedura di aggiudicazione con grave danno per la trasparenza e per la concorrenza.*

*Preme ricordare che, grazie all'impegno della Cisl unitamente alle altre Organizzazioni Sindacali, si è già reso operativo il DURC di congruità quale strumento che consente di verificare la "congruità del costo del lavoro" sostenuto dal datore di lavoro per la manodopera impiegata negli appalti pubblici. Inoltre sono vietate l'integrale cessione del contratto di appalto e l'affidamento a terzi dell'integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni che ne sono oggetto, così come l'esecuzione prevalente delle lavorazioni ad alta intensità di manodopera. Infine, il subappaltatore deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione degli stessi contratti collettivi nazionali di lavoro.*

*Gli emendamenti che saranno presentati interverranno nel correggere le parti inerenti l'affidamento diretto, il sottosoglia, e alcune norme del subappalto perseguendo così quella linea di coerenza e trasparenza che il legislatore ha voluto segnare nel realizzare il decreto.*

#### **Art. 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**

Diventa operativa l'Anagrafe antimafia degli esecutori (elenco gestito dalla Struttura di Missione Prevenzione e Contrasto Antimafia Sisma) in raccordo con le Prefetture delle province interessate) per tutti gli operatori economici interessati agli interventi di ricostruzione.

#### **Art. 56 - Disposizioni in materia di semplificazioni per l'attuazione dei programmi del Ministero della Salute ricompresi nel Pnrr**

Per i programmi di edilizia sanitaria indicati nel Pnrr di competenza del Ministero della Salute, il permesso di costruire può essere rilasciato in deroga alla disciplina urbanistica ed alle disposizioni delle leggi statali e regionali in materia di localizzazione delle opere pubbliche.

#### **Nota a commento**

*Pur comprendendo la necessità di intervenire con procedure semplificate, occorre ricordare come in questo caso si imponga il bilanciamento tra l'interesse pubblico generale e l'interesse particolare che se non messo in atto con tutte le garanzie del caso, può dare adito ad elementi di estrema opacità.*

## **TELECOMUNICAZIONI**

**Art. 40 (pag. 38) - 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**

### **Nota a commento**

*Questo articolo si pone l'obiettivo di semplificare il procedimento di autorizzazione per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica e di agevolare l'infrastrutturazione digitale degli immobili con reti in fibra ottica. Vengono infatti accorciati i tempi burocratici e nello stesso tempo, vengono snellite le procedure attuative, il tutto finalizzato a perseguire lo scopo di "digitalizzare" l'intero territorio nazionale entro il 2026, così come previsto nel Pnrr.*

## **POLITICHE SOCIALI**

**Art. 66 - Ulteriori misure di rafforzamento della capacità amministrativa (Disposizioni urgenti in materia politiche sociali)**

L'Inps consentirà ai soggetti erogatori di beni e servizi l'accesso, su richiesta dell'interessato e relativamente alle tipologie di dati definite sentito il Garante per la protezione dei dati personali, alle informazioni del verbale di accertamento dell'invalidità, attraverso lo strumento della Carta europea della disabilità in Italia.

### **Nota a commento**

*importante che si mettano in atto tutte le strategie utili a renderla operativa e funzionale nel breve periodo, nel rispetto dei diritti delle persone con disabilità titolari.*

## **AMBIENTE**

### **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**

### **Capi I-V.**



#### **Art. 17 - Commissione tecnica VIA per i progetti Pnrr-Pniec**

Per lo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale di competenza statale dei progetti ricompresi nel Pnrr, di quelli finanziati a valere sul fondo complementare nonché dei progetti attuativi del Pniec individuati nell'Allegato I-bis, è istituita la Commissione Tecnica Pnrr-Pniec, posta alle dipendenze funzionali del Ministero della transizione ecologica, e formata da un numero massimo di quaranta unità. I componenti della Commissione Tecnica Pnrr-Pniec restano in carica cinque anni e sono rinnovabili per una sola volta.

#### **Art. 18 - Opere e infrastrutture strategiche per la realizzazione del Pnrr e del Pniec**

Le opere, gli impianti e le infrastrutture inclusi nel Pnrr e per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Pniec costituiscono interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti.

**Artt. 19-28:** generale riduzione e ridefinizione dei termini temporali per il rilascio di pareri ed autorizzazioni per la VIA, la VAS anche da parte delle Regioni, quasi tutte in modifica del Decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (Legge ambiente). **All'art. 27**, in materia di interpello, viene previsto che: "Le regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, le Città metropolitane, i Comuni, **le associazioni di categoria rappresentate nel Cnel**, le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno 5 Regioni o Province autonome di Trento e Bolzano, possono inoltrare al MITE, istanze di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia ambientale".

#### **Art. 29 - Soprintendenza speciale per il Pnrr e ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Pnrr**

Al fine di assicurare la più efficace e tempestiva attuazione degli interventi del Pnrr, presso il Mibac è istituita la Soprintendenza speciale per il Pnrr, operativa fino al 31 dicembre 2026. La Soprintendenza speciale svolge le funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici nei casi in cui tali beni siano interessati dagli interventi previsti dal Pnrr sottoposti a VIA in sede statale oppure rientrino nella competenza territoriale di almeno due uffici periferici del Ministero. In caso di necessità e per assicurare la tempestiva attuazione del Pnrr, la Soprintendenza speciale può esercitare, con riguardo a ulteriori interventi strategici del Pnrr, i poteri di avocazione e sostituzione nei confronti delle Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio.

### **Capo VI. Accelerazione delle procedure per le fonti rinnovabili**

#### **Art. 30 - Interventi localizzati in aree contermini**

Al fine del raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica contenuti nel Pniec e nel Pnrr, con particolare riguardo all'incremento del ricorso alle fonti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, il Mibac partecipa al procedimento di autorizzazione per impianti



dislocati in aree sottoposte a vincolo o in aree contigue. Per quest'ultime esprime parere obbligatorio ma non vincolante. Decorso il termine per il parere si provvede comunque alla domanda di autorizzazione.

#### **Art. 31 - Semplificazione per gli impianti di accumulo e fotovoltaici**

Vengono semplificate le procedure autorizzative per alcuni impianti di accumulo e produzione di energia, in particolare di potenza sino a 10 MW.

Inoltre per la Regione Sardegna: entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con Dpcm, su proposta del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili, sono individuate le opere e le infrastrutture necessarie al *phase out* dell'utilizzo del carbone nell'Isola.

#### **Art. 32 - Semplificazione per gli impianti di accumulo e fotovoltaici e individuazione delle infrastrutture per il trasporto del Gnl in Sardegna**

Vengono semplificate e meglio definite le procedure per la manutenzione e il *revamping* di impianti eolici.

### **Capo VII. Efficientamento energetico**

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

##### **Art. 34 - Cessazione della qualifica di rifiuto**

Si semplificano le procedure per la cessazione della qualifica di rifiuto (*End of waste*) e facilitare il riuso del materiale.

##### **Art. 35 - Misure di semplificazione per la promozione dell'economia circolare**

Anche qui vengono semplificate e chiarite alcune procedure per il riuso o meno di alcuni materiali per facilitare l'attuazione degli interventi del Pnrr.

##### **Art. 36 - Semplificazioni in materia di economia montana e forestale**

Viene semplificato il regime autorizzativo di alcune opere di sistemazione idraulica e boschiva.

##### **Art. 37 - Misure di semplificazione per la riconversione dei siti industriali**

Vengono previste una serie di norme tese a semplificare, velocizzare e razionalizzare le procedure inerenti le bonifiche dei siti industriali coinvolti in progetti del Pnrr.

### **Nota a commento**

*Pur risultando difficile esprimere un giudizio su norme di carattere procedurale o con contenuti tecnici tuttavia è evidente che norme tese a rendere più efficiente ed efficace la nostra PA non possono che vederci sostanzialmente favorevoli.*

*Tuttavia in merito alla riorganizzazione delle strutture, alla riformulazione dei termini per il rilascio dei pareri e delle autorizzazioni per l'esecuzione o comunque delle procedure realizzative degli interventi inerenti il Pnrr ed il Pniec, ai fini del raggiungimento degli obiettivi ambientali definiti dal Next Generation UE, all'interno del Recovery and Resilience Plan, si evidenzia quanto segue:*

- *concordiamo sull'urgenza delle opere, ma consideriamo negativo nella semplificazione delle procedure che non si debba più tenere conto delle "aree non idonee" alla realizzazione di progetti o opere, delle caratteristiche del territorio, sociali, industriali, urbanistiche, paesaggistiche e morfologiche e delle aree sia a terra che a mare caratterizzate dalla presenza di siti di interesse nazionale da bonificare, con particolare riferimento all'assetto idrogeologico e alle vigenti pianificazioni.;*
- *è negativo anche aver abrogato l'utilizzo di superfici di strutture edificate, comprese le piattaforme petrolifere in disuso;*
- *la semplificazione non può avvenire a scapito delle esigenze di mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici, di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali;*
- *l'inadeguatezza delle procedure ordinarie per la realizzazione delle opere ogniqualvolta si hanno iniziative straordinarie e scadenze definite;*
- *la sovrapposizione di ordinamenti normativi diversi per le stesse attività;*
- *la necessità di garantire comunque la trasparenza degli atti, l'informazione e il coinvolgimento degli stakeholder, a cominciare dal sindacato, in termini temporali ristretti o comunque rimodulati a seconda delle norme da applicare;*
- *la garanzia che la PA disponga del necessario personale competenze per poter adempiere, in tempi certi, ai compiti prescritti per legge ai fini della realizzazione e dell'efficacia degli interventi;*
- *la necessaria digitalizzazione delle procedure della PA;*
- *l'efficacia complessiva di un sistema normativo con diverse e numerose eccezioni procedurali.*

*Sono questioni che esulano dai temi strettamente ambientali e di sviluppo sostenibile, ma che incidono in maniera profonda sulla realizzazione e sull'efficacia degli interventi previsti proprio ai fini di adattamento e mitigazione degli impatti sull'ambiente.*

### **Art. 55 - Misure di semplificazione in materia di Istruzione**

Al fine di accelerare l'esecuzione degli interventi previsti dal Pnrr in materia di istruzione (nuova costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli edifici scolastici) si prorogano i poteri commissariali dei sindaci e dei presidenti delle Province e delle Città metropolitane fino al 31 dicembre 2026. Il Ministero dell'Istruzione predispose linee guida tecniche condivise e indica i

termini per la progettazione, affidamento, esecuzione e collaudo. In caso di inerzia degli enti locali si applica l'art. 12 del Decreto sui poteri sostitutivi.

Per le misure relative alla transizione digitale delle scuole, al contrasto alla dispersione scolastica e alla formazione del personale scolastico sono previste deroghe alla normativa in materia di acquisto di beni e servizi (obbligo di approvvigionamento tramite convenzioni-quadro, ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione). I dirigenti scolastici procedono agli affidamenti nel rispetto delle soglie di cui al Decreto legge 76 del 2020 come modificato dal presente Decreto.

Il Ministero dell'Istruzione predispone una apposita piattaforma digitale per il monitoraggio sull'utilizzo delle risorse per facilitare i compiti di controllo, di regolarità amministrativa e contabile da parte dei revisori dei conti delle istituzioni scolastiche.

Le istituzioni scolastiche beneficiarie di risorse destinate al cablaggio e alla sistemazione degli spazi delle scuole possono procedere direttamente all'attuazione degli interventi di carattere non strutturale previa comunicazione agli enti locali proprietari degli edifici.

#### **Art. 64 - Semplificazione delle procedure di valutazione dei progetti di ricerca ed ulteriori misure attuative del Pnrr nel campo della Ricerca**

Viene sostituito il Comitato nazionale dei garanti per la ricerca con il Comitato nazionale per la valutazione della ricerca che passa da sette a quindici componenti, con compiti di selezione e valutazione dei progetti di ricerca. Per le esigenze di selezione e valutazione dei programmi e progetti di ricerca connessi all'attuazione del Pnrr il Fondo per la valutazione e la valorizzazione dei progetti di ricerca è incrementato di 5 ml per l'anno 2021 e 20 ml a decorrere dall'anno 2020. Ma non si tratta di risorse aggiuntive bensì di risorse sottratte ancora una volta all'Agenzia Nazionale della ricerca (78,5 ml erano già stati destinati dal decreto sostegni all'incremento per l'anno 2021 del Fondo per le esigenze emergenziali dell'università, Afam e enti di ricerca). Bisognerebbe chiarire a questo punto il destino dell'Agenzia, altrimenti i fondi per il suo funzionamento andrebbero investiti per il funzionamento degli enti di ricerca pubblici.

#### **Nota a commento**

*La previsione di linee guida tecniche del Ministero dell'Istruzione per condividere con gli enti locali i termini per tutte le fasi dell'attuazione dei progetti è importante per evitare che ogni territorio vada per conto suo. Decisiva anche la previsione di un potere sostitutivo che permetta, in caso di inerzia dell'ente locale, la realizzazione del progetto.*

*La selezione e valutazione dei progetti di ricerca sono funzioni strategiche, ci auguriamo che questo ennesimo Comitato funzioni efficientemente e che anche l'Agenzia per la ricerca sia messa nelle condizioni di poter svolgere la sua attività oppure se non se ne ravvede l'utilità si decida di investire le risorse ad essa destinate per il finanziamento degli enti pubblici di ricerca.*

**Il Titolo V del DL 77 è centrato sulle “Semplificazioni in tema di investimenti e interventi nel Mezzogiorno”. In realtà sotto questo titolo sono previsti interventi relativi alle Zone Economiche Speciali, collocate nel Mezzogiorno, ma anche alla strategia per le aree interne e alla perequazione infrastrutturale. Le misure, quindi, sono in parte rivolte al Sud, ma anche ad altre aree del Paese che presentano difficoltà di sviluppo.**

### **Art. 57 - Zone Economiche Speciali**

Il decreto interviene con più modifiche sulla regolazione delle Zone Economiche Speciali (DL 91/2017, coordinato con la Legge di conversione 123/2017 «Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno») introducendo le seguenti modifiche agli articoli 4 e 5:

1. Nel Comitato d’indirizzo delle ZES vengono aggiunti i rappresentanti dei consorzi di sviluppo industriale.
2. I Commissari straordinari sono nominati su proposta del Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, ma si aggiunge, d’intesa con il Presidente della Regione interessata. In caso di mancata intesa, decide il Consiglio dei Ministri.
3. Si precisa che i Commissari già nominati, qualora non vengano confermati, entro 60 giorni dal presente decreto, cessano le loro funzioni.
4. All’Agenzia per la coesione territoriale viene dato il compito di supportare l’attività dei Commissari e coordinare gli interventi sulla base delle indicazioni della Cabina di Regia delle ZES. Allo scopo utilizza il proprio personale e riceve uno specifico finanziamento di 4,4 mil euro per il 2021; 8,8 mil euro per il 2022 e 4,4 mil euro per il 2023 a valere sulle risorse del Programma Complementare Governance e capacità istituzionale 2014-2020. Si precisa, inoltre, che i Commissari si possono avvalere, senza ricevere finanziamenti allo scopo, anche delle strutture amministrative o di società controllate dello Stato o delle Regioni.
5. Si prevede che i Commissari straordinari possano operare come stazione appaltante e realizzare le infrastrutturazioni delle ZES, previste dal Pnrr, fino al dicembre 2026, in deroga al codice dei contratti pubblici salvo le norme relative alle disposizioni del codice antimafia, ed altri elementi essenziali.
6. Le Regioni dovranno adeguare la programmazione/riprogrammazione dei fondi strutturali, alle esigenze del piano strategico delle ZES, concordandole con il Commissario.
7. Si riducono i tempi di risposta per le autorizzazioni per amministrazioni o gestori portandolo da 30 a 15 gg.
8. Si precisa che decorsi i termini per le approvazioni di qualsivoglia autorizzazione, le stesse vengono considerate concesse.
9. Viene formalizzata la norma che estende il credito d’imposta per le imprese a beni acquisiti entro il 2022 elevandolo a 100 mil.

**Viene aggiunto alla legge vigente un nuovo articolo 5 bis che:**

1. considera le opere da realizzare nelle ZES “indifferibili e urgenti”;

2. definisce il procedimento e rafforza le caratteristiche dell'autorizzazione unica per tutti i progetti di insediamento di attività industriali o di attività economiche all'interno delle ZES. Si affida la responsabilità dell'autorizzazione unica al Commissario Straordinario o all'Autorità di Sistema Portuale qualora le opere ricadano in territorio di sua competenza, in esito di apposita conferenza dei servizi precisando che essa sostituisce ogni altra autorizzazione per tutte le opere prestazioni o attività previste nel progetto.

#### **Nota a Commento**

*Molteplici sono gli interventi per favorire l'attivazione delle ZES. Principalmente si rafforza il ruolo dei Commissari, sia attraverso le procedure di nomina, che attraverso la maggiore responsabilità affidata per l'emanazione delle autorizzazioni ai soggetti investitori. Viene inoltre accresciuto il ruolo dell'Agenzia e il suo coinvolgimento nel supporto ai Commissari.*

*Il processo di semplificazione delle procedure di autorizzazione sembra potenzialmente più efficace, mentre per le deroghe del codice degli appalti si rimanda ai commenti fatti ai precedenti articoli del presente decreto.*

*Positivo è il rafforzamento del credito d'imposta per gli investimenti.*

*Potrà risultare critico, se non confermato, il cambio dei Commissari attualmente in essere, perché si corre il rischio di interrompere processi avviati e quindi di rallentare piuttosto che accelerare.*

*Sarebbe più opportuno per gli attuali e per i futuri Commissari definire un processo di valutazione dei risultati, sulla base del quale, confermare o meno le nomine.*

#### **Art. 58 - Accelerazione della stragia nazionale per le aree interne**

Attraverso una modifica alla legge istitutiva della Strategia per le aree interne, si rafforza il ruolo, del Ministro per la coesione e dell'Agenzia per la coesione, di coordinamento dei possibili livelli istituzionali coinvolti e di definizione degli Accordi quadro per le aree interne (al massimo fino al dicembre 2021), nelle more della emanazione di apposita delibera del Cipess che stabilirà possibili nuove forme o modalità di attuazione degli interventi.

#### **Nota a Commento**

*Di fatto si rende opzionale il coinvolgimento di altri ministeri. Può essere sensato dare maggiore responsabilità ad un unico soggetto, che al momento opera in attesa della ridefinizione delle procedure. Tuttavia sarebbe più opportuna una loro più rapida definizione, attraverso attivazione veloce della prevista delibera del Cipess, anche allo scopo di una necessaria e organica semplificazione.*

#### **Art. 59 - Disposizioni urgenti in materia di perequazione infrastrutturale**

Si affida al Ministro per le infrastrutture le responsabilità della ricognizione delle sole strutture statali (sanitarie, assistenziali, scolastiche, nonché delle infrastrutture stradali, autostradali aeroportuali e portuali). Tale ricognizione sarà fatta in termini di numero e classificazione funzionale entro il 30 novembre 2021.

È invece responsabilità delle Regioni e Province autonome e dei soggetti privati e pubblici competenti, la responsabilità della ricognizione delle altre infrastrutture. Essa deve essere realizzata entro il 31 ottobre 2021 e comunicata entro il 31 dicembre 2021, al Dipartimento per gli Affari Regionali.

Entro il marzo 2022 deve essere emessa una delibera del Cipess, su proposta del MITMS con Ministro per gli Affari Regionali ed il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, sentita la Conferenza delle regioni, che definisce i criteri per il recupero dei divari e la ripartizione delle risorse tenuto conto del Pnrr e del Decreto sull'allocazione delle risorse del Fondo complementare.

Le risorse del Fondo per la perequazione rimangono **4.600 mln di euro per gli anni dal 2022 al 2033**; di cui 100 milioni **euro per l'anno 2022**; **300 milioni per ciascuno degli anni dal 2023 al 2027**; 500 milioni **per ciascuno degli anni dal 2028 al 2033**. Per il 2021 sono stanziati **200.000 euro**.

#### **Nota a commento**

*Il primo elemento da sottolineare è che, a differenza dell'articolo di legge che l'attuale sostituisce in toto, non sono menzionate le infrastrutture idriche, elettriche e quelle di telecomunicazione e del gas. Si accenna solo che i possibili gestori dovrebbero verificare le infrastrutture. Inoltre la modifica dell'articolo ridefinendo la procedura di rilevazione semplificata, rimanda la chiusura del percorso di rilevazione al 2022.*

*Riteniamo quindi servano chiarimenti e garanzie sull'effettiva attivazione della rilevazione e sull'attenzione a tutti gli ambiti, anche quelli gestiti da imprese (telecomunicazione, elettricità ecc.) nonché sulla modalità di definizione dei risultati da raggiungere in termini sia di infrastrutture che di relativi servizi.*

#### **Art. 60 - Rafforzamento del ruolo dell'Agenzia per la Coesione Territoriale**

L'articolo modifica una precedente norma sulla possibilità di attivazione dei poteri sostitutivi nell'utilizzo dei fondi europei (art. 12, Legge 164/2014). Si riconosce al Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, se delegato dal Presidente del CdM, la responsabilità del monitoraggio dell'attuazione Fondi e dell'esercizio dei poteri sostitutivi, avvalendosi del supporto della Agenzia della Coesione Territoriale, la quale può, in tale caso divenire soggetto attuatore anche attraverso l'utilizzo di una centrale di committenza. La disposizione vale anche per i Fondi nazionali per la Coesione.

#### **Nota a commento**

*È un'estensione importante dei poteri dell'Agenzia della Coesione e del Ministro per il Sud e la coesione, se delegati dal Presidente del CdM. La Cisl ha sempre chiesto di rendere effettivi ed efficaci i poteri sostitutivi, questa previsione se realizzata potrebbe rendere l'Agenzia un effettivo soggetto attuatore in sostituzione degli inadempienti. Sarà da verificare successivamente se queste nuove competenze dell'Agenzia saranno efficaci.*

## FISCO

### Capo VII. EFFICIENTAMENTO ENERGETICO

#### **Art. 33 - Misure di semplificazione in materia di incentivi per l'efficienza energetica e rigenerazione urbana**

La norma prevede, da un lato, l'allargamento della platea che potrà usufruire del Superbonus 110%, e, dall'altro, semplificazioni per poter accedere al beneficio fiscale.

Andando ad analizzare più nello specifico il provvedimento, vengono inseriti nel comma 4 gli interventi di abbattimento delle barriere architettoniche; viene previsto l'inserimento del comma 10-bis che lega i limiti di spesa per le unità immobiliari alla superficie complessiva dell'immobile; viene ampliato il beneficio anche alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale che prestano servizi socio-sanitari e assistenziali; infine, per poter accedere allo sconto fiscale, sarà sufficiente la Cila (Comunicazione di inizio lavori asseverata) senza la necessità dell'attestazione di stato legittimo da parte del professionista. Sono esclusi gli interventi di demolizione e ricostruzione.

#### **Nota a commento**

*La Cisl ha sempre sostenuto la necessità di mettere in campo delle norme che avessero come obiettivo la semplificazione delle procedure per poter accedere al beneficio fiscale del Superbonus 110%. Proprio per questo, ritiene condivisibile la ratio del provvedimento presente in questo decreto legge, anche se l'iter necessario risulta ancora abbastanza complicato soprattutto in relazione alla verifica di conformità degli immobili che è causa di ritardi e aggravii di non poca rilevanza.*

*La Cisl, inoltre, ritiene positiva la scelta di allargare la detrazione fiscale anche ad altri edifici di pubblica utilità, così come quella di inserire gli interventi per abbattere le barriere architettoniche.*

## POLITICHE GIOVANILI E DI GENERE

### Titolo IV

#### **Art. 47 - Pari opportunità, generazionali e di genere, nei contratti pubblici Pnrr e Pcn**

Le aziende pubbliche o private con più di 15 dipendenti che richiedono investimenti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal Pnrr e dal Pcn (Piano Nazionale Complementare) sono tenute a produrre copia dell'ultimo Rapporto sul personale<sup>1</sup> redatto, con

---

<sup>1</sup> Il Rapporto sul personale, così come stabilito dall'art. 46 del DL 198/2006, deve essere redatto almeno ogni 2 anni e deve contenere indicazioni specifiche sulla situazione del personale maschile e femminile in ognuna delle professioni ed in relazione allo stato di assunzioni, della formazione, della promozione professionale, dei livelli, dei passaggi di categoria o di qualifica, di altri fenomeni di mobilità, dell'intervento della Cassa integrazione guadagni, dei licenziamenti, dei prepensionamenti e pensionamenti, della retribuzione effettivamente corrisposta.



attestazione di conformità rispetto a quello inviato alle rappresentanze sindacali aziendali e alla consigliera e al consigliere regionale di parità ovvero con contestuale trasmissione ai medesimi soggetti. Le aziende con più di 100 dipendenti sono tenute a produrre tale documentazione, a pena di esclusione, al momento della presentazione della domanda di partecipazione o dell'offerta, mentre quelle con 15 o più dipendenti devono provvedere entro sei mesi dalla conclusione del contratto.

Nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti le stazioni appaltanti prevedono specifiche clausole mirate all'inserimento di criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, la parità di genere e l'assunzione di giovani under 36 e di donne, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta. Quale requisito necessario, si richiede l'obbligo di assicurare che una quota del 30% delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali sia riservata a giovani e donne.

Altre misure premiali che possono prevedere l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo sono:

- a) che non vi siano stati nei tre anni precedenti accertamenti relativi ad atti o comportamenti discriminatori;
- b) che si utilizzino strumenti di conciliazione per i dipendenti, nonché modalità innovative di organizzazione del lavoro;
- c) che vi sia un impegno ad assumere giovani under 36 e donne in una percentuale superiore a quella del 30% per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali;
- d) che si siano rispettati, nell'ultimo triennio, i principi di parità di genere e si siano adottate specifiche misure per promuovere le pari opportunità di genere e generazionali, anche tenendo conto del rapporto tra uomini e donne nelle assunzioni, nei livelli retributivi e nel conferimento di incarichi apicali;
- e) che l'azienda abbia presentato o si impegni a presentare una dichiarazione volontaria di carattere non finanziario.

I contratti di appalto prevedono penali per l'inadempimento dell'appaltatore, sia rispetto alla mancata presentazione della relazione di genere, sia rispetto al mancato raggiungimento della quota percentuale di assunzioni riservata a giovani e donne. La mancata presentazione della Relazione di genere determina inoltre l'impossibilità di partecipare ad ulteriori procedure di affidamento afferenti investimenti pubblici finanziati con le risorse del Pnrr e del Pcn per un anno. Le stazioni appaltanti possono escludere l'inserimento nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti delle previsioni riguardanti l'assunzione di giovani e donne o stabilirne una quota inferiore dandone adeguata motivazione, qualora vi siano elementi all'interno del progetto che ne rendano l'inserimento impossibile o contrastante con obiettivi di universalità e socialità, efficienza, economicità e qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.



**Nota a commento**

*Partendo dal presupposto che l'utilizzo delle risorse del Pnrr dovrebbe innanzitutto favorire un maggiore e migliore coinvolgimento dei giovani e delle donne nel mercato del lavoro, si ritiene che la percentuale stabilita (30%) non sia sufficiente e si reputa altresì profondamente sbagliato e totalmente in contrasto con gli obiettivi del Piano quanto previsto al comma 7, poiché si è convinti del fatto che l'assunzione di giovani e donne non possa in nessun caso e in alcun modo essere ritenuta "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".*

*Si ritiene inoltre che l'impossibilità di partecipare per un anno ad ulteriori procedure di affidamento - prevista per le imprese che non presentano la relazione di genere - vada estesa anche a quelle che non rispettano la quota percentuale di assunzione prevista per giovani e donne. A nostro avviso, se attraverso le risorse erogate dal Pnrr le imprese avranno la necessità di assumere nuovo personale, questo dovrà senz'altro essere costituito prevalentemente da giovani e donne e occorrerà inoltre vigilare, attraverso un necessario coinvolgimento del sindacato, che attraverso l'utilizzo dei fondi europei si creino posti di lavoro di qualità e non si vada, al contrario, ad alimentare ulteriormente il precariato e l'occupazione priva di adeguate tutele. A questo proposito, si riterrebbe necessario stabilire per le aziende dei criteri di qualità (concordati con le parti sociali) per le nuove assunzioni che verranno realizzate grazie ai fondi del Pnrr, prevedendo contestualmente l'applicazione immediata di sanzioni elevate, se non addirittura la sospensione dell'appalto, alle imprese inadempienti.*

*Colpisce inoltre, che non si sia colta l'occasione per citare la vigente disposizione dell'articolo 17 della Legge 68/99 che prevede che le aziende che partecipino a bandi per appalti pubblici o convenzioni/concessioni debbano dichiarare di essere in regola con le leggi che disciplinano il lavoro dei disabili, pena l'esclusione. Non è inoltre definito come la quota del 30% andrà calcolata in relazione alle aliquote di obbligo per il diritto al lavoro dei disabili previste dalla Legge 68/99, non citata.*