



#NEXTGENERATION ITALIA News

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), *governance* e attuazione: un quadro sugli aggiornamenti normativi e operativi

Lo scorso aprile è stato adottato il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (“**PNRR**”), finanziato con **191,5 mld di euro** di sovvenzioni e prestiti provenienti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*), e con **13 mld di euro** dal pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (*REACT-EU*), quali strumenti cardine del piano *Next Generation EU* dedicato a contrastare gli effetti della pandemia. Tali somme sono state integrate con **30,6 mld di euro** attraverso il cosiddetto “Piano Complementare”, finanziato direttamente dallo Stato, per un ammontare complessivo di **235,1 mld di euro**.

Al fine di rilanciare la produttività del Paese e la crescita dell'economia italiana, il PNRR contiene un pacchetto di **riforme strutturali** e **investimenti** per il periodo 2021-2026 ed è articolato in **sei** settori d'intervento prioritari, denominati “**missioni**” che sono a loro volta suddivise in **16 componenti** totali; a ciascuna delle missioni sono state assegnate una quota delle risorse. Si tratta di:

- M1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo (circa 50 mld), suddivisa in 3 componenti
 - C1 - digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA
 - C2 - digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo
 - C3 - turismo e cultura 4.0
- M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica (circa 69,96 mld), suddivisa in 4 componenti
 - C1 - agricoltura sostenibile ed economia circolare
 - C2 - transizione energetica e mobilità sostenibile
 - C3 - efficienza energetica e riqualificazione degli edifici
 - C4 - tutela del territorio e della risorsa idrica

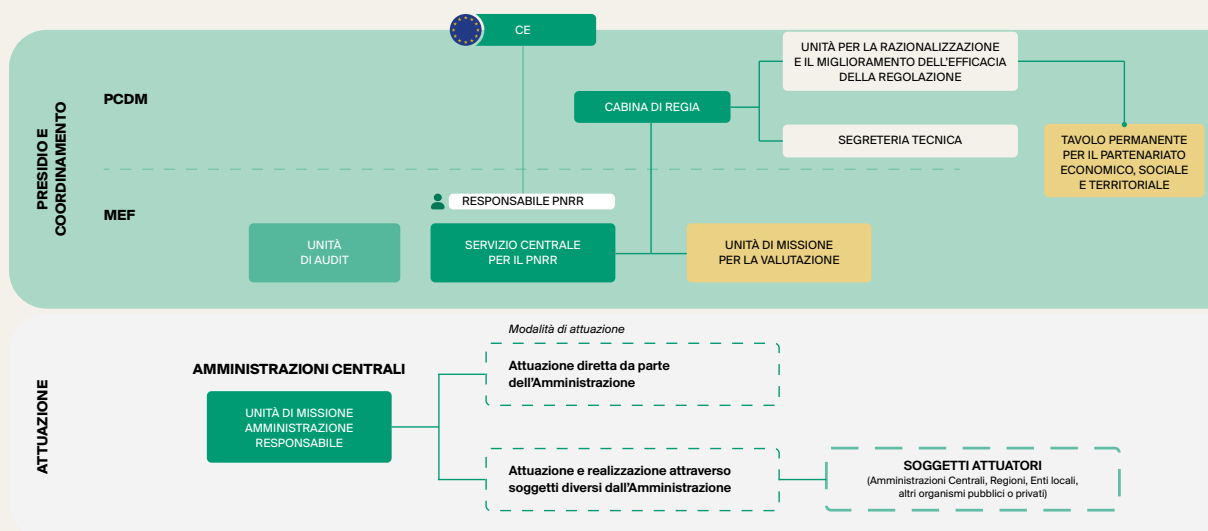
- M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile (circa 31,46 mld), suddivisa in 2 componenti
 - C1 - rete ferroviaria ad alta velocità/capacità
 - C2 - intermodalità e logistica integrata
- M4 - Istruzione e ricerca (circa 33,81 mld), suddivisa in 2 componenti
 - C1 - potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università
 - C2 - dalla ricerca all'impresa
- M5 - Inclusione e coesione (circa 29,62 mld) suddivisa in 3 componenti
 - C1 - politiche per il lavoro
 - C2 - infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore
 - C3 - interventi speciali per la coesione territoriale
- M6 - Salute (circa 20,22 mld) suddivisa in 2 componenti
 - C1 - reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale
 - C2 - innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale

Il Decreto Governance e Semplificazioni

Con il d.l. 31 maggio 2021 n. 77 convertito con la legge n. 108 del 29 luglio 2021 (“**Decreto Governance e Semplificazioni**”) è stato definito un modello organizzativo e di *governance* del PNRR per garantire l’efficace attuazione e il conseguimento degli obiettivi prefissati nei tempi previsti. Suddetto modello si articola su due livelli: un livello di presidio e di coordinamento che favorisce anche le interlocuzioni con le istituzioni europee e un livello per l’attuazione delle misure.

In relazione al livello di attuazione, ruolo primario è rivestito dalle **Amministrazioni centrali** quali titolari degli interventi, nonché soggetti attuatori - nel caso in cui provvedono direttamente, anche per il tramite di affidamenti a società pubbliche o *in house*, alla realizzazione dei progetti del PNRR - o quali intermediari, nel caso in cui, l’attuazione dei progetti è di competenza di **Regioni ed Enti locali** che a loro volta assumono la qualifica di soggetti attuatori.

MODELLO ORGANIZZATIVO PNRR



Fonte: Italia Domani, MEF

Le modalità di attuazione dei progetti e l’accesso ai finanziamenti del PNRR da parte (i) dei soggetti attuatori degli interventi, che non siano amministrazioni centrali - in quanto già assegnatarie di finanziamenti - e, a valle, (ii) dei destinatari finali avviene nel rispetto delle previsioni regolamentari europee e nazionali, quali la disciplina in materia di gare pubbliche di cui al d.lgs. 50/2016 (che tra l’altro è annoverata nel PNRR tra le materie oggetto di riforma), sulla base di diverse **procedure e strumenti individuati dalle singole Amministrazioni titolari tenendo conto delle peculiarità dei**

singoli investimenti. In particolare le possibili modalità di attuazione del PNRR per le principali tipologie di investimento previste nello stesso si possono suddividere in: (i) opere pubbliche, (ii) incentivi per cittadini e imprese e (iii) servizi.

Vari interventi per la promozione della concorrenza rientrano tra le cd. riforme abilitanti del PNRR in quanto funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese.

Al riguardo, si fa presente che per le opere del PNRR il Decreto *Governance* e Semplificazioni introduce alcune semplificazioni sull'affidamento di contratti pubblici afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e *inter alia*:

- l'art. 48 del Decreto *Governance* e Semplificazioni prevede che:
 - per ogni procedura afferente agli investimenti pubblici finanziati sia nominato un responsabile unico del procedimento che valida e approva ciascuna fase progettuale e di esecuzione del contratto;
 - le stazioni appaltanti possano ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara alle condizioni di cui all'art. 63 del d.lgs. 50/2016;
 - in deroga alle vigenti disposizioni del d.lgs. 50/2016, è ammesso l'affidamento di progettazione ed esecuzione dei lavori anche sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica. Inoltre, sul progetto di fattibilità tecnica ed economica posto a base di gara, è sempre convocata la conferenza di servizi preliminare di cui all'articolo 14, comma 3 della legge 241/90;
- l'art. 49 del Decreto *Governance* e Semplificazioni introduce modifiche alla disciplina del subappalto di cui all'art. 105 del d.lgs.50/2016, tra cui:
 - l'elisione dal 1 novembre 2021 del limite massimo subappaltabile (40%), pur restando il divieto di affidare a terzi l'integrale e la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative al complesso delle categorie prevalenti e dei contratti ad alta intensità di manodopera. Inoltre si prevede che la stazione appaltante possa previa adeguata motivazione nella determina a contrarre, indicare nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario;
 - l'introduzione di un regime di responsabilità solidale del subappaltatore verso la stazione appaltante, per le prestazioni da questi eseguite, in deroga alla disciplina civilistica; seppure tale disciplina non risulterebbe applicabile in caso di concessioni ove all'art. 174 sul subappalto non risulta modificato il principio per cui il concessionario è responsabile in via esclusiva nei confronti della stazione appaltante;
 - la cancellazione del limite del 20% di ribasso sui prezzi del subappaltatore;
- l'art. 50 del Decreto *Governance* e Semplificazioni dispone le seguenti previsioni al fine di accelerare l'esecuzione dei contratti pubblici:
 - in caso di inerzia, è previsto un potere sostitutivo da parte del responsabile ai sensi della legge 241/90 per l'adozione delle determinazioni relative all'esecuzione dei contratti pubblici, da esercitarsi entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto;
 - il contratto diviene efficace con la stipulazione e non è più sottoposto alla condizione sospensiva - prevista dall'articolo 32, comma 12, d.lgs. 50/2016 - dell'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli;
 - la stazione appaltante prevede nel bando di gara per le ipotesi di anticipazione dell'ultimazione dei lavori un premio di accelerazione per ogni giorno di anticipo determinato sulla base degli stessi criteri stabiliti per il calcolo della penale giornaliera da ritardo.

Il Decreto Attuativo del 6 novembre 2021

Il 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*”, pubblicato in Gazzetta ufficiale, Serie Generale n.265 del 06-11-2021, ha disposto una serie di misure e modifiche alla normativa vigente in attuazione del PNRR (il “**Decreto**”).

Il Decreto tocca una serie ampia di settori, come il turismo, la transizione digitale, e quelli di seguito descritti.

- In relazione alle **infrastrutture ferroviarie** e **l’edilizia giudiziaria**:
 - l’art. 5 del Decreto introduce semplificazioni alle procedure di cui al d.lgs. 112/2015 in relazione alla strategia di sviluppo dell’infrastruttura ferroviaria - individuata in apposito documento strategico quinquennale del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (Mims) su cui si esprimono le competenti Commissioni parlamentari e che viene approvato con decreto del medesimo ministero (art.1, co. 7 e 7 bis d.lgs. 112/2015) - e alla programmazione dei relativi investimenti (art. 15, d.lgs. 112/2015);
 - l’art. 6 del Decreto introduce l’art. 48bis nel Decreto *Governance* e Semplificazioni, prevedendo che, in attuazione delle previsioni del PNRR, al fine di ridurre i tempi di realizzazione degli interventi relativi alle infrastrutture ferroviarie e all’edilizia giudiziaria, l’affidamento della progettazione ed esecuzione dei relativi lavori possa avvenire anche sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica e che in tali casi la conferenza di servizi è svolta in forma semplificata ai sensi dell’art. 14 bis della legge 241/90. Inoltre la determinazione conclusiva della stessa approva il progetto, determina la dichiarazione di pubblica utilità dell’opera ai sensi e tiene luogo dei pareri, nulla osta e autorizzazioni necessari ai fini della localizzazione dell’opera, della conformità urbanistica e paesaggistica dell’intervento, nonché perfeziona, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, l’intesa tra Stato e regione o provincia autonoma, in ordine alla localizzazione dell’opera, e ha effetto di variante degli strumenti urbanistici.
- Con riguardo all’**ambiente**, il Decreto prevede modifiche al d.lgs. 152/2006 (TUA) e al d.lgs. 49/2014 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). Al riguardo:
 - l’art. 16 del Decreto apporta modifiche all’art. 154 del TUA che disciplina **la tariffa del servizio idrico integrato**. In particolare, (i) al comma 3, viene specificato il principio di matrice europea del “chi inquina paga” per la determinazione dei canoni di concessione per l’utenza di acqua pubblica, (ii) con l’aggiunta del comma 3-bis, si stabilisce che con Decreto del MITE saranno definiti anche i criteri per incentivare l’uso sostenibile dell’acqua in agricoltura, e per sostenere l’uso del sistema comune di gestione delle risorse idriche (SIGRIAN) per usi irrigui collettivi e di autoapprovvigionamento;
 - l’art. 17 del Decreto inerente i **siti orfani**, stabilisce che entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente Decreto, il Ministro della transizione ecologica adotterà un apposito Piano d’azione per la riqualificazione dei siti orfani al fine di ridurre l’occupazione del terreno e migliorare il risanamento urbano;
 - l’art. 18 del Decreto prevede una **riduzione dei tempi** del procedimento di **valutazione ambientale strategica** (VAS) apportando modifiche agli articoli 13, 14 e 15 del TUA;
 - l’art. 19 del Decreto stabilisce disposizioni in ordine alla gestione dei rifiuti derivanti dal **fine vita degli impianti fotovoltaici**, in particolare per le ipotesi di *revamping* e *repowering*.
- Ulteriori settori interessati, anche in via trasversale, sono l’efficientamento energetico, la rigenerazione urbana, la mobilità sostenibile e la messa in sicurezza degli edifici e del territorio e coesione territoriale. In particolare:

- l'art. 21 del Decreto prevede che, in attuazione della linea progettuale “Piani integrati” della missione 5 del PNRR (M5C2), le città metropolitane provvedano ad individuare entro 120 gg dalla data di entrata in vigore del presente Decreto i progetti finanziabili all'interno della propria area urbana nei limiti delle risorse assegnate nel Decreto e nel rispetto dei criteri ivi previsti. Si tratta di progetti cd. integrati che includono diversi interventi. Tra i criteri individuati dal Decreto è previsto che: i) il costo totale dei progetti integrati non deve essere inferiore a 50 milioni di euro (comma 6); ii) l'oggetto dei progetti integrati deve riguardare la manutenzione per il riuso, la rifunionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche esistenti per finalità di interesse pubblico, il miglioramento del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, progetti legati alle *smart cities*, con particolare riferimento ai trasporti e al consumo energetico (comma 6); iii) i progetti dovranno prevedere la valutazione di conformità alle condizioni legate al principio del DNSH (*Do Not Significant Harm*) (comma 7); iv) i progetti potranno prevedere la partecipazione dei privati nel limite massimo del 25% del costo totale dell'intervento (comma 8). Il medesimo articolo 21, al comma 10, prevede che, entro 150 gg dalla data di entrata in vigore del presente regolamento siano assegnate le risorse ai soggetti attuatori per ciascun progetto integrato oggetto di finanziamento e che venga siglato uno specifico “atto di adesione ed obbligo”, contenente criteri, indirizzi e obblighi che regolano il rapporto con i soggetti attuatori, nonché termini di avvio e conclusione dei lavori (marzo 2026) e le modalità di erogazione e revoca delle risorse.
- Ulteriori previsioni attengono alle scuole, ai servizi digitali, al reclutamento del personale per alcune amministrazioni centrali, come per il Ministero della transizione ecologica ai fini dello sviluppo e della gestione di processi complessi nell'ambito della transizione ecologica ed energetica o della tutela del territorio o della biodiversità o dello sviluppo dell'economia circolare.

Il Decreto 121/2021 convertito con la legge del 9 novembre 2021 n. 156

Si segnala infine che è stata approvata con Legge 9 novembre 2021, n. 156 la conversione del d.l. 10 settembre 2021, n. 121, c.d. DL Infrastrutture. In particolare, si prevede:

- per il sistema stradale e autostradale, *inter alia* l'introduzione di disposizioni finalizzate ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture autostradali e degli interventi di manutenzione straordinaria, e a promuovere l'innovazione tecnologica e la sostenibilità delle infrastrutture della A22, con la possibilità di procedere all'affidamento della nuova concessione mediante il ricorso al *project financing*;
- per la gestione delle autostrade statali a pedaggio in regime di concessione mediante affidamenti *in house*, la costituzione di una nuova società, interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze e soggetta al controllo analogo del Mims, a cui sono pertanto trasferite le funzioni e le attività attribuite dalle vigenti disposizioni ad Anas S.p.A. e che può stipulare anche in deroga alla disciplina in materia di contratti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016;
- per la celere attuazione degli interventi del PNRR, la possibilità per le amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001 di avvalersi di CDP S.p.A. e di sue società direttamente o indirettamente controllate per attività di assistenza e supporto tecnico-operativo per la gestione di fondi e attività ad esse connesse, strumentali o accessorie.

Si segnala infine che sono in corso di pubblicazione da parte ciascun Ministero competente i relativi bandi e avvisi a valere sulle risorse del PNRR, destinati a regioni, comuni, enti pubblici e soggetti pubblici o privati.

Il presente documento viene consegnato esclusivamente per fini divulgativi. Per ogni ulteriore chiarimento e/o approfondimento non esitate a contattarci.

Reti, Energia e Infrastrutture

Valentina Canalini valentina.canalini@gpblex.it

Sofia Gentiloni Silveri sofia.gentiloni@gpblex.it

DISCLAIMER

This publication is provided by Gatti Pavesi Bianchi Ludovici studio legale associato and has been duly and professionally drafted. However, the information contained therein is not a legal advice and cannot be considered as such. Gatti Pavesi Bianchi Ludovici studio legale associato cannot accept any liability for the consequences of making use of this issue without a further cooperation and advice is taken.

The logo for GPBL, consisting of the letters 'GPBL' in a white, serif font on a dark green background.

MILAN - ROME - LONDON

[Home page](#) | [Highlights](#) | [Contacts](#) | [Linkedin](#)

© Copyright Gatti Pavesi Bianchi Ludovici 2021. All rights reserved.