



CONFINDUSTRIA

DL n. 77/2021

Semplificazioni e *governance* del PNRR

Nota di Aggiornamento

23 luglio 2021



Sommario

1. Premessa e sintesi degli interventi	2
2. <i>Governance</i> del PNRR	5
3. Pacchetto <i>green</i>	9
4. Pacchetto infrastrutture e contratti pubblici	21
5. Pacchetto digitale	28
6. Pacchetto Mezzogiorno	30
7. Pacchetto norme generali sul procedimento amministrativo e licenze obbligatorie per farmaci	31

1. Premessa e sintesi degli interventi

La Camera ha approvato, in prima lettura e con modifiche, il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante “*Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*” (c.d. DL semplificazioni e *governance* PNRR). Il DL ora passa all’esame del Senato, dove non dovrebbero essere apportate ulteriori modifiche.

In vigore dal 1° giugno 2021, si tratta del primo provvedimento di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e della strategia riformatrice in esso delineata. Esso definisce il sistema di *governance* del Piano e introduce una serie di misure per il rafforzamento della capacità amministrativa e l’accelerazione degli investimenti *green* e *digital*, nonché altre misure in materia di contratti pubblici.

Occorre evidenziare come il decreto-legge sia stato adottato nei tempi concordati con l’Ue, rispettando il *timing* previsto nel Piano: nei capitoli “*Le riforme orizzontali: PA e Giustizia*” e “*Le riforme abilitanti: semplificazioni e concorrenza*”, il PNRR prevedeva l’adozione, a maggio 2021, di un decreto-legge contenente interventi urgenti di semplificazione di carattere trasversale e settoriale (proroga al 2023 delle misure del DL Semplificazioni 2020 in materia di contratti pubblici; semplificazioni in materia ambientale; semplificazione della disciplina del *Superbonus* 110%).

In vista dell’adozione del decreto-legge, Confindustria ha più volte ribadito al Governo come, per non incorrere nelle inefficienze del passato, l’implementazione del PNRR richieda un nuovo approccio istituzionale e gestionale, per unire visione e concretezza, obiettivi e capacità realizzative. In caso contrario, infatti, il rischio è mettere a repentaglio non solo i finanziamenti europei, ma anche l’apporto addizionale alla crescita prevista nel PNRR. In questo senso, è fondamentale prestare attenzione al fattore tempo e garantire rapida esecuzione agli interventi e all’agenda di riforme previsti dal Piano, assicurando il coinvolgimento effettivo dei rappresentanti del sistema imprenditoriale. Inoltre, sono necessari sistemi di orientamento, coordinamento e monitoraggio dell’implementazione del Piano, come anche meccanismi per il superamento di criticità, veti o inerzie che rischiano di rallentare ovvero ostacolare la realizzazione.

Sul piano più operativo, poi, Confindustria ha evidenziato la necessità di dar vita a una strategia “semplificatoria” ambiziosa, che incida in maniera profonda sui nodi - strutturali e procedurali - dell’azione pubblica e delinei un quadro di regole semplici e stabili. Occorre accelerare le procedure amministrative, eliminare gli adempimenti superflui, rafforzare la capacità amministrativa, semplificare le fasi di pianificazione, programmazione e progettazione delle opere pubbliche, nonché i processi per l’affidamento dei relativi contratti.

Sulla base di tali premesse, nei mesi scorsi, Confindustria ha inviato alla Presidenza del Consiglio dei ministri e ai vari Ministeri competenti una serie di proposte riguardanti sia la struttura della *governance* del Piano, sia la semplificazione di procedimenti amministrativi impattanti su settori strategici in chiave PNRR (es. ambiente, energia, contratti pubblici, TLC, *Superbonus* 110%).

Il DL risponde positivamente ad alcuni di questi *input*. Complessivamente, rappresenta **un primo importante risultato**, definendo l’impalcatura di gestione politico-amministrativa del Piano e avviando il processo delle riforme necessarie per la relativa attuazione.

Nel merito, il decreto-legge si compone di due parti: la parte I reca la “*Governance per il PNRR*” e la parte II le “*Disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure e di rafforzamento della capacità amministrativa*”.

Quanto alla **governance**, in linea con quanto proposto da Confindustria, il decreto-legge delinea un sistema “a rete”, articolato su tre livelli principali (alla Presidenza del Consiglio è affidata la responsabilità di indirizzo; al Ministero dell’economia e delle finanze sono affidati il monitoraggio e la rendicontazione; ai soggetti attuatori, con il coordinamento dei Ministeri, la realizzazione operativa degli interventi), che ha l’obiettivo di assicurare il coordinamento generale e operativo del Piano, il costante monitoraggio della relativa attuazione, le opportune interlocuzioni con l’Ue e il coinvolgimento dei soggetti interessati. La tenuta del sistema è affidata, oltre che al costante confronto tra i diversi livelli di governo e le forze economico-sociali, all’eventuale esercizio di poteri sollecitatori e sostitutivi in caso di inerzie, dissensi, dinieghi od opposizioni. Un’ulteriore leva per la tenuta del sistema di *governance*, che rivestirà un ruolo centrale, è il reclutamento di personale qualificato per l’attuazione del PNRR, che è oggetto di un apposito decreto-legge¹.

In generale, è apprezzabile la concentrazione del fulcro della governance del PNRR presso la Presidenza del Consiglio: non solo a quest’ultima sono affidate rilevanti funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento sull’attuazione degli interventi, ma essa costituisce l’unico punto di riferimento della Cabina di regia a livello politico. Inoltre, il DL affida al Presidente del Consiglio un ruolo centrale per quanto concerne il superamento di inerzie e dissensi, con l’obiettivo di assicurare “reazioni” politiche omogenee a eventuali situazioni di stallo che possano compromettere l’attuazione del Piano.

Positivi anche i raccordi previsti tra l’organo di partenariato economico e sociale del PNRR (Tavolo permanente), cui partecipano le associazioni di categoria maggiormente rappresentative delle imprese, la Cabina di regia e il Servizio centrale per il PNRR, che puntano ad assicurare effettività alle questioni segnalate dall’organo stesso.

Quanto alle misure di semplificazione amministrativa e di rafforzamento della capacità amministrativa, nel DL si individuano **cinque pacchetti** principali:

- 1. green**, che recepisce diverse proposte di Confindustria in tema di valutazione di impatto ambientale (VIA), economia circolare e fonti rinnovabili. Sempre in linea con le richieste di Confindustria, tale pacchetto introduce anche il meccanismo dell’interpello ambientale e interviene su alcuni aspetti della disciplina del *Superbonus 110%*, semplificando le attestazioni di regolarità urbanistica ed edilizia dell’immobile su cui si eseguono gli interventi oggetto dell’agevolazione;
- 2. infrastrutture e contratti pubblici** che, in linea con alcune proposte di Confindustria, proroga al 20 giugno 2023 diverse misure del DL n. 76/2020, c.d. DL Semplificazioni 2020 (*ex multis*, affidamenti sotto e sopra soglia Ue; verifiche antimafia e protocolli di legalità; responsabilità erariale; conferenza dei servizi veloce) e del DL n. 32/2019, c.d. DL Sblocca-cantieri. Inoltre, il DL interviene sul tema del subappalto e introduce una

¹ DL n. 80 del 2021, recante “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”, approvato dal Consiglio dei ministri il 4 giugno scorso e ora in discussione presso il Senato (AS 2272).

procedura speciale per l'approvazione di alcuni progetti PNRR. Il DL interviene anche in materia di trasparenza e pubblicità degli appalti pubblici, adottando disposizioni relative alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici ed al Fascicolo virtuale dell'operatore economico. Con riferimento a tale pacchetto occorre, altresì, evidenziare l'assenza di un intervento, sollecitato da tempo da Confindustria, volto a limitare, allineandolo alla disciplina Ue, il potere di esclusione delle stazioni appaltanti in caso di violazioni fiscali e previdenziali non definitivamente accertate;

3. **digitale**, che introduce importanti semplificazioni per l'installazione di infrastrutture per la rete mobile e fissa. Tali misure recepiscono le proposte degli operatori del settore delle telecomunicazioni, che Confindustria ha sostenuto;
4. **Mezzogiorno**, che, in linea con alcune proposte di Confindustria, interviene sulla disciplina delle Zone Economiche Speciali (ZES), ampliando i poteri del Commissario straordinario, prevedendo l'istituto dell'autorizzazione unica per i progetti inerenti alle attività economiche ovvero all'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche all'interno delle ZES ed estendendo da 50 a 100 milioni di euro il massimale del "Credito d'imposta Sud" per le ZES;
5. **norme generali sul procedimento amministrativo**, con le quali si modifica la legge n. 241/1990, rafforzando l'istituto dei poteri sostitutivi e quello del silenzio assenso e, in linea con le proposte di Confindustria, riducendo il termine per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio.

La *ratio* sottesa a questi interventi è di rimuovere gli ostacoli alla realizzazione del Piano, nonché di favorire la rapida definizione dei procedimenti amministrativi e la stabilità dei loro esiti, accorpando fasi endoprocedimentali, promuovendo il ricorso alla conferenza dei servizi semplificata, valorizzando il silenzio assenso, il meccanismo della perentorietà dei termini e quelli dei poteri sostitutivi, incentivando l'interlocuzione tra amministrazione e privato e, non da ultimo, rafforzando la c.d. capacità amministrativa.

Su quest'ultimo profilo, il DL interviene in chiave qualitativa (sul profilo quantitativo, tramite il reclutamento di nuovo personale pubblico, è intervenuto il DL n. 80/2021), prevedendo l'istituzione di specifiche strutture tecniche preposte all'esame dei procedimenti inerenti alle opere e agli interventi ricompresi nel PNRR. Il riferimento è, in particolare: alla Commissione tecnica PNRR e PNIEC per le procedure di VIA dei progetti ricompresi nel PNRR e di quelli attuativi del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), che, peraltro, recepisce una proposta di Confindustria; alla Soprintendenza speciale per il PNRR presso il Ministero della cultura, che svolge funzioni relative alla tutela dei beni culturali e paesaggistici interessati dagli interventi previsti nel Piano; al Comitato speciale presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici (CSLLPP) per i pareri delle opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto e ai servizi di supporto tecnico messi a disposizione alle stazioni appaltanti da Consip S.p.A.

L'esame del DL, in prima lettura alla Camera, ha registrato un intenso confronto tra Governo e Parlamento, che hanno inciso sul provvedimento senza stravolgerne l'impianto complessivo, come peraltro auspicato da Confindustria in audizione.

Si tratta di un risultato apprezzabile, frutto anche di un continuo confronto tra i decisori pubblici e le istanze rappresentate da Confindustria, che dimostra l'importanza del DL per l'avvio della ripresa del Paese e la concreta attuazione del PNRR.

Infatti, pur essendo quasi raddoppiato il numero degli articoli del DL (da 67 a circa 120), le modifiche approvate hanno riguardato in gran parte il rafforzamento del sistema di *governance* o delle misure di semplificazione già previste (es. disciplina del superbonus; *permitting* in materia di rinnovabili), nonché l'introduzione di ulteriori misure di semplificazione (es. misure di semplificazione per impianti a biogas o biometano; previsione dell'autorizzazione unica regionale interventi di costruzione e modifica di strutture ricettive; semplificazioni per l'installazione delle infrastrutture di ricarica elettrica).

Più in dettaglio, le modifiche apportate in prima lettura hanno riguardato, tra gli altri:

- in tema di *governance*, il rafforzamento dei flussi informativi dal Governo al Parlamento per consentire un controllo effettivo sul PNRR; l'istituzione di Tavoli di settore e territoriali, costituiti da attori pubblici e parti sociali, per il confronto continuo sui progetti di investimento; il rafforzamento della Rete governativa permanente dell'attuazione del programma di Governo per favorire la costante attuazione dei provvedimenti attuativi;
- la destinazione, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del PNRR, di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente alle regioni del Mezzogiorno;
- la disciplina del cd. superbonus, con interventi specifici su alcuni requisiti tecnici che consentono l'accesso alle detrazioni previste, sulle violazioni meramente formali riscontrate negli interventi effettuati, sulla tempistica relativa all'acquisto di immobili sottoposti a interventi rientranti nel superbonus, nonché sulla disciplina CILA;
- la previsione di alcune misure per favorire la concorrenza nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC, che prevedono criteri premiali atti ad agevolare le PMI nella valutazione dell'offerta.

Di seguito, un'analisi delle misure di maggiore interesse per le imprese, con evidenza delle principali modifiche apportate in conversione.

2. *Governance* del PNRR

La Parte I del DL contiene le norme sulla *governance* per il PNRR. In particolare, il DL prevede una *governance* articolata su tre livelli principali:

1. una **“filiera” istituzionale che ruota intorno alla Presidenza del Consiglio dei ministri**, composta da: la Cabina di regia, la Segreteria tecnica, il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e l'Ufficio per la semplificazione;
2. **il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF)** e le strutture ivi previste per il monitoraggio, la rendicontazione, l'audit e la valutazione: in particolare, presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato è istituito il “Servizio centrale per il PNRR”, con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, un altro ufficio dirigenziale con funzioni di audit del PNRR e una Unità di missione (già istituita con la legge n. 178/2020) che provvede alla predisposizione e attuazione del programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR;
3. infine, un **sistema di attuazione, con un ruolo di coordinamento dei Ministeri**. Questi ultimi, in particolare, possono essere soggetti attuatori, e in quel caso hanno piena

responsabilità dell'attuazione, oppure possono non esserlo e svolgere funzioni di coordinamento, ausilio e poteri sostitutivi rispetto agli enti territoriali attuatori.

Entrando maggiormente nel dettaglio e nell'ambito del **primo livello**, si prevede, all'art. 2 del DL, una **Cabina di regia**, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, presieduta dal Presidente del Consiglio, alla quale partecipano i Ministri e i Sottosegretari di Stato competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. Alla Cabina di regia possono essere invitati, in dipendenza della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale. Alla Camera sono state approvate alcune modifiche relative alla Cabina di regia. In primo luogo, si prevede che, quando sono esaminate questioni di interesse locale, possano partecipare i Presidenti dell'ANCI e dell'UPI. In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri può deferire singole questioni al Consiglio dei ministri perché stabilisca le direttive alle quali la Cabina di regia deve attenersi.

L'art. 3 del DL prevede 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. I componenti sono individuati secondo un criterio di maggiore rappresentatività. Il Tavolo permanente svolge funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR e può segnalare collaborativamente alla Cabina di regia e al Servizio centrale per il PNRR ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR.

Alla Camera sono state approvate alcune modifiche che prevedono: *i)* un termine di 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del DL per l'istituzione del Tavolo; *ii)* la partecipazione anche di rappresentanti delle organizzazioni della cittadinanza attiva e di Roma capitale, nonché la specificazione che i componenti dovranno essere individuati, oltre che nel rispetto della maggiore rappresentatività, anche in base alla comprovata esperienza e competenza e a criteri oggettivi e predefiniti da individuare con il DPCM istitutivo.

Inoltre, sempre per favorire il confronto tra Governo e parti sociali, viene prevista - nell'ambito di un protocollo d'intesa nazionale - l'istituzione di Tavoli di settore e settoriali presso ciascuna amministrazione titolare di interventi previsti dal PNRR, in modo da valutare gli impatti diretti e indiretti sul piano economico-sociale dei singoli interventi e delle riforme settoriali.

Infine, si è intervenuti anche sulle prerogative informative del Tavolo: si prevede, infatti, che la relazione periodica sullo stato di attuazione del PNRR sia trasmessa non solo alla Conferenza unificata, ma anche al Tavolo permanente, in modo che sia costantemente aggiornato circa lo stato di avanzamento degli interventi e le eventuali criticità attuative.

L'art. 4 del DL istituisce una **Struttura tecnica** presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di segreteria tecnica per il supporto alle attività della Cabina di regia e del Tavolo permanente, la cui durata temporanea è superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026.

Infine, l'art. 5 del DL istituisce, presso la Presidenza del Consiglio (nell'ambito del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi – DAGL), una **Unità per la razionalizzazione**

e il miglioramento dell'efficacia della regolazione e un **Ufficio per la semplificazione** del Dipartimento della funzione pubblica, che opera in raccordo con l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione già operante presso la Presidenza del Consiglio.

Nell'ambito del **secondo livello** si prevede un articolato sistema di monitoraggio e rendicontazione del PNRR, basato sul MEF e, in particolare, sul "Servizio centrale per il PNRR" e su una Unità di missione. In particolare, l'art. 6 del DL prevede che il **Servizio centrale per il PNRR** abbia compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR e rappresenti il punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR. L'art. 7 prevede, inoltre, l'istituzione, presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, di un ufficio dirigenziale di livello non generale avente funzioni di audit del PNRR. L'Unità di missione presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia (già istituita con la legge n. 178/2020) provvede alla predisposizione e attuazione del programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR. La Sogei S.p.A. assicura il supporto di competenze tecniche e funzionali all'amministrazione economica finanziaria per l'attuazione del PNRR. Per tale attività può avvalersi di Studiare Sviluppo s.r.l. Infine, si prevede che la Corte dei conti eserciti il controllo sulla gestione, svolgendo valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del PNRR e che, ai fini del rafforzamento delle attività di controllo, anche finalizzate alla prevenzione e al contrasto di corruzione e frodi, le amministrazioni centrali titolari di interventi possano stipulare specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza.

Nell'ambito, infine, del **terzo livello**, all'art. 8 si prevede che ciascuna **amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provveda al coordinamento** delle relative attività di gestione, nonché al monitoraggio, rendicontazione e controllo, individuando a tal fine una struttura di livello dirigenziale generale di riferimento tra quelle esistenti, oppure istituendone una fino al completamento del PNRR. Pertanto, i Ministeri possono essere soggetti attuatori e avere piena responsabilità dell'intervento; oppure i soggetti attuatori possono essere Regioni, enti locali o soggetti esterni: in questo caso, i Ministeri svolgono funzioni di coordinamento, anche emanando linee guida per assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, la regolarità della spesa e il conseguimento di *milestone* e *target* e di ogni altro adempimento previsto dalle normative (europee e nazionali) applicabili al PNRR. Svolgono altresì attività di supporto e possono utilizzare i poteri sostitutivi.

In sede di conversione, si è intervenuti anche rafforzando il ruolo del Parlamento, sotto tre profili. Il primo è la formalizzazione di alcuni doveri del Governo, che fornirà alle Commissioni competenti tutte le informazioni e i documenti utili ad esercitare un controllo sull'attuazione del PNRR e del Fondo complementare, anche al fine di prevenire, rilevare e correggere eventuali criticità attuative. Il Governo trasmetterà inoltre alle Commissioni competenti tutti i documenti che riguardano le materie di competenza, inviati agli organi dell'Unione europea. Il secondo è il consolidamento di una forte collaborazione tra Governo e Parlamento: le Camere potranno stipulare con il Ministero dell'Economia una specifica convenzione con la quale disciplinare le modalità di fruizione dei dati di monitoraggio, anche in formato aperto rilevati dal Sistema unitario "ReGiS". In terzo luogo, si punta sulla cooperazione tra le Camere: i rispettivi Presidenti, al fine di favorire lo svolgimento congiunto dell'attività istruttoria e potenziare la capacità di approfondimento dei profili tecnici di

contabilità e finanza pubblica, adotteranno intese per promuovere le attività delle due Camere, anche in forma congiunta, nonché l'integrazione delle strutture di supporto tecnico.

Si prevede, infine, che la Corte dei conti riferisca, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR (e non più annualmente).

Accanto a questi tre livelli principali ci sono **due “leve” trasversali**:

- i poteri sostitutivi;
- i meccanismi di superamento del dissenso.

In riferimento ai **poteri sostitutivi**, l'art. 12 del DL prevede che in caso di mancato rispetto da parte delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, il Presidente del Consiglio, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio o del suindicato Ministro, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione ai progetti. Nel caso in cui l'inadempimento, il ritardo, l'inerzia o la difformità sia ascrivibile a un soggetto attuatore diverso da Regioni, Città metropolitane, Province o Comuni, all'assegnazione del termine non superiore a trenta giorni e al successivo esercizio del potere sostitutivo provvede direttamente il Ministro competente. Lo stesso Ministro provvede analogamente laddove la richiesta di esercizio dei poteri sostitutivi provenga, per qualunque ragione, direttamente da un soggetto attuatore, ivi incluse Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni. Ove il Ministro competente non adotti i provvedimenti e in tutti i casi in cui situazioni o eventi ostativi alla realizzazione dei progetti rientranti nel Piano non risultino altrimenti superabili con celerità, su proposta del Presidente del Consiglio o della Cabina di regia, il Consiglio dei ministri esercita i poteri sostitutivi.

In riferimento, invece, ai **meccanismi di superamento del dissenso**, l'art. 13 del DL stabilisce che in caso di dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente proveniente da un organo statale che sia idoneo a precludere, in tutto o in parte, la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR, la Segreteria tecnica, anche su impulso del Servizio centrale per il PNRR, ove un meccanismo di superamento del dissenso non sia già previsto dalle vigenti disposizioni (si pensi alla disciplina generale sulla conferenza di servizi), propone al Presidente del Consiglio, entro i successivi cinque giorni, di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni. Ove il dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente provenga da un organo della Regione o di un ente locale, la Segreteria tecnica, anche su impulso del Servizio centrale per il PNRR, propone al Presidente del Consiglio o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi cinque 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 quindici giorni dalla data di convocazione della Conferenza. Decorso tale termine, in mancanza di soluzioni condivise che consentano la sollecita realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio, oppure il Ministro per gli affari regionali e le autonomie nei pertinenti casi, propone

al Consiglio dei ministri le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui agli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

Sempre al fine di garantire una rapida attuazione delle misure adottate, in prima lettura alla Camera è stato previsto il rafforzamento della Rete governativa permanente dell'attuazione del programma di Governo (coordinata dalla Presidenza del Consiglio e costituita dai Nuclei per l'attuazione del programma di Governo presso gli Uffici di diretta collaborazione di ciascun Ministero), con il compito specifico di lavorare sul recupero dell'arretrato e sulla costante attuazione dei provvedimenti del Governo in carica.

Sono state altresì introdotte modifiche in materia di reclutamento. In particolare, si prevede che, al fine di avviare tempestivamente le procedure di monitoraggio degli interventi del PNRR, nonché di esercitare la gestione e il coordinamento dello stesso, il Ministero dell'economia e delle finanze, per l'anno 2021, sia autorizzato ad assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, un contingente di personale non dirigenziale di alta professionalità, pari a 50 unità. Inoltre, si prevede che, per garantire il conseguimento degli obiettivi e degli interventi di competenza del Ministero del turismo previsti nel PNRR, l'ENIT-Agenzia nazionale del turismo sia autorizzata ad assumere, entro l'anno 2021, un contingente fino a 120 unità di personale non dirigenziale con contratto a tempo determinato della durata massima di 24 mesi.

3. Pacchetto green

3.1. Valutazione di Impatto Ambientale e permitting

Il Capo I del Titolo I della Parte II del DL contiene norme in tema di **valutazione di impatto ambientale di competenza statale**.

In particolare, l'art. 17 del DL istituisce la **Commissione tecnica VIA per i progetti rientranti nel PNIEC e nel PNRR**. Più in dettaglio, la norma:

- estende le competenze della previgente Commissione VIA PNIEC (istituita dal DL Semplificazioni 2020) anche alle procedure di valutazione ambientale di competenza statale per i progetti ricompresi nel PNRR e di quelli finanziati a valere sul fondo complementare;
- fissa a un massimo di 40 unità i componenti della Commissione, prevedendo che restino in carica per cinque anni e svolgano la loro attività a tempo pieno;
- stabilisca che, nella trattazione dei procedimenti di sua competenza, la Commissione dia **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 quindici unità di personale, nonché ai progetti cui si correlano scadenze non superiori a dodici mesi, fissate con termine perentorio dalla legge o comunque da enti terzi, e ai progetti relativi a impianti già autorizzati la cui autorizzazione scade entro dodici mesi dalla presentazione dell'istanza.

La norma, in linea con le richieste di Confindustria, consente di superare le criticità riguardanti le modalità di funzionamento della Commissione ordinaria VIA-VAS, assicurando personale dedicato a tempo pieno alle pratiche di VIA statale, con specifico

riguardo a progettualità strategiche come quelle derivanti dalla piena attuazione del PNIEC e del PNRR.

A seguito delle modifiche approvate alla Camera, è previsto che i presidenti delle due Commissioni (VIA VAS e VIA PNRR e PNIEC), coadiuvati da massimo due commissari per ciascuna Commissione, elaborino criteri tecnici e procedurali per l'attuazione coordinata e omogenea delle disposizioni in materia di valutazioni ambientali previste dal Codice dell'ambiente.

Inoltre, sempre in prima lettura, è stata prevista, su richiesta di almeno una delle Commissioni parlamentari competenti a maggioranza dei due terzi, la possibilità di modificare le tipologie dei progetti attuativi del PNIEC individuati nell'allegato I-*bis* del DL. Le modifiche devono poi essere adottate con decreto del Ministro della transizione ecologica, previo parere delle Commissioni parlamentari.

Sempre con riferimento alle opere di cui all'allegato I-*bis*, una norma inserita alla Camera prevede che, nei procedimenti disciplinati dal D.P.R. n. 327/2001 (testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità), le regioni siano tenute ad esprimere l'intesa entro 30 giorni dalla positiva conclusione della Conferenza dei servizi, al fine di consentire all'Autorità competente il rilascio del provvedimento finale.

Finalizzato ad accelerare l'attuazione del PNRR e del PNIEC è anche l'art. 18 del DL che, nel recepire una proposta di Confindustria, attribuisce **natura di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza alle opere, agli impianti e alle infrastrutture necessari alla realizzazione dei progetti strategici per la transizione energetica del Paese inclusi nel PNRR e al raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNIEC**. Si tratta di una previsione molto importante, in quanto, rispetto agli atti di pianificazione sub-statale, consentirà di dare priorità all'attuazione del PNRR, nonché al PNIEC e di superare eventuali situazioni di contrasto tra atti di pianificazione dei diversi livelli di governo, agevolando la realizzazione dei progetti per la transizione energetica previsti dal PNRR e necessari per il raggiungimento degli obiettivi del PNIEC.

Quanto alle **opere connesse al PNIEC**, in linea con le proposte di Confindustria, esse vengono puntualmente **definite nel nuovo Allegato 1-*bis*** alla Parte II del Codice dell'ambiente. Il nuovo Allegato supera il previgente impianto, che rinviava a un DPCM la definizione delle opere PNIEC e delle aree non idonee ai fini della loro realizzazione, rendendo, per i progetti PNIEC, immediatamente operativa la nuova Commissione VIA PNRR-PNIEC.

L'art. 19 del DL interviene sull'art. 19 del Codice dell'ambiente, recante modalità di svolgimento del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA:

- riducendo i termini della procedura di *screening*;
- prevedendo una **fase di consultazione preventiva tra autorità competente e proponente**, nella quale, in particolare, l'autorità competente può richiedere al proponente chiarimenti e integrazioni finalizzati alla non assoggettabilità del progetto al procedimento di VIA, senza un aggravio delle tempistiche. In tal caso, il proponente può chiedere, per una sola volta, la sospensione dei termini, per un periodo non superiore a sessanta giorni (ridotti a 45 a seguito delle modifiche approvate alla Camera), per la presentazione delle integrazioni e dei chiarimenti richiesti. Qualora il proponente non trasmetta la documentazione richiesta entro il termine stabilito, la domanda si intende

respinta ed è fatto obbligo all'autorità competente di procedere all'archiviazione. La misura recepisce una proposta di Confindustria, volta a agevolare il confronto tra PA e proponente, alleggerire il carico procedurale e favorire un più proficuo dialogo tra gli attori pubblici e privati;

- prevedendo che l'autorità competente si pronunci sulla richiesta di condizioni ambientali - ossia l'istituto che il proponente può utilizzare per evitare il procedimento di VIA - formulata dal proponente entro il termine di trenta giorni con determinazione positiva o negativa, esclusa ogni ulteriore interlocuzione o proposta di modifica.

L'art. 20 del DL interviene sull'art. 25 del Codice dell'ambiente, recante valutazione degli impatti ambientali e provvedimento di VIA.

In particolare, con riferimento alla **procedura di VIA ordinaria** (nuovo art. 25, co. 2 del Codice dell'ambiente), la norma prevede il relativo provvedimento sia adottato dall'autorità competente entro il termine di sessanta giorni dalla conclusione della fase di consultazione, previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di trenta giorni.

Invece, con riferimento alla **procedura di VIA "fast track"**, la norma prevede che:

- la Commissione VIA PNRR-PNIEC si esprima entro trenta giorni dalla conclusione della fase di consultazione e comunque entro il termine di centotrenta giorni dalla data di pubblicazione della documentazione ex art. 23 del Codice dell'ambiente, predisponendo lo schema di provvedimento di VIA;
- in caso di ritardo nell'emanazione del provvedimento di VIA, sia riconosciuto al proponente il **rimborso automatico del 50% dei diritti di istruttoria**. A seguito di modifiche approvate alla Camera, i termini per l'ottenimento di tale rimborso decorrono dalla data della prima riunione della Commissione VIA PNIEC-PNRR e il rimborso non è più configurato come automatico.

Sia con riferimento alla procedura di VIA ordinaria, che a quella "fast track", la norma prevede che:

- in caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte delle Commissioni VIA, il titolare del potere sostitutivo provveda al rilascio del provvedimento entro i successivi trenta giorni. In caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte del direttore generale del Ministero della transizione ecologica (MiTE) nonché del direttore generale competente del Ministero della cultura, il titolare del potere sostitutivo, provvede al rilascio del provvedimento entro i successivi trenta giorni;
- nel caso in cui gli elaborati progettuali siano sviluppati a un livello che consenta la compiuta redazione della relazione paesaggistica, il **concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura comprenda l'autorizzazione paesaggistica**.

La norma va nella direzione auspicata da Confindustria nella misura in cui affida ai direttori generali dei Ministeri competenti, in luogo dei Ministri, l'adozione del provvedimento di VIA riportando quindi il provvedimento alla sua natura di atto amministrativo e prevedendo opportunamente due strumenti di responsabilizzazione per la PA, quali il rimborso al proponente del 50% degli oneri di istruttoria in caso di ritardo nell'emanazione del

provvedimento di VIA, nonché l'attivazione del potere sostitutivo in caso di inerzia. Altro elemento positivo è la riduzione delle tempistiche della procedura di VIA *"fast-track"*.

L'art. 21 del DL rimodula le tempistiche per la procedura di consultazione del pubblico mantenendo, per i progetti PNRR e PNIEC, l'accelerazione procedimentale data dall'**avvio, contestuale alla consultazione, dell'istruttoria parallela della Commissione VIA PNRR-PNIEC**.

L'art. 22 del DL interviene sull'art. 27 del Codice dell'ambiente, recante la disciplina del **provvedimento unico ambientale**:

- esplicitando i titoli ambientali che possono essere richiesti nel provvedimento unico ambientale;
- prevedendo la convocazione della conferenza dei servizi immediatamente a valle della prima fase di consultazione del pubblico e delle amministrazioni competenti, in luogo della convocazione simultanea.

Il Capo II del Titolo I della Parte II del DL contiene norme in materia di **valutazione di impatto ambientale di competenza regionale**.

In particolare, l'art. 23 introduce nel Codice dell'ambiente l'art. 26-*bis*, recante la disciplina della **fase preliminare al provvedimento autorizzatorio unico regionale**. Più in dettaglio, la nuova norma prevede che, per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, il proponente possa richiedere, prima della presentazione dell'istanza, l'avvio di una fase preliminare finalizzata alla definizione delle informazioni da inserire nello studio di impatto ambientale, del relativo livello di dettaglio e delle metodologie da adottare per la predisposizione dello stesso, nonché alla definizione delle condizioni per ottenere le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto. Le amministrazioni e gli enti coinvolti si esprimono in sede di conferenza dei servizi relativamente alla definizione delle informazioni da inserire nello studio preliminare ambientale, del relativo livello di dettaglio, del rispetto dei requisiti di legge ove sia richiesta anche la variante urbanistica e delle metodologie da adottare per la predisposizione dello studio, nonché alla definizione delle condizioni per ottenere gli atti di assenso, comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto. Entro cinque giorni dal termine dei lavori della conferenza preliminare, l'autorità competente trasmette al proponente le determinazioni acquisite. **Le determinazioni espresse in sede di conferenza preliminare possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di elementi nuovi, tali da comportare notevoli ripercussioni negative sugli interessi coinvolti emersi nel successivo procedimento anche a seguito delle osservazioni degli interessati**. Le amministrazioni e gli enti che non si esprimono nella conferenza dei servizi preliminare non possono porre condizioni, formulare osservazioni o evidenziare motivi ostativi alla realizzazione dell'intervento nel corso del procedimento di VIA, salvo che in presenza di elementi nuovi, tali da comportare notevoli ripercussioni negative sugli interessi coinvolti emersi nel corso di tale procedimento anche a seguito delle osservazioni degli interessati.

A seguito delle modifiche approvate alla Camera, la conferenza dei servizi preliminare prevista per la fase preliminare secondo le modalità di cui all'articolo 14-*bis* della legge n.

241/1990 non prevede più termini ridotti della metà, ma prevede termini che possono essere ridotti fino alla metà.

Inoltre, la norma non fa più riferimento all'insorgenza di elementi nuovi tali da comportare notevoli ripercussioni negative sugli interessi coinvolti, ma semplicemente all'emersione di significativi elementi. L'art. 24 del DL interviene sull'art. 27-*bis* del Codice dell'ambiente, recante la disciplina del **provvedimento ambientale unico regionale (PAUR)**. In particolare, la norma prevede:

- che, nel caso in cui sia richiesta anche la variante urbanistica, l'amministrazione competente effettui la verifica del rispetto dei requisiti per la procedibilità entro trenta giorni dalla pubblicazione della documentazione nel sito *web* dell'autorità competente;
- che, entro i successivi trenta giorni, l'autorità competente possa chiedere al proponente eventuali integrazioni anche concernenti i titoli abilitativi che confluiscono nel PAUR;
- una verifica *ex post* delle condizioni prescritte in conferenza dei servizi nel caso in cui la normativa di settore per il rilascio di uno o più titoli abilitativi richieda un livello progettuale esecutivo oppure laddove la messa in esercizio dell'impianto, o l'avvio dell'attività necessiti di verifiche, riesami o nulla osta successivi alla realizzazione dell'opera stessa;
- che, laddove uno o più titoli compresi nella determinazione motivata di conclusione della conferenza dei servizi attribuiscono carattere di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, gli stessi costituiscano variante agli strumenti urbanistici e vincolo preordinato all'esproprio, la determinazione conclusiva della conferenza ne dà atto.

Nel complesso, la disposizione, in linea con le richieste di Confindustria, rafforza e chiarisce alcuni aspetti della disciplina del PAUR.

Il Capo III del Titolo I della Parte II del DL contiene disposizioni relative a **competenze in materia di VIA, monitoraggio e interpello ambientale**.

In particolare:

- l'art. 25 del DL introduce una procedura per **individuare con certezza l'autorità competente** in caso di dubbi in ordine ai progetti rientranti in parte nella competenza statale e in parte in quella regionale. Con un emendamento approvato alla Camera, è stata eliminata la facoltà del proponente di suggerire l'autorità che egli individua come competente ai fini dello svolgimento del procedimento di VIA o di verifica di assoggettabilità;
- l'art. 27 del DL introduce l'istituto dell'**interpello ambientale**. In particolare, il nuovo istituto prevede la possibilità per una serie di soggetti, tra cui le associazioni di categoria, di inoltrare al MiTE istanze di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia ambientale. Le risposte del MiTE costituiscono criteri interpretativi per l'esercizio delle attività di competenza delle pubbliche amministrazioni in materia ambientale. Considerato l'elevato tecnicismo della materia ambientale, l'introduzione di un meccanismo di interpello, simile a quello fiscale, volto ad assicurare agli operatori, attraverso le associazioni imprenditoriali, un confronto con l'amministrazione in grado di evitare sanzioni e sequestri a fronte di regole spesso di difficile interpretazione, rappresenta una misura estremamente positiva fortemente voluta da Confindustria. Nel corso dell'esame alla Camera, è stato previsto che la risposta alle istanze deve essere fornita entro 90 giorni dalla data della loro presentazione.

Il Capo V del Titolo I della Parte II del DL contiene disposizioni in materia paesaggistica. In particolare, l'art. 29 del DL istituisce presso il Ministero della cultura la **Soprintendenza speciale per il PNRR**, che svolge le funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici nei casi in cui tali beni siano interessati dagli interventi previsti dal PNRR sottoposti a VIA in sede statale oppure rientrino nella competenza territoriale di almeno due uffici periferici del Ministero. La *ratio* di tale previsione risiede nel voler assicurare la più efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR.

Il Capo VI del Titolo I della Parte II del DL contiene disposizioni per l'accelerazione delle **procedure per le fonti rinnovabili**.

In particolare, l'art. 30 del DL **ridefinisce i poteri del Ministero della cultura nel procedimento unico di autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili localizzati in aree contermini** a quelle sottoposte a tutela, prevedendo: *i*) un parere obbligatorio ma non vincolante; *ii*) la possibilità di procedere in caso di mancata risposta del Ministero della cultura entro i termini stabiliti; *iii*) l'impossibilità del rappresentante del Ministero della cultura di attivare i rimedi per le amministrazioni dissenzienti ex art. 14-*quinquies* della legge n. 241/1990.

Con una modifica approvata alla Camera sono state ricomprese - nell'ambito del procedimento unico - anche le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti.

L'art. 31 del DL prevede:

- la non assoggettabilità a VIA, né a verifica di assoggettabilità, per gli impianti di accumulo elettrolitico di tipo “*stand-alone*”. A seguito di una modifica approvata alla Camera è stata altresì introdotta la possibilità di utilizzo della procedura abilitativa semplificata comunale per i sistemi di accumulo che non prevedono l'occupazione di nuove aree se collegati a impianti rinnovabili autorizzati anche se non ancora in esercizio;
- che, in caso di mancato accordo con la Regione o le Regioni competenti nel procedimento unico di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, nonché alla realizzazione degli interventi di modifica o ripotenziamento e delle opere connesse, si provveda al rilascio della stessa tramite l'attivazione del comitato interistituzionale;
- l'applicazione della **procedura abilitativa semplificata (PAS)** agli impianti fotovoltaici di potenza fino a 10 MW, alzando contestualmente da 1 MW a 10 MW la soglia di non assoggettabilità a VIA regionale per gli impianti che non ricadono nelle aree elencate e individuate dall'Allegato 3, lettera f) del DM 10 settembre 2010. Si potrà procedere alla PAS con edificazione diretta degli impianti fotovoltaici, anche qualora la pianificazione urbanistica richieda piani attuativi per l'edificazione. A seguito di una modifica approvata alla Camera, per la costruzione e l'esercizio di impianti fotovoltaici localizzati in area a destinazione industriale, produttiva o commerciale nonché in discariche o lotti di discarica chiusi e ripristinati ovvero in cave o lotti di cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento, la procedura abilitativa semplificata potrà essere applicata ad impianti di potenza fino a 20 MW;
- l'accesso alle procedure di incentivazione per gli impianti fotovoltaici in terreni coltivati se posti in coesistenza con le pratiche agricole (cosiddetto “agrivoltaico”). A seguito di

una modifica approvata alla Camera è stata istituita la cessazione degli incentivi per gli impianti agrivoltaici in caso di assenza del rispetto di taluni requisiti tecnici;

- l'applicazione della VIA statale per gli impianti fotovoltaici superiori ai 10 MW.

A seguito di una modifica approvata alla Camera, per la costruzione e l'esercizio di impianti fotovoltaici nonché delle opere connesse indispensabili alla costruzione e all'esercizio di tali impianti all'interno delle aree SIN, in aree interessate da impianti industriali per la produzione di energia da fonti convenzionali ovvero in aree classificate industriali, le soglie per la verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale si intendono elevate a 10 MW.

Sempre in tema di impianti fotovoltaici, la Camera ha approvato una modifica che semplifica l'installazione di impianti fotovoltaici di piccola taglia (potenza fino a 20 kW) su strutture e manufatti diversi dagli edifici o collocati a terra.

In conversione sono state poi introdotte misure per la promozione dell'economia circolare nella filiera del biogas, fra cui la semplificazione per gli impianti di biogas e di biometano, che considerano avanzato il biometano derivante da sottoprodotti provenienti da attività agricola, allevamento, gestione del verde e attività forestale, nonché da sottoprodotti provenienti da attività alimentari e agroindustriali. E' stato inoltre previsto di ampliare da 250 kW a 300kW il limite per l'applicazione della procedura abilitativa semplificata per gli impianti Gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas. L'art. 32 del DL ridefinisce alcune delle fattispecie di interventi su impianti per la generazione di energia elettrica da fonti rinnovabili considerate non sostanziali e, pertanto, sottoposti alla disciplina di cui all'art. 6, co. 11 del D.Lgs n. 28/2011 (comunicazione relativa alle attività in edilizia libera).

In particolare, **si considerano non sostanziali** le modifiche agli impianti fotovoltaici e idroelettrici anche se consistenti nella modifica della soluzione tecnologica utilizzata, a patto che non comportino variazioni delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria delle strutture e dell'area destinata ad ospitare gli impianti stessi, né delle opere connesse a prescindere dalla potenza elettrica risultante a seguito dell'intervento. A seguito di una modifica approvata alla Camera, è stata operata una ulteriore semplificazione dei procedimenti per gli impianti idroelettrici di piccole dimensioni (fino a 500 kW).

Allo stesso tempo, la norma definisce **le condizioni per le quali gli interventi di repowering degli impianti eolici sono considerati non sostanziali**: interventi da realizzare sui progetti e sugli impianti eolici, nonché sulle relative opere connesse, che a prescindere dalla potenza nominale risultante dalle modifiche, vengono realizzati nello stesso sito dell'impianto eolico e che comportano una riduzione minima del numero degli aerogeneratori rispetto a quelli già esistenti o autorizzati. I nuovi aerogeneratori, a fronte di un incremento del loro diametro, dovranno avere un'altezza massima, intesa come altezza dal suolo raggiungibile dalla estremità delle pale, non superiore all'altezza massima dal suolo raggiungibile dalla estremità delle pale dell'aerogeneratore già esistente moltiplicata per il rapporto fra il diametro del rotore del nuovo aerogeneratore e il diametro dell'aerogeneratore già esistente.

In tema di impianti eolici, a seguito di modifiche approvate alla Camera, è ampliata l'altezza massima raggiungibile nel *repowering* degli impianti e sono stati semplificati gli interventi che comportano una riduzione di superficie o di volume, anche quando non vi sia sostituzione di aerogeneratori.

Inoltre, sempre a seguito di modifiche apportate alla Camera, l'installazione delle infrastrutture di ricarica dei veicoli elettrici ad accesso pubblico non è soggetta al rilascio del permesso di costruire ed è considerata attività di edilizia libera. Le procedure sono soggette all'obbligo di richiesta semplificata e l'ente che effettua la valutazione rilascia un provvedimento di autorizzazione alla costruzione e all'occupazione del suolo pubblico per le infrastrutture di ricarica, che ha una durata minima di dieci anni, e un provvedimento di durata illimitata, intestato al gestore della rete, per le relative opere di connessione.

3.2. *Efficientamento energetico e Superbonus 110%*

Il Capo IV del Titolo I della Parte II del DL contiene norme in tema di **efficientamento energetico**.

In particolare, l'art. 33 interviene sulla disciplina del *Superbonus 110%*, di cui all'art. 119 del DL n. 34/2020 (c.d. DL Rilancio):

- inserendo un nuovo comma 4-*bis*, che estende l'agevolazione anche agli interventi di rimozione delle barriere architettoniche di cui all'art. 16-*bis*, co. 1, lett. e) del TUIR;
- inserendo un nuovo comma 10-*bis*, che allarga il raggio di azione dell'agevolazione, prevedendo che possono fruire del *Superbonus 100%* anche le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale (*ex art. 119, co. 9, lett. d-bis*) per gli immobili rientranti nelle categorie catastali B/1, B/2 e D/4 (collegi e convitti, educandati; ricoveri; orfanotrofi; ospizi; conventi; seminari; caserme e case di cure e ospedali). A tale riguardo, benchè l'estensione vada considerata positivamente (auspicando che possa aprire la strada a un ulteriore ampliamento della platea dei beneficiari con l'inclusione degli immobili posseduti dalle imprese), vale la pena segnalare che, qualora l'immobile sia utilizzato per svolgere attività di tipo economico, potrebbe configurarsi un aiuto di Stato, con la conseguente applicazione dei relativi limiti;
- in linea con alcune richieste di Confindustria, prevedendo che:
 - ✓ tutti gli interventi oggetto del *Superbonus 110%*, fatta eccezione per la demolizione e la ricostruzione di edifici, vengano qualificati come manutenzione straordinaria e possono, quindi, essere realizzati con la sola CILA;
 - ✓ quest'ultima non richiede l'attestazione dello stato legittimo di cui all'art. 9-*bis*, co. 1-*bis* del TU edilizia, per cui nella CILA occorre **attestare gli estremi del titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'immobile oggetto d'intervento o del provvedimento che ne ha consentito la legittimazione ovvero sia attestato che la costruzione è stata completata in data antecedente al 1° settembre 1967**. Si specifica anche che resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento;
 - ✓ al contempo, la decadenza dal beneficio fiscale intervenga in caso di: **i)** mancata presentazione della CILA; **ii)** interventi realizzati in difformità alla CILA; **iii)** assenza dell'attestazione; **iv)** non corrispondenza al vero delle attestazioni.

Merita segnalare che, nel corso dell'esame alla Camera sono state approvate alcune modifiche alla disciplina volte, tra l'altro, a:

- ✓ escludere gli interventi di dimensionamento del capotto termico e del cordolo sismico dal conteggio della distanza e dell'altezza, in deroga alle distanze minime previste dal Codice Civile;
- ✓ specificare che sono soggetti a CILA anche gli interventi su parti strutturali degli edifici e sui prospetti;
- ✓ specificare che le violazioni meramente formali che non arrecano pregiudizio alle attività di controllo, non comportano la decadenza dal beneficio limitatamente alla irregolarità riscontrata. Inoltre, qualora le violazioni riscontrate nell'ambito dei controlli siano rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi, la decadenza dal beneficio si applica limitatamente al singolo intervento oggetto di irregolarità od omissione;
- ✓ prevedere, in caso di opere già classificate come attività di edilizia libera, la sola descrizione dell'intervento nella CILA;
- ✓ prevedere che eventuali varianti in corso d'opera siano comunicate a fine lavori e costituiscono integrazione della CILA presentata;
- ✓ escludere la richiesta della SCIA a conclusione dei lavori;
- ✓ prevedere il termine di 30 mesi dalla stipula del contratto di compravendita per il trasferimento della residenza nell'immobile oggetto degli interventi.

Inoltre, con un emendamento approvato alla Camera, è stata prevista la rideterminazione delle modalità di riscossione degli oneri generali di sistema, stabilendo che le partite finanziarie relative agli oneri, possano essere destinate alla Cassa per i servizi energetici e ambientali senza entrare nella disponibilità dei venditori.

3.3. *Economia Circolare e dissesto idrogeologico*

Il Capo VIII, del Titolo I del DL contiene semplificazioni per la promozione dell'**economia circolare** e il **contrasto al dissesto idrogeologico**.

L'art. 34 del DL modifica l'art. 184-*ter* del Codice dell'ambiente, semplificando, in linea con quanto auspicato da Confindustria, la disciplina dell'**istituto della cessazione della qualifica di rifiuto** (*end of waste*). In particolare, viene previsto un preventivo coinvolgimento dell'ISPRA o dell'ARPA competente, che dovranno esprimere parere obbligatorio e vincolante ai fini del rilascio dell'autorizzazione e, contestualmente, viene superato l'attuale successivo e ulteriore coinvolgimento del MiTE e l'eventuale adeguamento dell'autorizzazione rilasciata alle prescrizioni del Ministero. Permane, tuttavia, un potere di controllo *ex post* a campione in capo all'ISPRA e viene confermata la permanenza presso il MiTE del registro nazionale per la raccolta delle autorizzazioni rilasciate in materia di *end of waste*.

L'art. 35 del DL reca misure di semplificazione per la promozione dell'economia circolare, apportando una serie di modifiche e correttivi al D.Lgs n. 116/2020. Al riguardo, si segnala:

- la **sostituzione dell'attestazione di avvenuto smaltimento per i rifiuti avviati a operazioni D13, D14, D15, con un'attestazione di avvio al recupero o smaltimento**. Il produttore o detentore del rifiuto che conferisce a un impianto intermedio che svolge solo operazioni di stoccaggio o riconfezionamento (D13, D14, D15) resta responsabile per detti rifiuti, nonostante la ricezione della quarta copia del formulario firmata dal

destinatario, fintanto che il gestore dell'impianto intermedio non gli invia una dichiarazione con la quale attesta di aver conferito questi rifiuti ad ulteriore impianto per l'esecuzione di operazioni di smaltimento o recupero. La misura va nella direzione auspicata da Confindustria di sopprimere l'attestazione di avvenuto smaltimento, al posto della quale viene introdotta un'attestazione di avvio al recupero o smaltimento. Tuttavia, anche rispetto a tale atto permangono alcune incongruenze e, in particolare, la necessità di eliminare adempimenti che non semplificano le procedure di gestione dei rifiuti e nulla aggiungono rispetto al consueto ricevimento della quarta copia del formulario di identificazione dei rifiuti. Nel corso dell'esame alla Camera la previsione è stata sostituita, attraverso una riscrittura della disposizione contenuta nel testo originale del DL che novella l'art. 188, comma 5, del Codice dell'Ambiente, prevedendo che nel caso di conferimento di rifiuti a soggetti autorizzati alle operazioni intermedie di smaltimento, quali il raggruppamento, il ricondizionamento e il deposito preliminare di cui ai punti D13, D14, D15 dell'allegato B alla parte quarta del Codice dell'Ambiente, la responsabilità per il corretto smaltimento dei rifiuti è attribuita al soggetto che effettua dette operazioni. La modifica operata semplifica la precedente formulazione, poiché viene sostanzialmente meno l'attestazione di avvio al recupero o smaltimento, come richiesto da Confindustria. Con riferimento al richiamo alla comunicazione dell'avvio a recupero o smaltimento presente ancora nell'art. 188-*bis*, comma 4, lettera h) del Codice dell'Ambiente, in materia di tracciabilità, pur non essendo stato effettuato un coordinamento formale, si ritiene che il rinvio sia venuto meno a seguito della modifica precedentemente descritta;

- a seguito di un inserimento approvato alla Camera, è stato previsto che la raccolta e il trasporto dei rifiuti provenienti dalle attività di pulizia manutentiva delle reti fognarie di qualsiasi tipologia siano accompagnati da un unico documento di trasporto per automezzo e percorso di raccolta. Inoltre, i soggetti che svolgono l'attività di pulizia manutentiva sono tenuti ad iscriversi, oltre all'Albo gestori ambientali per l'attività di raccolta e trasporto rifiuti, anche all'Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi;
- con un emendamento approvato alla Camera è stata modificata la disciplina dei sistemi di riutilizzo di specifiche tipologie di imballaggio (art. 219-*bis* del Codice dell'ambiente) prevedendo che gli operatori economici, in forma individuale o in forma collettiva, devono adottare sistemi di restituzione con cauzione, nonché sistemi per il riutilizzo degli imballaggi in plastica, in vetro e in metallo utilizzati per acqua e per altre bevande. Viene, inoltre, previsto che i tempi e le modalità di attuazione di queste disposizioni sono stabiliti con apposito regolamento del MiTE, di concerto con il MISE, da adottare entro 120 giorni dall'entrata in vigore della misura, previa consultazione delle associazioni delle imprese maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Tale emendamento è frutto di una modifica che è stata apportata anche grazie alle criticità evidenziate a più riprese da Confindustria. In particolare, Confindustria ha segnalato che il cauzionamento è considerato come facoltativo e non obbligatorio dalla normativa europea ed ha chiesto il rinvio a un decreto attuativo per stabilire le modalità applicative della disposizione, con la partecipazione delle associazioni di categoria. La norma, inoltre, benché utilizzi espressioni che evocano la obbligatorietà, richiama altresì incentivi e premialità da riconoscere agli esercenti che adottano sistemi di restituzione con cauzione,

disposizione che sembra comunque fare riferimento a un sistema facoltativo e non obbligatorio;

- la sostituzione dell'allegato D sulla classificazione dei rifiuti, per allinearla alla nomenclatura UE;
- la previsione che **gli interventi di sostituzione dei combustibili tradizionali con CSS-combustibile conforme ai requisiti di cui all'art 13 del DM 14 febbraio 2013, n. 22, in impianti o installazioni già autorizzati allo svolgimento delle operazioni R1, che non comportino un incremento della capacità produttiva autorizzata, non costituiscono una modifica sostanziale** per l'aggiornamento delle autorizzazioni ambientali e richiedono la sola comunicazione dell'intervento di modifica all'autorità competente. Alternativamente, per gli impianti non autorizzati allo svolgimento delle operazioni R1, la sostituzione dei combustibili tradizionali con CSS-combustibile costituisce una modifica non sostanziale e richiede il solo aggiornamento dell'autorizzazione. La misura recepisce una proposta di Confindustria;
- con una modifica approvata alla Camera è stato previsto che i piani regionali di gestione dei rifiuti prevedano anche l'analisi dei flussi derivanti da materiali da costruzione e demolizione nonché, per i rifiuti contenenti amianto, idonee modalità di gestione e smaltimento nell'ambito regionale.

Nel corso dell'esame alla Camera è stata introdotta una disciplina volta alla semplificazione e all'accelerazione delle misure di contrasto al dissesto idrogeologico che, tra l'altro: *i)* qualifica gli interventi di prevenzione, mitigazione e contrasto del rischio idrogeologico, compresi quelli finanziabili con il PNRR, come interventi di preminente interesse nazionale; *ii)* affida ai Commissari del Governo la promozione e l'adozione delle misure necessarie per la rapida attuazione di tali interventi; *iii)* in caso di ritardi non indipendenti dalla responsabilità del Commissario, prevede la sua possibile sostituzione con altro soggetto nominato con DPCM; *iv)* introduce accelerazioni per i procedimenti di espropriazione.

3.4. Bonifiche e riconversione dei siti industriali

L'art. 37 del DL introduce misure di semplificazione per la **riconversione dei siti industriali**, apportando una serie di modifiche al Titolo V, Parte Quarta del Codice dell'Ambiente. In particolare, la norma modifica:

- l'**art. 241 del Codice dell'Ambiente**, assoggettando alla Parte Quarta, Titolo V, le aree con destinazione agricola non utilizzate da almeno dieci anni per la produzione agricola e l'allevamento. La disposizione è stata soppressa nel corso dell'esame alla Camera;
- l'**art. 242 del Codice dell'Ambiente**: *i)* stabilendo che, con il provvedimento di approvazione del progetto di bonifica, siano definite anche le verifiche intermedie per la valutazione delle tecnologie di bonifica adottate e le attività di verifica in corso d'opera ai fini della certificazione di avvenuta bonifica; *ii)* introducendo la possibilità di procedere con le bonifiche a stralcio qualora gli obiettivi individuati per la bonifica del suolo, sottosuolo e materiali di riporto siano raggiunti anticipatamente rispetto a quelli previsti per la falda. Con un emendamento approvato alla Camera è stata definita una procedura, mutuata dalla disciplina sulle terre e rocce da scavo (DPR n. 120/2017), che

consente la definizione dei valori di fondo naturali o antropici, attraverso un contraddittorio tra proponente e ARPA territorialmente competente;

- **l'art. 242-ter del Codice dell'Ambiente:** *i)* estendendo l'ambito di applicazione della procedura semplificata anche alle opere del PNRR e a quelle che non prevedono scavi ma che comportano occupazione permanente di suolo, a condizione che il sito oggetto di bonifica sia già caratterizzato; *ii)* prevedendo per l'individuazione dei valori di fondo naturale l'applicazione della procedura ex art. 11 del DPR n. 120/2017. Su quest'ultimo punto, nel corso dell'esame alla Camera, è stata introdotta una misura che fa salva la facoltà dell'ARPA territorialmente competente di esprimersi sulla compatibilità delle CSC rilevate nel sito con le condizioni geologiche, idrogeologiche e antropiche del contesto territoriale in cui esso è inserito, riconducendo tali CSC ai valori di fondo;
- **l'art. 243 del Codice dell'Ambiente:** *i)* specificando che il trattamento delle acque emunte deve essere effettuato anche in caso di utilizzazione nei cicli produttivi in esercizio nel sito; *ii)* dimezzando i termini per il rilascio dell'autorizzazione allo scarico, per gli interventi di messa in sicurezza di emergenza e di prevenzione;
- **l'art. 245 del Codice dell'Ambiente**, prevedendo un procedimento accelerato con termini perentori per l'individuazione del responsabile della contaminazione, nel caso in cui il soggetto non responsabile della contaminazione esegua volontariamente il piano di caratterizzazione;
- **l'art. 248 del Codice dell'Ambiente**, prevedendo: *i)* il termine di sessanta giorni per rilasciare il certificato di avvenuta bonifica da parte della Regione nel caso di inerzia della Provincia; *ii)* la possibilità di ottenere la certificazione di bonifica a stralcio qualora gli obiettivi individuati per la bonifica del suolo, sottosuolo e materiali di riporto siano raggiunti anticipatamente rispetto a quelli previsti per la falda;
- **l'art. 252 del Codice dell'Ambiente**, prevedendo: *i)* l'adozione di un decreto MiTE per definire i valori d'intervento sito-specifici delle matrici ambientali in aree marine; *ii)* criteri specifici, da adottare con decreto MiTE, nel rispetto dei quali è possibile eseguire il Piano di caratterizzazione con comunicazione di inizio attività al Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA); *iii)* una procedura semplificata per l'applicazione a scala pilota, in campo, di tecnologie di bonifica innovative;
- nel corso dell'esame alla Camera è stata introdotta una disposizione che prevede che le matrici materiali di riporto che non sono risultate conformi ai limiti del test di cessione siano gestite nell'ambito dei procedimenti di bonifica, al pari dei suoli;
- con un emendamento approvato alla Camera è stato modificato il DL n. 2/2012 sulla disciplina in materia di fertilizzanti, escludendo la possibilità di usare fanghi di depurazione per la produzione di correttivi calcici e magnesiaci nell'agricoltura. La misura è critica nella misura in cui rimuove un possibile sbocco per i fanghi di depurazione, i quali, tuttavia, rientrano nella strategia del PNRR e del PNIEC per la produzione di biometano avanzato e per il recupero di materia, potendo, quindi, contare su importanti agevolazioni.

Nel complesso, le misure in materia di bonifica risultano andare nella giusta direzione. Vengono recepite, infatti, alcune delle proposte di Confindustria come, ad esempio, quella relativa all'estensione del campo di applicazione della procedura semplificata prevista

dall'art. 242-*ter* anche alle opere e agli interventi PNRR. Inoltre, tra le altre importanti misure introdotte, viene previsto l'istituto delle bonifiche a stralcio anche per le procedure ordinarie e vengono dimezzati i termini per il rilascio dell'autorizzazione allo scarico delle acque emunte per gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza.

4. Pacchetto infrastrutture e contratti pubblici

4.1. Accelerazione delle opere complesse, perequazione infrastrutturale e Piano nazionale dei dragaggi sostenibili

L'art. 44 del DL definisce un procedimento *ad hoc* per alcune opere di particolare rilevanza strategica, la cui realizzazione è oggetto del PNRR.

Confindustria condivide la previsione di una **procedura semplificata per la realizzazione delle dieci opere contenute nell'Allegato IV del PNRR**. La procedura prevede la costituzione di un Comitato speciale presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (CSLLPP), che esamina il progetto di fattibilità tecnica ed economica. Si prevedono, in particolare, tempistiche serrate e, in caso di inerzia, il silenzio assenso e vengono fissati tempi brevi anche per la VIA. Per la conciliazione di tutti gli interessi in gioco, è previsto l'utilizzo della conferenza dei servizi in forma semplificata.

Durante l'esame alla Camera, sono state approvate alcune modifiche volte a rafforzare la corsia preferenziale prevista dall'art. 44 del DL.

In particolare, con riferimento agli interventi per i quali è stato richiesto o acquisito il parere del CSLLPP in base alla disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici, tale parere tiene luogo a quello previsto dal DL n. 77/2021, ferma restando l'applicazione delle specifiche disposizioni di natura acceleratoria previste dal DL (procedura accelerata in caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti di dissensi qualificati in conferenza dei servizi; tempistiche stringenti per approvazione del progetto definitivo ovvero del progetto esecutivo, nonché per l'indizione della procedura di aggiudicazione).

Con specifico riferimento agli interventi per i sistemi di trasporto pubblico locale a impianti fissi, la soglia di valore attualmente prevista per l'espressione del parere da parte del CSLLPP viene elevata, limitatamente alla componente "opere civili", a 100 milioni di euro.

Inoltre, sempre con riferimento alle opere complesse di cui all'Allegato IV del PNRR, viene prevista, per i progetti PNRR-PNIEC, l'applicazione delle procedure accelerate e semplificate in materia di VIA introdotte dal DL.

In via generale, allargando lo sguardo alle opere non incluse in quelle contenute nell'Allegato IV, l'ambito di intervento più urgente, in quanto in grado di produrre rapidamente effetti positivi sull'economia reale, rimane, in ogni caso, la rimozione delle cause di rallentamento e di blocco delle opere, che si concentrano nelle procedure decisionali e tecnico-amministrative, antecedenti la gara e l'esecuzione dei lavori. Ci si riferisce, in particolare, alla necessità di:

- rivedere e circoscrivere il ruolo del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS - ex CIPE), affidandogli compiti strettamente connaturati alla sua funzione di programmazione e controllo, eliminando i passaggi successivi alla sua approvazione (di conseguenza, rafforzamento del ruolo del

Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) nel processo decisionale tecnico-economico; annullare i passaggi al CIPESS previsti per il trasferimento delle risorse dei Fondi dedicati alla realizzazione delle infrastrutture prioritarie; eliminazione dei doppi passaggi MIMS/MEF, laddove non ci sia necessità di approvare variazioni in aumento delle risorse finanziarie già stanziati/programmate, soprattutto per quel che riguarda le attività *post* CIPESS);

- prevedere che la Corte dei Conti provveda entro 60 giorni alla registrazione delle delibere CIPESS, decorsi i quali vale l'istituto del silenzio-assenso
- rivedere il ruolo del CSLLPP;
- allineare la disciplina del Codice dei contratti pubblici alla successiva riforma della conferenza dei servizi e della VIA.

Inoltre, a seguito di una modifica approvata alla Camera, è stato prorogato al 31 dicembre 2021 la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali e la definizione degli standard per la ripartizione del fondo da 4,6 miliardi per la perequazione infrastrutturale.

È stata altresì approvata una modifica in base alla quale le amministrazioni assicurano che, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del PNRR e del Fondo Complementare, almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel PNRR.

Infine, sempre in sede referente, è stato previsto il Piano nazionale dei dragaggi sostenibili, al fine di consentire lo sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici e la manutenzione degli invasi e dei bacini idrici.

4.2. Proroghe del DL Semplificazioni 2020 e modifiche alla disciplina per gli affidamenti sotto-soglia Ue

L'art. 51 del DL **proroga al 30 giugno 2023** alcune misure del DL Semplificazioni 2020 e interviene sulla disciplina per gli affidamenti sotto-soglia Ue, contenuta nello stesso DL Semplificazioni 2020, modificando l'articolazione delle soglie per l'affidamento diretto e la procedura negoziata.

In particolare, in linea con le richieste di Confindustria, sono state prorogate al 30 giugno 2023 le norme del DL Semplificazioni 2020 riguardanti:

- le **deroghe per l'affidamento degli appalti sotto-soglia Ue**. Con riferimento alle soglie per l'affidamento diretto, l'art. 51 del DL ha innalzato da 75 mila a 139 mila euro quella per le forniture e i servizi, compresi i servizi di ingegneria e architettura, per i quali sarebbe opportuno attestarsi a un tetto di 80 mila euro (per i lavori, la soglia è rimasta a 150 mila euro). A seguito di una modifica approvata alla Camera, si prevede - in caso di affidamento diretto - che siano selezionati operatori in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento, anche individuati tra coloro che risultano iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante, comunque nel rispetto del principio di rotazione. Invece, con riferimento alle soglie per la procedura negoziata senza bando, l'art. 51 del DL ha modificato il numero minimo degli operatori economici da invitare alla procedura negoziata senza bando. Tale modifica

richiederebbe una valutazione più approfondita, in quanto consente di invitare alla gara meno imprese. Si segnala che la nuova articolazione delle soglie per gli affidamenti sotto-soglia Ue si applica alle **procedure avviate dopo il 1° giugno 2021**; mentre alle procedure avviate prima continua ad applicarsi la previgente articolazione;

- le **deroghe per l'affidamento degli appalti sopra-soglia Ue**. Al riguardo, l'art. 51 del DL prevede positivamente che la proroga non copre le disposizioni di cui all'art. 2, co. 4, del DL Semplificazioni 2020 che, come noto, consente alle stazioni appaltanti di operare in deroga al Codice dei contratti anche per la fase di esecuzione dei contratti pubblici;
- la **limitazione della responsabilità erariale alle ipotesi di dolo** (e non per colpa grave). Si tratta di una proroga positiva nell'ottica di limitare la c.d. sindrome del "blocco della firma" e la "burocrazia difensiva";
- la consegna dei lavori in via di urgenza e, nel caso di servizi e forniture, l'esecuzione del contratto in via d'urgenza;
- la riduzione dei termini delle procedure ordinarie per ragioni di urgenza;
- la **procedura accelerata per le verifiche antimafia** per la concessione di benefici economici alle imprese e l'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici;
- la conferenza dei servizi "veloce".

Risultano, altresì, **prorogate al 30 giugno 2023** le norme del DL Semplificazioni su:

- la sospensione dell'esecuzione dei lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche pari o superiori alle soglie Ue ammessa solo in circostanze eccezionali (quali disposizioni della legge penale o della legislazione antimafia, prescrizioni europee, ragioni di salute pubblica, gravi ragioni di ordine tecnico, gravi motivi di interesse pubblico);
- l'obbligo delle stazioni appaltanti di costituire, per gli appalti di lavori diretti alla realizzazione di opere pubbliche pari o superiori alle soglie Ue, un "Collegio consultivo tecnico", con funzioni di assistenza per la rapida risoluzione di controversie o di dispute tecniche di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione del contratto.

Con riferimento alle misure in tema di contratti pubblici, occorre evidenziare l'**assenza di un intervento correttivo della disciplina di verifica delle violazioni fiscali e previdenziali non definitivamente accertate**, introdotta dal DL Semplificazioni 2020.

Tale disposizione, che nell'intento del legislatore doveva dar seguito a una procedura di infrazione dell'Unione europea, non risulta conforme né alla poc'anzi citata procedura di infrazione, né alle Direttive europee in materia di contratti pubblici; essa, inoltre, presenta gravi criticità che stanno incrementando (anziché semplificare) gli oneri richiesti agli operatori economici, con il rischio di produrre un rilevante contenzioso amministrativo.

La scelta di attribuire alle stazioni appaltanti la facoltà di escludere gli operatori a fronte di violazioni fiscali risultanti da provvedimenti "non definitivi" - a differenza, ad esempio, di quanto stabilito dalla disciplina tedesca in materia di appalti - ha delle conseguenze precise: in particolare, le stazioni appaltanti stanno chiedendo maggiori informazioni alle imprese relative ai carichi fiscali pendenti, anche con riferimento a cartelle di pagamento non ancora notificate per effetto della sospensione dell'attività di riscossione a causa COVID-19.

Questo espone le stazioni appaltanti al rischio di un contenzioso amministrativo, sia da parte delle imprese partecipanti, qualora le stesse siano state escluse illegittimamente a fronte di accertamenti fiscali che risultino “infondati” nel corso del giudizio tributario, sia da parte delle altre imprese partecipanti qualora, all’opposto, non abbiano esercitato tale potere discrezionale ritenendo che le violazioni non fossero di gravità tali da rendere dubbia l’integrità o l’affidabilità dell’operatore.

Confindustria ritiene necessario che la corretta definizione dei limiti e delle condizioni di esercizio di tale facoltà sia demandata a un Decreto attuativo interministeriale, che possa altresì fungere da “bussola” per le stazioni appaltanti ed evitare loro di incorrere in interpretazioni tecnicamente errate e subire lunghi e costosi contenziosi amministrativi che pregiudicherebbero l’attuazione degli obiettivi del PNRR.

Si potrebbe, pertanto, circoscrivere il “nuovo” potere discrezionale delle stazioni appaltanti alle sole ipotesi di violazioni non definitivamente accertate per le quali sussista un obbligo di pagamento, ossia le ipotesi di riscossione a titolo provvisorio e di riscossione frazionata in pendenza di giudizio, per le quali il contribuente non abbia ottenuto la sospensione, l’annullamento o la rateizzazione dell’obbligo di pagamento.

4.3. Proroghe del DL Sblocca-cantieri

L’art. 52 del DL **proroga al 30 giugno 2023** alcune misure del DL Sblocca-cantieri al fine di accelerare le procedure. Il riferimento è, in particolare, a:

- la sospensione delle seguenti norme del Codice dei contratti pubblici: **i)** l’obbligo per i Comuni non capoluogo di provincia di avvalersi delle centrali di committenza. Sul punto, si precisa che tale sospensione riguarda solo le procedure non afferenti gli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR, nonché dalle risorse del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC); mentre, nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure afferenti le opere PNRR e PNC, i Comuni non capoluogo di provincia procedono all’acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che ricorrendo a una centrale di committenza, attraverso le unioni di Comuni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni capoluoghi di province; **ii)** il divieto di affidamento congiunto della progettazione e dell’esecuzione dei lavori, c.d. appalto integrato; **iii)** l’obbligo di scegliere i commissari tra gli esperti iscritti all’albo ANAC, fermo restando l’obbligo di individuare i commissari secondo regole di competenza e trasparenza, preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante;
- l’estensione a tutti i settori ordinari del meccanismo della c.d. “inversione procedimentale”, cioè della possibilità di valutare le offerte prima di verificare i requisiti delle imprese;
- la misura che prevede che i pareri del CSLLPP siano obbligatori solo per le opere, di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50% dallo Stato, di importo pari o superiore ai 100 milioni euro; mentre, per le opere di valore tra i 50 e i 100 milioni di euro le competenze del CSLLPP sono esercitate dai Comitati tecnici amministrativi presso i provveditorati interregionali per le opere pubbliche. Sotto i 50 milioni di euro non è previsto il parere. Tale proroga è valutata positivamente, sebbene, nel merito, la norma prorogata appaia non ancora sufficiente ad imprimere una reale accelerazione alla realizzazione delle opere pubbliche. Infatti, sempre in un’ottica di snellimento delle

procedure decisionali, il ruolo del CSLPP andrebbe rivisto. In particolare, si propone di anticipare il parere del CSLPP al progetto di fattibilità nell'ambito della conferenza dei servizi. A questo livello di elaborazione progettuale, andrebbe verificata in ogni caso l'“utilità tecnica” di un parere del CSLPP che, espresso sul definitivo, spesso rappresenta un “ritorno indietro” o produce un'interruzione nell'*iter* decisionale per questioni che possono essere affrontate e risolte già nel progetto di fattibilità. Si propone, inoltre, di innalzare l'importo dei progetti per i quali è prevista l'espressione del parere obbligatorio a 200 milioni di euro;

- la misura che prevede che le varianti da apportare al progetto definitivo approvato dal CIPESS, sia in sede di redazione del progetto esecutivo, sia in fase di realizzazione delle opere, siano approvate esclusivamente dal soggetto aggiudicatore, qualora non superino del 50% il valore del progetto approvato; in caso contrario sono approvate dal CIPESS;
- la **sospensione dell'obbligo di indicare in sede di offerta la terna dei subappaltatori** (v. *infra*) e delle verifiche in sede di gara in merito alla sussistenza dei motivi di esclusione riferiti al subappaltatore. In particolare, rispetto a tali sospensioni, la proroga è prevista **fino al 31 dicembre 2023**.

Infine, durante l'esame alla Camera, è stata prevista la proroga al 31 dicembre 2022 dell'obbligo per i titolari di concessioni, già in essere alla data di entrata in vigore dell'attuale Codice dei contratti pubblici e non affidate attraverso procedure ad evidenza pubblica, di affidare mediante tali procedure una quota pari all'80% dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo pari o superiore a 150 mila euro.

4.4. Modifiche alla disciplina del subappalto

L'art. 49 del DL contiene alcune misure in tema di subappalto.

In primo luogo, con l'obiettivo di risolvere gradualmente la questione della compatibilità con la normativa Ue del limite al subappalto sollevata dalla procedura di infrazione europea contro l'Italia, la norma prevede:

- dal 1° giugno al 31 ottobre 2021, il mantenimento del limite di subappalto, aumentandolo dal 40% al 50% del costo totale del contratto;
- dal 1° novembre 2021, la rimozione di ogni limite quantitativo al subappalto, rimettendo alle stazioni appaltanti l'indicazione nei documenti di gara delle prestazioni che devono essere eseguite obbligatoriamente a cura dell'aggiudicatario. Dal 1° novembre sarà anche eliminato il tetto del 30% per il subappalto delle categorie super specialistiche.

Inoltre, a seguito di una modifica approvata alla Camera, l'affidatario dovrà trasmettere alla stazione appaltante una dichiarazione del subappaltatore attestante il possesso dei requisiti speciali di cui agli articoli 83 e 84. Viene, altresì, previsto che la verifica sui predetti requisiti speciali, nonché sull'assenza di motivi di esclusione di cui all'articolo 80 (già presente nel testo originale), sarà effettuata dalla stazione appaltante tramite la Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

Confindustria condivide la necessità di intervenire sull'istituto del subappalto per rispondere in modo compiuto alle indicazioni della procedura di infrazione. Si auspica, tuttavia, che le misure definite possano garantire il contemperamento dell'esigenza delle imprese di

organizzare liberamente la propria attività imprenditoriale, con quella, altrettanto rilevante, di valorizzare gli operatori che si sono impegnati per qualificare la propria attività, accrescendo le proprie competenze specifiche.

Con riferimento alla verifica delle cause di esclusione del subappaltatore legate alla sussistenza di irregolarità fiscali e previdenziali, anche non definitive, il richiamo espresso alla Banca dati nazionale solleva qualche preoccupazione, perché in passato sono state riscontrate molte incongruenze tra i dati presenti nella citata banca dati e le anagrafiche esistenti presso l'Agenzia delle Entrate Riscossione. Un rinvio generale anche alle banche dati in possesso dell'Amministrazione finanziaria sarebbe stato più opportuno.

In secondo luogo, l'art. 49 del DL:

- ferma la possibilità di ricorrere al subappalto, vieta, a pena di nullità, la 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 relative al complesso delle categorie prevalenti e dei contratti ad alta intensità di manodopera;
- prevede che il contraente principale e il subappaltatore siano responsabili in solido nei confronti della stazione appaltante in relazione alle prestazioni oggetto del contratto di subappalto. Si tratta di una previsione delicata. In proposito, appare fondamentale fissare alcuni paletti che, in via generale, possano riequilibrare il rapporto tra appaltatore e subappaltatore, abrogando le misure che prevedono: *i)* l'esclusione dell'appaltatore per cause imputabili al subappaltatore; *ii)* il divieto generalizzato per il soggetto che ha partecipato alla gara di assumere il ruolo di subappaltatore; *iii)* l'obbligo di indicare in sede di offerta la terna dei subappaltatori (al riguardo, sebbene sia apprezzata la proroga della sospensione dell'obbligo prevista dal DL Sblocca-cantieri, si auspica una abrogazione definitiva di tale adempimento).

4.5 Banca dati nazionale dei contratti pubblici e fascicolo virtuale dell'operatore economico

L'art. 53 apporta modifiche al Codice dei contratti pubblici in merito alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici. In particolare, intervenendo sull'art. 29, prevede che tutte le informazioni inerenti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione, alla scelta del contraente, all'aggiudicazione e all'esecuzione di lavori, servizi e forniture, siano gestite e trasmesse tempestivamente alla Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici dell'ANAC attraverso le piattaforme telematiche ad essa interconnesse. L'ANAC garantisce, attraverso la Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici, la pubblicazione dei dati ricevuti.

Si interviene, inoltre, sull'articolo 81 del Codice dei contratti pubblici, relativo alla documentazione di gara, prevedendo, tra l'altro, l'istituzione del fascicolo virtuale dell'operatore economico, che costituisce un significativo strumento di semplificazione in quanto consente al sistema di acquisire una sola volta i dati dei singoli operatori economici, rendendoli immediatamente disponibili alle stazioni appaltanti.

4.6. Pari opportunità, generazionali e di genere e promozione delle PMI nei contratti pubblici PNRR e PNC

L'art. 47 del DL contiene misure volte a promuovere, anche nell'ambito della contrattualistica pubblica, la *gender equality*, la trasparenza salariale, il sostegno alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e le discipline antidiscriminatorie.

In particolare, in relazione alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, la norma introduce meccanismi di "penalità" e premialità *ante* e *post* gara a carico di:

- **operatori economici con più di 100 dipendenti**, già assoggettati all'obbligo di trasmissione del rapporto periodico sulla situazione del personale maschile e femminile (ex art. 46 del D.Lgs n. 198/2006). Tali operatori devono produrre, al momento della presentazione della domanda di partecipazione o dell'offerta, **pena l'esclusione**, una copia del rapporto oppure, in caso di ritardo nella presentazione di quest'ultimo, l'attestazione della sua contestuale trasmissione alle rappresentanze sindacali aziendali e alla consigliera e al consigliere regionale di parità;
- **operatori economici che occupano un numero pari o superiore a 15 dipendenti**. Tali operatori, entro sei mesi dalla conclusione del contratto, sono tenuti a consegnare alla stazione appaltante una relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile in ognuna delle professioni e in relazione allo stato di assunzioni, della formazione, della promozione professionale, dei livelli, dei passaggi di categoria o di qualifica, di altri fenomeni di mobilità, dell'intervento della Cassa integrazione guadagni, dei licenziamenti, dei prepensionamenti e pensionamenti, della retribuzione corrisposta. In caso di inadempimento, è prevista l'applicazione di **penali** commisurate alla gravità della violazione e proporzionali all'importo o alle prestazioni del contratto e **l'impossibilità per l'operatore economico di partecipare**, in forma singola o in raggruppamento temporaneo, per dodici mesi, **a ulteriori procedure di affidamento** afferenti agli investimenti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC;
- **stazioni appaltanti**. Salvo adeguata motivazione da parte della stazione appaltante, è requisito generale dell'offerta l'impegno dell'operatore economico ad assicurare una quota pari ad almeno il 30% delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o alla realizzazione di attività a esso connesse, all'occupazione giovanile e femminile. Inoltre, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di prevedere, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, criteri orientati a promuovere la parità di genere e l'assunzione di giovani fino ai 36 anni e di donne. Nei casi di inosservanza, sono previste penali commisurate alla gravità della violazione e proporzionali all'importo o alle prestazioni del contratto.

A seguito delle modifiche approvate alla Camera, le misure volte a favorire le pari opportunità generazionali e di genere vengono estese anche all'inclusione lavorativa delle persone disabili.

In particolare, gli operatori economici che occupano un numero pari o superiore a 15 dipendenti e inferiore a 100, sono altresì tenuti a consegnare alla stazione appaltante, entro 6 mesi dalla conclusione del contratto, la certificazione che attesta il rispetto delle norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili e il collocamento obbligatorio.

In chiave premiale, la norma consente anche di prevedere l'assegnazione di un **punteggio aggiuntivo** all'offerente o al candidato che:

- nei 3 anni antecedenti la data di scadenza del termine di presentazione delle offerte, non risulti destinatario di accertamenti relativi ad atti o comportamenti discriminatori per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica, religiosi o ideologici di altra natura, nonché per *handicap*, età, orientamento sessuale e disabilità, ovvero abbia licenziato per causa matrimonio, fino a 1 anno di vita del bambino, a seguito di congedo parentale per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore;
- utilizzi o si impegni a utilizzare strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro per i propri dipendenti, nonché modalità innovative di organizzazione del lavoro;
- si impegni ad assumere, oltre alla soglia minima percentuale prevista come requisito di partecipazione, giovani fino ai 36 anni e donne per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali;
- abbia, nell'ultimo triennio, rispettato i principi della parità di genere e adottato misure per promuovere le pari opportunità generazionali e di genere, tenendo conto del rapporto tra uomini e donne per assunzioni, livelli retributivi e conferimento di incarichi apicali;
- abbia presentato o si impegni a presentare per ciascuno degli esercizi finanziari, ricompresi nella durata del contratto di appalto, una dichiarazione volontaria di carattere non finanziario ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs n. 254/2016.

Infine, la norma prevede l'adozione, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del DL, di apposite **Linee Guida** con cui:

- definire modalità e criteri applicativi di obblighi e meccanismi di penalità e premialità richiamati;
- indicare ulteriori misure premiali;
- definire modelli di clausole da inserire nei bandi di gara differenziate per settore, tipologia e natura del contratto o del progetto.

La Camera ha anche approvato una modifica volta a garantire la parità di genere negli organismi e nelle strutture amministrative previsti dal DL.

Inoltre, in materia di tutela della concorrenza nei contratti pubblici PNRR e PNC, la stessa Camera ha approvato una modifica che consente alle stazioni appaltanti di prevedere, nel bando di gara, nell'avviso o nell'invito criteri premiali atti ad agevolare le piccole e medie imprese nella valutazione dell'offerta.

5. Pacchetto digitale

Il Titolo II della Parte II del DL contiene alcune misure in tema di transizione digitale, volte a semplificare e agevolare l'esecuzione dei progetti per la digitalizzazione in linea con gli obiettivi stabiliti dal PNRR.

In particolare, l'art. 40 introduce importanti semplificazioni per l'installazione di infrastrutture per la rete mobile e fissa, che recepiscono le proposte degli operatori del settore delle telecomunicazioni, che Confindustria ha sostenuto.

Il riferimento è, in particolare, a:

- la riduzione da sei mesi a novanta giorni del termine per l'esame delle domande per la concessione del diritto di installare infrastrutture;
- la concentrazione in un unico procedimento di tutti i profili connessi agli interventi;
- la conferenza dei servizi obbligatoria, che si svolge secondo gli artt. 14 e seguenti della legge n. 241/1990 e con dimezzamento dei termini di svolgimento (restano salvi i termini per l'opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri da parte delle amministrazioni portatrici di interessi sensibili dissenzienti). La determinazione conclusiva della conferenza sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso necessari e vale come dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dei lavori; della convocazione e dell'esito della conferenza viene comunque informato il Ministero;
- il silenzio assenso, il termine perentorio di novanta giorni dalla presentazione del progetto e della relativa domanda e il meccanismo di attestazione di avvenuta autorizzazione entro sette giorni dalla scadenza del termine del procedimento e dell'autocertificazione del richiedente in caso di mancata comunicazione di tale attestazione;
- l'estensione delle semplificazioni anche agli interventi sul sedime ferroviario e autostradale.

Inoltre, l'art. 40 ha previsto ulteriori semplificazioni:

- in caso di utilizzo di tecniche di scavo di ultima generazione per la posa in opera di infrastrutture a banda ultra-larga. Al riguardo, si prevede l'esonero dalla richiesta delle autorizzazioni previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e dall'applicazione dell'art. 7, co. 2-*bis* e 2-*ter* del D.Lgs n. 33/2016 di recepimento della Direttiva 2014/61/UE, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità. Conseguentemente, l'operatore di rete potrà avviare i lavori, previa comunicazione alla Soprintendenza con un preavviso di almeno quindici giorni, cui andrà allegata la documentazione cartografica - prodotta dallo stesso operatore - relativa al tracciato;
- per la realizzazione di variazioni non sostanziali su impianti di rete mobile già esistenti. Al riguardo, si prevede l'esonero dalla richiesta delle autorizzazioni previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e che gli interventi siano realizzabili previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale, corredata da un'autocertificazione descrittiva degli interventi e delle caratteristiche tecniche degli impianti. Gli interventi sono attivabili qualora non sia stato comunicato un provvedimento negativo, entro trenta giorni, dall'organismo competente ai controlli.

La valutazione della norma è senz'altro positiva: le semplificazioni introdotte consentiranno di assicurare una forte accelerazione ai cantieri per la banda ultra-larga e il 5G, in modo da dotare il Paese di infrastrutture TLC di ultima generazione e supportare adeguatamente tutti i processi di trasformazione digitale, favorendo la corretta attuazione dei progetti afferenti il PNRR e colmando il divario digitale del nostro Paese.

A seguito di una modifica approvata alla Camera, è stata fatta salva la validità degli atti costitutivi, statuti e successive modificazioni delle start up innovative costituite in forma di

società a responsabilità limitata, redatte secondo le disposizioni dettate dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 17 febbraio 2016, ritenuto illegittimo dal Consiglio di Stato. Inoltre, per le modifiche successive ai medesimi atti, in assenza di una disciplina sull'uso di strumenti e processi digitali nel diritto societario, si prevede il ricorso alla figura professionale del notaio, in base alle norme generali del codice civile.

6. Pacchetto Mezzogiorno

Il Titolo V della Parte II del DL contiene alcune misure in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno. In particolare, l'art. 57 del DL apporta delle modifiche alla disciplina delle ZES di cui al DL n. 91/2017, recependo alcune proposte di Confindustria. Nello specifico, la norma:

- in linea con una proposta di Confindustria, **estende i poteri del Commissario straordinario** che assume, ad esempio, funzioni di stazione appaltante. Sulla figura del Commissario straordinario permangono, tuttavia, alcune criticità. In particolare, il Commissario non ha una struttura tecnica propria, dovendosi affidare al personale messo a disposizione dall'Agenzia per la Coesione. Il Commissario straordinario, inoltre, può avvalersi anche delle strutture delle Amministrazioni centrali o territoriali, di società controllate dallo Stato o dalle Regioni senza maggiori oneri per la finanza pubblica. Ciò potrebbe determinare ricadute negative in termini di efficienza e celerità con riferimento, ad esempio, al rilascio dell'autorizzazione unica (v. *infra*). Ad avviso di Confindustria, la figura commissariale potrebbe essere affiancata da una struttura "strettamente" consultiva, formata da persone indicate dalle principali rappresentanze economiche e sociali di rilevanza nazionale, purché prive di qualsiasi conflitto di interesse, per facilitare l'attività di promozione e attrazione di investimenti nelle ZES. Inoltre, potrebbe essere istituito presso il Commissario un *team* multidisciplinare, composto dai tecnici delle diverse amministrazioni coinvolte, dedicato ai procedimenti più complessi di competenza della gestione commissariale;
- prevede positivamente che le Regioni adeguino la programmazione e riprogrammazione dei fondi strutturali al funzionamento e allo sviluppo della ZES;
- **dimezza i termini di cui all'art. 17-bis** della legge n. 241/1990 (silenzio assenso tra amministrazioni) nell'ambito dei procedimenti in ambito ZES;
- specifica che i termini per il rilascio degli atti di assenso per l'avvio delle attività economiche o di investimenti di natura incrementale nella ZES **sono perentori** e che l'inutile decorso degli stessi comporta il rilascio in senso favorevole degli atti richiesti;
- agisce positivamente sugli **incentivi di natura fiscale**, incrementando, in linea con una richiesta di Confindustria, da 50 a 100 milioni di euro il massimale d'investimento del credito d'imposta investimenti ZES. A tal proposito va sottolineato che, nonostante gli investimenti tra i 50 e i 100 milioni di euro siano ad oggi pochi, essi non sono da escludere nel campo logistico e infrastrutturale e neppure sono da escludere grandi investimenti manifatturieri nelle "zone franche doganali intercluse", sulle quali sarebbe necessario un ulteriore approfondimento circa la loro effettiva attuazione e gestione. Sotto quest'ultimo profilo, si rileva come nel DL manchi la previsione di una procedura dedicata che consenta la reale partenza delle **zone franche doganali intercluse**, il cui

funzionamento aumenterebbe significativamente l'attrattività delle ZES (le zone franche doganali intercluse sono territori chiusi e chiaramente delimitati, con controlli all'entrata e all'uscita, non considerati parte del territorio doganale dell'Unione europea. Ciò significa che le merci extra-europee che entrano in zona franca non sono considerate merci importanti e dunque non sono sottoposte al pagamento di IVA e dazi doganali);

- prevede un'**estensione significativa del "Credito d'imposta ZES"** anche agli immobili strumentali agli investimenti. Tuttavia, la definizione di "immobili strumentali agli investimenti" necessiterebbe di una migliore formulazione (probabilmente potrebbe essere richiamata quella reperibile nella disciplina UE sugli aiuti di Stato);
- in linea con una proposta di Confindustria, introduce l'**autorizzazione unica**, per i progetti inerenti alle attività economiche ovvero all'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche all'interno delle ZES. L'autorizzazione unica è uno strumento largamente ispirato all'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003 in materia di fonti rinnovabili, volto a garantire celerità nell'approvazione ed esecuzione di infrastrutture ovvero all'insediamento e all'esercizio di attività economiche nella ZES. Il funzionamento di tale strumento richiederebbe, però, alcune specifiche previsioni riguardanti, ad esempio, la durata dell'autorizzazione unica e il livello di dettaglio dei progetti/documenti necessari al relativo rilascio. Con particolare riferimento alle opere pubbliche approvate dalla conferenza dei servizi, sarebbe necessario specificare se trattasi di "Studio di fattibilità tecnica ed economica" (preferibile) o di un successivo stadio di elaborazione (definitivo o esecutivo), rispetto al quale trarre tutte le conseguenze procedurali connesse.

7. Pacchetto norme generali sul procedimento amministrativo e licenze obbligatorie per farmaci

Il Titolo VI della Parte II del DL prevede alcune modifiche alla legge n. 241/1990.

L'art. 61 del DL modifica l'art. 2 della legge n. 241/1990, con l'obiettivo di rafforzare l'istituto dei **poteri sostitutivi** in caso di mancato rispetto dei termini procedurali. In particolare, la norma prevede che il potere sostitutivo possa essere attribuito non solo a un soggetto nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, ma anche a una unità organizzativa (art. 2, co. 9-*bis*) e che lo stesso possa essere esercitato anche d'ufficio e non solo su istanza dell'interessato (art. 2, co. 2-*ter*). L'intervento è coerente con l'impianto del DL, che mira infatti a valorizzare l'istituto dei poteri sostitutivi per superare le inerzie e gli inadempimenti, che rischiano di bloccare lo svolgimento dei procedimenti e, di conseguenza, la realizzazione dei progetti PNRR.

L'art. 62 modifica l'art. 20 della legge n. 241/1990, con l'obiettivo di rafforzare l'istituto del **silenzio assenso**. In particolare, la norma prevede la possibilità del privato di richiedere all'amministrazione di rilasciare in via telematica l'attestazione dell'intervenuto accoglimento della domanda. Decorsi inutilmente dieci giorni da tale richiesta, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ex art. 47 del DPR n. 445/2000 (dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà). Tale misura è condivisibile, in quanto mira a ridurre le incertezze legate alla formazione del silenzio assenso, offrendo al privato uno strumento "documentale" per attestarne ovvero dichiararlo.

L'art. 63 modifica l'art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990, con l'obiettivo di limitare i poteri di autotutela amministrativa. In particolare, la norma riduce da 18 a 12 mesi dall'adozione del provvedimento amministrativo il termine per l'esercizio del potere d'**annullamento d'ufficio**. La misura si pone in continuità con gli interventi degli scorsi anni in materia di autotutela amministrativa (DL Sblocca Italia 2014; Legge Madia 2015), che Confindustria aveva sollecitato per garantire stabilità e certezza ai provvedimenti amministrativi e rafforzare l'affidamento legittimo dei privati sul consolidamento dei relativi effetti.

Infine, a seguito di una modifica approvata alla Camera, è stato previsto, per i casi di dichiarazione di stato di emergenza nazionale motivato da ragioni sanitarie, una fattispecie di concessione di licenze obbligatorie per l'uso non esclusivo di brevetti rilevanti a fini di produzione di medicinali o di dispositivi medici.