



Legge n. 108 del 29 luglio 2021

Governance e Semplificazioni

Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77,
recante

**governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di
rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e
snellimento delle procedure**

Commento

6 agosto 2021

La [legge 108/2021 di conversione](#) del DL 77/2021 'Semplificazioni' contiene le misure relative alla Governance del PNRR, nonché di accelerazione e snellimento delle procedure.

La presente Nota aggiorna le valutazioni della CGIL sul disegno di legge di conversione del Decreto 77/2021 presentate nell'[Audizione](#) del 17 giugno scorso presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e VIII (Ambiente) della Camera dei Deputati, in ragione degli emendamenti e delle nuove norme sopraggiunte nell'iter parlamentare.

Il testo del decreto legge è stato ampliato con **54 articoli aggiuntivi**, in alcuni casi poco coerenti con i contenuti originari del decreto come tra l'altro anche recentemente sottolineato dal Presidente della Repubblica. Sono conseguentemente aumentati anche i **provvedimenti attuativi che sono allo stato sono una cinquantina. Le disposizioni in molti casi intervengono su procedure molto complesse o hanno forte contenuto tecnico, in particolare quelle intervenute nell'iter parlamentare di conversione del provvedimento, e riteniamo per questo necessari ulteriori e specifici approfondimenti.**

2

Indichiamo quindi di seguito le principali novità dopo il passaggio parlamentare.

La Governance per il PNRR dopo il passaggio parlamentare

Il passaggio parlamentare non ha modificato lo schema di Governance istituzionale previsto dal decreto legge eccetto che per la partecipazione di UPI e Anci nella cabina di regia e un riferimento nel tavolo di partenariato delle organizzazioni della cittadinanza attiva.

Le modifiche più consistenti riguardano il ruolo delle organizzazioni sindacali. Abbiamo giudicato come gravemente insufficiente il processo di partecipazione e di consultazione delle parti sociali descritto nel DL 77/2021. Per questa ragione abbiamo presentato unitariamente un emendamento che provava a costruire una governance rafforzata nel rapporto con le organizzazioni di rappresentanza sociale.

L'emendamento, presentato da alcune forze politiche, è stato riformulato¹ in

¹ Art. 8, c. 5-bis. Nell'ambito di un protocollo d'intesa nazionale tra il Governo e le parti sociali più rappresentative, ciascuna amministrazione titolare di interventi previsti nel PNRR prevede lo svolgimento di periodici tavoli di settore e



Commissione dopo un duro confronto con il Governo che non voleva nessun tipo di modifica allo schema di Governance, ritenendo in quel testo soddisfatte le esigenze di confronto.

L'emendamento riformulato dal Parlamento rafforza lo strumento del Protocollo di Intesa (previsto nell'emendamento unitario) per definire che in tutte le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR a tutti i livelli (quindi nazionale a tutti i livelli e territoriale a tutti i livelli) periodici tavoli di settore e territoriali finalizzati e continui sui progetti di investimento e sulle ricadute economiche e sociali sulle filiere produttive e industriali nonché sull'impatto diretto e indiretto anche nei singoli ambiti territoriali e sulle riforme settoriali e assicura un confronto preventivo sulle ricadute dirette o indirette sul lavoro dei suddetti progetti. Lo strumento del **protocollo nazionale** diventa strumento rilevante anche per definire il modello di confronto in termini generali su investimenti e sulle riforme. Particolarmente importante aver recuperato la dimensione territoriale del confronto – regioni ed enti locali- completamente assente nel testo originario.

3

Crediamo sia importante sottolineare la rilevanza di questa modifica al testo che rafforza la presenza e il confronto preventivo delle organizzazioni sindacali, istituzionalizzando un modello di confronto in una dimensione temporale che coincide con il termine del Pnrr ben oltre quindi il termine dell'attuale legislatura.

Questo intervento rafforza anche gli altri spazi garantiti dal Decreto legge che ricordiamo brevemente:

- **Partecipazione alle sedute della Cabina di regia** in relazione alla dipendenza della tematica affrontata, dei rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale.
- **Tavolo permanente per il partenariato** economico, sociale e territoriale con funzione consultiva (da costituire entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto) composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle

territoriali finalizzati e continui sui progetti di investimento e sulle ricadute economiche e sociali sulle filiere produttive e industriali nonché sull'impatto diretto e indiretto anche nei singoli ambiti territoriali e sulle riforme settoriali e assicura un confronto preventivo sulle ricadute dirette o indirette sul lavoro dei suddetti progetti. Per la partecipazione ai tavoli di settore e territoriali di cui al primo periodo non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.



Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi nonché di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva.

Viene rafforzato anche il ruolo per il Parlamento: la cabina di regia dovrà semestralmente trasmettere una relazione sull'attuazione del PNRR e del Piano complementare e garantire attraverso la documentazione la funzione di controllo. Sempre per quello che riguarda la Cabina di regia è stata introdotta la possibilità per il Presidente del Consiglio di deferire singole questioni al Consiglio dei Ministri per fornire direttive alle quali la cabina di regia dovrà uniformarsi.

La disciplina di semplificazione e di accelerazione viene estesa oltre agli interventi previsti dal Piano complementare anche i Contratti istituzionali di sviluppo (Art.14).

4

Controlli e legalità

Non si può non rilevare che mettere mano a procedure e gestione senza determinare condizioni stringenti di condivisione e di controllo sociale può rivelarsi rischioso sia sul piano della qualità degli obiettivi generali definiti dal PNRR, dal Piano nazionale degli investimenti complementari e dal PNIEC 2030, che su quello della legalità, tema che appare nel quadro dell'articolato sottostimato nella sua problematicità.

Quest'ultimo è un aspetto tanto complesso quanto determinante per la realizzazione ottimale dei progetti di investimento indicati. Corruzione e criminalità organizzata sono fenomeni che si intrecciano e si alimentano vicendevolmente e rappresentano un fattore strutturale della crisi del nostro Paese. La prima vera semplificazione dovrebbe essere costituita da un rafforzamento non formalistico delle attività di controllo e prevenzione, costruendo un meccanismo di intervento più efficiente, fondato sulla netta distinzione delle funzioni di controllato e controllore, mirato a verificare che le modalità di spesa non violino i criteri di efficienza e trasparenza che sottendono la realizzazione degli obiettivi degli investimenti. Trasparenza nelle decisioni, interoperabilità dei dati, massima pubblicizzazione delle informazioni,



sono alcuni elementi che dovrebbero essere garantiti a tutela dell'interesse collettivo. La funzione dell'ANAC dovrebbe essere centrale, dettagliata, potenziata, rinnovata, nel solco della positiva esperienza realizzata, ad esempio, in occasione dell'Expo di Milano. Appare, purtroppo, depotenziata.

L'**Articolo 7 (Controllo, audit, anticorruzione e trasparenza)** introduce un inciso sull'ANAC assolutamente insoddisfacente in relazione alle osservazioni sviluppate in sede di commento del decreto e contenute nella memoria della CGIL, le quali mantengono la loro validità.

Viene introdotto l'**Articolo 60-bis (Accelerazione dei procedimenti relativi ai beni confiscati alle mafie)**. Con la finalità dell'accelerazione del procedimento di destinazione, vengono modificati tre commi dell'Articolo 48 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (codice antimafia). In particolare, un nuovo comma (15-quinquies) prevede il coinvolgimento, nella gestione dei beni la cui destinazione venisse revocata, dell'Agenzia del demanio attraverso l'attribuzione degli stessi. La soluzione al problema dell'accelerazione del procedimento di valorizzazione e di restituzione sociale dei beni confiscati non sta nella reintroduzione dell'Agenzia del demanio nella loro gestione, ma dando seguito a quanto previsto e non realizzato dal codice antimafia, in termini di potenziamento strutturale dell'Agenzia dei beni sequestrati e confiscati, compreso l'adeguamento degli organici, come sostenuto e denunciato da tempo dalla CGIL.

5

Coordinamento con la programmazione europea 2021-2027 e problematiche affidamento in house

Segnaliamo l'assenza di riferimenti alle modalità con cui ci si racconterà con le funzioni di coinvolgimento del partenariato regolamentate nel quadro di attuazione delle politiche di coesione finanziate dai Fondi Strutturali (Codice di condotta, Regolamenti europei). Da segnalare, inoltre, che nel nuovo ciclo programmatico 2021-27 al partenariato è stato riconosciuto un ruolo deliberativo in ogni Programma Operativo Nazionale e Regionale.

Non intervenire su questi punti, non favorire un approccio integrato e attivo della funzione delle parti economiche e sociali aprirebbe una contraddizione rispetto agli



orientamenti maturati in sede europea. A riguardo non sono sufficienti i riferimenti ai cicli di programmazione nazionale e comunitaria 2014-2020 e 2021-2027 fatti all'Art.. 2 e all'Articolo 10, in cui, rispetto all'introduzione di **misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici**, si prevede che le amministrazioni possano avvalersi del supporto tecnico-operativo di società *in house* qualificate sulla base di apposite convenzioni sia per il PNRR, sia per i Fondi strutturali. Anche questa possibilità va ulteriormente approfondita e inserita in un approccio che sistematizzi una governance di raccordo tra PNRR e Fondi strutturali, non limitandosi a normare alcuni aspetti molto specifici. A tal proposito sottolineiamo che appare problematica la definizione delle condizioni per gli affidamenti *in house* con riferimento esclusivamente all'oggetto ed al valore della prestazione e non più all'impatto sociale complessivo come da Art.. 192 del Codice Appalti. Inoltre, si fa esplicito riferimento come parametro economico ai prezzi Consip. Complessivamente tale norma, anche se non sembra incidere sul complesso della efficacia della attuale formulazione dell'Art.. 192, conferma le nostre preoccupazioni circa la volontà di procedere ad un sostanziale smantellamento degli affidamenti *in house*.

Transizione ecologica e velocizzazione del procedimento ambientale e paesaggistico

Accelerazione procedure per le fonti rinnovabili

La Legge 108/2021 di conversione del DL 77/2021 contiene una serie di interventi finalizzati alla semplificazione e accelerazione delle procedure per garantire la transizione ambientale attraverso la riduzione dei tempi di attraversamento e il potenziamento di alcune strutture.

In premessa rileviamo che sarebbe molto utile un processo di riorganizzazione nazionale delle troppe competenze regionali in materia di politiche energetiche. Inoltre, l'attuale situazione nella procedura autorizzativa per le FER sta determinando difficoltà ed incertezze che si riflettono sulla fiducia degli investitori al punto che, dagli ultimi dati del GSE, risulta che, a fronte degli 8 GW di FER autorizzabili, la media autorizzata è stata di soli 0,8 GW e anche l'ultima asta per l'eolico ha visto offerte pari a solo il 12% della potenza installabile a gara. È quindi



ovvio che, stante l'attuale situazione, sia necessario non solo sveltire ma anche razionalizzare e riorganizzare le prassi autorizzative al fine di dare certezze agli investitori e rendere così effettivamente realizzabili gli obiettivi di potenza installata da FER previsti dal PNRR. In questo quadro le modifiche normative previste, seppur ancora insufficienti, vanno nella giusta direzione.

Esprimiamo una valutazione sostanzialmente favorevole in relazione alla modifica e implementazione della **Commissione tecnica VIA per i progetti PNRR e PNIEC** di cui all'**Articolo 17 che dovrebbe diminuire in maniera consistente (circa la metà) i termini per il rilascio della VIA.**

Al contrario sottolineiamo una serie di criticità per quanto riguarda l'**Articolo 18 (Opere e infrastrutture strategiche per la realizzazione del PNRR e PNIEC)** che è stato confermato nella fase parlamentare e addirittura esteso anche alle varianti legate a modifiche, estensioni e adeguamenti tecnici non sostanziali di progetti già autorizzati. L'articolo abroga il comma 2-bis dell'articolo 7-bis del D.Lgs 152/2006 che prevedeva l'individuazione, tramite decreti da aggiornare con cadenza semestrale, delle tipologie di progetti ed opere necessarie per l'attuazione del PNIEC e delle aree non idonee alla realizzazione di tali progetti o opere, tenendo conto 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 ovvero limitrofe, con particolare riferimento all'assetto idrogeologico e alle vigenti pianificazioni, da sottoporre a verifica di assoggettabilità a VIA o a VIA in sede statale. Nella nuova formulazione non è più prevista l'individuazione delle aree non idonee ed invece si stabilisce che tutte le opere, gli impianti e le infrastrutture necessarie alla realizzazione dei progetti strategici per la transizione energetica inclusi nel PNRR ed al raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNIEC e le opere connesse, come individuati nell'**Allegato 1-bis**, costituiscono interventi di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti.

L'allegato a cui si fa riferimento non è un elenco di opere o progetti ma di tipologie di interventi sostanzialmente omnicomprensivo, senza dare la necessaria priorità a progetti che siano coerenti con gli obiettivi di decarbonizzazione. Sottolineiamo che riprende lo schema a suo tempo definito nella Legge Obiettivo, senza selezione rispetto agli stessi parametri europei (*Do No Significant Harm*) e tutto ciò avviene



facendo riferimento ad un PNIEC ancora non allineato con i nuovi obiettivi europei.

Viene abrogato anche il comma 2-ter, che prevedeva che l'individuazione delle aree non idonee tenesse conto anche delle esigenze di mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici, di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici e del suolo, e dei suoli degradati le cui funzioni ecosistemiche risultano pregiudicate in modo irreversibile e definitivo. Non viene abrogato il comma 2-quater che prevede che per la realizzazione delle opere previste dal PNRR e dal PNIEC occorre privilegiare, ove possibile, l'utilizzo di superfici di strutture edificate, comprese le piattaforme petrolifere in disuso.

Ulteriore valutazione critica riguarda l'istituzione di una **Soprintendenza speciale per il PNRR** di cui all'**Articolo 29**, un ufficio centrale che resterà in funzione fino al 31 dicembre 2026. Un ufficio, quindi, in tutto e per tutto legato all'attuazione del Piano con l'obiettivo primario di velocizzare le fasi di attuazione. Nell'articolo è prevista la gestione diretta di interventi in attuazione del PNRR sottoposti a valutazione di impatto ambientale o che rientrino nella competenza territoriale di almeno due uffici periferici del Ministero. Inoltre, è previsto, "in caso di necessità" il potere di evocazione e sostituzione nei confronti della sovrintendenza ABAP.

I casi di necessità a cui si fa riferimento nel testo non sono specificati e ciò presuppone un ampio potere discrezionale nella valutazione. Si prefigura così un potere gestionale straordinario e sostitutivo quasi esclusivo nei confronti del sistema delle Soprintendenze e si opera, di fatto, un commissariamento delle stesse in una fase delicata e importante per lo sviluppo del nostro Paese, quale quella che riguarda l'attuazione del Piano. Non è il patrimonio artistico e culturale del Paese, la cui tutela costituisce la funzione principale delle Soprintendenze, che ostacola la semplificazione delle procedure e la realizzazione delle opere. Il vero ostacolo sta assai spesso nella scarsa qualità dei progetti relativi alle opere e nelle tante varianti in corso di opera. Le Soprintendenze, invece, sono state gravate da anni da una notevole carenza di personale. Si deve aggiungere che l'istituzione di questo nuovo ufficio risulta essere una evidente duplicazione funzionale di attività e compiti già istituzionalmente affidati ad altri soggetti, come ad esempio il potere di avocazione di procedimenti da parte della Direzione Generale ABAP in caso di comprovate



inadempienze degli uffici periferici. Ciò che si prefigura è la marginalizzazione delle Soprintendenze nel processo decisionale mantenendo, apparentemente, intatti ruolo e funzioni. Non vi è traccia, invece, di misure organizzative finalizzate al potenziamento del Ministero della Cultura e delle Soprintendenze né di un piano di assunzioni che risolva l'annoso problema della carenza di personale. Semplificazione e snellimento delle procedure sono il frutto, infatti, di una politica straordinaria per l'occupazione e per un rafforzamento dei servizi anche attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie.

Gli Articoli da 31 a 32 quater intervengono per accelerare le procedure per le fonti rinnovabili. Per quanto riguarda la **semplificazione per gli impianti di accumulo e fotovoltaici** di cui all'**Articoli 31** (Semplificazione per gli impianti di accumulo e fotovoltaici e individuazione delle infrastrutture per il trasporto del GNL in Sardegna) e all'**Articolo 32** (Norme di semplificazione in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e semplificazione delle procedure di repowering), Il comma 7 sostituisce la tabella di cui all'allegato Art.. 12 D.Lgs 387/2003 con la tabella di cui allegato 2 presente decreto che in sostanza eleva la soglia per la disciplina semplificata per attivazione/manutenzione degli impianti FER per i quali non è previsto il rilascio di alcuna autorizzazione (in particolare viene elevata solo la soglia per il fotovoltaico da 20 KW a 50 KW) mentre forse andrebbero modificate al rialzo anche le soglie per le restanti rinnovabili. Il passaggio parlamentare ha introdotto qualche miglioramento sulla individuazione delle aree: si fa riferimento a discariche, cave, nelle aree SIN, industriali o finalizzate alla produzione di energia da fonti convenzionali e si fanno alcune specifiche per gli impianti agrovoltatici.

Infine il comma 3 dell'Art.. 31 prevede poi che con D.P.C.M. siano individuate le opere e le infrastrutture necessarie all'abbandono dell'utilizzo del carbone in Sardegna, al fine di realizzare il rilancio delle attività produttive nella regione. Sul piano politico, alla luce delle recenti vicende riguardanti le prospettive energetiche della Sardegna si è aperta un'ampia discussione anche di quanto evidenziato recentemente anche a seguito degli annunci dell'Enel

Il nostro giudizio è complessivamente positivo sugli Articoli 31-*bis* (Semplificazioni in materia di biogas; 31-*ter* (promozione economia circolare filiera biogas); 31-*quater* (semplificazioni in materia di pompaggio idroelettrico); 32-*bis* (impianti idroelettrici



di piccola dimensione), Così come per quanto riguarda la disposizione che considera attività di edilizia libera **l'installazione delle infrastrutture di ricarica dei veicoli elettrici ad accesso pubblico.**

Ecobonus

L'**Articolo 33** interviene con misure di **semplificazione in materia di incentivi per l'efficienza energetica e rigenerazione urbana**. Si parla impropriamente di rigenerazione urbana, in quanto le misure intervengono solo in materia edilizia.

Gli interventi relativi all'eliminazione delle barriere architettoniche rimangono sempre interventi "trainati" ma si prevede che possano essere eseguiti congiuntamente, oltre agli interventi di efficientamento energetico di cui al comma 1 lett. a), b), c) Art. 119 del DL 34/2020, anche a quelli antisismici di cui al comma 4 Art. 119 del DL 34/2020, e per interventi effettuati in favore di persone di età superiore a sessantacinque anni.

10

Per questa tipologia di intervento la detrazione fiscale del 110% dovrebbe essere consentita anche in assenza della realizzazione di interventi trainanti, così come per l'installazione di pannelli fotovoltaici e sistemi di accumulo e di colonnine di ricarica, in ragione della loro importante finalità nel rispondere al diritto all'accessibilità e per il contributo all'azione per il clima. È una norma sicuramente positiva da collegare maggiormente alle misure del PNRR Missione 5, Componente 2 per gli interventi finalizzati al sostegno all'abitare, l'assistenza domiciliare per le persone anziane e non autosufficienti.

Vengono poi semplificate le procedure per l'accesso al Superbonus, prevedendo gli interventi, **anche qualora riguardino le parti strutturali degli edifici o i prospetti**, con esclusione di quelli comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici, costituiscono manutenzione straordinaria e sono realizzabili mediante comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), senza l'attestazione dello stato legittimo di cui al DPR 380/2001, che ha mostrato difficoltà nell'accertamento, soprattutto per gli immobili realizzati quando non c'era obbligo di titolo abilitativo (per gli immobili più datati, sarà sufficiente attestare che la costruzione dell'edificio è stata ultimata prima del 1° settembre 1967).



La **decadenza del beneficio fiscale** opera esclusivamente nei seguenti casi: mancata presentazione della CILA; interventi realizzati in difformità dalla CILA; assenza dell'attestazione dei dati richiesti nel secondo periodo del nuovo comma 13-ter (titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'immobile oggetto d'intervento o del provvedimento che ne ha consentito la legittimazione ovvero dell'attestazione che la costruzione è stata completata in data antecedente al 1° settembre 1967); non corrispondenza al vero delle attestazioni.

Si specifica che “resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento”.

Vengono incrementate le risorse del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (FISPE) di 3,9 milioni di euro per il 2027, 0,3 milioni per il 2028, 0,4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2029, 2030 e 2031 e 0,3 milioni di euro per il 2032.

Il nuovo **Articolo 33-bis** (Modifiche disciplina Superbonus) interviene su alcuni **requisiti tecnici**, sulle violazioni meramente formali riscontrate, sulla tempistica relativa all'acquisto di immobili sottoposti ad interventi rientranti nel Superbonus, sull'applicazione del sisma bonus per le spese sostenute dagli acquirenti delle cd. case antisismiche, nonché sulla disciplina della comunicazione di inizio lavori asseverata-CILA. Si stabilisce che:

- il cappotto termico e il cordolo antisismico non concorrono al conteggio della distanza e dell'altezza in deroga alle norme sulle distanze minime, in deroga alle distanze minime riportate all'Articolo 873 del Codice Civile;
- le violazioni meramente formali che non arrecano pregiudizio all'esercizio delle azioni di controllo non comportano la decadenza delle agevolazioni fiscali limitatamente alla irregolarità od omissione riscontrata. Nel caso in cui le violazioni riscontrate siano rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi, la decadenza dal beneficio si applica limitatamente al singolo intervento oggetto di irregolarità od omissione.
- il Sismabonus si applica anche alle spese sostenute dagli acquirenti delle cd. case antisismiche, ricostruite da imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare che entro 30 mesi (rispetto ai 18 previsti) dal termine dei lavori provvedano alla



successiva rivendita.

- in caso di opere già classificate come attività di edilizia libera nella CILA è richiesta la sola descrizione dell'intervento.

- in caso di varianti in corso d'opera queste sono comunicate a fine lavori e costituiscono integrazione della CILA presentata.

Le semplificazioni destano alcune perplessità. Non sarà più necessaria l'attestazione di stato legittimo, esonerando i professionisti dal doverla accertare, anche per interventi strutturali inerenti alla sicurezza sismica degli edifici. L'obiettivo è quello di accelerare gli interventi eliminando i problemi di accessi agli atti riscontrati finora, peraltro con una disparità di trattamento rispetto ad altre tipologie di intervento che usufruiscono sempre di detrazioni fiscali seppure differenti dal 110%.

Tuttavia, se “resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento”, i possibili controlli dovranno comunque perseguire eventuali abusi, in immobili che avranno subito interventi, anche strutturali, finanziati a livello centrale. È forte il rischio, da scongiurare, che la soluzione del problema possa essere rappresentata in future sanatorie diffuse.

12

Non sono previste proroghe e permangono le scadenze già previste, nonostante le criticità che hanno finora inficiato l'utilizzo della misura, in realtà partito concretamente solo a gennaio 2021. I tempi ristretti e le continue modifiche normative rischiano di inficiare seriamente il raggiungimento di obiettivi importanti.

Infine, la norma estende alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale la possibilità di avvalersi dell'agevolazione fiscale per gli interventi realizzati su immobili rientranti nelle categorie catastali B/1, B/2 e D/4 (ad esempio: ospedali, case di cura e conventi) e ne determina il limite di spesa per le singole unità immobiliari. Possono fruire della detrazione i soggetti che svolgano attività di prestazione di servizi sociosanitari e assistenziali e i cui membri del consiglio di amministrazione non percepiscano alcun compenso o indennità di carica. Così facendo, ci sembra che si possano creare situazioni problematiche, in quanto la norma sembra favorire gli Enti con Immobili e, perciò, strutture di grandi dimensioni, senza prevedere alcun vincolo di riconversione per strutture più piccole e inserite in contesti urbani, al fine di favorire la riqualificazione e la riorganizzazione delle strutture esistenti e prevedere



modalità residenziali in nuclei inseriti nel tessuto urbano e quindi parte integrante della comunità.

Economia circolare e rischio idrogeologico

Sui temi legati **all'economia circolare insistono in particolare gli Articoli 34 e 35**. L'Articolo 34 modifica la disciplina per il riconoscimento della qualifica di fine rifiuto (EoW) di cui all'art. 184-ter del D.lgs 152/2006.

Con la nuova formulazione, l'autorizzazione *End of waste* sarà rilasciata previo parere obbligatorio dell'ISPRA o dell'ARPA e viene abrogata la disposizione che regolamentava l'armonizzazione, l'efficacia e l'omogeneità dei controlli. Le modifiche introdotte che dovrebbero puntare a semplificare la procedura autorizzativa aggiungono un passaggio obbligatorio e potrebbero ulteriormente complicare il processo autorizzativo, oltreché divari fra le Regioni. L'Articolo 35 semplifica l'utilizzo del CSS combustibile negli impianti non autorizzati al coincenerimento (es. Cementifici, centrali elettriche), senza aggiornamento del procedimento di AIA. Questo obiettivo è in contraddizione con i principi sulla gerarchia dei rifiuti europei e arreca danno all'obiettivo ambientale europeo dell'economia circolare.

13

Nella fase di conversione del decreto in legge, sono subentrate alcune modifiche rispetto al riciclo, in particolare, con sistemi di restituzione e cauzione (Articolo 35), mentre l'**Articolo 35-bis** inserisce disposizioni anche per la semplificazione e la promozione dell'**economia circolare nella filiera della foresta/legno**.

Con l'**Articolo 36 (Semplificazioni in materia di economia montana e forestale)** si esentano le attività di manutenzione straordinaria e di ripristino delle opere di sistemazione idraulica forestale, nelle zone montane e collinari ad alto rischio idrogeologico e di frana dall'autorizzazione idraulica e dall'autorizzazione per il vincolo idrogeologico (comma 1); dall'autorizzazione paesaggistica gli interventi di manutenzione e ripristino delle opere di sistemazione idraulica forestale nei boschi e nelle foreste di aree montane e collinari ad alto rischio idrogeologico e di frana, a condizione che non alterino lo stato dei luoghi e siano condotti con i criteri e le metodologie dell'ingegneria naturalistica (comma 2).



Il comma 3 assoggetta al procedimento autorizzatorio paesaggistico semplificato gli interventi selvicolturali di prevenzione dei rischi, di ricostituzione e restauro di aree forestali degradate o colpite da eventi climatici estremi e gli interventi di miglioramento delle caratteristiche di resistenza e resilienza ai cambiamenti climatici dei boschi.

L'Articolo 36-bis (Prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico e idraulico in Calabria), introdotto dalla Camera dei deputati in sede di conversione, incrementa di 20 milioni di euro per l'anno 2021, di 50 milioni di euro per l'anno 2022 e di 10 milioni di euro per l'anno 2023 – mediante corrispondente riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione – gli interventi per spese in conto capitale della regione Calabria volti a prevenire e a mitigare il rischio idrogeologico e idraulico. Al riguardo, andrebbe assicurata la disponibilità delle risorse sul Fondo per lo sviluppo e la coesione.

L'Articolo 36-ter (Misure di semplificazione e accelerazione per il contrasto al dissesto idrogeologico) introduce i “Commissari di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico” attribuendo ad essi la competenza degli interventi in materia, indipendentemente dalla fonte di finanziamento. Si prevede che gli interventi di prevenzione, mitigazione e contrasto al dissesto idrogeologico – ivi compresi quelli finanziabili tra le linee di azione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – siano qualificati come opere di preminente interesse nazionale, aventi carattere prioritario. Si prevede che annualmente il Ministro della Transizione Ecologica trasmette una relazione al Parlamento contenente l'indicazione degli interventi di competenza dei Commissari di Governo per il contrasto al dissesto idrogeologico e il loro stato di attuazione. Si dispone lo snellimento delle procedure per la realizzazione degli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico, modificando, tra l'altro, le norme materia di espropriazione per pubblica utilità. Si introducono norme per la interoperabilità e la razionalizzazione dei sistemi informativi in materia di mitigazione del dissesto idrogeologico, attribuendo all'ISPRA l'elaborazione di uno studio per l'attuazione dei processi di interoperabilità tra i sistemi informativi per il monitoraggio delle gare, dei progetti, delle opere pubbliche e degli investimenti connessi.



Con riferimento alla qualifica di opere di preminente interesse nazionale, aventi carattere prioritario e allo snellimento delle procedure per la realizzazione degli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico, andrebbero fornite maggiori delucidazioni circa una eventuale accelerazione della spesa tale da esplicitare effetti sui saldi di finanza pubblica differenti rispetto a quelli rappresentati a legislazione vigente.

Bonifiche

Il Decreto-legge prevede all'Articolo 37 e 37 bis (su prevenzione inquinamento del suolo) una serie di norme per semplificare il processo di **riconversione dei siti industriali al fine di accelerare le procedure di bonifica dei siti contaminati** per realizzare quanto definito nel PNRR. Si prevede bonifica e rimessa in sicurezza anche dei terreni agricoli non attivi. Con un processo di decontaminazione stabilito in funzione all'utilizzo futuro. Si aggiunge il comma 7-bis all'Art. 242 del T.U. ambiente stabilisce la possibilità di certificare l'avvenuta bonifica dei terreni (suolo, sottosuolo materiali di riporto), anche se la falda acquifera ancora non lo è (stralcio). Resta fermo l'obbligo di raggiungere tutti gli obiettivi di bonifica. Possiamo solo ipotizzare che ciò sia possibile per anticipare l'utilizzo di quei terreni per finalità che non ricomprendono l'utilizzo della falda acquifera per uso "civile" o agricolo. Il comma 1, lettera c) consente, modificando l'Art. 242-ter del D.Lgs 152/2006, di realizzare i progetti del PNRR nei siti oggetto di bonifica (anche se non ancora certificati come bonificati), compresi i SIN, seppure a condizione che siano realizzati senza pregiudicare o interferire con l'esecuzione della bonifica e senza determinare rischi per la salute dei lavoratori e degli altri fruitori dell'area, perché la realizzazione dei progetti ritarderebbe il risanamento ambientale. In generale sottolineiamo tre aspetti: il primo che sarebbe opportuno riordinare tutti gli interventi sulle bonifiche soprattutto se relative in siti industriali e/o in aree di crisi complessa o non complessa in un quadro regolatorio più efficace e specifico; secondariamente che non è a nostro parere adeguatamente considerato nel PNRR anche da punto di vista delle risorse dedicate il tema della riconversione green di tali aree; infine esiste un vulnus di partecipazione delle rappresentanze dei lavoratori in particolare nelle aree di crisi complessa che sono anche Siti di interesse nazionale.



Sisma

Il nuovo Articolo 14-bis (Governance degli interventi del Piano complementare nei territori del sisma 2009 e 2016) prevede l'integrazione della cabina di coordinamento della ricostruzione per garantire l'utilizzo dei fondi del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (1780 milioni), nei territori colpiti dagli eventi sismici del 2009 e del 2016 (comma 1). Alla cabina di coordinamento partecipano: il Capo del Dipartimento "Casa Italia" presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Coordinatore della "Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009" presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il sindaco dell'Aquila; il coordinatore dei sindaci dei comuni del cratere del sisma del 2009. Viene inoltre previsto che, entro il 30 settembre 2021, la cabina di coordinamento individua i programmi unitari di intervento, per la cui attuazione sono adottati i provvedimenti commissariali (comma 2).

16

L'articolo 54 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 dell'Italia centrale nel 2016. Inoltre in sede di conversione sono stati approvati due ulteriori interventi: il primo prevede che le amministrazioni assegnatarie delle risorse previste dai piani annuali, possono delegare l'attuazione delle opere all'Ufficio speciale per la ricostruzione territorialmente competente, mediate la stipula di apposita convenzione e che la Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo nei territori colpiti dal sisma 2009, possa individuare, con specifica motivazione, interventi essenziali per la ricostruzione. A tali interventi possono applicarsi le disposizioni sulla procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando.

Art. 177 del Codice degli appalti pubblici (affidamenti dei concessionari)

Da segnalare in termini positivi la ulteriore proroga del Art. 177. L'Articolo 47-ter (Disposizioni urgenti in materia di affidamenti dei concessionari), interviene sull'Articolo 177 del Codice degli appalti pubblici che rinviando al 31 dicembre 2022



l'attuazione dell'obbligo di esternalizzazione dell'80% delle attività gestite dalle società titolari di concessioni già in essere alla data del 19 aprile 2016. Si ricorda che l'obbligo, contemplato dal comma 1 del citato Art. 177, riguarda i soggetti pubblici o privati, titolari di concessioni di lavori e di servizi pubblici, già in essere alla data di entrata in vigore del Codice, non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea. Lo stesso comma prevede che l'obbligo delle percentuali indicate (80%, e 60% per il settore autostradale) riguardi i contratti di lavori e servizi relativi alle concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro e relativi alle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica, e prevede altresì che i concessionari siano obbligati ad introdurre clausole sociali e per la stabilità del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità. Il termine in oggetto era già stato in precedenza prorogato da altre norme di legge a dimostrazione, da una parte, della delicatezza dell'intervento, dall'altra, dell'incapacità del decisore politico di assumere una propria iniziativa risolutiva del problema. Come ricorderete, infatti, abbiamo più volte denunciato gli effetti problematici che questo tipo di normativa arrecherebbe al settore sia in termini di qualità dei servizi offerti, sia sul versante occupazionale. Le categorie interessate hanno anche indetto recentemente uno sciopero di settore sull'argomento che ha avuto un'ampia adesione.

Il rinvio dell'applicazione della norma è indubbiamente frutto di ciò che è stato messo in campo finora anche in termini di mobilitazione, ma non può bastare: i nostri sforzi dovranno puntare ad una modifica sostanziale della norma in questione che superi i vincoli che impongono la frammentazione della gestione delle attività.

Transizione digitale

Nel titolo secondo sono inserite le norme relative alla transizione digitale. Gli Articoli 38, 39, 41 e 43 ineriscono procedure di semplificazione in tema di interoperabilità dei dati e riforma CAD.

Con l'**Articolo 38** si pone il tema per le misure per la **diffusione delle comunicazioni digitali delle PA** e divario digitale dell'intermediazione digitale, in particolare per l'identità digitale SPID, che non viene identificata in soggetti pubblici.



L'**Articolo 38-bis** introduce alcune semplificazioni nella fase preliminare dei **procedimenti elettorali** attraverso la diffusione delle comunicazioni digitali con le pubbliche amministrazioni ed estende la sperimentazione del voto elettronico per gli elettori fuori sede (prevista dalla Legge di Bilancio 2020 per le elezioni politiche ed europee e per i referendum) anche alle elezioni regionali e amministrative. Nel merito, si rinvia più avanti al commento dedicato alle *Procedure elettorali e occupazione suolo pubblico per attività politica*.

L'**Articolo 38-ter** prevede per i gestori di servizi di pubblica utilità e gli operatori di telefonia, di reti televisive e di comunicazioni elettroniche, la possibilità di trasmettere le comunicazioni relative a mancati pagamenti o sospensione del servizio anche tramite posta elettronica certificata al domicilio digitale del destinatario.

Quale tipo di dati sarà qui raccolta e quali saranno le misure di sicurezza verrà deciso solo in seguito con decreto del Ministro dell'Istruzione di concerto con il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale e con il Ministro per la pubblica amministrazione, decreto "da adottare entro il 30 settembre 2021, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, acquisito il parere del Garante per la protezione dei dati personali."

Si costituisce poi un'altra anagrafe, a cura del Ministero dell'università e della ricerca, l'Anagrafe nazionale dell'Istruzione superiore (**ANIS**).

Dovremo guardare con attenzione ai decreti che daranno fattiva attuazione a queste nuove banche dati. Fermo restando l'importanza del coinvolgimento dell'Autorità garante della privacy nella fase prodromica alla costituzione delle anagrafi in oggetto, non si possono ad ora esprimere pareri relativi alla tipologia di dati conservati, che si auspica saranno suddivisi, catalogati e protetti in relazione alla loro diversa sensibilità. L'interoperabilità di tutte queste anagrafi è poi elemento essenziale per il reale efficientemente dei processi: si legge che dovrà esser garantita in conformità con le linee guida dell'AGID.

È necessario un focus specifico sulle soluzioni di sicurezza adottate per il complesso sistema di banche dati, alla luce dell'aumento esponenziale degli attacchi cyber alle banche dati. Sarebbe, infine, opportuno un focus sulla gestione del cloud.



L'Articolo 39 poi contiene norme di **semplificazione procedurale relative all'ANPR** - Anagrafe nazionale della popolazione residente (comma 1), l'eliminazione degli accordi quadro tra PA detentrici di dati per garantirne la fruizione (comma 2) con l'estensione dell'ambito di operatività della Piattaforma digitale nazionale dati (PDND) a nuove banche dati (Anagrafe nazionale abilitati alla guida- ISEE- Anagrafe nazionale numeri civici e strade urbane e all'indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche). Questo incremento di dati interoperabili potrebbe incidere relativamente, fermi gli altri elementi, nel rafforzamento della lotta all'evasione. Le banche dati dell'Agenzia delle Entrate, infatti, già facevano parte del sistema PDND fin dalla sua nascita. Il motivo del mancato utilizzo dei dati a scopo di profilazione è la mancanza di procedure che, a parere dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, siano sufficientemente rispettose della privacy. Il problema continuerà a non riguardare la scarsità di informazioni presenti nelle banche dati (comunque positivamente arricchite dal DL) quanto l'impossibilità di utilizzarle in tutte le loro potenzialità, essendo esse relegate alla sola ricerca di prove nei casi segnalati dalle indagini tradizionali.

19

L'introduzione di soluzioni di supporto decisionale alle PA tramite soluzioni di **Intelligenza Artificiale** con l'Articolo 39-sexies necessita di una trasparenza assoluta sugli algoritmi avanzati, la loro esplicabilità, gli scopi di utilizzo e la qualità dei dati utilizzati. Più avanti, nella parte dedicata alla Scuola, il commento specifico sulle questioni legate ai dati del personale e dell'organizzazione e funzionamento delle strutture ministeriali centrali e periferiche.

L'Articolo 40 riduce da 6 a 3 mesi i **tempi relativi ai procedimenti di autorizzazione per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica** previsti dal D.Lgs 1 agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche) e introduce procedure speciali, anche ridimensionando il raggio di interdizione delle soprintendenze. La "comunicazione" sostituisce la "denuncia" di attività e "l'istanza ha valenza di istanza unica effettuata per tutti i profili connessi agli interventi e per tutte le amministrazioni o enti comunque coinvolti nel procedimento. Il soggetto richiedente dà notizia della presentazione dell'istanza a tutte le amministrazioni o enti coinvolti nel procedimento". Nel caso in cui per l'installazione dell'infrastruttura siano necessari più provvedimenti, autorizzazioni, atti di concessione, etc., il responsabile



del procedimento convoca una conferenza dei servizi che entro 5 giorni dalla presentazione dell'istanza. La determinazione positiva della conferenza sostituisce ad ogni effetto tutti i provvedimenti e le autorizzazioni necessarie e vale anche come dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori. L'eventuale dissenso di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale o dei beni culturali deve essere «congruamente motivato». Scatta comunque il silenzio assenso dopo 90 giorni.

Un'altra novità riguarda la possibilità di ricorrere alla tecnica della «micro» trincea e della «mini» trincea per gli scavi relativi alla posa in opera di infrastrutture a banda ultra larga senza le preventive autorizzazioni. Superando quanto previsto dal D.Lgs 15 febbraio 2016, n. 33 (Attuazione della direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità), l'operatore di rete dovrà semplicemente comunicare, con un preavviso di almeno quindici giorni, l'inizio dei lavori alla soprintendenza allegando la documentazione cartografica del tracciato e, se sono interessati i centri storici, un elaborato tecnico con le modalità di risistemazione degli spazi. Esprimiamo un valutazione sostanzialmente favorevole in relazione alla accelerazione dei tempi e alla semplificazione delle norme utili per la realizzazione delle reti a banda ultra larga fisse e mobili. Si tratta di interventi che, se correttamente applicati, aiuteranno a colmare i ritardi della diffusione delle reti a banda ultralarga, portando beneficio soprattutto alle cosiddette “aree bianche”, oggi particolarmente penalizzate.

In sintesi, in merito all'Articolo 40, le previsioni – a partire dai comma 6 e 7 – finalizzate alla rapidità delle procedure autorizzatorie, presuppongono che tutte le PA interessate siano dotate di strutture e personale sufficiente e competente per poter partecipare ed esprimere un parere nella conferenza di servizi.

L'Articolo 41 prevede l'individuazione di una **responsabilità dirigenziale e disciplinare e conseguente irrogazione da parte di AGID** di sanzioni pecuniarie e l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti della PA inadempiente. Si tratta di un regime sanzionatorio attivato da un soggetto esterno (AGID) che segnala la violazione agli uffici competenti che dovrebbero adottare un provvedimento nei confronti del dirigente responsabile con relativa decurtazione della retribuzione di



risultato. Inutile dire che si tratti di una violazione dell'autonomia negoziale delle parti, l'ennesima da parte di una norma di legge. Ma è importante sottolineare come, per gran parte degli Enti, dove non esiste nemmeno la dirigenza (questo farebbe presupporre il rischio di sanzione per dipendenti non dirigenti, ma titolari di responsabilità), il ritardo della transizione digitale è evidentemente frutto di una oggettiva carenza di personale e di competenze.

L'individuazione di un commissario *ad acta* nella fattispecie in oggetto risulta poi inadeguato, in considerazione che trattasi di figura riconducibile al ruolo ed alla funzione di ausiliario del giudice, di norma nominata dal giudice amministrativo per emanazione di un provvedimento conforme ad una sentenza. Non è neppure individuabile come organo straordinario della PA e, dunque, non pare possibile un trasferimento dei poteri dalla Amministrazione al commissario.

Per quanto attiene la delega per l'accesso ai servizi della PA, questa legge ha previsto l'istituzione del Sistema di Gestione delle Deleghe (SGD) attraverso cui i cittadini che ne hanno bisogno potranno autorizzare altri soggetti (cd. delegati), muniti di CIE o SPID, ad accedere ai propri servizi PA online. Titolare dell'SGD è il Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale (MITD) che per la realizzazione e per l'esercizio del sistema si avvale del Poligrafico e Zecca dello Stato, che gestisce già per conto del Ministero dell'Interno dell'ecosistema di servizi della Carta di Identità Elettronica. La creazione della delega può avvenire digitalmente, con il delegante che si autentica direttamente presso l'SGD mediante la propria identità digitale CIE o SPID, oppure presso lo sportello di Enti (che saranno individuati), ove il delegante può recarsi di persona ed è identificato.

Procedure speciali per alcuni progetti del PNRR e contratti pubblici

I titoli III e IV disciplinano le materie della procedura speciale per alcuni progetti del PNRR e dei contratti pubblici. Il tema degli **appalti pubblici** è affrontato, in particolare, negli Articoli dal 44 al 53. Questi intervengono sulle procedure di opere complesse o di rilevante impatto; sulla funzionalità del Consiglio superiore dei lavori pubblici; sulla disciplina del dibattito pubblico; in materia di affidamento dei contratti pubblici del PNRR e del PNC, comprese le pari opportunità generazionali e



di genere; in termini di modifiche alla disciplina del subappalto; di semplificazione in materia di esecuzione dei contratti pubblici del PNRR e del PNC; di acquisti di beni e servizi informatici strumentali per il PNRR e di procedure di e-procurement; di modifica del decreto-legge 76 del 2020 e del DL 32/2019.

Questo insieme di disposizioni rappresenta la prima tappa di un percorso che determinerà la riforma del Codice degli appalti, attraverso la presentazione della legge di delega da parte del Governo entro la fine del 2021 da sottoporre all'approvazione del Parlamento e, nei mesi successivi del 2022, con l'emanazione dei decreti legislativi. Si tratta di un aspetto essenziale per la ripresa economica del Paese, intorno al quale forti sono le spinte alla disarticolazione del Codice dei Contratti e ad una vera e propria deregolamentazione del sistema degli appalti pubblici.

Appalti

22

In sede di conversione sono state introdotte una serie di modifiche al decreto 77/2021 che saranno oggetto di approfondimenti ulteriori considerata la particolare ricaduta sull'esecuzione di opere rientranti nel PNRR e nel PNC. In particolare, occorrerà valutare con precisione le positive novità introdotte a seguito della mobilitazione unitaria per contrastare gli originari orientamenti in materia di subappalti per garantire la piena applicazione delle stesse. Ricordiamo che l'iniziativa sindacale ha determinato la cancellazione del massimo ribasso e l'introduzione dei trattamenti economici e contrattuali per i lavoratori in subappalto non inferiori a quelli previsti per i lavoratori dell'impresa appaltante.

Per la nostra organizzazione continuano a rimanere punti fondamentali: la limitazione dell'innalzamento delle soglie per gli affidamenti diretti e la riduzione delle procedure di gara straordinarie senza bando, il potenziamento del ruolo ANAC, riduzione drastica del numero delle stazioni appaltanti, e loro adeguata qualificazione dotandole del necessario personale tecnico, procedere celermente alla dotazione del fascicolo virtuale dell'operatore economico presso la banca nazionale dei contratti pubblici dell'ANAC, porre un limite alle procedure di commissariamento delle opere se non si vuole svuotare di fatto l'applicazione del Codice degli Appalti.



L'Articolo 48 della Legge 108/21, sostanzialmente immutato rispetto al decreto, prevede la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata senza pubblicazione di bando, di cui all'art. 63 del Codice degli appalti, per i settori ordinari, e alla procedura negoziata senza previa indizione di gara di cui all'articolo 125 del medesimo codice per i settori speciali quando, per ragioni di estrema urgenza 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 PNRR nonché al PNC (Piano nazionale complementare) e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea.

Tra le novità segnaliamo anche la modifica del comma 4 dell'Articolo 48, che prevede che in caso di **impugnativa** di atti relativi alle procedure di affidamento finanziate in tutto o in parte dal PNRR, dal fondo complementare o dai fondi strutturali UE si **limita fortemente il potere di sospensiva** del giudice e nel caso di annullamento il contratto prosegue, con diritto al solo risarcimento del danno per il ricorrente.

23

In materia di **subappalto (Articolo 49)**, la legge di conversione ha confermato le norme del DL 77/2021, limitandosi ad alcune modifiche di dettaglio, come quella relativa l'emendamento del comma 7 dell'art. 105 del codice dei contratti pubblici, che disciplina in modo più puntuale la presentazione della dichiarazione del subappaltatore dell'assenza dei motivi di esclusione e quella relativa al possesso dei requisiti richiesti per l'esecuzione del subappalto e la loro verifica da parte della stazione appaltante.

Per ciò che concerne **gli appalti "sotto soglia"**, la legge di conversione ha introdotto limitate modifiche all'Articolo 51 del testo originario del decreto, confermandone l'impianto normativo che ha ridotto a due le tipologie di affidamento degli appalti sotto soglia comunitaria, prevedendo **l'affidamento diretto** per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 75.000 euro; e la **procedura negoziata**, senza bando, di cui all'articolo 63 del D.lgs. n. 50 del 2016, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, per l'affidamento di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di



importo pari o superiore a 75.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016 e di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro, ovvero di almeno dieci operatori per lavori di importo pari o superiore a 350.000 euro e inferiore a un milione di euro, ovvero di almeno quindici operatori per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016.

L'Articolo 51 della legge di conversione del Decreto 77/2021 ha **prorogato sino al 30 giugno 2023 la possibilità di adottare le indicate procedure in deroga** agli articoli 36, comma 2, per i contratti sotto soglia, e 157, comma 2, inerente agli incarichi di progettazione, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, direzione dei lavori, direzione dell'esecuzione, coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e collaudo, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Inoltre, sempre lo stesso articolo ha prorogato sino al 30 giugno 2023 i termini della **disciplina transitoria del DL 76/2020** inizialmente prevista sino al 31 dicembre 2021.

L'Articolo 52 della Legge 108/2021 ha apportato **modifiche anche al decreto 'Sblocca cantieri'** convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55.

24

Tra queste, la **proroga al 30 giugno 2023**, rispetto alla data precedentemente fissata al 31 dicembre 2021, della sospensione a titolo sperimentale dell'applicabilità della disciplina dell'art. 59, comma 1, del codice dei contratti pubblici, nella parte in cui vieta il ricorso all'**appalto integrato**, con le sole eccezioni dei casi di affidamento a contraente generale, finanza di progetto, affidamento in concessione, partenariato pubblico privato, contratto di disponibilità, locazione finanziaria, nonché delle opere di urbanizzazione a scomputo. Sono stati, altresì, prorogati al 30 giugno 2023 i termini della disciplina transitoria prevista nell'art. 1 del decreto 'Sblocca cantieri' (meno quella del comma 18 prorogata sino al 31 dicembre 2023) e le previsioni riferite alle annualità 2019, 2020 e 2021 sono sostituite il riferimento agli anni dal 2019 al 2023.

Circa il ricorso all'appalto integrato, confermiamo le nostre riserve e auspichiamo che nelle prossime settimane si apra un confronto che porti a una soluzione condivisa.

La Legge 108/21 ha prorogato dal 30 giugno 2021 al 31 dicembre 2021 anche il termine entro il quale il Presidente del Consiglio dei Ministri può individuare interventi per i quali disporre la nomina di **Commissari straordinari** per la



realizzazione di interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico – amministrative, previsto dal comma 1 dell'art. 4 del medesimo DL 32/2019.

Dibattito pubblico e opere di particolare complessità

Confermiamo il giudizio negativo sulla **riduzione drastica della durata del dibattito pubblico** prevista dall'**Articolo 46** che taglia i tempi da 120 giorni a 30 (**aumentati a 45 in sede di passaggio parlamentare**) rendendo quindi di fatto difficilissimo adire questo istituto. Anche per quanto riguarda l'**Articolo 44** (semplificazione di opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto) il passaggio parlamentare ha introdotto che per gli interventi relativi al sistema di trasporto pubblico locale a impianti fissi e, in particolare, a quelli che risultano finanziati in tutto in parte con le risorse del PNRR, che il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici è obbligatorio esclusivamente con riguardo agli interventi il cui valore sia pari o superiore a 100 milioni di euro. Confermiamo il giudizio negativo in quanto la disposizione prevede di **effettuare la procedura di impatto ambientale (VIA) sul progetto di fattibilità tecnica ed economica e non più sul progetto definitivo**. Si recupera cioè il modello della legge 443/2001 (cosiddetta "Legge Obiettivo") che possiamo, proprio alla luce degli effetti che ha prodotto, considerare fallimentare.

Scuola e Afam

L'istituzione di un Anagrafe dell'istruzione è un passo avanti in materia di raccolta dati. Al Ministero dell'Istruzione vengono anche estesi i servizi di trattamento dati già operanti presso il Ministero dell'Economia. La Legge di conversione del DL 77/2021 si occupa di scuola negli Articoli 39-*quinquies*, 39-*sexies* e 55 e di AFAM nell'Articolo 64-*bis*.

Con l'**Articolo 39-quinquies**, viene istituita, nell'ambito di un apposito sistema informativo denominato "Hub scuola", l'Anagrafe nazionale dell'istruzione (ANIST). Tale nuovo organismo, realizzato dal Ministero dell'Istruzione, sostituisce le anagrafi e le banche dati oggi esistenti degli studenti, dei docenti, del personale



amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA), delle istituzioni scolastiche e degli edifici scolastici, anche istituite a livello regionale, provinciale e locale per le medesime finalità. Gli enti locali in ogni caso mantengono la titolarità dei dati di propria competenza e ne assicurano l'aggiornamento. A tali dati potranno accedere per le loro finalità istituzionali gli enti locali, le scuole e le pubbliche amministrazioni. L'ANIST mette inoltre a disposizione del Ministero dell'interno le informazioni relative ai titoli di studio per il loro inserimento nell' Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR). I cittadini potranno consultare i propri dati e ottenere le relative certificazioni tramite apposite procedure previste dalla legge.

Infine, con apposito Decreto del Ministero dell'Istruzione saranno stabiliti i contenuti e le misure di sicurezza a tutela dei dati acquisiti. L'allineamento dell'ANIST con l'Anagrafe nazionale degli studenti, dei diplomati e dei laureati degli istituti tecnici superiori e delle istituzioni della formazione superiore, con l'ANPR e con le altre anagrafi di interesse del Ministero dell'università e della ricerca per le relative finalità istituzionali avviene in conformità alle linee guida adottate dall'AgID (Agenzia per l'Italia digitale) in materia di interoperabilità.

26

Per quanto riguarda l'istituzione dell'ANIST, possiamo dire che essa può costituire un **avanzamento significativo se varrà a velocizzare l'operatività delle strutture nazionali e locali nell'espletamento delle procedure amministrative e di servizio e se varrà a decomprimere le scuole da molti elementi di replicazione** degli atti che diventano soffocanti e frustranti per gli operatori delle scuole.

Con l'**Articolo 39-sexies**, il Decreto si occupa di "Misure per il sistema informativo per il supporto all'istruzione". In sostanza, la legge estende i servizi dell'attuale società operante al Ministero delle Finanze dal 2008, occupandosi dei dati del personale e di tutto il sistema informatico del Ministero in materia di organizzazione e funzionamento delle strutture ministeriali centrali e periferiche (USR, AT e Scuole), di supporto alla raccolta, sistematizzazione e analisi multidimensionale dei relativi dati, della spesa per il personale scolastico, nonché di supporto alla gestione giuridica ed economica del predetto personale anche attraverso le tecnologie dell'intelligenza artificiale e per la didattica a distanza. Tutto ciò senza nuovi oneri aggiuntivi. Per quanto riguarda i servizi informatici che per il Ministero si dovranno occupare della gestione dati del personale, delle finanze e della molteplicità dei



flussi informativi, avvenendo ciò ad oneri finanziari invariati, dubitiamo che ciò che si faceva per un Ministero possa ora farsi per due. Finora si era parlato, in sede di confronto ai tavoli sulle semplificazioni svolti negli anni passati, di una spesa aggiuntiva di 50 milioni che facesse fronte alle necessità. Di ciò si è persa traccia.

L'Articolo 55 prevede misure di semplificazione finalizzate ad accelerare l'esecuzione degli **interventi in materia di istruzione ricompresi nel PNRR** e garantirne l'organicità in due ambiti:

a) 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.

b) 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.

Per il primo ambito le norme riguardano gli enti locali mentre relativamente al secondo va segnalato che viene attribuita ai dirigenti scolastici, per rispettare le tempistiche e le condizioni poste dai regolamenti europei, la possibilità di non dare applicazione ai commi 449 e 450 della legge 296/2006 sul ricorso per gli approvvigionamenti alle convenzioni quadro e al mercato elettronico e di derogare ai limiti e ai criteri fissati dal consiglio di istituto per l'attività negoziale relativa a forniture, lavori e servizi di importo superiore ai 10.000,00 euro. Ai dirigenti scolastici è anche consentito di procedere direttamente all'attuazione degli interventi di carattere non strutturale, previa comunicazione all'ente locale proprietario dell'immobile, per l'utilizzo delle risorse assegnate alle scuole e destinate al cablaggio e alla sistemazione degli spazi.

Il Ministero dovrà predisporre l'ennesima piattaforma digitale alla quale potranno accedere i revisori dei conti delle scuole ai fini del monitoraggio sull'utilizzo delle risorse assegnate alle istituzioni scolastiche. Si segnala un refuso al comma 1 lettera a) punto 2) nel quale erroneamente si fa riferimento al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 129 del 2018 invece che al decreto interministeriale MIUR e MEF stesso numero e anno.

Per quanto riguarda l'Articolo 55 **vengono attribuite ai dirigenti scolastici ulteriori**



responsabilità rispetto ad interventi complessi per i quali la legge non mette a disposizione alcun supporto tecnico e giuridico amministrativo.

L'**Articolo 64-bis** prevede una serie di interventi sull'alta formazione artistica e musicale (AFAM) che spaziano dalle equipollenze dei titoli di nuovo e vecchio ordinamento, ai requisiti di qualificazione dei docenti che insegnano nei corsi di studio che rilasciano titoli abilitanti per restauratori di beni culturali, al reclutamento dei profili apicali del personale TA, alla semplificazione delle procedure autorizzative per le assunzioni, fino alle modalità di rimozione e commissariamento delle istituzioni per gravi irregolarità.

Si tratta di interventi che complessivamente vanno nella giusta direzione di qualificare l'Afam come un sistema pienamente equiparato, con specifiche peculiarità, a quello universitario.

Ricerca

28

L'**Articolo 64** del DL 77/2021 istituisce il Comitato nazionale per la valutazione della ricerca ed altre misure in materia di attività e progetti di ricerca. Con il cambiamento nella denominazione del CNGR in CNVR c'è un cambiamento profondo nella "governance" della ricerca e dei progetti di ricerca. La norma stabilisce che, al fine di gestire i fondi identificati nel PNRR, il CNVR (organismo che "regola la progettazione dei piani di ricerca") sarà per i 2/3 di nomina diretta del Ministro dell'Università e Ricerca. Tale previsione

Si passa da 7 componenti - italiani o stranieri, di elevata qualificazione scientifica internazionale, appartenenti ad una pluralità di aree disciplinari, tra i quali almeno 2 donne e 2 uomini, nominati dal Ministro sulla base di un elenco definito da un comitato - a 15 componenti, così indicati:

- dieci componenti nominati direttamente dal Ministro senza alcuno requisito in ragione dell'urgenza e straordinarietà dell'attuazione del PNRR
- cinque componenti sono designati, uno ciascuno dal Presidente dell'ANVUR, dalla Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI), dalla Consulta dei presidenti degli enti pubblici di ricerca (CONPER), dal Presidente dell'ERC e dal Presidente dell'ESF.



Questo implica che la maggioranza dei componenti del Comitato sono di nomina diretta del Ministro senza alcuna limitazione, senza la proposizione di un Comitato terzo. Senza cioè quel filtro indispensabile per garantire l'indicazione costituzionale prevista dall'Art. 33, in cui si chiarisce che la ricerca deve essere libera da ingerenze politiche.

Il testo approvato alla Camera riporta alcuni correttivi da noi auspicati.

Sulla nomina dei componenti del Comitato Nazionale per la Valutazione della Ricerca, nuovo organismo che sostituisce il CNGR, **si è parzialmente rimodulata la nomina dei 15 componenti, riducendo il potere di nomina diretta del Ministro dell'Università e ricerca**, a cui spetta indicarne 3, e attribuendo la nomina di 12 componenti, nel rispetto della parità di genere a: il Consiglio Universitario Nazionale (2); dalla conferenza dei rettori delle università italiane (2); dalla consulta dei presidenti degli enti pubblici di ricerca (2); dall'European Research Council (2) e dall'accademia nazionale dei lincei (2), uno ciascuno, dalla European Science Foundation e dal Consiglio nazionale dei ricercatori e dei tecnologi.

29

Rimane al comma 3, per la fase transitoria, la nomina degli ulteriori 8 componenti rispetto al precedente organismo (7) direttamente da parte del ministro, senza che sia chiaro con quali criteri e caratteristiche professionali.

Si aggiungono al testo ulteriori comma (tutti diretti ad assunzioni di personale.

Dopo l'articolo 64 sono stati aggiunti due ulteriori articoli che nulla c'entrano con il settore ricerca: l'**Articolo 64-ter che** stabilisce la **proroga degli enti parco nazionali e l'Articolo 64-quater che** si occupa della **regolazione per la fruizione delle aree naturali protette**. Qui si indica la possibilità, lì dove vi fosse un contingentamento negli accessi, di demandare a **terzi** (pubblici o privati?) ingressi a pagamento. Crediamo che questa disposizione sia sbagliata.

Sanità e Sociale

L'**Articolo 4-bis (Misure per il supporto tecnico all'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità in attuazione del PNRR)** proroga la Segreteria tecnica (DPCM 25.10.2018: per assicurare il supporto allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con



disabilità e all'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità) fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31.12.2026. Il contingente della Segreteria tecnica (15 unità) è formato da personale non dirigenziale, in possesso di specifica e adeguata competenza nell'ambito delle politiche in favore delle persone con disabilità. Con DPCM sono definite la modalità di formazione del contingente, di chiamata e le specifiche professionalità richieste. La norma autorizza la spesa di euro 200.000 per gli anni 2022 e 2023, aggiuntivi rispetto allo stanziamento attuale (di 700.000 euro)), e di euro 900.000 per gli anni 2024, 2025 e 2026 a valere sul bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con l'**Articolo 39-quater (Disposizioni in materia di comunicazione di trattamenti sanitari obbligatori all'autorità di pubblica sicurezza)** si dettano disposizioni in tema di comunicazione, da parte del Sindaco, al Prefetto e alle Forze di polizia dell'adozione nei confronti di determinati soggetti di misure o trattamenti sanitari obbligatori TSO connessi a patologie che possono determinare il venir meno dell'idoneità all'acquisizione ed alla detenzione di armi, munizioni e materie esplodenti, ed al rilascio di qualsiasi licenza di porto d'armi.

30

Norma inutile: già oggi per ottenere il porto d'armi occorre un certificato medico attestante che i detentori di armi comuni da sparo devono presentare un certificato rilasciato dal settore medico legale delle Aziende sanitarie locali, o da un medico militare, della Polizia di stato o del Corpo nazionale dei vigili del Fuoco, dal quale risulti che il richiedente non è affetto da malattie mentali.

La norma interviene anche sulla vigente normativa (Art. 6 c2 Dlgs 204/2010) che prevede l'emanazione di un decreto, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, per definire le modalità dello scambio protetto dei dati

L'**Articolo 56 (Norme in materia di attuazione dei programmi di competenza del Ministero della salute ricompresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza)**, al comma 1, prevede, per i programmi di edilizia sanitaria, ricompresi nel PNNR 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. 380/2001, 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.

È da valutare, come per altre disposizioni, che le deroghe non siano rischiose per il mancato rispetto dei diritti e della legalità.

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 (quest'ultimo può prevedere la firma delle parti sociali) - e la disciplina del contratto istituzionale di sviluppo.

L'Articolo 56-bis (Iniziative di elevata utilità sociale nel campo dell'edilizia sanitaria valutabili dall'INAIL) prevede che per l'ammodernamento delle strutture sanitarie e di ampliamento della rete sanitaria territoriale, anche conseguenti all'emergenza COVID-19, con DPCM entro il 30 settembre 2021, possono essere individuate ulteriori iniziative di investimento immobiliare finanziabili dall'INAIL oltre a quelle già previste dall'Articolo 25-quinquies DL 162/2019 di elevata utilità sociale nel campo dell'edilizia sanitaria. Le iniziative sono valutate dall'INAIL nell'ambito dei propri piani triennali di investimento. Norma utile!

L'Articolo 56-quater (Licenza obbligatoria in caso di emergenza nazionale sanitaria) modifica il codice di proprietà industriale (D.lgs. 30/2005) introducendo il nuovo articolo 70-bis in materia di licenza obbligatoria. In particolare, si prevede che nel caso di dichiarazione di stato di emergenza nazionale motivato da ragioni sanitarie, per fare fronte a comprovate difficoltà nell'approvvigionamento di specifici medicinali o dispositivi medici ritenuti essenziali, possono essere concesse, nel rispetto degli obblighi internazionali ed europei, licenze obbligatorie per l'uso non esclusivo, non alienabile e diretto prevalentemente all'approvvigionamento del mercato interno dei brevetti rilevanti ai fini produttivi. Ciò è possibile solo nel perdurare del periodo emergenziale o fino a un massimo di dodici mesi dalla cessazione dello stesso. La licenza obbligatoria per i medicinali e per i dispositivi



medici è concessa con decreto del Ministro dello sviluppo economico, emanato d'intesa con il Ministro della salute, previo parere dell'Agenzia italiana del farmaco in merito all'essenzialità e alla disponibilità dei farmaci e dei dispositivi rispetto all'emergenza in corso e sentito il titolare dei diritti di proprietà intellettuale. Con lo stesso decreto è stabilita anche l'adeguata remunerazione a favore del titolare dei diritti di proprietà intellettuale, determinata tenendo conto del valore economico dell'autorizzazione.

Un passo in avanti, valido solo per l'Italia ovviamente, ma non ancora sufficiente per affermare a ogni persona in tutto il mondo il diritto alle cure e alla vaccinazione anti-Covid, che è oltretutto condizione necessaria per contrastare più efficacemente la pandemia (vedi <https://www.facebook.com/right2cure.it/> la campagna sostenuta anche dalla CGIL).

L'Articolo 66 (Disposizioni urgenti in materia di politiche sociali), al comma 1 estende agli enti religiosi civilmente riconosciuti l'applicazione del Codice del Terzo Settore, anche per lo svolgimento delle attività diverse (art 6 del Codice), prevedendo, inoltre, che per le obbligazioni contratte in relazioni alle attività di interesse generale e alle attività diverse, gli enti religiosi civilmente riconosciuti rispondano nei limiti del patrimonio destinato e che gli altri creditori non possono far valere alcun diritto sul patrimonio destinato allo svolgimento di attività di interesse generale e delle attività diverse. Il comma 1 dell'articolo proroga al 31 maggio 2022 il termine entro il quale gli Enti del Terzo Settore possono modificare i propri statuti con le modalità previste per l'assemblea ordinaria (e non straordinaria) al fine di adeguarli alle disposizioni previste dal Codice del Terzo Settore.

Procedure elettorali e occupazione suolo pubblico per attività politica

La disposizione dell'**Articolo 38-bis (Semplificazione in materia di procedimenti elettorali attraverso la diffusione delle comunicazioni digitali con le pubbliche amministrazioni)** prevede una serie di misure che intervengono sui procedimenti elettorali e sull'esercizio del voto. Alcuni interventi sono volti a semplificare i procedimenti elettorali attraverso la possibilità di ricorrere a comunicazioni digitali



in alternativa a quelle cartacee (deposito del contrassegno identificativo dei singoli partiti che si presentano alle elezioni politiche, europee e amministrative comunali, designazione dei rappresentanti di lista tramite Pec e autenticate con firma elettronica qualificata, richiesta tramite Pec della certificazione di iscrizione alle liste elettorali per la sottoscrizione delle candidature e di referendum o iniziative legislative, richiesta tramite Pec dei casellari giudiziari dei rispettivi candidati da parte dei rappresentanti legali dei partiti o movimenti...).

A questi si aggiungono:

- un'estensione della sperimentazione del voto elettronico per gli elettori residenti all'estero e temporaneamente fuori sede - prevista con l'istituzione di un Fondo dedicato dall'ultima legge di bilancio limitatamente alle elezioni politiche, europee e ai referendum -, anche alle elezioni regionali e amministrative, a partire dal turno elettorale previsto per il 2022;
- la possibilità che i consiglieri provinciali, metropolitani e comunali possano autenticare le sottoscrizioni elettorali anche senza aver preventivamente comunicato la propria disponibilità;
- la definizione delle modalità con cui i partiti possono trasmettere alla Commissione antimafia le liste delle candidature per la verifica della sussistenza di eventuali condizioni ostative previste dal Codice di regolamentazione sulla formazione delle liste elettorali.

Se gli interventi volti a semplificare alcuni procedimenti elettorali che precedono l'esercizio del voto (deposito del contrassegno, certificazione delle firme, ecc.) attraverso il ricorso – adeguatamente normato - a strumenti digitali, può essere un ragionevole adeguamento all'innovazione tecnologica, nel caso della sperimentazione del voto elettronico, seppur limitatamente ai residenti all'estero o temporaneamente fuori sede, potrebbero sussistere maggiori profili di criticità, come hanno dimostrato esperienze estere, anche recenti.

L'Articolo 38-quater (Misure per la raccolta di firme digitali per i referendum e le proposte di legge di iniziativa popolare) modifica i procedimenti per la raccolta delle firme per la presentazione dei referendum e delle proposte di legge di iniziativa popolare, integrando quanto previsto per l'istituzione della piattaforma



per la raccolta delle firme digitali che dovrebbe entrare in funzione il 31 dicembre 2021. Si rinvia ad un DPCM per la definizione delle caratteristiche tecniche, dell'architettura generale, dei requisiti di sicurezza, delle modalità di funzionamento e dei casi di malfunzionamento della piattaforma.

La norma estende l'ambito di applicazione della piattaforma alla raccolta di firme, tramite Spid e sistemi analoghi, per i referendum previsti da art. 75, 132 e 138 della Costituzione e per le proposte di legge di iniziativa popolare (Art. 71), prevedendo strumenti di validazione temporale delle procedure.

Si prevede, infine, una norma transitoria in base alla quale a decorrere dal 1 luglio 2021 e fino alla operatività della piattaforma suddetta, sia possibile raccogliere firme per i referendum previsti dagli Art. 75, 132 e 138 della Costituzione mediante un documento informatico, predisposto dai promotori, da sottoscrivere con firma elettronica qualificata. Le firme raccolte elettronicamente dovranno essere depositate nella stessa data in cui si effettua l'eventuale deposito delle firme autografe.

34

La possibilità di raccogliere firme digitalmente per i referendum e per le leggi di iniziativa popolare, se da una parte avrebbe l'indiscusso pregio di facilitare e ampliare le possibilità di aderire a iniziative di tale natura, dall'altra andrebbe valutata in relazione ai quantitativi necessari per l'effettivo deposito delle richieste al fine di scongiurare un inflazionamento del ricorso a tale importante strumento di partecipazione.

L'Articolo 39-bis (Ulteriore proroga del termine per la raccolta di sottoscrizioni a fini referendari) modifica la disposizione introdotta dal DL 52/2021 che prorogava i termini di legge per il deposito delle firme per le richieste di referendum depositate entro il 15 maggio 2021, estendendo tale previsione alle richieste presentate alla data del 15 giugno 2021. Per le richieste annunciate entro tale data, quindi, il termine per il deposito delle firme in Cassazione è esteso a 4 mesi dalla prima vidimazione dei moduli e i termini previsti dagli Art. 32 e 33, commi 1 e 4, della legge n. 352/1970 sono differiti di un mese.

Una proroga dettata dal perdurare dell'emergenza pandemica che ha limitato le occasioni di promozione e di esercizio della raccolta firme.



L'Articolo 39-ter (Semplificazione della richiesta di occupazione del suolo pubblico per attività politica) prevede che le richieste di occupazione del suolo pubblico per attività politiche devono essere presentate almeno 10 giorni prima della data prevista, fatti salvi termini più brevi previsti dal singolo regolamento comunale.

In sintesi, si introduce un vincolo temporale di legge non previsto dalla precedente normativa.

Mezzogiorno e perequazioni infrastrutturali

Riteniamo positiva la modifica all'Articolo 2 comma 6 bis che prevede che le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR, assicureranno che il **40% delle risorse allocabili** territorialmente sia destinato alle regioni del **Mezzogiorno**. Sicuramente importante aver definito un obbligo percentuale – che dovrà trovare però sistemi stringenti di monitoraggio e verifica - sugli investimenti del PNRR, ma a questo si dovranno accompagnare adeguate risorse ordinarie per sostenere in particolare le misure in ambito sociale.

35

Sulle **Zone Economiche Speciali**, nell'**Articolo 57**, le modifiche normative si concentrano ancora una volta solo sulla questione 'commissari' (procedura di nomina, nuove funzioni ad esempio possono assumere quella di stazione appaltante e operare in deroga rispetto alle disposizioni sugli appalti, etc.). Acquista maggiore potere il Ministero del Sud e la Coesione che propone la nomina del Commissario in accordo con la Regione interessata, dal momento che le ZES possono essere istituite solo nelle regioni meno avanzate o in transizione (quelle con PIL pro capite inferiore al 75% della media europea).

Finora le ZES non hanno sortito gli effetti attesi, anche per l'assenza di un loro aggancio ad una strategia di politica industriale, a strumenti di programmazione (ad esempio i Programmi operativi nazionali o regionali) che possano promuoverne l'attuazione in una visione di investimento di sistema. Da questo punto di vista è un piccolo passo in avanti quanto previsto nel nuovo comma 8-bis, per cui le Regioni devono adeguare la propria programmazione o la riprogrammazione dei Fondi strutturali alle esigenze di funzionamento e sviluppo della ZES, nonché concordare le relative linee strategiche con il Commissario. Il rischio, però, in questa formulazione



è che la strategia programmatica regionale sia piegata alle linee di indirizzo del Commissario, quando dovrebbe essere il contrario. Le integrazioni intervenute sull'Articolo 57 non modificano la sostanza dei problemi fin qui evidenziati e le nostre valutazioni mantengono la loro validità.

Infine, l'Agenzia nazionale per la coesione territoriale supporterà le attività dei Commissari, ne garantirà il coordinamento e avrà la responsabilità della pianificazione nazionale degli interventi nelle ZES con il coinvolgimento di proprio personale. Il supporto sarà garantito anche attraverso risorse del PON Governance 2014-2020. Sarebbe necessario definire una sede stabile di confronto del Ministero e dell'Agenzia con le parti sociali. Di impatto significativo l'**Articolo 60** che **potenzia il ruolo dell'Agenzia per la coesione territoriale** in una duplice direzione: sia le funzioni ispettive e di monitoraggio, sia i poteri sostitutivi possono essere esercitati anche dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale, in quanto ministro delegato, attraverso l'Agenzia per la coesione territoriale. Inoltre, l'Agenzia può assumere le funzioni di soggetto attuatore, avvalendosi di una centrale di committenza per realizzare gli interventi. Si renderà necessaria una complessa riorganizzazione dell'Agenzia per perseguire i compiti indicati

36

Le integrazioni intervenute in sede di riconversione non modificano la sostanza dei problemi evidenziati nella memoria della CGIL relativa al decreto. Le valutazioni in esposte mantengono la loro validità.

L'Articolo 59 (Proroga del termine per la perequazione infrastrutturale) è stato riscritto integralmente per prorogare dal 30 giugno al 31 dicembre 2021 i termini della ridefinizione, semplificazione e razionalizzazione del procedimento sulla perequazione infrastrutturale previsto dalla L. 178/2020.

Parità di genere

Il perseguimento della parità di genere è essenziale per invertire il trend occupazionale che vede le donne italiane emarginate dal mondo del lavoro sia in termini quantitativi che qualitativi, segregate in professioni a bassa retribuzione, basso riconoscimento sociale e alta precarietà. Per questo, ci appariva come elemento di criticità nel Decreto-legge 77/21, la mancata previsione dell'obiettivo



della parità di genere nella governance a tutti i livelli, nella composizione di strutture e organismi temporanei o permanenti e nel reclutamento di esperti, tecnici e professionisti. La conversione in legge vede alcune modifiche positive in questa direzione, recuperando così una serie di proposte di emendamento segnalate dalla nostra organizzazione. In particolare sottolineiamo l'Art. **47 bis** che prevede che la composizione degli organismi pubblici istituiti dal medesimo decreto deve rispettare il principio della parità di genere, stabilendo quindi una norma generale, così come lo stesso principio dovrà valere nella definizione del Comitato nazionale per la valutazione della ricerca (**Articolo 64**).

Clausola occupazionale

Una valutazione più dettagliata merita l'Art. 47. Il passaggio parlamentare ha modificato l'articolo in primo inserendo tra gli obiettivi, l'inclusione lavorativa delle persone disabili nei contratti pubblici nel PNRR e nel PNC oltre che generazionali e di genere.

37

L'Articolo oltre ad avere introdotto la necessità per gli operatori economici di presentare la certificazione di cui alla legge 68/1999 e gli eventuali provvedimenti disposti a loro carico nel triennio, introduce una modifica importante, tra l'altro presente in un emendamento presentato dalla nostra organizzazione.

Si chiarisce infatti che è requisito necessario dell'offerta oltre ad aver assolto agli obblighi della legge 68/99, l'obbligo in caso di aggiudicazione del contratto di una quota di almeno il 30% delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali **sia all'occupazione giovanile, sia all'occupazione femminile, distinguendo così la percentuale fra giovani e donne.**

Sono previsti inoltre punteggi aggiuntivi per gli operatori economici che:

- non siano risultati destinatari di accertamenti relativi ad atti o comportamenti discriminatori nei tre anni precedenti, - utilizzano strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro e modalità innovative di organizzazione del lavoro,
- si impegnano ad assumere oltre la soglia minima donne e giovani sotto i 36 anni, e



persone disabili;

- nell'ultimo triennio abbiano rispettato i principi di parità di genere e adottato misure per promuovere pari opportunità per i giovani e le donne nelle assunzioni, nei livelli retributivi e degli incarichi apicali,
- abbiano, nell'ultimo triennio, rispettato gli obblighi di cui alla L.68/99
- abbiano presentato o si impegnino a presentare per ciascuno degli esercizi finanziari di durata del contratto di appalto, una dichiarazione volontaria di carattere non finanziario ai sensi dell'Art. 7 del d.lgs. 30 dicembre 2016, n. 254.

Rimangono invece tutte le perplessità - ritenendo funzionali i criteri premiali e le clausole di cui sopra - sulla mancata individuazione ex-lege dei casi e delle condizioni straordinarie di eccezione a tali previsioni da parte delle stazioni appaltanti a fronte dell'attuale deroga da motivare ex post, così come attualmente previsto al comma 6. Stessa valutazione critica formuliamo per la possibilità di esclusione di questi requisiti di partecipazione da parte delle stazioni appaltanti di cui al comma 7. Infine, appare infine necessario riequilibrare i criteri di penalizzazione/premialità previsti ai commi 4 e 5 per evitare, per esempio, che il dovuto rispetto di una norma dell'ordinamento – vedi comma 4 punto d-, diventi elemento qualificante in sede di gara rispetto alla penalizzazione per il mancato adempimento delle previsioni del comma 3 relative alla consegna della Relazione di genere sulla situazione del personale. Disparità che non trova giustificazione rispetto alle finalità complessive dell'Art. 47.

Le linee guida, previste dal testo, che dovranno definire le modalità e i criteri applicativi delle misure dell'articolo, saranno rilevanti per sciogliere le incertezze che abbiamo evidenziato, in ogni caso non ostative di una immediata applicazione fin dalle prossime settimane della clausola occupazionale generazionale e di genere.



Confronto emendamenti Cgil e testo finale del DL 31 maggio 2021, n. 77

Emendamenti CGIL	Testo definitivo decreto
Emendamento Cgil Cisl UIL Partecipazione, confronto e negoziazione nel PNRR	Art. 8 comma 5 bis Nell'ambito di un protocollo d'intesa nazionale tra il Governo e le parti sociali più rappresentative, ciascuna amministrazione titolare di interventi previsti nel PNRR prevede lo svolgimento di periodici tavoli di settore e territoriali finalizzati e continui sui progetti di investimento e sulle ricadute economiche e sociali sulle filiere produttive e industriali nonché sull'impatto diretto e indiretto anche nei singoli ambiti territoriali e sulle riforme settoriali e assicura un confronto preventivo sulle ricadute dirette o indirette sul lavoro dei suddetti progetti. Per la partecipazione ai tavoli di settore e territoriali di cui al primo periodo non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.
Rafforzamento delle attività di controllo e prevenzione in capo all'Anac. Richiesta potenziamento organici (non accolta) e mantenimento ruolo di controllo.	Art. 7 comma 8. Ai fini del rafforzamento delle attività di controllo, anche finalizzate alla prevenzione ed al contrasto della corruzione, delle frodi, nonché ad evitare i conflitti di interesse ed il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi, ferme restando le competenze in materia dell'Autorità nazionale anticorruzione , le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR possono stipulare specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.
Clausola parità di genere negli organismi di governo.	Art. 47 - bis Composizione degli organismi pubblici istituiti dal presente decreto 1. Salvo quanto espressamente stabilito dal presente decreto, la composizione degli



Dibattito pubblico
Necessità di allungamento dei termini

organismi pubblici istituiti dal medesimo decreto, i cui membri non siano individuati esclusivamente tra i titolari di incarichi di Governo e di altre cariche istituzionali, nonché delle relative strutture amministrative di supporto, è definita nel rispetto del principio di parità di genere, fermo restando il numero di componenti previsto alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Art. 46

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, adottato su proposta della Commissione nazionale per il dibattito pubblico

di cui all'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, possono essere individuate, in relazione agli interventi di cui all'articolo 44, comma 1, non che a quelli finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR e del PNC, soglie dimensionali delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico inferiori a quelle previste dall'Allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 2018, n. 76. In relazione agli interventi di cui all'Allegato IV al presente decreto, il **dibattito pubblico ha una durata massima di quarantacinque giorni (trenta nel testo originario)** e tutti i termini previsti dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76 del 2018, sono ridotti della metà.

Pari opportunità, generazionali e di genere, nei contratti pubblici PNRR e PNC
Mancata distinzione tra giovani e donne per l'individuazione di una percentuale riservata sul totale delle nuove assunzioni.

Art. 47

4. 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, di criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone disabili, la parità di genere e l'assunzione di giovani, con età inferiore a



Modifica art. 177 comma 2 Codice dei contratti pubblici

trentasei anni, e donne.

Fermo restando quanto previsto al comma 7 , è requisito necessario dell'offerta l'aver assolto, al momento della presentazione dell'offerta stessa, agli obblighi di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, e l'assunzione dell'obbligo di assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, 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, **sia all'occupazione giovanile sia all'occupazione femminile.**

Art. 47-ter

(Disposizioni urgenti in materia di affidamenti dei concessionari). — 1. All'articolo 177, comma 2, primo periodo, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, le parole: "31 dicembre 2021" sono sostituite dalle seguenti:"31 dicembre 2022".

Disposizioni urgenti in materia di perequazione infrastrutturale.
Richiesta spostamento termine al 31/12/2021

Art.59

Nelle more di una ridefinizione, semplificazione e razionalizzazione del procedimento finalizzato alla perequazione infrastrutturale di cui all'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42, il termine del 30 giugno 2021 previsto all'articolo 1, comma 815, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, è prorogato al 31 dicembre 2021.

Semplificazione delle procedure di valutazione dei progetti di ricerca ed ulteriori misure attuative del PNRR nel campo della ricerca. Limitazione alla nomina diretta del Ministro della maggioranza dei componenti del Comitato Nazionale per la valutazione della ricerca e principio parità di genere

Art.64.

2. L'articolo 21 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 è sostituito dal seguente:

«Art. 21 – (Comitato nazionale per la valutazione della ricerca). – 1. Al fine di promuovere la qualità della ricerca e assicurare il buon funzionamento delle procedure di valutazione, è istituito il Comitato nazionale per la valutazione della ricerca (CNVR). Il CNVR è composto da quindici studiosi, italiani o



stranieri, di elevata qualificazione scientifica internazionale, appartenenti a una pluralità di aree disciplinari, nominati con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, tra i quali **tre componenti sono scelti dal Ministro** dell'università e della ricerca e gli altri dodici sono designati, due ciascuno e **nel rispetto del principio della parità di genere**, dal Consiglio universitario nazionale, dalla Conferenza dei rettori delle università italiane, dalla Consulta dei presidenti degli enti pubblici di ricerca, dall'European Research Council e dall'Accademia nazionale dei lincei e, uno ciascuno, dalla European Science Foundation e dal Consiglio nazionale dei ricercatori e dei tecnologi. Il Comitato è regolarmente costituito con almeno dieci componenti.

