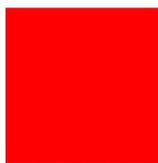


**CGIL**



*Memoria*

## **DECRETO-LEGGE 31 maggio 2021, n. 77**

(nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 3146 di conversione del decreto-legge n. 77 del 2021, recante governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure)

*presso*

Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e VIII (Ambiente) della Camera dei Deputati

Il Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 contiene le misure relative alla Governance del piano nazionale di ripresa e resilienza e di accelerazione e semplificazione delle procedure. Si tratta di un provvedimento di grande complessità, finalizzato a definire la gestione operativa del PNRR e tutti gli strumenti per accelerare e semplificare le procedure per consentire una rapida attuazione dei progetti. Come organizzazione riteniamo che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sia una grande occasione per il nostro Paese per rispondere alla crisi sociale determinata dalla pandemia e per cogliere le sfide economiche legate alla digitalizzazione e alla transizione verde. Per questa ragione crediamo l'accelerazione delle procedure, le tante deroghe e la concentrazione delle funzioni non possano significare deregolazione o meno partecipazione o allentamento dei controlli. In particolare, crediamo che il confronto preventivo e la partecipazione rappresentino la preconditione per garantire coesione e controllo sociale oltre che condivisione.

Per quanto riguarda la nostra memoria ci concentreremo solo su alcuni punti che riteniamo prioritari. I temi che intendiamo affrontare sono:

- la Governance del Piano e il ruolo delle organizzazioni sindacali
- le accelerazioni e semplificazioni sul versante ambientale e digitale
- procedure speciali per alcuni progetti del PNRR e contratti pubblici
- la clausola occupazionale e parità di genere
- mezzogiorno e perequazione infrastrutturale
- la governance della ricerca.

## La Governance per il PNRR

Il processo di partecipazione e di consultazione delle parti sociali descritto nel DL 77/2021 appare gravemente insufficiente. È il medesimo giudizio che unitariamente avevamo dato come Cgil, Cisl e Uil alla fase di predisposizione del Piano soprattutto in relazione a quanto previsto dal Regolamento Europeo 2021/241 del Parlamento e del Consiglio che all'articolo 18, comma 4 lettera q) stabilisce che per la preparazione e l'attuazione del PNRR deve essere previsto un processo di consultazione delle parti sociali. Come descritto nel **documento unitario** sulla Governance inviato al Presidente del Consiglio dei ministri il 13 maggio scorso e che alleghiamo a questa audizione *“la condivisione e la partecipazione degli attori economici e sociali, nazionali e locali, concorre a tutelare l'interesse generale. Per questo è fondamentale definire un modello di governance del PNRR partecipata, finalizzata al confronto, alla partecipazione e alla negoziazione.”*

In particolare, l'articolo 2 che disciplina la Cabina di regia preposta all'indirizzo, impulso e coordinamento della fase attuativa del Piano nazionale di ripresa e resilienza, prevede la mera possibilità di essere invitati in ragione della materia trattata, per i rappresentanti del "partenariato economico e sociale" e questo nonostante la gran parte delle riforme e degli investimenti abbia rilevanti effetti diretti e indiretti sul lavoro e che necessiterebbero quindi di un confronto specifico e preventivo. Una scelta che non trova eguali neppure a verificare quanto previsto dai Piani nazionali dei più grandi paesi, ad esempio Francia, Spagna e Germania<sup>1</sup>.

La scelta di concentrare il processo di governance a livello centrale è condivisa dalla nostra Organizzazione ma, come abbiamo sempre affermato, **deve essere bilanciata da**

---

<sup>1</sup> *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía española* : “È stato creato uno specifico tavolo di dialogo sociale per spiegare, consultare e migliorare canalizzare la partecipazione degli agenti sociali (sindacati e datori di lavoro), al fine di progettazione ed esecuzione del Piano da parte dei diversi dipartimenti ministeriali.”

*France Relance* : “Inoltre, la prima bozza del PNRR contenente i moduli inviati informalmente alla Commissione Europea è stato inviato il 23 dicembre ai membri del CDSEI. Il CDSEI, un comitato consultivo posto del Ministro incaricato dei rapporti di lavoro, è il luogo di dialogo con le parti sociali sul Dimensione europea e internazionale delle questioni sociali. CDSEI è composto da otto membri permanenti in rappresentanza dei lavoratori e otto membri in rappresentanza dei datori di lavoro. Il CDSEI è stato nuovamente consultato il 5 febbraio per discutere gli elementi del PNRR già trasmessi e forniscono un aggiornamento generale dello stato. I contributi scritti dei partner sociali saranno comunicati alla Commissione Europea”.

*Germany Recovery and Resilience Plan* : “Le parti sociali sono importanti punti di contatto per il governo federale per quanto riguarda il quadro condizioni e investimenti che garantiscono posti di lavoro. Quindi le parti sociali, in particolare, sono state coinvolte redigere il GRRP, in conformità con la raccomandazione della Commissione Europea.... Il governo federale consulta le parti sociali durante la redazione della relazione economica annuale, comprensiva del PNR. Le misure del Piano di ripresa e resilienza possono essere discusse anche in future consultazioni, tra le altre cose. Al Consiglio nazionale per la produttività (*Nationaler Produktivitätsausschuss*) verrà chiesto una (ex ante /ex post) valutazione. Il Ministero Federale delle Finanze, il Ministero Federale del lavoro e degli affari sociali, il Ministero federale per l'economia e l'energia, e la Cancelleria, insieme alla Bundesbank tedesca, tengono discussioni a livello nazionale con i partner sociali (rappresentati da BDA, BDI, DGB e verdi) sulle attuali questioni di politica economica e fiscale, e discutere le tendenze della produttività con il National Consiglio di produttività”.

**strumenti efficaci ed adeguati di partecipazione e di confronto preventivo.** Per questa ragione chiediamo che all'**articolo 2** sia previsto che, in caso di riforme di contesto, abilitanti e di accompagnamento che hanno una ricaduta diretta o indiretta sul lavoro, la Cabina di Regia si confronti preventivamente con le parti sociali maggiormente rappresentative. Analogamente venga previsto uno specifico livello di confronto sui progetti di investimento, diretto ed indiretto, di interesse delle parti sociali.

Inoltre, poiché la Governance centralizzata prevede che l'attuazione sia incardinata presso ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel Piano (articolo 8 *Attuazione degli interventi del PNRR*), a questo livello devono essere previsti tavoli di settore finalizzati e continui con le parti sociali maggiormente rappresentative sui progetti di investimento e sulle ricadute economiche e sociali sulle filiere produttive ed industriali e sulle riforme settoriali.

Infine, l'**articolo 9 prevede che la "realizzazione operativa" degli interventi previsti dal PNRR spetti alle Regioni e agli enti locali**, sulla base delle loro specifiche competenze istituzionali o della titolarità degli interventi. Secondo una stima quasi un terzo delle risorse del PNRR saranno destinati ai livelli territoriali, una cifra quindi molto consistente. Le scelte definite a livello territoriale costituiranno una vera e propria definizione delle scelte di sviluppo e programmazione. A questo livello non sono previste strutture di partecipazione, neppure in analogia con quanto avviene già per i Fondi strutturali europei a livello regionale. Per questo pensiamo che occorre integrare questa mancanza con la previsione di tavoli territoriali per un confronto preventivo sull'attuazione delle linee di investimento.

Il **Tavolo permanente** per il partenariato economico, sociale e territoriale previsto dall'**articolo 3**, alla luce di quanto sopra descritto, pur essendo importante e "molto consistente" in termini di partecipazione (parti sociali; Governo; Regioni, Enti locali e dei rispettivi organismi associativi; categorie produttive e sociali; sistema dell'università e della ricerca scientifica; società civile), ci sembra che svolga altro ruolo e che abbia altre finalità non assimilabili a un'idea strutturata di partecipazione, bensì di sola consultazione.

È evidente, inoltre, che il PNRR costituirà almeno per i prossimi sei anni un fortissimo strumento di condizionamento delle politiche ordinarie, le quali saranno per gran parte caratterizzate dalla complementarità e dalla sinergia con gli obiettivi del PNRR. Per queste ragioni riteniamo necessario che il modello organizzativo nella sua dimensione multilivello della gestione e attuazione del Piano, definisca un modello di relazioni sindacali e, quindi, di partecipazione, confronto e negoziazione con le rappresentanze sindacali maggiormente rappresentative che, proprio per le caratteristiche di confederalità, ed essendo portatrici di interessi generali, costituiscono garanzia per la

tutela dei lavoratori e delle lavoratrici, dei giovani e degli anziani e per la coesione sociale, nell'interesse del Paese.

### Controlli e legalità

Non si può non rilevare che mettere mano a procedure e gestione senza determinare condizioni stringenti di condivisione e di controllo sociale può rivelarsi rischioso sia sul piano della qualità degli obiettivi generali definiti dal PNRR, dal Piano nazionale degli investimenti complementari e dal PNIEC 2030, che su quello della legalità, tema che appare nel quadro dell'articolato sottostimato nella sua problematicità.

Quest'ultimo è un aspetto tanto complesso quanto determinante per la realizzazione ottimale dei progetti di investimento indicati. Corruzione e criminalità organizzata sono fenomeni che si intrecciano e si alimentano vicendevolmente e rappresentano un fattore strutturale della crisi del nostro Paese. La prima vera semplificazione dovrebbe essere costituita da un rafforzamento non formalistico delle attività di controllo e prevenzione, costruendo un meccanismo di intervento più efficiente, fondato sulla netta distinzione delle funzioni di controllato e controllore, mirato a verificare che le modalità di spesa non violino i criteri di efficienza e trasparenza che sottendono la realizzazione degli obiettivi degli investimenti. Trasparenza nelle decisioni, interoperabilità dei dati, massima pubblicizzazione delle informazioni, sono alcuni elementi che dovrebbero essere garantiti a tutela dell'interesse collettivo. La funzione dell'ANAC dovrebbe essere centrale, dettagliata, potenziata, rinnovata, nel solco della positiva esperienza realizzata, ad esempio, in occasione dell'Expo di Milano. Appare, purtroppo, depotenziata.

### Coordinamento con la programmazione europea 21-27 e problematiche affidamento in house

Segnaliamo l'assenza di riferimenti alle modalità con cui ci si raccorderà con le funzioni di coinvolgimento del partenariato regolamentate nel quadro di attuazione delle politiche di coesione finanziate dai Fondi Strutturali (Codice di condotta, Regolamenti europei). Da segnalare inoltre che nel Decreto al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale di cui all'art. 3 viene attribuita soltanto una funzione consultiva, mentre nel nuovo ciclo programmatorio 2021-2027 al partenariato è stato riconosciuto un ruolo deliberativo in ogni Programma Operativo nazionale e regionale.

Non intervenire su questi punti, non favorire un approccio integrato e attivo della funzione delle parti economiche e sociali aprirebbe una contraddizione rispetto agli orientamenti maturati in sede europea. A riguardo non è sufficiente l'unico riferimento ai cicli di programmazione nazionale e comunitaria 2014-2020 e 2021-2027 fatto

all'**articolo 10**, in cui, rispetto all'introduzione di misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici, si prevede che le amministrazioni possano avvalersi del supporto tecnico-operativo di società *in house* qualificate sulla base di apposite convenzioni sia per il PNRR, sia per i Fondi strutturali. Anche questa possibilità va ulteriormente approfondita e inserita in un approccio che sistematizzi una governance di raccordo tra PNRR e Fondi strutturali, non limitandosi a normare alcuni aspetti molto specifici.

A tal proposito sottolineiamo che appare problematica la definizione delle condizioni per gli affidamenti *in house* con riferimento esclusivamente all'oggetto ed al valore della prestazione e non più all'impatto sociale complessivo come da art. 192 del Codice Appalti. Inoltre, si fa esplicito riferimento come parametro economico ai prezzi Consip. Complessivamente tale norma, anche se non sembra incidere sul complesso della efficacia della attuale formulazione dell'art. 192, conferma le nostre preoccupazioni circa la volontà di procedere ad un sostanziale smantellamento degli affidamenti *in house* che insieme alla reiterazione delle norme contenute nell'articolo 177 rischia di mettere in discussione gli assetti delle public utility non solo dal versante proprietario ma anche da quello della organizzazione produttiva. Appare quindi necessario modificare questo articolo e superare definitivamente utilizzando questo veicolo legislativo l'attuale disciplina dell'articolo 177.

## **Transizione ecologica e velocizzazione del procedimento ambientale e paesaggistico**

Il Decreto-legge 77/21 contiene una serie di interventi finalizzati alla semplificazione e accelerazione delle procedure per garantire la transizione ambientale attraverso la riduzione dei tempi di attraversamento e il potenziamento di alcune strutture.

In premessa rileviamo che sarebbe molto utile un processo di riorganizzazione nazionale delle troppe competenze regionali in materia di politiche energetiche. Inoltre, l'attuale situazione nella procedura autorizzativa per le FER sta determinando difficoltà ed incertezze che si riflettono sulla fiducia degli investitori al punto che, dagli ultimi dati del GSE, risulta che, a fronte degli 8 GW di FER autorizzabili, la media autorizzata è stata di soli 0,8 GW e anche l'ultima asta per l'eolico ha visto offerte pari a solo il 12% della potenza installabile a gara. È quindi ovvio che, stante l'attuale situazione, sia necessario non solo sveltire ma anche razionalizzare e riorganizzare le prassi autorizzative al fine di dare certezze agli investitori e rendere così effettivamente realizzabili gli obiettivi di potenza installata da FER previsti dal PNRR. In questo quadro le modifiche normative previste, seppur ancora insufficienti, vanno nella giusta direzione.

Esprimiamo una valutazione sostanzialmente favorevole in relazione alla modifica e implementazione della Commissione tecnica VIA per i progetti PNRR e PNIEC di cui all'**articolo 17**.

Al contrario sottolineiamo una serie di criticità per quanto riguarda l'**articolo 18 (Opere e infrastrutture strategiche per la realizzazione del PNRR e PNIEC)**. L'articolo abroga il comma 2-bis dell'articolo 7-bis del D.Lgs 152/2006 che prevedeva l'individuazione, tramite decreti da aggiornare con cadenza semestrale, delle tipologie di progetti ed opere necessarie per l'attuazione del PNIEC e delle aree non idonee alla realizzazione di tali progetti o opere, tenendo conto delle caratteristiche del territorio, sociali, industriali, urbanistiche, paesaggistiche e morfologiche e delle aree sia a terra che a mare caratterizzate dalla presenza di siti di interesse nazionale da bonificare ovvero limitrofe, con particolare riferimento all'assetto idrogeologico e alle vigenti pianificazioni, da sottoporre a verifica di assoggettabilità a VIA o a VIA in sede statale. Nella nuova formulazione non è più prevista l'individuazione delle aree non idonee ed invece si stabilisce che tutte le opere, gli impianti e le infrastrutture necessarie alla realizzazione dei progetti strategici per la transizione energetica inclusi nel PNRR ed al raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNIEC e le opere connesse, come individuati nell'**Allegato 1-bis**, costituiscono interventi di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti.

L'allegato a cui si fa riferimento non è un elenco di opere o progetti ma di tipologie di interventi sostanzialmente omnicomprensivo, senza dare la necessaria priorità a progetti che siano coerenti con gli obiettivi di decarbonizzazione.

Sottolineiamo che riprende lo schema a suo tempo definito nella Legge Obiettivo, senza selezione rispetto agli stessi parametri europei (*Do No Significant Harm*) e tutto ciò avviene facendo riferimento ad un PNIEC non allineato con i nuovi obiettivi europei e che dovrà essere rivisto. Viene abrogato anche il comma 2-ter, che prevedeva che l'individuazione delle aree non idonee tenesse conto anche delle esigenze di mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici, di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici e del suolo, e dei suoli degradati le cui funzioni ecosistemiche risultano pregiudicate in modo irreversibile e definitivo. Non viene abrogato il comma 2-quater che prevede che per la realizzazione delle opere previste dal PNRR e dal PNIEC occorre privilegiare, ove possibile, l'utilizzo di superfici di strutture edificate, comprese le piattaforme petrolifere in disuso.

Ulteriore valutazione critica riguarda l'istituzione di una **Soprintendenza speciale per il PNRR di cui all'articolo 29**, un ufficio centrale che resterà in funzione fino al 31 dicembre 2026. Un ufficio, quindi, in tutto e per tutto legato all'attuazione del Piano con l'obiettivo primario di velocizzare le fasi di attuazione. Nell'articolo è prevista la gestione diretta di interventi in attuazione del PNRR sottoposti a valutazione di impatto

ambientale o che rientrino nella competenza territoriale di almeno due uffici periferici del Ministero. Inoltre, è previsto, “in caso di necessità” il potere di evocazione e sostituzione nei confronti della sovrintendenza ABAP.

I casi di necessità a cui si fa riferimento nel testo non sono specificati e ciò presuppone un ampio potere discrezionale nella valutazione. Si prefigura così un potere gestionale straordinario e sostitutivo quasi esclusivo nei confronti del sistema delle Soprintendenze e si opera, di fatto, un commissariamento delle stesse in una fase delicata e importante per lo sviluppo del nostro Paese, quale quella che riguarda l’attuazione del Piano. Non è il patrimonio artistico e culturale del Paese, la cui tutela costituisce la funzione principale delle Soprintendenze, che ostacola la semplificazione delle procedure e la realizzazione delle opere. Il vero ostacolo sta assai spesso nella scarsa qualità dei progetti relativi alle opere e nelle tante varianti in corso di opera. Le Soprintendenze, invece, sono state gravate da anni da una notevole carenza di personale. Si deve aggiungere che l’istituzione di questo nuovo ufficio risulta essere una evidente duplicazione funzionale di attività e compiti già istituzionalmente affidati ad altri soggetti, come ad esempio il potere di avocazione di procedimenti da parte della Direzione Generale ABAP in caso di comprovate inadempienze degli uffici periferici. Ciò che si prefigura è la marginalizzazione delle Soprintendenze nel processo decisionale mantenendo, apparentemente, intatti ruolo e funzioni. Non vi è traccia, invece, di misure organizzative finalizzate al potenziamento del Ministero della Cultura e delle Soprintendenze né di un piano di assunzioni che risolva l’annoso problema della carenza di personale. Semplificazione e snellimento delle procedure sono il frutto, infatti, di una politica straordinaria per l’occupazione e per un rafforzamento dei servizi anche attraverso l’utilizzo delle nuove tecnologie.

Per quanto riguarda la **semplificazione per gli impianti di accumulo e fotovoltaici di cui agli articoli 31 e 32**, rileviamo che il comma 3 dell’art. 31 è abbastanza “misterioso” in quanto fa riferimento ad un emanando (entro il 20 giugno) DPCM di concerto con MTE e MIMS in attuazione L. 76/20 (art.60 comma 6) per individuare le opere e le infrastrutture necessarie al phase out del carbone in Sardegna. Il comma 7 sostituisce la tabella di cui all’allegato art 12 D.Lgs 387/2003 con la tabella di cui allegato 2 presente decreto che in sostanza eleva la soglia per la disciplina semplificata per attivazione/manutenzione degli impianti FER per i quali non è previsto il rilascio di alcuna autorizzazione (in particolare viene elevata solo la soglia per il fotovoltaico da 20 KW a 50 KW) mentre forse andrebbero modificate al rialzo anche le soglie per le restanti rinnovabili. Non c’è nessun riferimento alla necessità di evitare il consumo di suolo e quindi di dare precedenza all’utilizzo di aree dismesse e degradate e/o ai tetti.

L’**articolo 33** interviene con misure di **semplificazione in materia di incentivi per**

**P'efficienza energetica e rigenerazione urbana.** Gli interventi relativi all'eliminazione delle barriere architettoniche rimangono sempre interventi "trainati" ma si prevede che possano essere eseguiti congiuntamente, oltre agli interventi di efficientamento energetico di cui al comma 1 lett. a), b), c) art. 119 del DL 34/2020, anche a quelli antisismici di cui al comma 4 art. 119 del DL 34/2020, e per interventi effettuati in favore di persone di età superiore a sessantacinque anni.

Per questa tipologia di intervento la detrazione fiscale del 110% dovrebbe essere consentita anche in assenza della realizzazione di interventi trainanti, così come per l'installazione di pannelli fotovoltaici e sistemi di accumulo e di colonnine di ricarica, in ragione della loro importante finalità nel rispondere al diritto all'accessibilità e per il contributo all'azione per il clima. È una norma sicuramente positiva da collegare maggiormente alle misure del PNRR Missione 5, Componente 2 per gli interventi finalizzati al sostegno all'abitare, l'assistenza domiciliare per le persone anziane e non autosufficienti. Vengono semplificate le procedure per l'accesso al Superbonus, prevedendo che gli interventi soggetti a detrazione al 110%, con esclusione di quelli comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici, costituiscono manutenzione straordinaria e sono realizzabili mediante comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), senza l'attestazione dello stato legittimo di cui al DPR 380/2001, che ha mostrato difficoltà nell'accertamento, soprattutto per gli immobili realizzati quando non c'era obbligo di titolo abilitativo. La decadenza del beneficio fiscale opera esclusivamente nei seguenti casi: a) mancata presentazione della CILA; b) interventi realizzati in difformità dalla CILA; c) assenza dell'attestazione dei dati di cui al secondo periodo; d) non corrispondenza al vero delle attestazioni. Si specifica che "resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento".

Questa semplificazione desta non poche perplessità. Supera il problema della conformità iniziale e definisce i limiti di decadenza del beneficio, ma stante che la CILA dovrà rappresentare lo stato dei luoghi, dovranno essere rappresentate anche difformità e abusi presenti, il che può portare al diniego della CILA da parte del Comune, a sanzioni per le eventuali difformità, compresa la sospensione dei lavori o la demolizione degli abusi, con ordinanze e provvedimenti anche successivi su interventi già avviati. Peraltro, se, come si legge, ci si riferisce "agli interventi di cui al presente articolo", cioè il 119 del DL 34/2020, questo contempla anche il Sisma-bonus, e gli accertamenti si renderebbero quanto mai necessari perché inerenti alla sicurezza sismica dell'edificio. Con ogni probabilità i professionisti incaricati di redigere la CILA saranno comunque portati ad effettuare le verifiche di conformità. L'intervento legislativo, che porta a riconoscere l'abuso, seppure con la possibilità di ignorarlo da parte del professionista, ma comunque positivamente a non legittimarlo, non sembra risolutivo nell'obiettivo di far decollare il

nuovo incentivo.

Infine, la norma estende alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale la possibilità di avvalersi dell'agevolazione fiscale per gli interventi realizzati su immobili rientranti nelle categorie catastali B/1, B/2 e D/4 (ad esempio: ospedali, case di cura e conventi) e ne determina il limite di spesa per le singole unità immobiliari. Possono fruire della detrazione i soggetti che svolgano attività di prestazione di servizi sociosanitari e assistenziali e i cui membri del consiglio di amministrazione non percepiscano alcun compenso o indennità di carica. Ci sembra che così facendo si potrebbe essere problematica in quanto sembra favorire gli Enti con Immobili e quindi strutture di grandi dimensioni, senza prevedere alcun vincolo di riconversione per strutture più piccole e inserite in contesti urbani, al fine di favorire la riqualificazione e la riorganizzazione delle strutture esistenti e prevedere modalità residenziali in nuclei inseriti nel tessuto urbano e quindi parte integrante della comunità.

Il Decreto-legge prevede **all'articolo 37** una serie di norme per semplificare il processo di **riconversione dei siti industriali al fine di accelerare le procedure di bonifica dei siti contaminati** per realizzare quanto definito nel PNRR. Si prevede bonifica e rimessa in sicurezza anche dei terreni agricoli non attivi. Con un processo di decontaminazione stabilito in funzione all'utilizzo futuro. Si aggiunge il comma 7-bis all'art. 242 del T.U. ambiente stabilisce la possibilità di certificare l'avvenuta bonifica dei terreni (suolo, sottosuolo materiali di riporto), anche se la falda acquifera ancora non lo è (stralcio). Resta fermo l'obbligo di raggiungere tutti gli obiettivi di bonifica. Possiamo solo ipotizzare che ciò sia possibile per anticipare l'utilizzo di quei terreni per finalità che non ricomprendono l'utilizzo della falda acquifera per uso "civile" o agricolo. Il comma 1, lettera c) consente, modificando l'art. 242-ter del D.Lgs 152/2006, di realizzare i progetti del PNRR nei siti oggetto di bonifica (anche se non ancora certificati come bonificati), compresi i SIN, seppure a condizione che siano realizzati senza pregiudicare o interferire con l'esecuzione della bonifica e senza determinare rischi per la salute dei lavoratori e degli altri fruitori dell'area, perché la realizzazione dei progetti ritarderebbe il risanamento ambientale.

In generale sottolineiamo tre aspetti: il primo che sarebbe opportuno riordinare tutti gli interventi sulle bonifiche soprattutto se relative in siti industriali e/o in aree di crisi complessa o non complessa in un quadro regolatorio più efficace e specifico; secondariamente che non è a nostro parere adeguatamente considerato nel PNRR anche da punto di vista delle risorse dedicate il tema della riconversione green di tali aree; infine esiste un vulnus di partecipazione delle rappresentanze dei lavoratori in particolare nelle aree di crisi complessa che sono anche Siti di interesse nazionale.

Sui temi legati **all'economia circolare insistono in particolare gli articoli 34 e 35.**

L'articolo 34 modifica la disciplina per il riconoscimento della qualifica di fine rifiuto (EoW) di cui all'art. 184-ter del D.lgs 152/2006.

Con la nuova formulazione, l'autorizzazione End of Waste sarà rilasciata previo parere obbligatorio dell'ISPRA o dell'ARPA e viene abrogata la disposizione che regolamentava l'armonizzazione, l'efficacia e l'omogeneità dei controlli. Le modifiche introdotte che dovrebbero puntare a semplificare la procedura autorizzativa aggiungono un passaggio obbligatorio e potrebbero ulteriormente complicare il processo autorizzativo, oltretutto divari fra le Regioni. L'articolo 35 semplifica l'utilizzo del CSS combustibile negli impianti non autorizzati al coinceinerimento (es. Cementifici, centrali elettriche), senza aggiornamento del procedimento di AIA. Questo obiettivo è in contraddizione con i principi sulla gerarchia dei rifiuti europei e arreca danno all'obiettivo ambientale europeo dell'economia circolare.

## **Transizione digitale**

**Gli articoli 38, 39, 41 e 43 ineriscono procedure di semplificazione in tema di interoperabilità dei dati e riforma CAD.**

Si pone il tema per le misure per la diffusione delle comunicazioni digitali delle PA e divario digitale (articolo 38) dell'intermediazione digitale in particolare per l'identità digitale SPID, che non viene identificata in soggetti pubblici.

L'**articolo 39** poi contiene norme di **semplificazione procedurale relative all'ANPR - Anagrafe nazionale della popolazione residente** (comma 1), l'eliminazione degli accordi quadro tra PA detentrici di dati per garantirne la fruizione (comma 2) con l'estensione dell'ambito di operatività della Piattaforma digitale nazionale dati (PDND) a nuove banche dati (Anagrafe nazionale abilitati alla guida- ISEE- Anagrafe nazionale numeri civici e strade urbane e all'indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche). Questo incremento di dati interoperabili potrebbe incidere relativamente, fermi gli altri elementi, nel rafforzamento della lotta all'evasione. Le banche dati dell'Agenzia delle Entrate, infatti, già facevano parte del sistema PDND fin dalla sua nascita. Il motivo del mancato utilizzo dei dati a scopo di profilazione è la mancanza di procedure che, a parere dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, siano sufficientemente rispettose della privacy. Il problema continuerà a non riguardare la scarsità di informazioni presenti nelle banche dati (comunque positivamente arricchite dal DL) quanto l'impossibilità di utilizzarle in tutte le loro potenzialità, essendo esse relegate alla sola ricerca di prove nei casi segnalati dalle indagini tradizionali.

L'**articolo 40** riduce da 6 a 3 mesi i tempi relativi ai procedimenti di autorizzazione per

L'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica previsti dal D.Lgs 1 agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche) e introduce procedure speciali, anche ridimensionando il raggio di interdizione delle soprintendenze. La “comunicazione” sostituisce la “denuncia” di attività e “l’istanza ha valenza di istanza unica effettuata per tutti i profili connessi agli interventi e per tutte le amministrazioni o enti comunque coinvolti nel procedimento. Il soggetto richiedente dà notizia della presentazione dell’istanza a tutte le amministrazioni o enti coinvolti nel procedimento”.

Nel caso in cui per l’installazione dell’infrastruttura siano necessari più provvedimenti, autorizzazioni, atti di concessione, etc., il responsabile del procedimento convoca una conferenza dei servizi che entro 5 giorni dalla presentazione dell’istanza. La determinazione positiva della conferenza sostituisce ad ogni effetto tutti i provvedimenti e le autorizzazioni necessarie e vale anche come dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori. L’eventuale dissenso di un’amministrazione preposta alla tutela ambientale o dei beni culturali deve essere «congruamente motivato». Scatta comunque il silenzio assenso dopo 90 giorni.

Un'altra novità riguarda la possibilità di ricorrere alla tecnica della «micro» trincea e della «mini» trincea per gli scavi relativi alla posa in opera di infrastrutture a banda ultra larga senza le preventive autorizzazioni. Superando quanto previsto dal D.Lgs 15 febbraio 2016, n. 33 (Attuazione della direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell’installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità), l’operatore di rete dovrà semplicemente comunicare, con un preavviso di almeno quindici giorni, l’inizio dei lavori alla soprintendenza allegando la documentazione cartografica del tracciato e, se sono interessati i centri storici, un elaborato tecnico con le modalità di risistemazione degli spazi. Esprimiamo un valutazione sostanzialmente favorevole in relazione alla accelerazione dei tempi e alla semplificazione delle norme utili per la realizzazione delle reti a banda ultra larga fisse e mobili. Si tratta di interventi che, se correttamente applicati, aiuteranno a colmare i ritardi della diffusione delle reti a banda ultralarga, portando beneficio soprattutto alle cosiddette “aree bianche”, oggi particolarmente penalizzate.

L’articolo 41 prevede l’individuazione di una **responsabilità dirigenziale e disciplinare e conseguente irrogazione da parte di AGID** di sanzioni pecuniarie e l’esercizio del potere sostitutivo nei confronti della PA inadempiente. Si tratta di un regime sanzionatorio attivato da un soggetto esterno (AGID) che segnala la violazione agli uffici competenti che dovrebbero adottare un provvedimento nei confronti del dirigente responsabile con relativa decurtazione della retribuzione di risultato. Inutile dire che si tratti di una violazione dell’autonomia negoziale delle parti, l’ennesima da parte di

una norma di legge. Ma è importante sottolineare come, per gran parte degli Enti, dove non esiste nemmeno la dirigenza (questo farebbe presupporre il rischio di sanzione per dipendenti non dirigenti, ma titolari di responsabilità), il ritardo della transizione digitale è evidentemente frutto di una oggettiva carenza di personale e di competenze.

L'individuazione di un commissario ad acta nella fattispecie in oggetto risulta poi inadeguato, in considerazione che trattasi di figura riconducibile al ruolo ed alla funzione di ausiliario del giudice, di norma nominata dal giudice amministrativo per emanazione di un provvedimento conforme ad una sentenza. Non è dunque neppure individuabile come organo straordinario della PA e dunque non pare possibile un trasferimento dei poteri dalla Amministrazione al commissario.

## **Procedure speciali per alcuni progetti del PNRR e contratti pubblici**

Il tema degli **appalti pubblici** è affrontato, in particolare, negli **articoli dal 44 al 53**. Questi intervengono sulle procedure di opere complesse o di rilevante impatto; sulla funzionalità del Consiglio superiore dei lavori pubblici; sulla disciplina del dibattito pubblico; in materia di affidamento dei contratti pubblici del PNRR e del PNC, comprese le pari opportunità generazionali e di genere; in termini di modifiche alla disciplina del subappalto; di semplificazione in materia di esecuzione dei contratti pubblici del PNRR e del PNC; di acquisti di beni e servizi informatici strumentali per il PNRR e di procedure di e-procurement; di modifica del decreto-legge 76 del 2020 e del DL 32/2019.

Questo insieme di disposizioni rappresenta la prima tappa di un percorso che determinerà la riforma del Codice degli appalti, attraverso la presentazione della legge di delega da parte del Governo entro la fine del 2021 da sottoporre all'approvazione del Parlamento e, nei mesi successivi del 2022, con l'emanazione dei decreti legislativi. Si tratta di un aspetto essenziale per la ripresa economica del Paese, intorno al quale forti sono le spinte alla disarticolazione del Codice dei Contratti e ad una vera e propria deregolamentazione del sistema degli appalti pubblici.

Con la cancellazione del **massimo ribasso e con l'introduzione dei trattamenti economici e contrattuali per i lavoratori in subappalto non inferiori a quelli previsti per i lavoratori dell'impresa appaltante**, l'iniziativa sindacale ha prodotto un primo risultato e segnato con chiarezza la via della prospettiva riformatrice **che va preservata nel passaggio parlamentare**.

In **fase di conversione** occorre introdurre altre modifiche:

- per limitare l'innalzamento delle soglie per gli affidamenti diretti e per ridurre le

procedure di gara straordinarie senza bando;

- al già menzionato ridimensionamento del ruolo di controllo dell'Anac, prevedendone invece un rafforzamento;
- alla necessità di una riduzione drastica del numero delle stazioni appaltanti, della loro adeguata qualificazione e dotandole del necessario personale tecnico.

Bisogna, poi, procedere celermente alla dotazione del fascicolo virtuale dell'operatore economico presso la banca nazionale dei contratti pubblici dell'ANAC.

Occorre, infine, porre un limite alle procedure di commissariamento delle opere se non si vuole svuotare di fatto l'applicazione del Codice degli Appalti.

**Sottolineiamo negativamente**, inoltre, la riduzione drastica della durata del dibattito pubblico prevista dall'**articolo 46** che taglia i tempi da 120 giorni a 30 rendendo quindi di fatto difficilissimo adire questo istituto e la previsione di cui all'**articolo 44** che propone di effettuare la procedura di impatto ambientale sul progetto di fattibilità tecnica ed economica e non più sul progetto definitivo. Si recupera cioè il modello della legge 443/2001 (cosiddetta "Legge Obiettivo") che possiamo proprio alla luce degli effetti determinati considerare fallimentare.

## **Parità di genere e clausola occupazionale**

Il perseguimento della parità di genere è essenziale per invertire il trend occupazionale che vede le donne italiane emarginate dal mondo del lavoro sia in termini quantitativi che qualitativi, segregate in professioni a bassa retribuzione, basso riconoscimento sociale e alta precarietà. Per questo, ci appare come generale e stridente elemento di criticità nel Decreto-legge 77/21, la mancata previsione dell'obiettivo della parità di genere nella governance a tutti i livelli, nella composizione di strutture e organismi temporanei o permanenti e nel reclutamento di esperti, tecnici e professionisti. Criticità che emerge chiaramente all'**articolo 45** "Disposizioni urgenti in materia di funzionalità del Consiglio Superiore dei lavori pubblici" laddove nel definire la composizione del comitato speciale presieduto dal presidente del Consiglio, si indicano la provenienza e i requisiti dei 28 membri, ma non si fa alcun accenno all'obiettivo della parità di genere cui, se non altro, puntare. Riteniamo pertanto fondamentale prevedere l'introduzione del criterio della parità di genere nella composizione di tutti gli organismi e strutture, temporanee e non, previste del Decreto legge.

Entrando nel merito delle misure previste per promuovere la parità di genere, e in particolare con riferimento all'**articolo 47** (Pari opportunità, generazionali e di genere, nei contratti pubblici PNRR e PNC) esprimiamo apprezzamento per l'introduzione al

comma 5 lettera a) di previsioni che ampliano la portata e rafforzano quindi il conseguimento degli obiettivi previsti dalla legge 125 del 1991 di promozione e realizzazione della parità uomo/donna nel lavoro. Rileviamo che - nel considerare importante la promozione dell'occupazione femminile e giovanile così come prevista dall'art. 47 attraverso l'individuazione di una percentuale riservata, anche se ancora troppo bassa, sul totale delle nuove assunzioni, bisogna però evidenziare come la mancata distinzione tra giovani e donne possa, al di là dell'intento del legislatore, confermare quei meccanismi discriminatori di selezione che penalizzano l'occupazione femminile, rischiando in questo modo, di favorire il solo incremento nell'occupazione maschile, ancorché giovane, in contrasto con gli obiettivi dichiarati. Si suggerisce pertanto di prevedere espressamente il criterio della proporzionalità tra giovani e donne all'interno delle percentuali occupazionali riservate.

Inoltre, ritenendo funzionali i criteri premiali e le clausole previste dall'articolo 47 comma 4 per favorire le pari opportunità generazionali e di genere, si ritiene strategicamente più utile la puntuale individuazione ex-lege dei casi e delle condizioni straordinarie di eccezione a tali previsioni da parte delle stazioni appaltanti a fronte dell'attuale deroga da motivare ex post, così come attualmente previsto al comma 6.

Infine, appare infine necessario riequilibrare i criteri di penalizzazione/premialità previsti ai commi 4 e 5 per evitare, per esempio, che il dovuto rispetto di una norma dell'ordinamento – vedi comma 4 punto d-, diventi elemento qualificante in sede di gara rispetto alla penalizzazione per il mancato adempimento delle previsioni del comma 3 relative alla consegna della Relazione di genere sulla situazione del personale. Disparità che non trova giustificazione rispetto alle finalità complessive dell'art. 47.

## **Mezzogiorno e perequazioni infrastrutturali**

Sulle ZES, nell'**articolo 57**, le modifiche normative si concentrano ancora una volta solo sulla questione 'commissari' (procedura di nomina, nuove funzioni ad esempio possono assumere quella di stazione appaltante e operare in deroga rispetto alle disposizioni sugli appalti, etc.). Acquista maggiore potere il Ministero del Sud e la Coesione che propone la nomina del Commissario in accordo con la Regione interessata, dal momento che le ZES possono essere istituite solo nelle regioni meno avanzate o in transizione (quelle con PIL pro capite inferiore al 75% della media europea).

Finora le ZES non hanno sortito gli effetti attesi, anche per l'assenza di un loro aggancio ad una strategia di politica industriale, a strumenti di programmazione (ad esempio i Programmi operativi nazionali o regionali) che possano promuoverne l'attuazione in una visione di investimento di sistema. Da questo punto di vista è un piccolo passo in avanti

quanto previsto nel nuovo comma 8-bis, per cui le Regioni devono adeguare la propria programmazione o la riprogrammazione dei Fondi strutturali alle esigenze di funzionamento e sviluppo della ZES, nonché concordare le relative linee strategiche con il Commissario. Il rischio, però, in questa formulazione è che la strategia programmatoria regionale sia piegata alle linee di indirizzo del Commissario, quando dovrebbe essere il contrario.

Infine, l'Agenzia nazionale per la coesione territoriale supporterà le attività dei Commissari, ne garantirà il coordinamento e avrà la responsabilità della pianificazione nazionale degli interventi nelle ZES con il coinvolgimento di proprio personale. Il supporto sarà garantito anche attraverso risorse del PON Governance 2014-2020. Sarebbe necessario definire una sede stabile di confronto del Ministero e dell'Agenzia con le parti sociali. Di impatto significativo l'**articolo 60** che potenzia il ruolo dell'Agenzia per la coesione territoriale in una duplice direzione: sia le funzioni ispettive e di monitoraggio, sia i poteri sostitutivi possono essere esercitati anche dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale, in quanto ministro delegato, attraverso l'Agenzia per la coesione territoriale. Inoltre, l'Agenzia può assumere le funzioni di soggetto attuatore, avvalendosi di una centrale di committenza per realizzare gli interventi. Si renderà necessaria una complessa riorganizzazione dell'Agenzia per perseguire i compiti indicati

L'**articolo 59** (Disposizioni urgenti in materia di perequazione infrastrutturale) novella interamente l'art. 22 della legge 42/2009 Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, già modificata dall'ultima legge di Bilancio (art. 1, comma 815), peggiorandone ulteriormente le disposizioni. Posto il dato indubbiamente positivo di un intervento finanziario di 4,6 miliardi in 11 anni, finalizzato a ridurre i divari infrastrutturali tra le diverse aree del paese, anche infra-regionali, oltre a confermare il timore che tale intervento – già espresso per la legge di Bilancio - sia considerato funzionale ad aprire la strada all'approvazione della legge quadro per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia alle Regioni (la cosiddetta "autonomia differenziata"), rileviamo quanto la modifica introdotta dal decreto 77/2021 ignori – ancor più dell'intervento normativo precedente – la necessità di individuare un metodo perequativo idoneo a garantire diritti e prestazioni uguali per tutti i cittadini e a dare attuazione alla legge 42/2009 e al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione cui la norma originaria si richiamava.

Se già nell'intervento di dicembre scorso la disposizione introdotta non chiariva la modalità e, soprattutto, i criteri con cui sarebbe stata operata la ricognizione, la conseguente individuazione dei deficit e, quindi, la finalità della ripartizione delle risorse, l'articolo novellato non fa nemmeno riferimento a standard di riferimento definiti dai Ministeri competenti per individuare le priorità di intervento che vengono demandate a deliberazione del CIPRESS.

Le modalità con cui sarà effettuata la ricognizione infrastrutturale e saranno individuati gli interventi per il recupero dei divari e le priorità degli stessi in ambiti tanto cruciali (strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche...), in assenza della definizione di quali diritti e prestazioni quelle infrastrutture devono assicurare e quindi a quali standard qualitativi e quantitativi dovrebbero essere legate, pone seri dubbi sulla possibilità che tale intervento possa colmare i gravi divari territoriali al fine di garantire le funzioni fondamentali individuate dalla legge 42/2009 - soprattutto se la ricognizione è demandata al solo Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile.

La disposizione, inoltre, nel prevedere una ricognizione anche delle infrastrutture non di competenza statale, include soggetti pubblici e privati, senza precisare se tale previsione sia in ragione della proprietà dell'infrastruttura o dell'utilizzo della stessa. Trattandosi di una modifica che interviene su una norma transitoria che si iscrive in un percorso, ancora inattuato, di definizione e garanzia dei Livelli Essenziali delle Prestazioni che devono essere assicurate dal sistema pubblico, pare ancor più improprio annoverare nella ricognizione le infrastrutture private.

## **Governance nella Ricerca**

L'**articolo 64** istituisce il Comitato nazionale per la valutazione della ricerca ed altre misure in materia di attività e progetti di ricerca. Con il cambiamento nella denominazione del CNGR in CNVR c'è un cambiamento profondo nella "governance" della ricerca e dei progetti di ricerca. La norma stabilisce che, al fine di gestire i fondi identificati nel PNRR, il CNVR (organismo che "regola la progettazione dei piani di ricerca") sarà per i 2/3 di nomina diretta del Ministro dell'Università e Ricerca. Tale previsione

Si passa da 7 componenti - italiani o stranieri, di elevata qualificazione scientifica internazionale, appartenenti ad una pluralità di aree disciplinari, tra i quali almeno 2 donne e 2 uomini, nominati dal Ministro sulla base di un elenco definito da un comitato - a 15 componenti, così indicati:

- dieci componenti nominati direttamente dal Ministro senza alcuno requisito in ragione dell'urgenza e straordinarietà dell'attuazione del PNRR
- cinque componenti sono designati, uno ciascuno dal Presidente dell'ANVUR, dalla Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI), dalla Consulta dei presidenti degli enti pubblici di ricerca (CONPER), dal Presidente dell'ERC e dal Presidente dell'ESF.

Questo implica che la maggioranza dei componenti del Comitato sono di nomina diretta

del Ministro senza alcuna limitazione, senza la proposizione di un Comitato terzo. Senza cioè quel filtro indispensabile per garantire l'indicazione costituzionale prevista dall'art. 33, in cui si chiarisce che la ricerca deve essere libera da ingerenze politiche.

(17 giugno 2021)

**PARTECIPAZIONE, CONFRONTO E NEGOZIAZIONE  
NELL'AMBITO DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza costituisce lo strumento fondamentale per ridisegnare un Paese diverso, più giusto ed equo, per ridurre le disuguaglianze, per la ripresa della crescita e dello sviluppo, per aumentare l'occupazione, in particolare giovanile e femminile e per ridurre i divari territoriali, non solo tra Nord e Sud, ma anche tra centro e periferie e tra aree urbane ed aree interne, per determinare i processi economici e sociali e per affrontare le trasformazioni della digitalizzazione e della riconversione green. Inoltre, molte delle riforme avranno un impatto diretto sul lavoro, sulla sua organizzazione, tutela e creazione, ed inevitabilmente anche sulla contrattazione.

Siamo di fronte ad una sfida: come coniugare investimenti e riforme in progetti programmati a breve, medio e lungo termine.

Per CGIL CISL e UIL la condivisione e la partecipazione degli attori economici e sociali, nazionali e locali, concorre a tutelare l'interesse generale. Per questo è fondamentale definire un modello di *governance* del PNRR partecipata, finalizzata al confronto, alla partecipazione e alla negoziazione. Le proposte che seguono sono finalizzate all'atto di legge che dovrà determinare il modello organizzativo e di *governance* per i prossimi anni di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

CGIL CISL UIL in vista dell'atto normativo che regolerà il modello di *governance* del Piano, propongono al Governo anche la sottoscrizione di un protocollo d'intesa sulle modalità di coinvolgimento nell'attuazione del PNRR, che dovrà regolamentare i principi, le finalità, le diverse fasi di coinvolgimento tra le Organizzazioni Sindacali e Governo, sulla base delle successive proposte.

Del resto, è lo stesso regolamento europeo che istituisce il “dispositivo per la Ripresa e la resilienza” (Reg. UE 2021/241 del Parlamento e del Consiglio), all'art. 18, lett. q) che stabilisce l'esigenza di un coinvolgimento preventivo dei portatori di interessi nella preparazione del Piano, di un loro coinvolgimento nella attuazione e di un coinvolgimento “in itinere”.

Particolarmente importante appare il coinvolgimento delle Organizzazioni Sindacali, sui temi del lavoro, della resilienza dei sistemi socioeconomici, dell'attuazione dei diritti sociali.

La capacità del Piano di avere un impatto positivo in termini occupazionali e sociali è infatti ai primi posti nella valutazione della Commissione europea, che istituisce un sistema di rating per la valutazione delle proposte di piani per la ripresa e la resilienza nel quale (Reg. 2021/241, considerando nr 42) “i criteri relativi alle raccomandazioni specifiche per Paese, al rafforzamento

*del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della resilienza economica, sociale e istituzionale, e che contribuiscono all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, dovrebbero richiedere il punteggio più alto della valutazione.”*

Occorre, quindi, che nella definizione del modello di governo del Piano il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali sia sostanziale e non formale, non limitato alla mera informazione, ma strutturato e definito con chiarezza nei tempi e nelle modalità, e prevedendo anche confronti rafforzati e di negoziazione.

Il modello di confronto serve anche per agevolare l'implementazione del PNRR, e concorrere alla definizione delle scelte attraverso la condivisione delle priorità, delle operazioni di attivazione e regolazione degli investimenti, del percorso che stabilisce la coerenza degli obiettivi intermedi con quelli finali, della promozione dei risultati.

Il confronto deve essere sempre trasparente e certificato, in linea con le indicazioni europee di pubblicazione dell'andamento dei progetti e di rendicontazione dei risultati e dell'impiego delle risorse.

I modelli richiamati nel testo – Regolamento del *RRF* e la *Carta della governance multilivello* – sono importanti, ma rischiano di non tenere in conto alcuni elementi:

- il Piano è molto più ampio dal punto di vista delle risorse impiegate, includendo anche il Fondo nazionale complementare e le risorse nazionali necessarie affinché alcune misure divengano concretamente esigibili.
- Una parte consistente delle risorse (circa 87 miliardi) sarà gestita nella sua attuazione dai singoli territori.
- La tempistica colloca gli interventi a scavalco di almeno due Legislature.
- La rilevanza e la numerosità delle riforme e degli interventi normativi previsti.

Su quest'ultimo ambito ricordiamo che il PNRR prevede varie tipologie di riforme:

- **orizzontali o di contesto**, che *“consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico (doing business) del Paese. Il Piano ne individua due: la riforma della pubblica amministrazione e la riforma del sistema giudiziario”*.
- **abilitanti**, *“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. Tra questi ultimi interventi, si annoverano le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza”*.
- **settoriali**, contenute all'interno delle singole Missioni, *“relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali”*.
- **di accompagnamento**, *“tra le quali devono includersi gli interventi programmati dal Governo per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e per l'estensione e il potenziamento della rete di protezione sociale dei lavoratori”*.

Per questo riteniamo necessario che il provvedimento normativo che definirà il modello organizzativo nella sua dimensione multilivello della gestione e attuazione del Piano, istituzionalizzi un modello di relazioni sindacali e quindi di partecipazione, confronto e negoziazione con le rappresentanze sindacali maggiormente rappresentative che, proprio per le caratteristiche di confederalità, ed essendo portatrici di interessi generali, costituiscono garanzia per la tutela dei lavoratori e delle lavoratrici, dei giovani e degli anziani e per la coesione sociale, nell'interesse del Paese.

### **Si prevedono tre livelli di confronto sul PNRR:**

**1) Livello centrale attraverso la partecipazione diretta nella Cabina di Regia.** In particolare, sottolineiamo che la Cabina di Regia, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha il compito "di verificare l'avanzamento del Piano e i progressi compiuti nella sua attuazione; di monitorare l'efficacia delle iniziative di potenziamento della capacità amministrativa; di assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale; di interloquire con le amministrazioni responsabili in caso di riscontrate criticità; di proporre l'attivazione dei poteri sostitutivi, nonché le modifiche normative necessarie per la più efficace implementazione delle misure del Piano".

Quindi, a questo livello, prevediamo sulle riforme un approccio negoziale per gli interventi con ricaduta diretta ed indiretta sul lavoro, sulle politiche di inclusione sociale anche attraverso la definizione dei LEP, sulle pensioni, sulla sanità, ed un confronto rafforzato sui progetti di investimento e sulle azioni relative alle filiere industriali, produttive, dell'innovazione, della ricerca e del mondo dell'istruzione/formazione e della conoscenza.

Il confronto dovrà essere preventivo sulle riforme di contesto, abilitanti e di accompagnamento. Sui singoli aspetti che hanno una ricaduta diretta o indiretta sul lavoro prevediamo la necessità che il confronto preveda un percorso negoziale e che si traduca in una fase pattizia.

È poi necessario un confronto specifico sui progetti di investimento, diretto ed indiretto, di interesse delle parti sociali, a partire dagli interventi riguardanti le filiere produttive e industriali, nonché in funzione della ricaduta sociale, economica ed occupazionale dei temi trattati. Infine, è a questo livello che si sviluppa la partecipazione per verificare l'andamento del Piano e il monitoraggio sull'impatto delle priorità trasversali (digitale, green, giovani, donne, Mezzogiorno, anziani e disabili).

Lo strumento è un Tavolo per il confronto, la partecipazione e la negoziazione permanente.

Specifiche modalità di approfondimento saranno, inoltre, dedicate ai profili di legalità degli interventi relativi alle 6 missioni e alle diverse componenti, che potranno essere oggetto di specifica intesa.

**2) Livello centrale per l'attuazione degli interventi sulla base delle sei Missioni e delle Azioni Trasversali** (investimenti e riforme di settore). Il livello è relativo ai Ministeri che definiranno la parte attuativa degli investimenti e le riforme settoriali per garantire l'implementazione del Piano.

Il confronto dovrà essere preventivo sui progetti di investimento e sulle ricadute economiche e sociali sulle filiere produttive ed industriali, con Tavoli di settore finalizzati e continui.

Analogamente sulle riforme settoriali è necessario un confronto preventivo e una negoziazione sulle ricadute dirette o indirette sul lavoro.

**3) Livello territoriale con Regioni ed Enti locali** per l’attuazione dei progetti (per circa 87 miliardi). In questo caso prevediamo Tavoli territoriali e continui con confronto preventivo sull’attuazione delle linee di investimento.

Il medesimo approccio deve essere intrapreso per gli investimenti finanziati attraverso il Fondo nazionale complementare e gli altri fondi afferenti a Next Generation EU.

In tutti i livelli il confronto deve essere sequenziale, in funzione delle diverse fasi stabilite dai regolamenti europei, a partire da quello del RRF del 18 febbraio: dalla definizione del calendario al monitoraggio dei risultati, passando per gli snodi fondamentali e gli indicatori di attuazione e raggiungimento degli obiettivi.

Qualora vi siano modifiche o integrazioni ai progetti in corso di attuazione, le parti sociali devono essere consultate.

### **Possibile schema di partecipazione, confronto e negoziazione**

<b>Cabina di regia</b>  Presidenza del Consiglio	<p>Confronto preventivo rafforzato sulle riforme orizzontali, abilitanti e di accompagnamento e negoziazione sugli aspetti hanno dirette o indirette ricadute sul lavoro.</p> <p>Confronto specifico sui progetti di investimento di diretto e indiretto interesse delle parti sociali, nonché in funzione della ricaduta sociale ed economica dei temi trattati.</p> <p>Partecipazione per monitoraggio, valutazione e implementazione del Piano.</p>
<b>Attuazione interventi</b>  Ministeri	<p>Confronto preventivo e negoziazione sulle riforme settoriali che hanno effetti diretti ed indiretti sul lavoro.</p> <p>Tavoli settoriali per ciascuna Missione/Azione Trasversale per il monitoraggio ed attuazione degli investimenti.</p>

## **Attuazione interventi**

Amministrazioni regionali  
ed Enti locali

Confronto preventivo rafforzato sull'attuazione degli specifici interventi.

### **Livello di confronto con il Governo per le politiche ordinarie**

È evidente che il PNRR costituirà almeno per i prossimi sei anni un fortissimo strumento di condizionamento delle politiche ordinarie, le quali saranno per gran parte caratterizzate dalla complementarità e dalla sinergia con gli obiettivi del PNRR. Un modello di confronto rafforzato deve comprendere necessariamente gli interventi di politica economica qualificanti l'azione dei Governi. Per questo è importante prevedere una consultazione preventiva nella predisposizione delle prossime Leggi di Bilancio, del Documento di Economia e Finanza, della Nota di Aggiornamento al DEF e dei Piani nazionali di riforma.

### **Il partenariato per i Fondi Strutturali e di Investimento Europei e del Fondo Sviluppo e Coesione**

Da ultimo, ma non meno importante, è fondamentale la definizione del partenariato nelle politiche di coesione europee e nazionali. È infatti rilevante avere una visione di insieme e complementare delle azioni del PNRR con quelle cofinanziate con le risorse europee e nazionali della coesione, dal momento che si utilizzeranno come anticipo dei progetti del PNRR risorse pari a 15,5 miliardi di euro a valere sul fondo sviluppo e coesione 2021-2027.

00198 Roma  
Corso d'Italia, 25

00198 Roma  
Via Po, 21

00187 Roma  
Via Lucullo, 6