

Audizione della Conferenza delle regioni e delle province autonome - Commissione Bilancio della Camera dei deputati: esame del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose" (C 3354),

Venerdì, 12 novembre, alle ore 10.00

Nota della Dott.ssa **Elly Schlein**, Coordinatrice vicaria della Commissione affari europei e internazionali nell'ambito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Vicepresidente della Regione Emilia-Romagna

Sintesi sulle misure urgenti finalizzate alla realizzazione delle missioni del PNRR per il 2021. Focus sulle misure di semplificazione e sulle ulteriori riforme abilitanti previste dal PNRR

Il 6 novembre è stato presentato alla Camera dei deputati (v. A.C. 3354) il disegno di legge "Conversione in legge del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose".

Il decreto-legge n. 152/2021 interviene in un ampio ed eterogeneo spettro di materie, dettando norme necessarie all'attuazione delle misure contenute nel noto Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), oltre a modificare la disciplina "antimafia" per rafforzare il sistema di prevenzione.

La struttura dell'articolato corrisponde pienamente al quadro di riforme orizzontali, abilitanti e di accompagnamento che lo stesso PNRR concepisce come obiettivi strumentali, a loro volta, alla realizzazione delle sei missioni. La conversione in legge costituisce un'ulteriore tappa della timeline di interventi delineata dallo stesso PNRR per la definizione delle precondizioni necessarie alla realizzazione dei progetti in cui le missioni si articolano.

I – MISURE URGENTI FINALIZZATE ALLA REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI DEL PNRR PER IL 2021

Il titolo I del decreto contiene misure urgenti finalizzate alla realizzazione degli obiettivi del PNRR per il 2021 in tema di turismo, infrastrutture ferroviarie, edilizia giudiziaria, innovazione tecnologica e transizione digitale, zone economiche speciali (ZES), università e ricerca, inoltre prevede finanziamenti di carattere trasversale.

II – ULTERIORI MISURE URGENTI FINALIZZATE ALL’ACCELERAZIONE DELLE INIZIATIVE PNRR

Il titolo II contiene ulteriori misure urgenti legate alle iniziative PNRR, in questo caso per la loro accelerazione. Le materie investite sono l’ambiente, l’energia, la rigenerazione urbana, la mobilità sostenibile, la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, la coesione territoriale, la scuola, l’università, i servizi digitali, il personale e l’organizzazione delle pubbliche amministrazioni, il servizio civile, l’agricoltura e lo sport.

III – GESTIONI COMMISARIALI, IMPRESE AGRICOLE E SPORT

Il titolo III introduce alcune norme fondamentali per la disciplina di alcune “grandi” gestioni commissariali, ossia quelle di Alitalia, del comprensorio Bagnoli-Coroglio, della Città di Taranto nonché per il potenziamento della struttura del Commissario unico per la bonifica delle discariche abusive. Ulteriori norme riguardano l’introduzione di misure di compensazione per le imprese agricole e il potenziamento del sistema sportivo mediante lo stanziamento di risorse economiche in favore di Sport e Salute S.p.A.

IV - INVESTIMENTI E RAFFORZAMENTO DEL SISTEMA DI PREVENZIONE ANTIMAFIA

Il titolo IV è dedicato, come anticipato, alla introduzione di misure di razionalizzazione del sistema di prevenzione dei fenomeni di criminalità organizzata attraverso misure in materia di controllo e amministrazione giudiziaria delle aziende, e di prevenzione collaborativa.

V – ABROGAZIONI E DISPOSIZIONI FINALI

La vastità di materie disciplinate dal d.l. n. 152/2021 è direttamente proporzionale all’ambiziosa portata del PNRR, le cui misure, come ben noto, attengono a numerosi e importanti settori di attività pubblica e privata.

Si è detto che con questo decreto il Governo compie un altro passo verso il raggiungimento dei numerosi obiettivi fissati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza- E’altrettanto ben noto che le sei missioni del PNRR¹ riguardano sì, in

¹**Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura**

È costituita da 3 componenti e si pone come obiettivo la modernizzazione digitale delle infrastrutture di comunicazione del paese, nella pubblica amministrazione e nel suo sistema produttivo. Una componente è dedicata ai settori che più caratterizzano l’Italia e ne definiscono l’immagine nel mondo: il turismo e la cultura.

Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica

prevalenza, settori specifici d'intervento ma anche che il Piano contempla una serie di riforme e misure a carattere trasversale che costituiscono condizioni imprescindibili per il raggiungimento dei suoi obiettivi puntuali.

In tale prospettiva, come esplicitato nelle premesse al Piano, l'esigenza di una pianificazione di così ampio respiro origina da un contesto che si caratterizza non solo per l'esigenza di superare la crisi sanitaria ma anche per la necessità di affrontarne le conseguenti e altrettanto profonde ripercussioni sul piano dell'economia reale e della finanza pubblica. Di qui l'esigenza di alcune riforme strutturali, al fine di rimuovere criticità persistenti con il sostegno di uno stanziamento di risorse assolutamente eccezionale.

In funzione di questo obiettivo il Piano indica in termini prioritari all'agenda politica quattro imprescindibili riforme di contesto:

- La riforma della p.a., per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni;
- La riforma della giustizia, quale fattore essenziale per l'attrattività del Paese;
- La promozione della concorrenza, quale fattore essenziale per lo sviluppo dei mercati, dei servizi e della competizione virtuosa fra realtà imprenditoriali;

Si struttura in 4 componenti ed è volta a realizzare la transizione verde ed ecologica della società e dell'economia italiana coerentemente con il green deal europeo. Comprende interventi per l'agricoltura sostenibile e l'economia circolare, programmi di investimento e ricerca per le fonti di energia rinnovabili, lo sviluppo della filiera dell'idrogeno e la mobilità sostenibile. Prevede inoltre azioni volte al risparmio dei consumi di energia tramite l'efficientamento del patrimonio immobiliare pubblico e privato e, infine, iniziative per il contrasto al dissesto idrogeologico, la riforestazione, l'utilizzo efficiente dell'acqua e il miglioramento della qualità delle acque interne e marine.

Missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile

È articolata in 2 componenti e si pone l'obiettivo di rafforzare ed estendere l'alta velocità ferroviaria nazionale e potenziare la rete ferroviaria regionale, con una particolare attenzione al mezzogiorno. Promuove la messa in sicurezza e il monitoraggio digitale di viadotti e ponti stradali nelle aree del territorio che presentano maggiori rischi. Prevede investimenti per un sistema portuale competitivo e sostenibile dal punto di vista ambientale per sviluppare i traffici collegati alle grandi linee di comunicazione europee e valorizzare il ruolo dei porti dell'Italia meridionale.

Missione 4 - Istruzione e ricerca

Pone al centro i giovani ed affronta uno dei temi strutturali più importanti per rilanciare la crescita potenziale, la produttività, l'inclusione sociale e la capacità di adattamento alle sfide tecnologiche e ambientali del futuro. È divisa in 2 componenti e punta a garantire le competenze e le capacità necessarie con interventi sui percorsi scolastici e universitari degli studenti. Sostiene il diritto allo studio e accresce la capacità delle famiglie di investire nell'acquisizione di competenze avanzate. Prevede anche un sostanziale rafforzamento dei sistemi di ricerca di base e applicata e nuovi strumenti per il trasferimento tecnologico.

Missione 5 - Inclusione e coesione

È suddivisa in 3 componenti e comprende una revisione strutturale delle politiche attive del lavoro, un rafforzamento dei centri per l'impiego e la loro integrazione con i servizi sociali e con la rete degli operatori privati. Si interviene in sostegno alle situazioni di fragilità sociale ed economica, alle famiglie, alla genitorialità (a cui contribuisce anche il piano asili nido, previsto nella missione 4) e alle persone con disabilità o non autosufficienti. Si rafforza infine la strategia nazionale delle aree interne rilanciata dal piano sud 2030, con interventi sulle infrastrutture sociali e misure a supporto dei giovani e finalizzate alla transizione ecologica.

Missione 6 – Salute

Si articola in 2 componenti ed è focalizzata su due obiettivi: il rafforzamento della rete territoriale e l'ammodernamento delle dotazioni tecnologiche del servizio sanitario nazionale (ssn) con il rafforzamento del fascicolo sanitario elettronico e lo sviluppo della telemedicina.

- La semplificazione normativa e amministrativa, per ridurre complessivamente gli oneri procedurali a carico di cittadini e imprese.

In questo contesto, le riforme relative a **semplificazione e concorrenza** in particolare sono definite “**abilitanti**”, in quanto necessarie a rimuovere ostacoli al raggiungimento di tutti gli obiettivi del PNRR e cioè di tutte e sedici le componenti raggruppate nelle sei missioni del PNRR e che peraltro corrispondono ai pilastri del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza-RRF (a sua volta principale strumento, accanto al REACT-EU, in cui si articola il NGEU Program).

Peraltro, in materia di semplificazione, il legislatore è intervenuto già prima della formale presentazione del piano italiano di ripresa e resilienza con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (convertito, con modificazioni, nella legge 108/2021) e, prima ancora con il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (convertito con modificazioni nella legge n. 120/2020) rispetto ai quali l’odierno d.l. 152 in corso di conversione in legge si pone in linea di continuità, introducendo, fra l’altro, ulteriori misure di semplificazione.

Parallelamente, in materia di concorrenza, il Consiglio dei Ministri ha già licenziato lo scorso 4 novembre il disegno di legge per il mercato e la concorrenza per l’anno 2021.

Così delineato il contesto di riferimento, il decreto 77/2021 richiede alcune brevi considerazioni.

In primo luogo esso si caratterizza per comprendere in un unico testo non solo un ampio plesso di norme di semplificazione, ma anche il un nuovo assetto dato alla *governance* delle attività per l’attuazione del PNRR stesso. La parte II del decreto appartiene dunque specificatamente alla gamma di misure che il PNRR ha congegnato unitariamente, in quanto tra loro complementari, con l’obiettivo di qualificare la pubblica amministrazione italiana nella sua attitudine a realizzare gli interventi specifici del Piano. Queste misure, dal carattere urgente e, come tali, riservate a un binario preferenziale, saranno seguite da altre, di natura ordinaria, che porteranno a completamento l’opera di rimozione dei vincoli oggi impediscono l’effettiva attuazione delle sei missioni.

In secondo luogo il d.l. 77/2021 s’inserisce in un contesto di azione amministrativa già connotato da alcune scelte strategiche in tema di semplificazione. Il riferimento è non soltanto al noto d.l. n. 76/2020 con cui il precedente Governo ha varato misure per aiutare il Paese a uscire dalla prima fase pandemica e rivedere strutturalmente alcuni gangli e istituti dell’amministrazione italiana, ma anche e soprattutto all’**Agenda nazionale di semplificazione 2020-23**, citata dallo stesso PNRR in quanto principale strumento di elaborazione e attuazione degli interventi di semplificazione chiesti dal mondo economico e sociale.

Non a caso il PNRR ricorda che alcune procedure problematiche sono state individuate nell’ambito dell’Agenda: la VIA statale e quella regionale, l’autorizzazione dei nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti e per le energie rinnovabili

così come quelle per assicurare l'efficientamento energetico degli edifici e la rigenerazione urbana, nonché le conferenze di servizi per l'approvazione dei progetti e le infrastrutture per la transizione digitale. Si tratta di buona parte degli oggetti su cui si concentra il decreto 77.

Per inciso va evidenziato il nesso tra PNRR, d.l. n. 77/2021 e Patto semplificazione dell'Emilia-Romagna (d'imminente approvazione), esito anch'esso di obiettivi complementari che in parte risultano di valutazioni delle strutture tecniche interne alla Regione e in parte mirano all'attuazione delle iniziative che sta ponendo in essere il Governo.

La consonanza tra gli obiettivi strategici del Patto semplificazione e quelli del nuovo intervento del Governo emerge anche dall'elenco degli oggetti trattati e potrà arricchirsi alla luce degli ulteriori provvedimenti via via approvati.

A questo punto, va precisato come ai provvedimenti di semplificazione si colleghino varie disposizioni del d.l. n. 80/2021 (*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*) ma soprattutto quelle dirette a supportare tutte le pp.aa. italiane con un cospicuo contingente di **esperti e consulenti di semplificazione** che saranno ingaggiati entro fine anno per consentire all'azione pubblica di vedere accorciare i propri tempi di risposta.

Si noti inoltre che questo progetto è stato concepito originariamente nell'Agenda nazionale di semplificazione e risulta quello con cui l'Italia inaugura l'attuazione del PNRR, peraltro con **ruolo protagonista delle regioni** quali enti attuatori responsabili di coordinare le autonomie locali verso il target.

Ricostruita, sia pure per sommi capi, la traiettoria che lega il disegno di legge oggi in esame ai suoi predecessori, merita soffermarsi, in particolare sulle **ulteriori misure di semplificazione**, contenute nel testo del **d.l. n. 152/2021**.

- La prima delle norme riconducibili a pieno titolo alla riforma abilitante-semplificazione è l'**art. 5 - Semplificazione delle procedure riguardante gli investimenti ferroviari**. Con tale previsione si intende rendere più celeri e meno gravose le procedure di approvazione dei contratti di programma, parte Servizi e parte Investimenti, sottoscritti dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità e dalla società **Rete ferroviaria italiana** Spa. In particolare, per ridurre i tempi di realizzazione degli investimenti ferroviari, viene modificato il d.lgs. n. 112/2015 di attuazione della normativa UE sullo spazio ferroviario europeo unico, velocizzando alcuni passaggi delle procedure citate, pur conservando, opportunamente, un ruolo per la Conferenza delle regioni.

- A tale previsione si riconnette il successivo **art. 6** – *Approvazione dei progetti ferroviari e di edilizia giudiziaria*. La norma interviene inserendo nel *corpus* del già più volte citato d.l. 77/2021 l’art. 48bis con il quale, al fine di ridurre i tempi di realizzazione delle infrastrutture ferroviarie, degli interventi relativi all’edilizia giudiziaria e alle relative infrastrutture di supporto, si intende consentire che l’affidamento della progettazione e dell’esecuzione dei lavori possa avvenire anche sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica. Contestualmente, viene attribuito alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi semplificata chiamata, in ossequio all’art. 17 del d.lgs 50/2016, ad esprimersi su di esso, l’effetto costitutivo della dichiarazione di pubblica utilità dell’opera oltre a quello sostitutivo dei pareri, nullaosta e autorizzazioni necessari ai fini della localizzazione, conformità urbanistica e paesaggistica, della risoluzione delle interferenze e delle relative opere mitigatrici e compensative.

- Presenta quindi attinenza con la materia della semplificazione, sia pure limitata a porzioni specifiche del territorio, l’**art. 11** – *Modifiche alla conferenza di servizi per insediamenti ZES e sportello unico ZES il quale* prescrive, in primo luogo, l’istituzione di un SUAP digitale destinato ad operare presso ogni Commissario straordinario delle zone economiche speciali e, in secondo luogo, introduce un meccanismo semplificato ed imperniato sul ruolo dell’Autorità politica delegata per il sud e la coesione territoriale per la gestione delle eventuali opposizioni alle determinazioni conclusive delle conferenze di servizi dedicate all’esame dei progetti di insediamento di nuove attività produttive.

- Il successivo **art. 18** – *Proposta di riduzione dei tempi del procedimento di valutazione ambientale strategica* interviene direttamente sulle norme del d. lgs. 152/2006 c.d. Testo unico ambientale dedicate al procedimento di Valutazione ambientale strategica introducendo modifiche: all’articolo 13 (Redazione del rapporto ambientale), nel senso di estendere l’ambito di applicazione oggettivo della norma anche alle ipotesi di impatti ambientali significativi *transfrontalieri* e, quindi, all’art. 15 (Valutazione del rapporto ambientale ed esiti della consultazione) nel senso di ridurre i termini di alcune fasi procedurali.

- L’**art. 31** – *Conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all’attuazione del PNRR* riveste un particolare interesse in quanto collega semplificazione e rafforzamento della p.a.

Attiene infatti al conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all’attuazione del PNRR già disciplinato dall’art. 9 del menzionato d.l. n. 80/2021. L’art. 9 viene modificato, nello specifico, per specificare che il contingente di esperti da reclutare nelle regioni di tutta Italia – con l’obiettivo di accelerare i tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi regionali e locali – passa da un numero massimo di mille unità a un numero “minimo” di mille unità.

- Di particolare rilievo, in ragione della sua strumentalità ad assicurare non soltanto la leale collaborazione dei livelli territoriali inevitabilmente coinvolti, ma anche la loro proficua interazione nella prospettiva di una attuazione coerente e razionale degli interventi illustrati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza è infine il successivo **art. 33** - , finalizzato ad assicurare il coordinamento tra le amministrazioni statali titolari di interventi del PNRR e gli enti territoriali. La norma dà vita, presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, a un “**Nucleo PNRR Stato-Regioni**”, la cui composizione tuttavia – va sottolineato – sembra eccessivamente sbilanciata in favore della componente di provenienza statale.

Dato il contesto generale in cui si colloca il provvedimento all’esame della Commissione si è inteso focalizzare sin qui l’attenzione sulle misure che direttamente si collocano nel solco delle misure abilitanti per la semplificazione, andando ad incidere sullo snellimento di alcune importanti attività procedurali, sulla riduzione dei termini per la loro conclusione o sulla messa a punto di meccanismi organizzativi funzionali a garantire tale obiettivi.

L’articolato complessivo contiene, tuttavia, numerose altre misure che pure concorrono, o con strumenti di natura finanziaria, o con modificazioni sostanziali di disciplina, o con l’introduzione di nuovi istituti ad adeguare il sistema istituzionale e il suo ordinamento legislativo e i suoi apparati amministrativi al cruciale obiettivo della tempestiva realizzazione dei progetti in cui si articolano riforme, missioni e misure del PNRR.

La Conferenza delle regioni e delle province autonome sta svolgendo l’istruttoria nelle diverse commissioni in cui si articola sull’impianto complessivo del disegno di legge in funzione preparatoria dell’espressione del parere in Conferenza unificata. Verosimilmente, l’urgenza di provvedere, non ha ancora consentito il consueto confronto tra gli esecutivi regionali e l’esecutivo nazionale.