



PNRR

DL semplificazioni e governance: principali misure

Nota di Aggiornamento

1° giugno 2021

PNRR - DL semplificazioni e *governance*: principali misure

È stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 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*” e in vigore da oggi (c.d. DL semplificazioni e *governance* PNRR).

Il DL costituisce il primo provvedimento attuativo della strategia riformatrice delineata dal PNRR. Infatti, il DL:

- disciplina la *governance* del PNRR, elemento necessario per una puntuale ed efficiente realizzazione dello stesso;
- dà seguito, peraltro entro i tempi indicati nel cronoprogramma, alle prime e più urgenti riforme di contesto e abilitanti previste dal Piano.

Quanto al merito, il DL **recepisce diverse proposte di Confindustria**. Rinviando l’approfondimento dei contenuti del DL a una nota di prossima diffusione, cui stanno lavorando in coordinamento le diverse Aree di Confindustria interessate, si segnalano di seguito, i capitoli e le principali misure di interesse per le imprese.

Capitolo Governance PNRR. In linea con le proposte di Confindustria, il DL articola la Governance su 3 livelli: **1) responsabilità di indirizzo**. La responsabilità di indirizzo del Piano è assegnata alla Presidenza del Consiglio dei ministri. In particolare, vengono istituiti una Cabina di regia, una Segreteria tecnica, un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (composto anche dai rappresentanti delle parti sociali) e un’Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione; in tale livello di *governance* è inserito anche l’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; **2) monitoraggio e rendicontazione**. Il monitoraggio e la rendicontazione del Piano sono affidati al Ministero dell’economia e delle finanze. In particolare, presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, sono istituiti il “Servizio centrale per il PNRR”, con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, un 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) realizzazione degli interventi**. La realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR è affidata ai singoli soggetti attuatori (Amministrazioni centrali, Regioni ed enti locali); in tale ambito, un ruolo di coordinamento è attribuito ai Ministeri. Accanto a questi 3 livelli principali ci sono **2 “leve” trasversali: i poteri sostitutivi** in caso di mancato rispetto da parte dei soggetti attuatori degli obblighi e degli impegni finalizzati all’attuazione del PNRR e i **meccanismi per il superamento del dissenso** proveniente da un organo statale che sia idoneo a precludere, in tutto o in parte, la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR.

Pacchetto green. In linea con le richieste di Confindustria, il DL introduce importanti misure di semplificazione della disciplina della **valutazione di impatto ambientale** (VIA). Il riferimento è, tra gli altri a: i) l’istituzione della Commissione tecnica PNRR e PNIEC per le procedure di VIA di competenza statale dei progetti ricompresi nel PNRR e di quelli attuativi del PNIEC; ii) la natura di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere, degli impianti e delle infrastrutture necessari alla realizzazione dei progetti strategici per la transizione

energetica del Paese inclusi nel PNRR e al raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNIEC e le opere a essi connesse; iii) la previsione di una fase di consultazione preventiva tra autorità competente e proponente; iv) l'adozione del provvedimento di VIA da parte del Direttore generale competente del MiTE; v) il rimborso al proponente del 50% dei diritti di istruttoria, nel caso di mancato rispetto dei termini da parte della PA; vi) la procedura per l'individuazione dell'Autorità competente nel caso di opere o interventi caratterizzati da più elementi progettuali corrispondenti a diverse tipologie soggette a VIA ovvero a verifica di assoggettabilità a VIA rientranti in parte nella competenza statale e in parte in quella regionale. Inoltre, su richiesta di Confindustria, il DL introduce il meccanismo dell'**interpello ambientale** e misure in tema di **economia circolare** (*ex multis*, semplificazioni per la riconversione dei siti industriali, semplificazioni dei controlli *ex post* in tema di *end of waste*), nonché misure per l'accelerazione delle procedure per le **fonti rinnovabili** e l'**efficientamento energetico**. A tale ultimo riguardo, si segnala che, il DL è intervenuto sulla disciplina del **Superbonus 110%**, recependo alcune richieste di Confindustria. In particolare, tutti gli interventi oggetto del **Superbonus 110%**, fatta eccezione per la demolizione e la ricostruzione di edifici, vengono qualificati come manutenzione straordinaria e potranno, quindi, essere realizzati con la sola CILA. Inoltre, è previsto che nella CILA (che non richiede l'attestazione dello stato legittimo di cui all'art. 9-bis, co. 1-bis del TU edilizia) siano attestati 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.

Pacchetto infrastrutture e contratti pubblici. Il DL **proroga al 20 giugno 2023** alcune misure del **DL Semplificazioni 2020** (*ex multis*, affidamenti sotto e sopra soglia Ue; verifiche antimafia e protocolli di legalità; responsabilità erariale; conferenza dei servizi veloce), precisando che tale proroga non copre l'art. 2, co. 4 dello stesso DL del 2020 (che consente di derogare al Codice dei contratti pubblici per la fase di esecuzione dei contratti) e del **DL Sbocca cantieri** (*ex multis*, parere del CSSLPP). Inoltre, il DL interviene sul tema del **subappalto**: i) rimuovendo, a partire dal 1° novembre 2021, ogni limite quantitativo allo stesso: le stazioni appaltanti indicheranno le prestazioni che devono essere eseguite obbligatoriamente a cura dell'aggiudicatario (fino al 31 ottobre 2021, il limite di subappalto è portato al 50% del costo totale del contratto); ii) vietando l'integrale cessione del contratto di appalto e l'affidamento a terzi della integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni che ne sono oggetto, così come l'esecuzione prevalente delle lavorazioni relative al complesso delle categorie prevalenti e dei contratti ad alta intensità di manodopera; iii) prevedendo la responsabilità solidale tra l'appaltatore e il subappaltatore in relazione alle prestazioni oggetto di subappalto. Infine, il DL introduce una **procedura speciale per l'approvazione di alcuni progetti PNRR** (indicati nell'allegato IV del DL).

Pacchetto digitale. Il DL 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: i) la riduzione da 6 mesi a 90 giorni del termine per l'esame domande per la concessione del diritto di installare infrastrutture; ii) la concentrazione in un unico procedimento di tutti i profili connessi agli interventi e per tutte le amministrazioni o enti comunque coinvolti nel procedimento; iii) la conferenza dei servizi obbligatoria, con dimezzamento dei termini di svolgimento; iv) il silenzio assenso e il meccanismo di

attestazione di avvenuta autorizzazione e autocertificazione del richiedente; v) l'estensione delle semplificazioni anche agli interventi sul sedime ferroviario e autostradale. Inoltre, il DL ha previsto delle semplificazioni in caso di utilizzo di tecniche di scavo di ultima generazione e per la realizzazione di variazioni non sostanziali su impianti di rete mobile già esistenti.

Pacchetto Mezzogiorno. In linea con alcune proposte di Confindustria, il DL interviene sulla disciplina delle **ZES**, ampliando i poteri del Commissario straordinario (ad esempio, assunzione delle funzioni di stazione appaltante) e 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. Inoltre, il DL ha esteso da 50 a 100 milioni di euro il massimale del "Credito d'imposta Sud" per le ZES.

Pacchetto norme generali sul procedimento amministrativo. Il DL modifica la legge n. 241/1990, con l'obiettivo di: i) rafforzare l'istituto dei **poteri sostitutivi** (art. 2, co. 9-*bis* della legge n. 241/1990, prevedendo che lo stesso possa essere attribuito anche a una unità organizzativa (e non solo a un soggetto nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione) e che lo stesso possa essere esercitato anche d'ufficio (e non solo su istanza dell'interessato) in caso di inutile decorso dei termini procedurali. L'intervento è coerente con l'impianto del DL, che mira infatti a valorizzare l'istituto dei poteri sostitutivi per superare le inerzie e i dissensi tra le amministrazioni, che rischiano di bloccare lo svolgimento dei procedimenti e, di conseguenza, la realizzazione dei progetti PNRR; ii) rafforzare l'istituto del *silenzio assenso* (art. 20 della legge n. 241/1990), prevedendo la possibilità del privato di richiedere all'amministrazione di rilasciare in via telematica l'attestazione dell'intervenuto accoglimento della domanda. Decorso inutilmente 10 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 mira a ridurre le incertezze legate alla formazione del silenzio assenso, offrendo al privato uno strumento "documentale" per attestarne ovvero dichiararlo; iii) limitare i poteri di autotutela amministrativa, riducendo da 18 a 12 mesi dall'adozione del provvedimento amministrativo il termine per l'esercizio del potere d'annullamento d'ufficio (art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990). La misura si pone in continuità con gli interventi degli scorsi anni in materia di autotutela amministrativa (Decreto 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 rispetto alla consolidazione dei relativi effetti.