

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 77/2021: <i>Governance</i> del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure. C. 3146 Governo (Parere alle Commissioni I e VIII) (<i>Esame e rinvio</i>)	153
DL 59/2021: Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti. C. 3166 Governo, approvato dal Senato (Parere alla V Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	161

SEDE CONSULTIVA

Martedì 22 giugno 2021. — Presidenza del presidente Sergio BATTELLI.

La seduta comincia alle 13.35.

DL 77/2021: *Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

C. 3146 Governo.

(Parere alle Commissioni I e VIII).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Francesca GALIZIA (M5S), *relatrice*, osserva che il decreto-legge di cui oggi la Commissione inizia l'esame ai fini del parere da rendere alle Commissioni riunite I e VIII, costituisce il primo fondamentale pilastro dell'assetto normativo che consentirà la piena attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), di cui disegna la *governance* complessiva anticipando al contempo alcune prime misure per il

rafforzamento delle strutture amministrative e lo snellimento delle procedure. Ricorda inoltre che gli altri principali provvedimenti d'urgenza che s'innestano nel quadro di attuazione del Piano, tra cui da ultimo il decreto-legge per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR e per l'efficienza della giustizia, saranno esaminati dalla Commissione nelle prossime settimane.

Passando ad illustrare il contenuto del provvedimento, fa presente che esso si compone di 67 articoli ed è suddiviso in 2 parti: la Parte I (articoli da 1 a 16), è relativa alla *Governance* per il PNRR, mentre la Parte II, suddivisa in 7 titoli, reca disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure e di rafforzamento della capacità amministrativa.

Per quanto riguarda il sistema di *governance* del Piano (Parte I, titolo I, articoli da 1 a 11), rammenta che esso è articolato su più livelli. La responsabilità di indirizzo è assegnata, dall'articolo 2, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, presso la quale viene istituita una apposita « Cabina di regia », presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari di

Stato alla Presidenza del Consiglio competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. La Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR. In particolare, tra i compiti assegnati alla Cabina di regia, richiama l'attenzione sulla previsione normativa di cui al comma 2, lett. e) dell'articolo 2, relativamente alla trasmissione al Parlamento, con cadenza semestrale, di una relazione sullo stato di attuazione del Piano. La Cabina di regia trasmette, altresì, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti. A tal proposito, nell'ambito della *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza, auspica che attraverso l'attività emendativa del testo possa addivenirsi ad un rafforzamento del ruolo del Parlamento, in relazione al quale sono attualmente previsti compiti meramente informativi. Ricorda poi che alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza regionale o locale, nonché il Presidente della Conferenza, su questioni d'interesse di più Regioni o Province autonome. Possono essere inoltre invitati, a seconda della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale (il cui « tavolo permanente » è oggetto dell'articolo 3).

Evidenzia quindi come l'azione della Cabina di regia non faccia venir meno le funzioni di indirizzo e coordinamento in capo ai due Comitati interministeriali – per la transizione digitale e per la transizione ecologica – ponendosi al centro della rete di soggetti preposti all'indirizzo, verifica o ausilio all'attuazione del Piano.

In funzione consultiva rispetto all'attività della Cabina di regia è inoltre istituito un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli Enti locali e

dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca scientifica e della società civile. Il Tavolo può segnalare alla Cabina di regia ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR, anche per favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

A supporto alle attività della Cabina di regia, gli articoli 4 e 5 prevedono l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di due organismi, il primo dei quali è una Segreteria tecnica preposta a varie attività operative, tra cui l'elaborazione dei periodici rapporti informativi per il Parlamento e la Conferenza Unificata, nonché la segnalazione al Presidente del Consiglio delle azioni utili al superamento delle criticità, inclusa la proposta al Presidente medesimo dei casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi (di cui all'articolo 13) e l'istruzione dei procedimenti per il superamento del dissenso (di cui agli articoli 45 e 63). Il secondo organismo tecnico è costituito da un'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione, con l'obiettivo di superare gli ostacoli normativi, regolamentari e burocratici che possono rallentare l'attuazione del Piano.

La durata di entrambi tali organismi di supporto è prevista « superiore a quella del Governo che la istituisce »; essa si protrae fino al completamento del Piano nazionale di ripresa e resilienza e comunque non oltre il 31 dicembre 2026. La relazione illustrativa precisa, riguardo a tali strutture, che esse non sono assoggettate al regime dello *spoil system*.

Per quanto concerne il monitoraggio e la rendicontazione del Piano, ricorda che essi sono affidati al Servizio centrale per il PNRR, ufficio – istituito, dall'articolo 6, presso la Ragioneria generale dello Stato (RGS) – che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l'attuazione del Piano, ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241. Tale ufficio è responsabile della gestione del Fondo di rotazione del *Next Generation EU*-Italia e svolge compiti di

coordinamento operativo, rendicontazione e controllo sull'attuazione del Piano, rapportandosi con gli Ispettorati competenti della RGS, presso i quali sono a tal fine istituite 5 posizioni dirigenziali di livello non generale.

Inoltre, sempre presso la RGS – Ispettorato generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), è istituito, dall'articolo 7, anche un ufficio dirigenziale con funzioni di audit del PNRR – ai sensi dell'articolo 22 paragrafo 2, lettera c), punto ii), del Regolamento (UE) 2021/241 – in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del Piano.

È comunque previsto il controllo della Corte dei conti – che riferisce in proposito annualmente al Parlamento – in merito a valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia dei fondi del PNRR, in coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Specifici protocolli d'intesa, contro il rischio di corruzione, frodi, o conflitti di interesse, possono essere stipulati con la Guardia di Finanza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Per quanto riguarda la realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono i singoli soggetti attuatori: le Amministrazioni centrali, le Regioni e le Province autonome e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali o della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR.

In particolare, ricorda che l'articolo 8 prevede che ciascuna amministrazione centrale individui una struttura dirigenziale che si raccordi con il Servizio centrale per il PNRR per l'attuazione del Piano, mentre l'articolo 9 attribuisce alle singole Amministrazioni centrali o degli enti territoriali competenti per materia, la realizzazione (in via diretta o mediante altri soggetti) degli interventi previsti dal PNRR, imponendo loro alcuni obblighi, di tracciabilità e documentazione. Gli articoli 10 e 11 introducono inoltre misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici,

prevedendo che le amministrazioni possano avvalersi del supporto tecnico-operativo di società *in house* qualificate, sulla base di apposite convenzioni (articolo 10) nonché di contratti-tipo, accordi-quadro e servizi di supporto tecnico, informazione, formazione e tutoraggio messi a disposizione da Consip. S.p.A., sulla base di un disciplinare stipulato con il MEF.

Si sofferma poi sul titolo II della prima parte (articoli da 12 a 16), che dispone in materia di poteri sostitutivi e di procedure per il superamento del dissenso, prevedendo, in particolare, all'articolo 12, una nuova disciplina in materia di poteri sostitutivi, in caso di inerzia da parte delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni nell'attuazione degli interventi di loro competenza inclusi nel PNRR.

Si prevede in proposito che il Presidente del Consiglio dei Ministri, nel caso in cui sia a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegni al soggetto attuatore interessato un termine non superiore a 30 giorni per provvedere.

In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio o del Ministro, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, o i commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all'esecuzione ai progetti.

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

Se il dissenso, il diniego o l'opposizione provengono da un organo della Regione o di un ente locale, la Segreteria tecnica può proporre al Presidente del Consiglio o al

Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere, che devono essere definite entro il termine di 15 giorni dalla data di convocazione della Conferenza.

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

L'articolo 13 disciplina una procedura, con tempi predeterminati, atta a superare un eventuale dissenso o diniego inerente alla realizzazione di un progetto o intervento del PNRR, proveniente da un organo statale o di un ente territoriale, mentre l'articolo 14 prevede che le misure e le procedure di accelerazione e semplificazione delineate nel decreto per l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi trovino applicazione anche per gli investimenti finanziati con il Fondo complementare al PNRR, il cui decreto di riparto è all'esame del Senato in prima lettura, nonché agli interventi finanziati dalla quota del Fondo Sviluppo e Coesione che concorre al finanziamento degli interventi previsti dal PNRR.

Gli articoli 15 e 16 dispongono in materia di misure contabili semplificate per le Amministrazioni locali e di copertura finanziaria degli oneri recati dalla parte prima del provvedimento.

Passa quindi ad illustrare la seconda parte del decreto-legge, la quale prevede una serie di interventi volti ad accelerare e snellire le procedure e, allo stesso tempo, a rafforzare la capacità amministrativa della Pubblica amministrazione in vari settori.

Tra le disposizioni di particolare rilievo richiama, anzitutto, la nuova disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale. Al riguardo, ricorda che l'articolo 17 novella il Codice dell'ambiente al fine di ampliare l'ambito di attività della Commis-

sione Tecnica PNIEC anche alla valutazione ambientale di competenza statale dei progetti del PNRR. Conseguentemente, la Commissione assume la nuova denominazione di « Commissione Tecnica PNRR-PNIEC ». Sono inoltre modificate la composizione (in particolare tramite il raddoppio del numero massimo dei membri, da 20 a 40) e le modalità di funzionamento della Commissione. Viene inoltre introdotto, nel testo del Codice, un criterio di priorità da seguire nella valutazione dei progetti (sia da parte della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale – VIA e VAS – che da parte della Commissione tecnica PNRR-PNIEC), il quale prevede sia data precedenza ai progetti aventi un comprovato valore economico superiore a 5 milioni di euro ovvero una ricaduta in termini di maggiore occupazione attesa superiore a 15 unità di personale o con scadenze non superiori a 12 mesi.

Nel rinviare alla documentazione predisposta dagli uffici la disamina dettagliata della nuova disciplina, osserva che le finalità perseguite non solo dall'articolo 17, ma dall'insieme delle disposizioni in materia di valutazione ambientale contenute negli articoli 17-28, si propongono principalmente due grandi obiettivi: da un lato, quello di integrare la disciplina prevista per la valutazione ambientale dei progetti del PNIEC al fine di ricomprendervi anche la valutazione dei progetti per l'attuazione del PNRR; dall'altro, quello di operare un significativo intervento di semplificazione sulla disciplina di VIA e VAS (Valutazione Ambientale Strategica) prevista dalla parte seconda del Codice dell'ambiente. L'esito di questo nuovo assetto è dunque anzitutto una riduzione dei tempi: sono ridotti i tempi per la valutazione di impatto ambientale dei progetti che rientrano nel PNRR, di quelli finanziati dal fondo complementare e dei progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC). La durata massima della procedura sarà di 130 giorni. Alla celerità dei procedimenti concorrerà la nuova Commissione tecnica per la VIA, composta da un massimo di 40 persone nominate con decreto del Ministro che lavoreranno a tempo

pieno in modo da garantire efficienza e capacità produttiva. Anche in questo ambito è previsto l'esercizio di un potere sostitutivo nel caso di inerzia della commissione, oltre che dei dirigenti del Ministero della transizione ecologica e del Ministero della cultura. Per la tutela dei beni culturali e paesaggistici interessati dagli interventi previsti nel PNRR è inoltre istituita presso il citato Ministero della cultura una Soprintendenza speciale (articolo 29).

Evidenzia poi come un ulteriore ambito di rilievo nella prospettiva del *Green deal* sia quello delle fonti rinnovabili. In proposito, ricorda che per accelerare il raggiungimento degli obiettivi nazionali di decarbonizzazione. Il provvedimento semplifica le procedure autorizzative che riguardano la produzione di energia da fonti rinnovabili, la installazione di infrastrutture energetiche, impianti di produzione e accumulo di energia elettrica e, inoltre, la bonifica dei siti contaminati e il *repowering* degli impianti esistenti.

In particolare, l'articolo 30 interviene sulla disciplina dell'autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, in particolare con riguardo alla partecipazione del Ministero della cultura. L'articolo 31 contiene invece disposizioni volte a incentivare lo sviluppo di produzioni energetiche alternative al carbone. Tra gli interventi disposti figurano l'esclusione della necessità della VIA per gli impianti di accumulo elettrochimico (batterie) di tipo « stand-alone » (destinati al mero accumulo o al consumo locale), la previsione di una procedura abilitativa semplificata per la costruzione ed esercizio di impianti fotovoltaici di potenza sino a 10 MW localizzati in area a destinazione industriale, produttiva o commerciale, e l'innalzamento della soglia di potenza entro la quale agli impianti di fonte rinnovabile si applica la disciplina della denuncia di inizio attività. La procedura semplificata consente l'edificazione diretta degli impianti fotovoltaici in questione anche qualora la pianificazione urbanistica richieda piani attuativi per l'edificazione. Ricorda che la relazione illustrativa sottolinea che, a fronte degli

impegnativi obiettivi europei finalizzati alla decarbonizzazione, gli operatori non partecipano alle aste in quanto privi di autorizzazioni e per tali motivi si cerca di abbreviare l'*iter* di tali atti. Ricorda inoltre che anche l'articolo 32 reca alcune modifiche volte a semplificare la disciplina dell'autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, al fine di introdurre talune semplificazioni per le opere di modifica di tali impianti, che comportano un incremento della potenza (*repowering*).

In via generale ricorda, inoltre, come a seguito dell'adozione della comunicazione sul « *Green Deal Europeo* », il 4 marzo 2020 la Commissione europea abbia presentato la proposta di « legge europea sul clima », seguita il successivo 17 settembre da una modifica alla proposta iniziale per includere un obiettivo UE riveduto di riduzione delle emissioni di almeno il 55 per cento entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Nella Strategia annuale della Crescita sostenibile 2021 (*Annual Growth Sustainable Strategy*, del settembre 2021) sono stati lanciati dalla Commissione i principi fondamentali e prioritari per la redazione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza. In tale ambito, richiama il *Flagship programme* « *Power up* », che mira ad incrementare di 500 GW la produzione di energia rinnovabile entro il 2030 e chiede agli Stati membri di realizzare quasi il 40 per cento di questo obiettivo entro il 2025, con anche l'installazione di 6 GW di capacità di elettrolizzatori e la produzione e il trasporto di 1 milione di tonnellate di idrogeno rinnovabile in tutta l'UE entro il 2025. In proposito rammenta che il Ministro della transizione ecologica, Roberto Cingolani – intervenuto in audizione presso le Commissioni riunite Ambiente e Attività produttive della Camera dei deputati il 27 maggio scorso in ordine alle modalità di attuazione del PNRR – ha rilevato che per raggiungere i *target* prefissi in sede UE occorrerà raggiungere il 70-72 per cento di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili al 2030 con una media annua di circa 8GW/anno (attualmente si è a 0,8 GW).

Segnala quindi come un ulteriore intervento di rilievo connesso agli obiettivi climatici europei concerna il cosiddetto Superbonus, ricordando che per favorire l'efficientamento energetico degli edifici il provvedimento semplifica le procedure per l'accesso alla detrazione al 110 per cento, la quale viene estesa anche agli interventi volti alla eliminazione delle barriere architettoniche.

Sempre in tema ambientale, segnala che gli articoli da 34 a 37 del decreto-legge recano misure di semplificazione per la promozione dell'economia circolare, il contrasto al dissesto idrogeologico e la riconversione dei siti industriali. In particolare, l'articolo 34 novella il Codice dell'ambiente in materia di cessazione della qualifica di rifiuto (cosiddetto *end of waste*) al fine di razionalizzare e semplificare l'iter procedurale, prevedendo che il rilascio dell'autorizzazione avvenga previo parere obbligatorio e vincolante dell'Ispra o dell'Agenzia regionale di protezione ambientale territorialmente competente. L'articolo 35 novella alcune disposizioni del Codice dell'ambiente in materia di gestione dei rifiuti al fine di promuovere l'economia circolare, con norme rivolte anche a semplificare la gestione e tracciabilità dei rifiuti, mentre l'articolo 36 esenta dall'autorizzazione idraulica, dall'autorizzazione per il vincolo idrogeologico e dall'autorizzazione paesaggistica le attività di manutenzione straordinaria e ripristino delle opere di sistemazione idraulica forestale in aree montane e collinari ad alto rischio idrogeologico e di frana. Misure di semplificazione sono altresì disposte per la riconversione dei siti industriali, al fine di accelerare le procedure di bonifica dei siti di interesse nazionale e la riconversione di siti industriali da poter destinare alla realizzazione dei progetti individuati nel PNRR (articolo 37).

Rileva poi che incisive misure di semplificazione, volte a definire procedure speciali per alcune opere ricomprese nel PNRR, sono previste anche agli articoli 44 e seguenti.

Un pacchetto di misure di semplificazione delle procedure per le opere di impatto rilevante riguarda taluni progetti, quali:

l'alta velocità ferroviaria sulla tratta Salerno-Reggio Calabria, l'alta velocità/alta capacità sulla Palermo-Catania-Messina, il potenziamento della linea Verona-Brennero, la diga foranea di Genova, la diga di Campolattaro a Benevento, la messa in sicurezza e l'ammodernamento del sistema idrico del Peschiera nel Lazio e il potenziamento delle infrastrutture del porto di Trieste. Per assicurare una procedura celere è previsto che tutti i pareri e le autorizzazioni richiesti (Conferenza dei servizi, valutazione di impatto ambientale, verifica archeologica, dibattito pubblico) vengano acquisiti sullo stesso livello progettuale, ossia sul progetto di fattibilità tecnico-economica per il quale il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici definirà i contenuti essenziali. Un Comitato speciale all'interno del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici indicherà le eventuali modifiche o integrazioni al progetto di fattibilità tecnico-economica che dovessero essere necessarie per rispettare le indicazioni contenute nei pareri e le autorizzazioni (articolo 44).

Per assicurare la più ampia condivisione delle opere da realizzare, il decreto-legge rafforza inoltre lo strumento del « dibattito pubblico » e le attività della Commissione istituita presso il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili per il confronto con la società civile e gli enti territoriali (articolo 46).

Passando ad illustrare il titolo IV – articoli da 47 a 56 –, segnala come esso intervenga sulla disciplina dei contratti pubblici sotto diversi aspetti. In particolare, l'articolo 47 – per perseguire le finalità relative alle pari opportunità, sia generazionali che di genere – prevede l'adempimento di specifici obblighi, anche assunzionali, nonché l'eventuale assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato che rispetti determinati requisiti, nell'ambito delle procedure di gara relative agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal Dispositivo di ripresa e resilienza e dal Piano nazionale per gli investimenti complementari di cui al D.L. 59/2021 finalizzato ad integrare gli interventi del PNRR con risorse nazionali.

Ricorda quindi che ai fini dell'inserimento al lavoro di donne e giovani, le aziende, anche di piccole dimensioni (sopra i 15 dipendenti) che partecipano alle gare per le opere del PNRR e del Fondi complementare e che risultino affidatarie dei contratti hanno l'obbligo di presentare un rapporto sulla situazione del personale in riferimento all'inclusione delle donne nelle attività e nei processi aziendali. In caso di violazione dell'obbligo, è prevista l'applicazione di penali e l'impossibilità di partecipare per 12 mesi a ulteriori procedure. Nei bandi di gara saranno riconosciuti punteggi aggiuntivi per le aziende che utilizzano strumenti di conciliazione vita-lavoro, che si impegnino ad assumere donne e giovani sotto i 35 anni, che 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. Salve motivate ragioni, le stazioni appaltanti includono nel bando l'obbligo del partecipante alla gara di riservare a giovani e donne una quota delle assunzioni necessarie per eseguire il contratto. Tra i criteri premiali per partecipare alle gare vi è anche la presentazione o l'impegno a presentare la rendicontazione non finanziaria sulla sostenibilità sociale e ambientale dei processi produttivi.

L'articolo 48 introduce misure di semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC. In particolare, si prevede che, per ogni procedura, è nominato un responsabile unico del procedimento che, con propria determinazione adeguatamente motivata, valida e approva ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto, anche in corso d'opera. Si dispone inoltre che le stazioni appaltanti prevedano l'utilizzo della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara nella misura strettamente necessaria, quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, non imputabili alla stazione appaltante, l'applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie può compromettere la realizza-

zione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione di cui al PNRR e al PNC.

In questa prospettiva di semplificazione ed accelerazione, per gli interventi del PNRR è altresì previsto un unico affidamento per la progettazione e l'esecuzione dell'opera (appalto integrato) sulla base del progetto di fattibilità tecnico-economica. L'aggiudicazione avverrà sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che tiene conto anche degli aspetti qualitativi oltre che economici.

Ritiene inoltre di particolare rilevanza l'articolo 49, che introduce modifiche alla disciplina del subappalto, suddivise tra modifiche di immediata vigenza e modifiche con efficacia differita a decorrere dal 1° novembre 2021. In particolare, ricorda che dalla data di entrata in vigore del decreto:

fino al 31 ottobre 2021, in deroga alle norme in vigore che prevedono un limite del 30 per cento, il subappalto non possa superare la quota del 50 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture. Sono comunque vietate l'integrale cessione del contratto di appalto e l'affidamento a terzi della integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni che ne sono oggetto, così come l'esecuzione prevalente delle lavorazioni ad alta intensità di manodopera. Infine, il subappaltatore deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione degli stessi contratti collettivi nazionali di lavoro;

dal 1° novembre 2021, viene rimosso ogni limite quantitativo al subappalto, ma le stazioni appaltanti indicheranno nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni che devono essere eseguite obbligatoriamente a cura dell'aggiudicatario in ragione della loro specificità. Inoltre, le stesse dovranno indicare le opere per le quali è necessario rafforzare il controllo delle attività di cantiere e dei luoghi di lavoro e garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori e prevenire il rischio di in-

filtrazioni criminali, a meno che i subappaltatori siano iscritti nelle *white list* o nell'anagrafe antimafia.

Una significativa novità è rinvenibile anche nell'articolo 50, che per garantire i tempi di esecuzione dei contratti pubblici finanziati con le risorse previste dal PNRR e dal Fondo complementare, introduce « premi di accelerazione » per ogni giorno di anticipo sul termine contrattuale e, di contro, innalza le penali dovute al ritardato adempimento, da determinare in relazione all'entità delle conseguenze legate al ritardo. Al fine di garantire il rispetto dei tempi di attuazione degli investimenti del PNRR, nonché del piano per gli investimenti complementari e i programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea, si prevede altresì che in caso di inerzia – nella stipulazione del contratto, nella consegna dei lavori e nel rispetto degli altri termini previsti per l'adozione delle determinazioni relative all'esecuzione dei contratti pubblici PNRR e PNC – l'esercizio del potere sostitutivo abbia luogo entro un termine ridotto alla metà di quello originariamente previsto.

Ritiene altresì si rilievo le semplificazioni in materia di contratti pubblici di cui all'articolo 52, che proroga l'efficacia di diverse disposizioni contenute nel c.d. decreto « sblocca cantieri » del 2019 di sospensione di norme del Codice dei contratti pubblici. Tra le altre misure si prevede un primo rafforzamento del sistema delle stazioni appaltanti: nelle more di una compiuta razionalizzazione, riduzione e qualificazione delle stazioni appaltanti, si vieta ai Comuni non capoluogo di affidare appalti per interventi del PNRR, dovendo ricorrere alle Unioni di Comuni, Consorzi, Città metropolitane, Province e Comuni capoluogo.

Per quanto riguarda la trasparenza e la pubblicità degli appalti, segnala altresì che ai sensi di disposizioni contenute negli articoli 49 e 53 tutte le informazioni relative alla programmazione, alla scelta del contraente, all'aggiudicazione ed esecuzione delle opere saranno gestite e trasmesse alla banca dati dei contratti pubblici dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), at-

traverso l'impiego di piattaforme informatiche interoperabili; le commissioni giudicatrici effettueranno la propria attività utilizzando, di norma, le piattaforme e gli strumenti informatici. La banca dati degli operatori economici è accorpata alla Banca dati dei contratti pubblici e verrà gestita da ANAC. All'interno della nuova banca dati, verrà istituito il fascicolo virtuale dell'operatore economico, nel quale saranno conservati tutti i dati e le informazioni necessarie ai fini della partecipazione alle procedure di gara, rendendo in tal modo più semplice le attività di verifica e controllo da parte delle stazioni appaltanti.

Richiama inoltre l'attenzione sull'articolo 57, che modifica alcune procedure sul funzionamento, le procedure e la *governance* delle Zone Economiche Speciali (ZES), relative a: la composizione del Comitato di indirizzo, la procedura di nomina dei Commissari straordinari per le ZES, cui viene conferita anche la funzione di stazione appaltante; il supporto amministrativo alla loro attività anche attraverso l'Agenzia per la Coesione e l'introduzione dell'autorizzazione unica in ottica di semplificazione; l'incremento del limite al credito d'imposta per gli investimenti nelle ZES, esteso all'acquisto di immobili strumentali agli investimenti.

Da ultimo, segnala come il provvedimento rechi altresì diverse disposizioni per accelerare la transizione digitale. Tra queste richiama in primo luogo quelle di cui all'articolo 38, volte ad agevolare il superamento del divario digitale favorendo l'utilizzo del domicilio e delle identità digitali principalmente mediante l'introduzione del Sistema di gestione deleghe (SGD) che consente a coloro che non possiedono una identità digitale di delegare ad un altro soggetto l'accesso per proprio conto a servizi *on-line*. Viene inoltre potenziato il sistema delle banche dati e dello scambio di informazioni tra le stesse. In secondo luogo, segnalano le disposizioni di cui all'articolo in materia di fibra ottica e reti di comunicazione elettronica, volte a semplificare il procedimento di autorizzazione per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica, modificando la disciplina

delle opere civili, degli scavi e dell'occupazione di suolo pubblico a tal fine necessari.

Segnala inoltre l'articolo 41, che introduce un articolato procedimento sanzionatorio per le pubbliche amministrazioni per le violazioni degli obblighi in materia di transizione digitale, prevedendo che le violazioni, accertate dall'AgID, rilevino ai fini della misurazione e della valutazione della *performance* individuale dei dirigenti responsabili e comportano responsabilità dirigenziale e disciplinare. All'accertamento delle violazioni consegue l'irrogazione da parte dell'AgID di una sanzione amministrativa pecuniaria da 10 mila a 100 mila euro in per una serie di fattispecie. Infine, si prevede l'intervento sostitutivo del Governo nei confronti dell'amministrazione inadempiente con la nomina di un commissario *ad acta* e si attribuisce altresì all'AgID il compito di individuare i termini e le modalità con cui le amministrazioni centrali e locali devono effettuare le migrazioni dei Centri per l'elaborazione delle informazioni (CED) e i relativi sistemi informatici verso le strutture previste che garantiscono i necessari requisiti di sicurezza e affidabilità.

In conclusione, attesa l'ampia portata del provvedimento, ne auspica una approfondita disamina da parte della Commissione, riservandosi di presentare all'esito della stessa una proposta di parere che possa accogliere i suggerimenti che emergeranno dal dibattito.

Sergio BATTELLI, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

DL 59/2021: Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti.

C. 3166 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla V Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Alessandro GIGLIO VIGNA (LEGA), *relatore*, osserva che la Commissione è chiamata a esaminare, al fine del parere da rendere alla V Commissione Bilancio, il disegno di legge di conversione del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, recante misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti, già approvato dal Senato, che ha apportato alcune significative modificazioni al testo iniziale del provvedimento.

In via preliminare, prima di illustrare le disposizioni del decreto-legge, sottolinea come esso recepisca alcune importanti osservazioni formulate dal Parlamento, e in particolare dalla XIV Commissione, in occasione dell'esame del PNRR. Ricorda, infatti, che nel parere espresso su tale Piano la Commissione segnalò l'opportunità di destinare, nell'ambito del Documento di economia e finanza per il 2021, « uno spazio maggiore al “debito buono”, volto a finanziare investimenti pubblici addizionali, indipendentemente dalla collocazione di tali investimenti all'interno o all'esterno del perimetro del PNRR ». Inoltre, la Commissione ribadì l'esigenza di reintegrare le risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC) assorbite dal PNRR, sia per garantire l'addizionalità degli interventi del Piano nelle aree del Mezzogiorno rispetto a quanto già previsto dalla legislazione vigente, sia per evitare la caduta degli investimenti nel sud del Paese al termine del Piano, dovuta all'anticipo, ove non successivamente reintegrato, del FSC.

I primi due articoli del provvedimento in esame, destinando rispettivamente circa 30,6 miliardi al finanziamento del Fondo complementare al PNRR e 15,5 miliardi al reintegro del FSC, a valere sullo scostamento di bilancio autorizzato dal Parlamento il 22 aprile scorso, appaiono volti a recepire le indicazioni sopra descritte.

Passando a descrivere il provvedimento, segnala che esso consta ora di 7 articoli a fronte dei 6 del testo originario. Ricorda quindi che l'articolo 1 dispone l'approvazione del Piano nazionale per gli investimenti complementari finalizzato ad integrare gli interventi del PNRR con risorse

nazionali per complessivi 30.622,46 milioni di euro, per gli anni dal 2021 al 2026, destinate a finanziare una pluralità di interventi indicati al comma 2, per Amministrazione competente e per settori di programmi e interventi, con l'indicazione degli stanziamenti per singola annualità. Al riguardo, rammenta che la dotazione finanziaria del Piano, in quanto costituita da risorse nazionali consentirebbe – con la possibile gestione di impegni contabili e di pagamenti, in base alle ordinarie regole di bilancio, anche in anni successivi al 2026 – l'attuazione degli interventi oggetto di finanziamento entro un orizzonte temporale più ampio rispetto a quello previsto per gli interventi contemplati nel PNRR, i quali, in base alla disciplina europea, devono invece essere completati entro il 31 agosto 2026.

Nel merito degli investimenti previsti, segnala che il Senato, introducendo i commi da 2-*bis* a 2-*decies*, ha ulteriormente dettagliato gli interventi cui i fondi nazionali sono destinati, specificandone in alcuni ambiti anche la destinazione territoriale. È il caso, ad esempio, delle risorse destinate al rinnovo del parco bus e per il rafforzamento delle linee ferroviarie regionali, che vengono destinate alle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna rispettivamente in misura almeno pari al 50 per cento e all'80 per cento (comma 2-*bis*). Anche per quanto riguarda le risorse destinate alle aree interne sono stati specificati alcuni criteri di riparto (commi 2-*quinquies* e 2-*sexies*), in parte connessi a un fattore di proporzionalità rispetto all'entità della popolazione residente e in parte relativi a specifici indicatori di fabbisogno (estensione delle strade, esistenza di rischio sismico o di situazioni di dissesto idrogeologico).

Il comma 3, che modifica l'articolo 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, stabilisce la proroga al 30 giugno 2023 degli interventi realizzati dagli istituti autonomi case popolari (IACP), e proroga al 31 dicembre 2022 le agevolazioni relative al *superbonus* 110 per cento per gli interventi condominiali, indipendentemente dallo stato di avanzamento dei lavori.

Il comma 4 ridetermina la copertura finanziaria di cui all'articolo 1, comma 73, della legge 30 dicembre 2020 n. 178, relativa al *superbonus* 110 per cento, per la parte a valere sulle risorse previste per l'attuazione del progetto nell'ambito del PNRR.

Il comma 5 stabilisce che, in esito al monitoraggio effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento delle finanze, sulla base dei dati comunicati con cadenza trimestrale dall'Enea e dei conseguenti aggiornamenti delle stime, gli eventuali minori oneri previsti anche in via prospettica derivanti dal monitoraggio degli effetti dell'agevolazione eco bonus e sisma bonus, rispetto alla previsione tendenziale, siano vincolati alla proroga del termine della fruizione della citata agevolazione, da definire con successivi provvedimenti legislativi nei limiti dei risparmi risultanti dal suddetto monitoraggio.

I commi 6 e 7 dell'articolo 1 recano disposizioni procedurali relative all'attuazione degli investimenti previsti dal Piano. In particolare, il comma 6 stabilisce che agli interventi ricompresi nel Piano nazionale per gli investimenti complementari si applicano, in quanto compatibili, le medesime procedure di semplificazione e accelerazione, nonché le misure di trasparenza e conoscibilità dello stato di avanzamento, stabilite per il PNRR.

Si sofferma poi sul comma 7, che ai fini del monitoraggio degli interventi, prevede che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze siano individuati per ciascun intervento o programma, gli obiettivi iniziali, intermedi (*milestone*) e finali (*target*), determinati in relazione al cronoprogramma finanziario. Tali obiettivi devono essere coerenti con gli impegni assunti nel PNRR con la Commissione europea sull'incremento della capacità di spesa collegata all'attuazione degli interventi del Piano nazionale per gli investimenti complementari, che verrà valutato ai fini del riconoscimento delle risorse europee richieste dal nostro Paese. A tale ultimo riguardo ricorda che la Commissione europea, nell'ambito della riforma

della PA contenuta nel PNRR, ha posto come obiettivo il raggiungimento di un elevato livello di spesa in relazione al Piano complementare.

Rammenta poi che il Senato ha ulteriormente specificato, al comma 7-*bis*, che anche agli interventi finanziati dal Fondo complementare si applichino le procedure semplificate previste per il PNRR, ai sensi dell'articolo 14 del DL 77/2021 di cui oggi la Commissione inizia l'esame, dettagliando inoltre l'articolazione della procedura di revoca dei finanziamenti in caso di mancato rispetto dei termini previsti dal cronoprogramma degli adempimenti o in caso di mancata alimentazione dei sistemi di monitoraggio.

Segnala inoltre che nel corso dell'esame al Senato è stato specificato che le risorse eventualmente rese disponibili per effetto delle revoche, anche quelle iscritte in conto residui, saranno riprogrammate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, secondo criteri premianti nei confronti delle amministrazioni che abbiano riportato i migliori dati di impiego delle risorse. Ricorda inoltre che, aderendo ad una richiesta formulata in tal senso dalla Commissione 14^a del Senato nel corso dell'esame del provvedimento in sede consultiva, il Senato ha previsto (al comma 7-*quinquies*) l'obbligo di presentazione alle Camere, a partire dall'anno 2022 e fino alla completa realizzazione del Piano nazionale per gli investimenti complementari, di una relazione annuale sulla ripartizione territoriale dei programmi e degli interventi attuati.

Continuando nell'illustrazione del testo, segnala che il comma 8 dell'articolo 1 prevede che l'attuazione degli interventi che configurano aiuti di Stato e soggetti alla procedura di notifica ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sia subordinata alla previa autorizzazione della Commissione europea. Segnala, inoltre, quale novità significativa e coerente con la disciplina europea, che al Senato è stato altresì specificato l'obbligo a carico

delle amministrazioni competenti di attuare gli interventi ricompresi nel Piano per gli investimenti complementari in coerenza con il principio dell'assenza di un danno significativo agli obiettivi ambientali, di cui all'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020. Il comma 9 reca infine la norma di copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'istituzione del Piano nazionale complementare.

Rammenta poi che con l'articolo 1-*bis*, il Senato ha previsto misure di semplificazione volte a consentire la rapida erogazione dei contributi per la realizzazione degli investimenti a valere sul Fondo complementare, nonché sul fondo pluriennale per gli investimenti dei comuni previsto dall'articolo 1, comma 139 della Legge 145/2018.

Si sofferma quindi sull'articolo 2, evidenziando come esso incrementi la dotazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), periodo di programmazione 2021-2027, per un importo complessivo di 15,5 miliardi di euro. Al riguardo ricorda che nel corso dell'esame presso il Senato è stata prevista la destinazione, con delibera CIPESS, di 700 milioni a valere sul predetto FSC, a una serie di finalità: rete di interconnessione nazionale dell'istruzione (*lett. a*), riconversione delle piattaforme estrattive nell'Adriatico (*lett. b*), risanamento urbano (*lett. c*), miglioramento della qualità dell'aria (*lett. d*), adeguamento dei nodi e collegamenti ferroviari nel Sud Italia (*lett. e*), rinnovo delle flotte navali per l'attraversamento dello stretto di Messina (*lett. f*), riduzione del sovraffollamento carcerario (*lett. g*), investimenti per il passaggio a metodi di allevamento a stabulazione libera (*lett. g*). Le predette risorse sono assegnate dal CIPESS previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto della percentuale di riparto territoriale dell'80 per cento nelle aree del Mezzogiorno e del 20 per cento nelle aree del Centro-Nord. Con la delibera del CIPESS sono individuati per ciascun intervento

finanziato gli obiettivi iniziali, intermedi e finali in relazione al cronoprogramma finanziario e procedurale nonché le modalità di revoca in caso di mancato rispetto di tali obiettivi. Si prevede inoltre che le risorse revocate tornino nella disponibilità del CIPESS per la programmazione complessiva nell'ambito del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Viene infine precisato che gli interventi di cui alle lettere *b)*, *f)* ed *h)*, sono attuati nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

Ricorda poi che l'articolo 3 apporta modifiche alla disposizione di copertura di cui all'articolo 1, comma 1065, della legge di bilancio 2021 (legge 30 dicembre 2020, n. 178), riferita alle agevolazioni finalizzate a favorire gli investimenti per l'innovazione e la competitività delle imprese di cui ai commi da 1051 a 1064 del medesimo articolo 1 (Transizione 4.0), rivedendo la quota degli oneri posta a carico delle risorse del Fondo di cui al comma 1037 della stessa legge, in coerenza con il PNRR.

L'articolo 4 reca invece disposizioni per interventi di finanziamento in materia di linee ferroviarie AV/AC. Il comma 1, al fine di consentire la realizzazione del secondo lotto costruttivo del secondo lotto funzionale relativo alla linea ferroviaria AV/AC Verona-Padova, concernente «Attraversamento di Vicenza», autorizza la spesa complessiva di 925 milioni di euro. Il comma 2 integra l'articolo 208, comma 3, del decreto-legge n. 34 del 2020, prevedendo che per il finanziamento degli interventi relativi alla linea ferroviaria AV/AC Salerno-Reggio Calabria, sia altresì autorizzata la spesa complessiva di 9.400 milioni di euro.

L'articolo 5 provvede a determinare il limite massimo degli interessi passivi sui titoli pubblici derivanti dal ricorso a maggiore indebitamento (comma 1), adegua al nuovo livello di indebitamento autorizzato dal Parlamento il livello massimo del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario previsti dalla legge di bilancio 2021 (comma 3) e autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad

apportare le occorrenti variazioni di bilancio (comma 4).

In conclusione, nell'esprimere apprezzamento per l'adozione del provvedimento in esame, ritiene opportuno sottolineare che, nonostante le condivisibili modifiche apportate dal Senato, volte a chiarire, per alcune singole disposizioni, i criteri di ripartizione territoriale delle risorse e a disporre obblighi informativi annuali sul riparto territoriale dei programmi e degli interventi attuati con il Fondo complementare, resta tuttora carente l'informazione in merito alla ripartizione territoriale delle risorse complessive del PNRR, come integrato dal Fondo complementare disposto dal provvedimento in esame.

Le informazioni disponibili indicano infatti in 82 miliardi le risorse del PNRR e del Fondo complementare destinate alle regioni del Mezzogiorno senza specificare quanta parte di tali risorse afferisce a interventi già in essere, ovvero inclusi nella normativa previgente rispetto all'iniziativa europea NGEU, e quanti siano invece frutto di decisioni ulteriori di investimento, in attuazione di tale iniziativa europea; in proposito ricorda infatti che il PNRR include 69,1 miliardi di interventi già in essere, rispetto ai quali il finanziamento europeo si configura come mera alternativa finanziaria a emissioni nazionali già previste negli andamenti tendenziali precedenti all'iniziativa europea in risposta alla pandemia.

In prospettiva, auspica pertanto che possa essere chiarito in modo puntuale, anche attraverso le comunicazioni e le relazioni del Governo alle Camere, quale sia il riparto territoriale degli interventi aggiuntivi e la sua articolazione per missione.

Più in generale, osserva che le risorse straordinarie di investimento costituite dal PNRR e dal Piano di investimenti complementari rappresentano un'occasione irripetibile per colmare almeno parzialmente i divari infrastrutturali del Paese e avviare il processo di perequazione infrastrutturale previsto sin dalla Legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale, che necessita ancora di essere portata a

piena attuazione. Anche a tale fine appare opportuno rafforzare gli strumenti conoscitivi a disposizione del Parlamento in merito alla distribuzione territoriale dei fabbisogni infrastrutturali onde valutare, anche nel corso del monitoraggio dell'attuazione degli investimenti previsti, la congruità delle risorse stanziare dagli strumenti straordinari in esame per far fronte all'esigenza di perequazione infrastrutturale sopra richiamata.

In conclusione, considerata l'imminente calendarizzazione in Assemblea del

provvedimento, fa presente che sottoporrà alla valutazione della Commissione, già nella seduta di domani, una proposta di parere che preannuncia sin d'ora favorevole.

Sergio BATTELLI, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.