



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Dipartimento per la programmazione e il  
coordinamento della politica economica

## **L'Italia e la risposta al COVID-19**

---



**Documento di sintesi e proposte**

*Aprile 2020*

## SOMMARIO

### 1. MISURE PER LA SEMPLIFICAZIONE AI FINI DELLO SVILUPPO

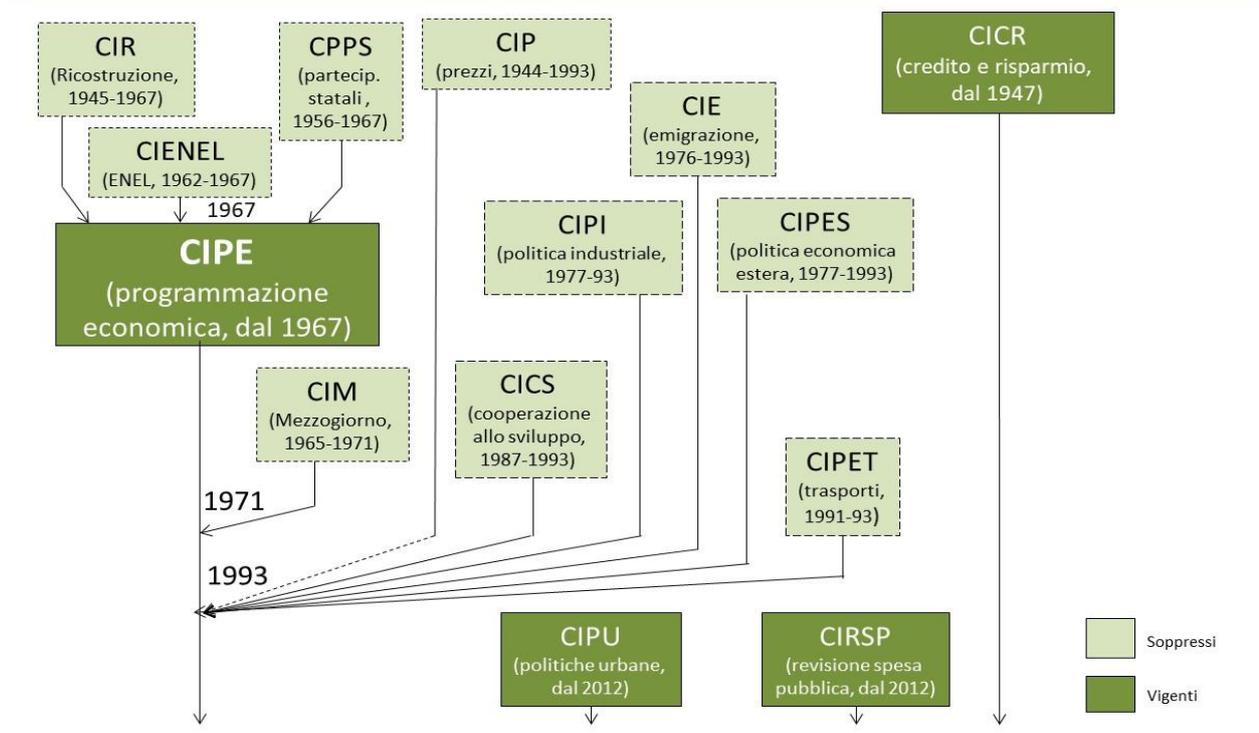
#### 1.1 GLI INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI

### 1.1.1 IL RUOLO DEL CIPE NELLE INFRASTRUTTURE TRASPORTISTICHE TRA PRIORITÀ E SEMPLIFICAZIONE

Il CIPE ha attualmente un ruolo rilevante **in materia di infrastrutture**, soprattutto trasportistiche (ferrovie, strade, autostrade, aeroporti, porti, metropolitane e altri sistemi di trasporto), oltre a sistemi idrici, elettrici ed altre infrastrutture. Principalmente:

- **approva** i singoli progetti (preliminare e definitivo) del **Programma** delle Infrastrutture Strategiche (PIS) – che nel nuovo Codice dei contratti viene sostituito dalle “opere prioritarie” da inserire nel Documento di programmazione pluriennale degli investimenti (**DPP tuttora inattuato dai Ministeri**) – assegnando le relative risorse finanziarie;
- **assegna finanziamenti** per determinate opere pubbliche, tra i quali gli “interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa” (in particolare metropolitane, ma non solo) ex legge 26 febbraio 1992, n. 211, ma senza approvare i progetti;
- **esprime parere** sulle Linee guida dei Ministeri in materia di valutazione delle opere pubbliche e l’approvazione dei relativi Documenti pluriennali di pianificazione (DPP), sui contratti di programma, i piani d’investimento e le convenzioni dei principali **concessionari pubblici (Trenitalia, RFI, ANAS, ENAV)** e privati (**concessionari autostradali, aeroportuali**), sugli aggiornamenti dei piani economico finanziari (PEF) dei concessionari autostradali e le operazioni di **partenariato pubblico-privato**;

#### L’evoluzione del CIPE tra i comitati interministeriali economici



Nel corso dei decenni passati dalla sua fondazione nel 1967 le competenze infrastrutturali del CIPE sono mutate e aumentate più volte e continuano ad evolvere, anche in relazione alla questione della distribuzione dei poteri di coordinamento della politica economica tra Presidente del Consiglio e Ministro dell'economia e delle finanze e al valore politico delle sue deliberazioni.

Nel 1993 sono stati sciolti numerosi Comitati interministeriali, razionalizzando le funzioni e concentrandone buona parte in seno al CIPE. Dal 1993 al 2006 il CIPE era presso il Ministero del Tesoro e del Bilancio e poi dell'Economia e delle finanze. Nel 2006 il Presidente del Consiglio, rispondendo ad una lunga fase di insoddisfazione per l'eccessiva concentrazione di potere decisionale in materia economica presso il MEF, ha deciso di **spostare il CIPE alla Presidenza del Consiglio, per dare maggiore capacità decisionale e di coordinamento al Presidente del Consiglio**. Già in fase di trasferimento della struttura il MEF ha cominciato a erodere competenze al Comitato, trattenendo il Documento di economia e finanze ed altre funzioni, anche spostando le fasi decisorie in fasi successive alla deliberazione CIPE tramite la determinazione di propri decreti o di decreti d'intesa con altri Ministeri in via bilaterale. Analogamente il MIT ed altri Ministeri hanno cercato di limitare le decisioni sottoposte al CIPE per portarle o riportarle nell'ambito delle decisioni esclusive dei singoli ministeri, evitando il vaglio ed il controllo da parte del Comitato Interministeriale. La recente proposta del MEF di non far più approvare i progetti al CIPE solleva nuovamente la questione di come rendere più incisiva la questione dell'attività del CIPE, assicurando dei poteri reali di coordinamento ed indirizzo per il Presidente del Consiglio, in materia di programmazione economica del Paese, senza entrare troppo nel dettaglio delle politiche di settore, che devono essere sviluppate dai singoli ministeri.

In questo senso sembra opportuno che la selezione delle opere prioritarie continui a passare per il CIPE, e che il Comitato esamini e conosca i progetti prioritari/ ex strategici (PIS), soprattutto a fini di assegnazione di finanziamenti e di approvazione politica dei soli interventi prioritari. Inoltre senza la conoscenza dei progetti difficilmente il CIPE si potrebbe pronunciare con efficacia sulla programmazione complessiva.

**Lo sforzo di questo documento è di formulare proposte per ricentralizzare il ruolo del CIPE in materia di investimenti infrastrutturali, associando la programmazione degli interventi più importanti con forme di semplificazione procedurale nelle fasi di approvazione, al fine di aumentare la velocità di attuazione delle decisioni senza limitarne il ruolo di impulso ed indirizzo della politica economica e quello del Presidente del Consiglio e del Sottosegretario in sede CIPE.**

Alcune delle proposte che seguono, elaborate in seno al DIPE, sono finalizzate a velocizzare l'attuazione delle nuove "infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese", previsti dall'art. 201, comma 3, del Codice dei contratti (che non coincidono con "interventi infrastrutturali ritenuti prioritari", introdotti dall'art. 4 della legge n. 32 del 2019, e individuati al fine della nomina di commissari straordinari). Le proposte intendono anche saltare un fattore di blocco rappresentato dalla mancata attuazione del Documento di programmazione pluriennale degli investimenti (DPP) a 4 anni dalla sua determinazione con il D.Lgs. n. 50/2016. A

completamento di tali proposte, si indicano modifiche al codice dei contratti per armonizzarlo e precisarlo ai fini dell'approvazione da parte del CIPE dei progetti di infrastrutture prioritarie.

Fra tali iniziative e proposte del DIPE rientrano sia azioni tese a semplificare le approvazioni del CIPE, come ad esempio quella di rendere permanente la norma temporanea introdotta nel 2019 che affida al soggetto aggiudicatore l'approvazione di varianti non particolarmente consistenti a progetti già approvati dal CIPE, sia quelle di dare al CIPE un ruolo prioritario o di semplificare realmente alcune procedure nell'interesse generale, come quelle in cui si propone di intervenire sulla questione dei pareri propedeutici all'approvazione di progetti o alla conferenza di servizi, unificando e semplificando procedure e intervenendo per prevenire la tendenza di numerose amministrazioni a procrastinare il parere fino a fasi successive del procedimento, tendenza che crea numerosi rallentamenti o impedimenti alla conclusione delle medesime opere.

Infine si avanzano proposte di carattere generale, che non riguardano direttamente il CIPE come nel caso in cui si propone un intervento per scoraggiare il proliferare di riserve spropositate avanzate dalle ditte durante la realizzazione di lavori infrastrutturali, pratica che finisce anch'essa per sfociare in contenziosi e rallentamenti.

Vi sono, inoltre, altre proposte normative discusse con taluni interlocutori qualificati, quali ANCE, NTPE, Investitalia, CDP. Tutte queste proposte sono sempre nell'ottica della semplificazione, della velocizzazione delle procedure approvative e delle necessarie risposte al crollo del mercato delle opere pubbliche in conseguenza della crisi sanitaria dovuta all'epidemia di Covid-19.

Vi è, infine, una parte che tratta della questione delle autostrade e degli aeroporti, che a causa dell'epidemia di Covid-19 hanno assistito ad un crollo del traffico passeggeri, e in misura appena minore delle merci, fenomeno che compromette la stabilità del settore e destabilizza l'assetto regolatorio attuale e non permette l'approvazione dei Piani Economico Finanziari con le condizioni previste prima della crisi sanitaria.

---

### 1.1.2 LA QUESTIONE DELLE AUTOSTRADE E DEGLI AEROPORTI

Due settori trasportistici con un importante ruolo del settore privato, aeroporti e autostrade, sono attualmente fortemente destabilizzati dal crollo del traffico e dalla difficoltà conseguente di aggiornare i piani economici, all'interno dei quali sono calati gli investimenti già realizzati e da realizzare nel breve medio periodo

#### **Le autostrade**

Per quanto riguarda le autostrade non sarà possibile a breve termine approvare dei Piani economico finanziari in presenza di un crollo drammatico del **traffico autostradale** in Italia, pari all'80% al 23 marzo 2020 secondo AISCAT, e di una elevata incertezza sui tempi e sulle dimensioni della ripresa del traffico, con forti ricadute sulle previsioni dei ricavi. Va ricordato che nel 2011-

2013, a fronte di una recessione verosimilmente più lunga di quella che si prospetta oggi, ma molto meno intensa di quella si sta delineando nel 2020 come conseguenza della Pandemia globale di Coronavirus, il traffico medio annuo era caduto di oltre il 10% e il livello assoluto del traffico del 2007 è stato nuovamente raggiunto solo nel 2017.

AiSCAT segnala in dettaglio:

- gravi ripercussioni sulla capacità dei concessionari di poter sostenere i costi operativi connessi alla necessità di mantenere in esercizio le infrastrutture;
- grave pregiudizio alla possibilità per i concessionari di generare sufficiente cassa dalla riscossione delle tariffe, tenuto conto che detti concessionari sono chiamati non solo a sostenere costi operativi, ma anche a versare alle amministrazioni dello Stato canoni, sub canoni, imposte e tasse e, agli istituti finanziatori, il rimborso dei finanziamenti;
- rilevanti conseguenti ripercussioni anche sui bilanci societari, nei quali gli introiti da pedaggio costituiscono la voce, di gran lunga principale, di ricavo.
- gravi effetti sul settore delle aree di servizio in subconcessione, da cui deriverà molto probabilmente, per le società autostradali, la temporanea rinuncia ai relativi canoni/royalties al fine di consentire la prosecuzione dell'attività dei gestori in questo periodo fortemente negativo anche per i loro bilanci.

## SINTESI MISURE DISCUSSE PER LE AUTOSTRADE

### INTERVENTI URGENTI PER FRONTEGGIARE LA CRISI

Proposta Aiscat	Commento
<p>Sospensione oneri fiscali/contributivi e di ogni altra partita debitoria nei confronti della Stato o di altra società a prevalente capitale pubblico a carico delle società concessionarie</p>	<p><b>Sospensione oneri fiscali/contributivi e di ogni altra partita debitoria nei confronti della Stato</b> sembra essere una misura analoga a quanto già previsto per il settore aeroportuale nel decreto Cura Italia.</p> <p><b>Sospensione oneri fiscali/contributivi e di ogni altra partita debitoria nei confronti [...] di altra società a prevalente capitale pubblico a carico delle società concessionarie:</b> sembra più complessa la generale sospensione di rapporti debitori tra società (per quanto a capitale pubblico). Si ricorda in questo ambito che l'art. 91 del decreto Cura Italia attualmente già dispone che le misure di</p>

	<p>contenimento dell'epidemia debbano essere sempre valutate ai fini dell'esclusione della responsabilità del debitore per ritardo o inadempimento e il relativo risarcimento del danno, ex articoli 1218 e 1223 c.c.</p>
<p>Sospensione del pagamento del canone di concessione pari al 2,4% dell'introito netto da pedaggio, del sovra-canone destinato all'ANAS ex DL 78/2009 s.m.i. e calcolato sui Km percorsi in autostrada, del canone sui ricavi conseguiti dalle subconcessioni sul sedime autostradale, ovvero di altri eventuali previsti specificatamente dalle singole convenzioni stipulate con gli enti concedenti.</p>	<p><b>Sospensione del pagamento del canone di concessione pari al 2,4% dell'introito netto da pedaggio, del sovra-canone destinato all'ANAS ex DL 78/2009 s.m.i. e calcolato sui Km percorsi in autostrada, del canone sui ricavi conseguiti dalle subconcessioni sul sedime autostradale</b></p> <p>La misura dovrebbe essere parametrata temporalmente alla durata dello stato emergenziale.</p> <p><b>Sospensione [...] di altri [canoni n.d.r.] eventuali previsti specificatamente dalle singole convenzioni stipulate con gli enti concedenti.</b></p> <p>Il MIT/gli enti concedenti dovrebbero verificare la natura di tali eventuali canoni e le obbligazioni eventualmente connesse, oltre che l'impatto sugli enti concedenti.</p>
<p>Moratoria, garantita dallo Stato, relativa al pagamento da parte dei concessionari dei rimborsi dei finanziamenti a favore degli istituti finanziatori;</p>	<p>Sembra essere una misura analoga a quanto già previsto per altri settori nel decreto Cura Italia</p>
<p>Sospensione dell'ammortamento dei beni devolvibili per il 2020</p>	<p>Da valutare per gli effetti che potrebbe avere sui bilanci</p>
<p>Erogazione di un contributo in conto esercizio per assicurare la continuità e la sicurezza del servizio, da calcolarsi in base a parametri oggettivi come, ad esempio, la differenza tra il costo manutentivo standard e gli incassi effettivi ovvero sulla base di altri indici, rilevati dai pregressi bilanci di ogni singolo concessionario.</p>	<p>Il MIT dovrebbe verificare la potenziale entità del contributo richiesto alla luce dei dati attuali in ottica prospettica, e valutarla anche sulla base di eventuali altri strumenti di sostegno in particolare a tutela dell'occupazione.</p> <p>Nel caso di valutazione positiva da parte del MIT sarebbe necessario la possibilità di</p>

	monitoraggio in tempo reale dei costi sostenuti dal concessionario e degli incassi effettivi ai fini dell'erogazione dei contributi necessari al perseguimento degli obiettivi di politica infrastrutturale.
--	--

## Gli aeroporti

Analogamente per il **traffico aeroportuale** Assaeroporti ha scritto per proporre un pacchetto di misure a sostegno del trasporto aereo e del sistema aeroportuale auspicando che vengano inserite nei provvedimenti di urgenza di prossima adozione, chiedendo anche l'apertura di un tavolo di confronto tra istituzioni e imprese del settore per superare le criticità dell'emergenza e in prospettiva la ripresa del settore. Segnala che tra i 17 aeroporti ancora aperti ai sensi del decreto del 12 marzo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministero della Salute<sup>1</sup>, si registra una contrazione del traffico del 97%, mentre per gli altri aeroporti, che sono stati chiusi, il traffico è azzerato.

Assaeroporti ipotizza una perdita del traffico sull'anno pari a circa 100 milioni di passeggeri (50% del totale che atteso per l'anno), a condizioni che la situazione si normalizzi nella seconda metà dell'anno, con una perdita di fatturato per i soli gestori aeroportuali di 1,6 miliardi di euro.

Per far fronte al crollo dei ricavi le società aeroportuali limitano i costi, attivando ammortizzatori sociali per la quasi totalità dei dipendenti, ma per mantenere i requisiti minimi di operatività e sicurezza rimangono dei costi fissi incompressibili. Assaeroporti chiede misure non discriminatorie per tutti i soggetti e non solo a favore di Alitalia e Alitalia Cityliner.

Pertanto Assaeroporti chiede l'apertura di un tavolo con le istituzioni e propone un Piano strategico con 17 misure d'urgenza in cinque capitoli, e 8 misure per il rilancio a medio termine in due capitoli, a loro volta divise tra quelle prioritarie e quelle no.

Si riportano le richieste definite prioritarie, precisando che alcune di queste misure sono già incluse nel decreto "Cura Italia", per le quali - quindi - si potrebbe pensare ad un rafforzamento, e alcune altre sono incluse in emendamenti che sono stati presentati. Si segnala in rosso fra parentesi quadre delle valutazioni favorevoli [SI] o contrarie [NO] alle singole proposte o di semplice commento [testo]:

---

<sup>1</sup> Con l'art. 2, comma 1, del DM n. 112 del 12 marzo, sono stati chiusi alcuni aeroporti e assicurati esclusivamente i servizi essenziali, limitando l'operatività dei servizi commerciali a 17 aeroporti « Ancona, Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Genova, Lamezia Terme, Lampedusa, Milano Malpensa, Napoli Capodichino, Palermo, Pantelleria, Pescara, Pisa, Roma Fiumicino, Torino, Venezia Tessera e Roma Ciampino per i soli voli di stato, trasporto organi, canadair e servizi emergenziali» (art. 2); il decreto demanda alla valutazione dell'ENAC la possibilità di consentire l'operatività in altri aeroporti non inclusi nell'elenco precedente.

## SINTESI MISURE DISCUSSE PER GLI AEROPORTI

### INTERVENTI URGENTI PER FRONTEGGIARE LA CRISI NEL BREVE PERIODO

Proposta Assaeroporti	Commento
<p>1) Sospensione o differimento oneri fiscali/contributivi sui gestori aeroportuali per la concessione aeroportuale a relative attività:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• differire il versamento del saldo del canone concessorio per l'anno 2019 e sopprimere l'obbligo di versamento per l'anno 2020 [SI] e fino alla completa ripresa del settore;</li><li>• abrogare la maggiorazione IRES del 3,5% prevista dalla Legge di Bilancio 2020;</li></ul>	<p>Un emendamento all'art 79 del "Curaltalia" prevede la non applicazione alla gestione aeroportuale per il 2019, 2020, 2021 della maggiorazione dell'aliquota IRES.</p> <p>Potrebbe essere utile il differimento del saldo del canone concessorio (ex art. 2. co. 188, L. n. 662/1996) e la soppressione per il 2020, come già proposto per le autostrade.</p>
<p>2) Introduzione di misure tese ad agevolare il ricorso da parte delle aziende del settore agli ammortizzatori sociali e ad accelerare e semplificare l'erogazione delle prestazioni in favore di un numero quanto più ampio possibile di lavoratori [SI già in Curaltalia DL 18/2020].</p>	<p>Il decreto "cura Italia" (DL 18/2020) già prevede alcune <u>estensioni della cassa integrazione</u>, oltre all'incremento della <u>dotazione del Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo</u> e del sistema aeroportuale, di <u>200 milioni di euro</u> per l'anno 2020</p>
<p>3) Assunzione da parte dello Stato degli oneri delle attività necessarie per continuare a garantire l'operatività degli aeroporti [NO fa parte del rischio d'impresa l'assunzione di tali oneri] • Eliminare la contribuzione al Fondo antincendio a carico dei gestori aeroportuali [SI solo 2020] per gli aeroporti con traffico inferiore a 1 milione di passeggeri, ricondurre a carico del Ministero della Salute gli oneri correlati ai presidi sanitari aeroportuali.</p>	
<p>4) Adozione di ulteriori specifiche misure di sostegno finanziario per gli operatori • Garantire accessi diretti a linee pubbliche e</p>	

<p>garanzie agevolate sui prestiti bancari [SI]; includere anche i gestori aeroportuali tra i soggetti beneficiari dei meccanismi di garanzia di cui all'art. 57 del DL Cura Italia [SI]; Concedere il credito d'imposta per negozi situati in aeroporto.</p>	
<p>5) Differimento di modifiche non necessarie del quadro regolatorio e rinvio degli incombenenti differibili [SI]</p>	<p>È necessario rinviare ulteriormente gli interventi regolatori ART, già differiti al 7 maggio 2020 come termine per la conclusione della consultazione sui nuovi modelli tariffari (delibera ART n. 57/2020), ma anche rinviare le scadenze per la presentazione dei piani economico finanziari, come da emendamenti al "Cura Italia" presentati dal DIPE.</p>

#### INTERVENTI PER FAVORIRE LA RIPRESA DEL SETTORE NEL MEDIO PERIODO

<p><b>Proposta Assaeroporti</b></p>	<p><b>Commento</b></p>
<p>6) Adozione di misure che consentano ai gestori aeroportuali e agli altri operatori del settore di recuperare la capacità reddituale perduta attraverso la ripresa dei servizi aerei e lo sviluppo della connettività aerea</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sopprimere o ridurre l'addizionale comunale sui diritti d'imbarco dei passeggeri e sopprimere l'IRESA [NO];</li> <li>• prevedere misure tese a incrementare la connettività del Paese;</li> <li>• prevedere l'erogazione di sussidi pubblici [NO] e incentivi in favore delle imprese del settore [SI, solo per il 2020]</li> </ul>	<p>Nel medio periodo la questione essenziale sarà sostenere la ripresa in sicurezza del traffico aereo da e per l'Italia, malgrado i ritardi della clientela internazionale che arriverà da paesi che hanno avviato la curva del contagio con varie settimane di ritardo rispetto all'Italia e da cui non bisognerà reimportare la pandemia,</p>
<p>7) Adozione di ulteriori misure per agevolare la realizzazione degli investimenti aeroportuali [SI]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agevolare l'utilizzo dei Fondi strutturali europei per gli investimenti aeroportuali [SI];</li> <li>• Ripristinare ed estendere le agevolazioni relative al super-ammortamento e all'iperammortamento;</li> <li>• prevedere la semplificazione delle procedure per</li> </ul>	

<p>l'acquisizione di VIA e VAS e, in generale, agevolare l'approvazione e realizzazione degli interventi per la manutenzione e lo sviluppo delle infrastrutture in ambito aeroportuale [SI]; • Prevedere la rimodulazione e l'aggiornamento dei Piani degli investimenti e del relativo cronoprogramma e individuare idonei meccanismi di riequilibrio dei piani economico-finanziari [SI], valutando una eventuale estensione della durata della concessione come leva utile al riequilibrio e qualora accordata in sede UE.</p>	
---	--

---

### 1.1.3 GLI AGGIORNAMENTI DEI PIANI ECONOMICI E FINANZIARI DEI CONCESSIONARI DI AUTOSTRADE E AEROPORTI

Si segnala inoltre che a causa della situazione venutasi a creare nello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, sarebbe opportuno introdurre una norma tendente a differire i termini relativi ai procedimenti amministrativi inerenti alla revisione dei piani economico-finanziari delle concessioni autostradali, ai sensi dell'articolo 13, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8. Infatti non sarà possibile a breve termine approvare dei Piani economico finanziari in presenza di un crollo drammatico del traffico autostradale e di una elevata incertezza sui tempi e sulle dimensioni della ripresa del traffico, con forti ricadute sulle previsioni dei ricavi.

Discorso analogo vale per gli aeroporti.

---

### 1.1.4 LE MISURE DISCUSSE CON ALTRI SOGGETTI (CDP)

Nell'ambito delle varie proposte normative esaminate con altre strutture, amministrazioni ed enti pubblici o associazioni è emersa chiaramente la necessità, in questa fase di crisi da emergenza Coronavirus – Covid19, di semplificare ed accelerare le procedure di spesa e di approvazione delle opere infrastrutturali e degli insediamenti produttivi, in chiave anti-crisi.

Si segnalano al riguardo le interessanti proposte di Cassa Depositi e Prestiti (CDP) soprattutto in materia di:

- Potenziamento del ruolo di promotore di progetti infrastrutturali fermo restando che l'amministrazione deve avere la facoltà di non esaminare la proposta se ha già avviato la procedura per la realizzazione con altri soggetti.

- Proroga alla sospensione del divieto di appalto integrato.

## 1.2 LE OPERE PUBBLICHE E L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA DEI COMUNI

### 1.2.1 INTRODUZIONE

L'Italia a causa delle drammatiche conseguenze derivanti dalla pandemia determinata dal COVID 19, è coinvolta nella crisi più grave della sua storia recente, dopo la seconda guerra mondiale e la nascita delle istituzioni repubblicane. Per accelerare la ripresa della crescita economica in Italia e per dare al Paese una prospettiva di sviluppo negli anni futuri, è ancor oggi più indispensabile creare un contesto favorevole agli investimenti, pubblici e privati. Cresce la domanda di innovazione ed ammodernamento delle infrastrutture materiali e sociali e cresce contemporaneamente la domanda da parte di cittadini, imprese, istituzioni locali di manutenzione o rifacimento delle infrastrutture obsolete, volta a garantire maggiore sicurezza e benessere per le comunità (ponti, scuole, ospedali, edifici pubblici e così via) e di "cura" del territorio con interventi di mitigazione e riduzione dei rischi ambientali ed antropici.

"Per l'Unione europea e per l'Italia, le stime del fabbisogno infrastrutturale elaborate nel Global Infrastructure Outlook con riferimento a sette settori (energia elettrica, strade, ferrovie, telecomunicazioni, acqua, porti e aeroporti) per il periodo 2016-2040 indicano un fabbisogno infrastrutturale dell'ordine, rispettivamente, di 590 miliardi di dollari all'anno a livello europeo e di 67 miliardi di dollari all'anno a livello italiano. Per le infrastrutture sociali il fabbisogno stimato per l'Unione europea è dell'ordine di 100-150 miliardi di euro". (Fonte Assonime 2019)

L'ammodernamento infrastrutturale dell'Italia e la cura del suo territorio possono divenire il cuore della rinascita economica e la risposta più efficace ai rischi incombenti di recessione e impoverimento del sistema delle imprese, delle reti dei servizi, delle attività produttive e delle famiglie.

Purtroppo l'Italia sconta anche anni di politiche recenti caratterizzate da una contrazione degli investimenti: in valore assoluto, la spesa per investimenti pubblici è diminuita da 47 miliardi del 2007 a 36 miliardi nel 2016 sino a 34 miliardi nel 2017, con una riduzione di circa il 27%. Soltanto negli ultimi anni c'è stata una inversione di rotta ma pur a fronte di significativi stanziamenti questi non sono ancora riusciti a rilanciare la spesa in infrastrutture. Secondo le stime dell'Ance, rispetto ai fondi stanziati dal 2016 ad oggi le risorse effettivamente spese sono state meno del 4 per cento.

Le molteplici e spesso convergenti cause di queste inefficienze sono da rintracciare nel complicato (e farraginoso) quadro normativo e nella lentezza dell'insieme delle procedure attuative. Un recente Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche predisposto dal Sistema dei Conti Pubblici territoriali dell'Agenzia per la Coesione territoriale attesta che la media dei tempi di

realizzazione delle opere pubbliche è di 4,4 anni e varia da 2,6 anni per i progetti di valore inferiore a 100 mila euro a 15,7 anni per i progetti di valore superiore ai 100 milioni di euro. Guardando alle diverse fasi, la progettazione richiede tra i 2 e i 6 anni, l'aggiudicazione oscilla tra i 5 e i 20 mesi e la fase dei lavori varia dai 5 mesi agli 8 anni. Oltre metà dei tempi dell'iter complessivo (il 54,3%) è costituita dai cosiddetti "tempi di attraversamento" che intercorrono tra la fine di una fase e l'inizio di quella successiva.

Per queste ragioni le proposte di questo documento sono orientate al perseguimento contestuale e urgente di 2 obiettivi:

1. la semplificazione e l'accelerazione degli investimenti in materia di opere pubbliche e dell'attività amministrativa
2. la crescita economica e lo sviluppo sostenibile delle comunità locali

Le norme di semplificazione introdotte con la legge 55/2019 (cosiddetta Sbloccacantieri) hanno cominciato a produrre effetti positivi e significativi: i dati presentati da ANCE e Cresme lo scorso gennaio sull'andamento degli appalti di opere pubbliche registrano un netto trend positivo negli ultimi dieci mesi (+ 16 % la spesa dei Comuni in investimenti e + 40% il valore delle gare d'appalto). Altra norma fondamentale è stata quella introdotta con la legge di stabilità 2019 che consente ai Comuni virtuosi (non in stato di dissesto finanziario) l'utilizzazione degli avanzi di amministrazione.

Pertanto è assolutamente necessario prorogare di almeno un altro anno tali misure, nelle more della definizione del nuovo Regolamento Unico e del Dpcm sulla qualificazione delle stazioni appaltanti che comunque non potrà limitare l'autonomia dei Comuni nella scelta del modello organizzativo per gli acquisti di lavori, servizi e forniture.

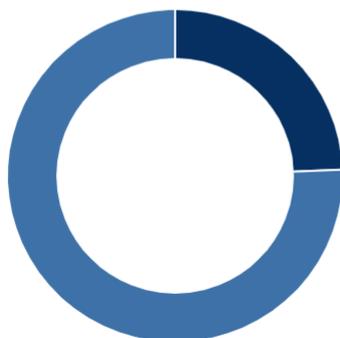
Semplificare e accelerare le attività dei Comuni vuol dire mettere energia in uno dei principali motori degli investimenti e quindi della crescita del nostro Paese.

Infatti come dimostrato i dati BDAP nel 2019 i Comuni sono gli artefici della realizzazione di circa il 25% delle opere pubbliche italiane, contro il 5,8% di Anas e del 1,5% delle Regioni. Gli interventi dei privati valgono quasi 19% mentre solo RFI ha una performance migliore dei Comuni con quasi il 39%. (vedi grafici ). Se alla percentuale dei Comuni sommammo anche gli interventi realizzati dalle province, pari al 2,5%, le opere pubbliche realizzate dagli enti territoriali rappresenterebbero circa il 27,5% del totale.

SOGGETTI TITOLARI

Chi realizza le opere pubbliche?

Nel 2019 il 24,41 % delle opere pubbliche è stato realizzato da **i Comuni e le città metropolitane**

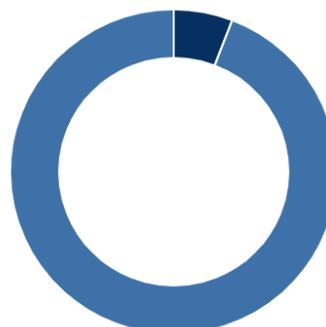


● Comuni e città metropolitane ● Altro

SOGGETTI TITOLARI

Chi realizza le opere pubbliche?

Nel 2019 il 5,82 % delle opere pubbliche è stato realizzato da **l'ANAS**

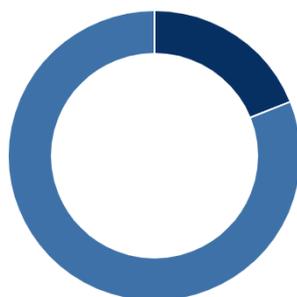


● ANAS ● Altro

SOGGETTI TITOLARI

Chi realizza le opere pubbliche?

Nel 2019 il 18,93 % delle opere pubbliche è stato realizzato da **i Privati**

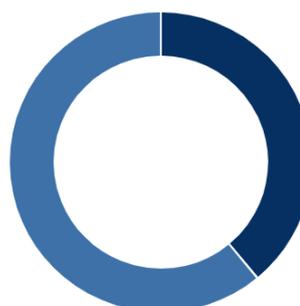


● Privati ● Altro

SOGGETTI TITOLARI

Chi realizza le opere pubbliche?

Nel 2019 il 39,01 % delle opere pubbliche è stato realizzato da **RFI**



● RFI ● Altro

Questi dati dimostrano che i Comuni (tutti i Comuni: dalle aree metropolitane, le città medie e la rete dei piccoli Comuni) possono essere volano per la crescita e protagonisti di una politica degli investimenti che necessariamente deve essere sempre più orientata verso la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile.

Infatti è necessario che questa nuova stagione di politica infrastrutturale sia in grado di rispondere ai reali bisogni dei cittadini, dei territori e dell'economia ma deve anche essere in grado di perseguire obiettivi strategici globali.

Le proposte avanzate sono coerenti con i Goal dell'Agenda e in particolare con i seguenti:

**Goal 11: Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili**

11.1 Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso ad un alloggio e a servizi di base adeguati, sicuri e convenienti e garantire l'ammodernamento dei quartieri poveri

11.2 Entro il 2030, fornire l'accesso a sistemi di trasporto sicuri, sostenibili, e convenienti per tutti, migliorare la sicurezza stradale, in particolare ampliando i mezzi pubblici, con particolare attenzione alle esigenze di chi è in situazioni vulnerabili, alle donne, ai bambini, alle persone con disabilità e agli anziani

11.3 Entro il 2030, aumentare l'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificazione e gestione partecipata e integrata dell'insediamento umano in tutti i Paesi

11.4 Rafforzare gli impegni per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo

11.5 Entro il 2030, ridurre in modo significativo il numero di morti e il numero di persone colpite da calamità, compresi i disastri provocati dall'acqua, e ridurre sostanzialmente le perdite economiche dirette rispetto al prodotto interno lordo globale, con una particolare attenzione alla protezione dei poveri e delle persone in situazioni di vulnerabilità

11.6 Entro il 2030, ridurre l'impatto ambientale negativo pro capite delle città, in particolare riguardo alla qualità dell'aria e alla gestione dei rifiuti

11.7 Entro il 2030, fornire l'accesso universale a spazi verdi pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per le donne e i bambini, gli anziani e le persone con disabilità

11.a Sostenere rapporti economici, sociali e ambientali positivi tra le zone urbane, periurbane e rurali, rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale

11.b Entro il 2020, aumentare notevolmente il numero di città e di insediamenti umani che adottino e attuino politiche e piani integrati verso l'inclusione, l'efficienza delle risorse, la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, la resilienza ai disastri, lo sviluppo e l'implementazione, in linea con il "Quadro di Sendai per la riduzione del rischio di disastri 2015-2030" [\[7\]](#), la gestione complessiva del rischio di catastrofe a tutti i livelli

11.c Sostenere i Paesi meno sviluppati, anche attraverso l'assistenza tecnica e finanziaria, nella costruzione di edifici sostenibili e resilienti che utilizzino materiali locali

Goal 8: Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti

8.1 Sostenere la crescita economica pro-capite a seconda delle circostanze nazionali e, in particolare, almeno il sette per cento di crescita annua del prodotto interno lordo nei Paesi meno sviluppati

8.3 Promuovere politiche orientate allo sviluppo che supportino le attività produttive, la creazione di lavoro dignitoso, l'imprenditorialità, la creatività e l'innovazione, e favorire la formalizzazione e la crescita delle micro, piccole e medie imprese, anche attraverso l'accesso ai servizi finanziari

8.4 Migliorare progressivamente, fino al 2030, l'efficienza delle risorse globali nel consumo e nella produzione nel tentativo di scindere la crescita economica dal degrado ambientale, in conformità con il quadro decennale di programmi sul consumo e la produzione sostenibili, con i Paesi sviluppati che prendono l'iniziativa

8.9 Entro il 2030, elaborare e attuare politiche volte a promuovere il turismo sostenibile, che crei posti di lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali

### **Goal 9: Costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile**

9.1 Sviluppare infrastrutture di qualità, affidabili, sostenibili e resilienti, comprese le infrastrutture regionali e transfrontaliere, per sostenere lo sviluppo economico e il benessere umano, con particolare attenzione alla possibilità di accesso equo per tutti

9.2 Promuovere l'industrializzazione inclusiva e sostenibile e, entro il 2030, aumentare in modo significativo la quota del settore di occupazione e il prodotto interno lordo, in linea con la situazione nazionale, e raddoppiare la sua quota nei Paesi meno sviluppati

9.3 Aumentare l'accesso dei piccoli industriali e di altre imprese, in particolare nei Paesi in via di sviluppo, ai servizi finanziari, compreso il credito a prezzi accessibili, e la loro integrazione nelle catene e nei mercati di valore

9.4 Entro il 2030, aggiornare le infrastrutture e ammodernare le industrie per renderle sostenibili, con maggiore efficienza delle risorse da utilizzare e una maggiore adozione di tecnologie pulite e rispettose dell'ambiente e dei processi industriali, in modo che tutti i Paesi intraprendano azioni in accordo con le loro rispettive capacità

Come afferma l'ultimo rapporto dell'Asvis: *“La realizzazione dell'Agenda urbana richiede un forte investimento sulle infrastrutture, questione che riguarda tutto il Paese. Come ribadito anche nei precedenti Rapporti, è mancato finora un filo conduttore tra gli investimenti in infrastrutture in grado di comunicare una visione di lungo periodo del “Sistema Italia” nell'ottica dello sviluppo*

*sostenibile. Ancora oggi, la lista delle “opere strategiche” è fatta unicamente di interventi, pur importanti, sul sistema dei trasporti (autostrade, metropolitane, ecc.), ma non c’è traccia, solo per fare due esempi, della rete 5G e delle infrastrutture necessarie per il passaggio all’economia circolare. Riguardo alla rete autostradale e al trasporto merci, le esigenze sono numerose e richiedono investimenti molto significativi, oltre a un immediato miglioramento del monitoraggio dello stato delle infrastrutture esistenti. Importante è il continuo potenziamento del trasporto ferroviario di merci, dove l’Italia può conseguire importanti risultati anche ai fini della riduzione delle emissioni di gas serra. Decisamente positiva è stata l’adozione del primo stralcio del Piano nazionale degli interventi nel settore idrico, ma risulta ancora necessario un quadro completo e di lungo respiro di programmazione delle infrastrutture idriche”.*

Infatti l’insieme delle proposte contenute in questo documento mirano a rendere le città e gli insediamenti umani più inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili insistendo (sino a renderli permanenti) su una serie di strumenti legislativi che hanno dimostrato, nel corso di questi ultimi anni, la loro efficacia per gli interventi riguardanti:

- la sicurezza delle scuole e degli edifici
- la sicurezza urbana
- la mitigazione dei rischi territoriali
- l’efficienza energetica e l’uso razionale delle risorse
- la riqualificazione delle periferie
- la rigenerazione urbana
- il contrasto allo spopolamento dei piccoli comuni

Più in generale, si tratta di proposte caratterizzate dalla semplicità della erogazione dei Fondi (uno dei motivi della loro efficacia) e dal contestuale vincolo alla loro destinazione di utilizzo, su questioni avvertite come prioritarie proprio dagli amministratori e dalle comunità locali.

L’insieme delle norme proposte (sia quelle sulla semplificazione che quelle sulla crescita) si fondano su alcune idee guida che è utile evidenziare:

1. in considerazione del drammatico quadro economico che si determinerà nei prossimi mesi a causa delle conseguenze dell’emergenza COVID 19 sul tessuto imprenditoriale reale italiano, caratterizzato prevalentemente da piccole e medie imprese, è fondamentale introdurre elementi di radicale innovazione, semplificazione e accelerazione nell’azione amministrativa legata al sistema degli investimenti pubblici;
2. gli enti locali sono dei protagonisti su cui puntare per realizzare un modello diffuso ed efficace di ammodernamento del sistema delle infrastrutture, degli interventi di cura e manutenzione del territorio per realizzare un Paese più sicuro e con una migliore qualità della vita attraverso scelte condivise e frutto anche delle istanze locali e pertanto è fondamentale semplificare la loro azione amministrativa e dotarli delle risorse necessarie;
3. è indispensabile costituire una Cabina di regia nazionale (individuata nel ruolo che le norme già oggi assegnano alla Presidenza del Consiglio dei Ministri mediante il Dipe e il

CIPE) che dia certezza alla programmazione degli investimenti necessari, la loro durata nel tempo e coordini l'insieme delle misure dell'intervento pubblico, oggi eccessivamente parcellizzato

---

### 1.2.1. NORME PER LA SEMPLIFICAZIONE DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA DEI COMUNI

Per puntare efficacemente sulle amministrazioni locali quali soggetti protagonisti per una nuova stagione di crescita e di sviluppo, dobbiamo semplificare la normativa che troppo spesso limita la loro capacità di decisione ed azione. Presso la Camera dei Deputati è iniziato l'iter procedurale, in sede referente, della proposta di legge AC 1356 relativa all'introduzione di una serie di misure di semplificazione della vita amministrativa dei Comuni, elaborata da Anci e denominata "Liberiamo i Sindaci". (AC 1356 Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni in materia di status e funzioni degli amministratori locali, di semplificazione dell'attività amministrativa e di finanza locale).

Relatori sono gli onorevoli Francesco Berti (M5S) per la prima Commissione e Claudio Mancini (PD) per la quinta Commissione. Si sono tenute tre sedute e una serie di audizioni, in un clima di generale condivisione e collaborazione, l'ultima delle quali in data 5 novembre 2019.

Il testo che si compone di 33 articoli contiene numerose norme di semplificazione della vita amministrativa dei Comuni assolutamente condivisibili. Ne sono state selezionate alcune (quelle che non incidono sui livelli elettorali e di rappresentanza né quelle che incidono sugli aspetti delle tasse e tariffe locali) che potrebbero entrare a far parte delle complessive proposte di semplificazione finalizzate ad semplificare e snellire la complessiva macchina pubblica.

La proposta di legge elaborata dall'ANCI si pone l'obiettivo di "liberare" i Sindaci e gli amministratori locali da tutti quegli ostacoli che impediscono un'attività continuativa e regolare durante il loro mandato e, soprattutto, li impegnano in attività e compiti anacronistici.

La proposta mira inoltre ad introdurre misure di semplificazione amministrativa e ordinamentale che servano a sostenere i processi di crescita socio-economica. Peraltro, in un'era caratterizzata dall'utilizzo di tecnologie talmente evolute da non essere addirittura necessario un luogo fisico come contenitori di dati, nonché dall'evoluzione del Codice dell'Amministrazione Digitale, si è voluto affermare il principio fondamentale per cui non può essere richiesta ai Comuni qualsiasi rilevazione, comunicazione, rendicontazione già in possesso di altre PP.AA. Base di partenza dell'idea e ragionamento è stato il DL n. 133 del 2014 (convertito con modificazioni nella legge n. 164/2014), che aveva la finalità di ridurre gli oneri a carico di cittadini e imprese nell'avvio di attività economiche. Ora crediamo sia arrivato il tempo di ridurre le incombenze a carico dei Comuni al fine di liberare energie ed orientarle verso obiettivi di mandato e verso i servizi ai cittadini. Perché il Comune deve comunicare i dati relativi alla spesa di personale alla Corte dei Conti, al DFP, alla RGS e poi pubblicare gli stessi dati ma in formati diversi sul sito?

Solo a titolo esemplificativo, è stato stimato che per 44 dati la cui pubblicazione è obbligatoria, esiste già un concomitante obbligo di comunicazione ad una o altre amministrazioni. Si può stimare che ogni Comune (indipendentemente dalla classe demografica) è oggi obbligato a tenere aggiornate tra le 100 e 150 informazioni e comunicazioni, a cadenze diverse, verso più PP.AA.. Per poter assumere occorrono 16 adempimenti preventivi e verifiche finanziarie. Gli adempimenti diventano circa 50 prima di poter approvare il bilancio di previsione annuale. Inoltre, l'accesso a tutte le banche dati delle Pubbliche Amministrazioni, deve essere gratuito per i Comuni nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali.

#### REGOLE SEMPLICI PER AMMINISTRARE

Bisogna liberare i dipendenti dei Comuni da procedure e adempimenti interni meramente burocratici per consentire di utilizzare tempo e risorse per far funzionare più rapidamente la macchina comunale. Solo a titolo esemplificativo, abbiamo stimato che per approvare un bilancio di previsione, occorrono oggi circa 50 verifiche e adempimenti contabili. Pertanto, abbiamo previsto abrogazioni di adempimenti contabili obsoleti e superflui, modifiche alle competenze del Consiglio Comunale ormai superate da norme successive al Testo Unico, una riforma omogenea e razionale della disciplina di nomina dei revisori dei conti.

#### VITA SEMPLICE PER I PICCOLI COMUNI

Non è pensabile che un Comune con mille abitanti abbia le stesse regole di un Comune con 100 mila abitanti. Vanno adottate norme che differenziano gli adempimenti a carico dei Piccoli Comuni che non hanno abbastanza personale o non adeguatamente formato per poter assolvere a tutti i compiti assegnati. Ad esempio, il Sindaco di un piccolo Comune, spesso con un solo dipendente, deve approvare il documento unico di programmazione e una lunga serie di allegati al bilancio di previsione: dal "prospetto esplicativo del risultato di amministrazione presunto" al "prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento". Nel progetto di legge proponiamo semplificazioni che tengano conto della specificità dei Comuni minori e soprattutto della utilità pressoché nulla per la collettività derivante dagli adempimenti ad esempio in materia di contabilità economico-patrimoniale.

#### ABOLIRE ANACRONISTICI TETTI DI SPESA

Semplifichiamo e abrogiamo le norme che davvero non hanno alcun legame con la virtuosità degli enti. I Comuni sono soggetti a vincoli risalenti a quasi 10 anni fa su voci di spesa essenziali per far funzionare la struttura e attuare le riforme. Ad esempio i Comuni stanno attuando: il nuovo sistema contabile, il nuovo codice appalti, il nuovo regolamento edilizio, la SCIA, la nuova conferenza dei servizi, l'agenda digitale, la trasparenza, la privacy, siope plus, fabbisogni standard, contabilità economico patrimoniale, razionalizzare le società, la riforma del pubblico impiego e della valutazione del personale, rei,...e questo è solo una parte del diluvio di nuove norme che ricade su personale anziano e assai ridotto e per di più che non si può riqualificare e formare perché oggi non si può spendere più del 50% del 2009.

---

### 1.2.2 LE MISURE DISCUSSE CON ALTRI SOGGETTI

Anche nell'ambito delle varie proposte normative esaminate con altre strutture, amministrazioni ed enti pubblici o associazioni è emersa chiaramente la necessità, in questa fase di crisi da emergenza Coronavirus – Covid19, di semplificare ed accelerare le procedure di spesa e di approvazione delle opere infrastrutturali e degli insediamenti produttivi, in chiave anti-crisi.

In particolare proposte sono pervenute dal Ministero della Difesa (semplificazione delle procedure nel settore delle infrastrutture destinate alla difesa nazionale), dal Dipartimento Affari Regionali (Norme in materia di contratti pubblici e di accelerazione degli interventi infrastrutturali) e dalla Funzione Pubblica (modifica al D.Lgs. n. 50/2016 per permettere di invitare alla procedura di gara anche l'operatore economico uscente).

E' stato inoltre costruito un dialogo molto positivo anche organizzazioni associative del sistema delle imprese (in particolare con ANCE che ha inviato una approfondita documentazione sulla semplificazione della normativa e la elaborazione di un Piano Marshall di investimenti per gli enti locali , dotato di un Fondo di circa 40 miliardi frutto della unificazione di diversi capitoli pluriennali di spesa oggi previsti dalle diverse leggi di stabilità) e con le Associazioni rappresentative del mondo delle autonomie locali, ANCI e UPI con le quali si sono condivise una serie di proposte ampiamente rappresentate nel presente documento.

Tutte le proposte ricevute, come detto, sono ispirate alla semplificazione delle procedure di gestione del sistema degli appalti per la realizzazione delle opere pubbliche e volte ad introdurre un compendio di norme temporaneo e limitato nell'oggetto, teso a snellire radicalmente le procedure di selezione ed affidamento ed immettere maggiore liquidità nella disponibilità delle imprese proprio in ragione dello stato di emergenza e dell'aumento dei costi derivante dai maggiori oneri per la sicurezza e la tutela della salute degli operatori.

### 1.3 TRACCIAMENTO DEGLI INTERVENTI TRAMITE CUP E MONITORAGGIO ATTUATIVO

Un'altra misura di semplificazione da attuare riguarda il rafforzamento del monitoraggio dei progetti, secondo gli obiettivi riassunti nella tabella che segue:

<b>Obiettivo strategico: semplificare le istruttorie, garantire qualità dati trasparenza e monitoraggio della spesa</b>
Obiettivi operativi <ul style="list-style-type: none"><li>• gestione di una <b>applicazione informatica centralizzata</b> presso la <b>PCM</b>: tutti i progetti devono essere identificati dal Codice CUP e presentatati con schede-progetto snelle istruite dalla struttura di monitoraggio del DIPE</li></ul>

- **introduzione di una norma per semplificare le informazioni di monitoraggio:** individuazione dataset prioritario e periodicità di trasmissione al sistema di monitoraggio nazionale
- **rafforzamento del ruolo del codice CUP** nell'identificazione dei progetti all'interno dei programmi
- **presidi e sanzioni per assicurare la correttezza e tempestività del monitoraggio**
- **A REGIME - Istituzione di una “piattaforma digitale unica degli investimenti pubblici” presso il CIPE** - circuito tangenziale di tutte le banche dati esistenti in materia di investimenti pubblici e loro evoluzioni

Al fine della tempestiva istruttoria dei progetti e delle richieste di finanziamento da parte dei beneficiari finali, nonché per permettere un agile monitoraggio sui target di spesa raggiunti sarà necessario che:

- i flussi informativi in merito alle richieste di finanziamento e alla caratteristica dei progetti definiti per parametri di cantierabilità e ammissibilità siano gestiti centralmente tramite una applicazione informatica, con valore di pubblicità fra amministrazioni anche circa l'effettiva assegnazione dei fondi;
- i progetti siano identificati da codice CUP fin all'atto della richiesta di finanziamento;
- il successivo monitoraggio attuativo sia semplificato rispetto alle procedure ordinarie ancorché effettuato tramite i sistemi informativi esistenti (D.Lgs. n. 229/2011).
- vi sia un enforcement dell'obbligo di inserimento dei dati anche corroborato da sanzioni.

#### L'applicazione per le istruttorie di finanziamento

La realizzazione di una procedura informatica per raccogliere candidature di progetti sul territorio, tramite la compilazione via web di schede-progetto, per la successiva valutazione e selezione degli interventi, può essere effettuato in pochi giorni a cura della struttura di monitoraggio del DIPE. L'applicazione può essere gestita dalla PCM. Dovrà essere disponibile un servizio di assistenza tecnica per la compilazione delle domande, da attuarsi tramite le strutture DIPE (cfr. allegato “applicazione istruttoria del programma”).

#### Identificazione degli interventi, rafforzamento del ruolo del codice CUP

La normativa vigente prevede che ogni progetto d'investimento pubblico sia dotato di un codice unico di progetto e che tale codice sia riportato su tutti i provvedimenti amministrativi e contabili.

Tuttavia, talvolta, la norma risulta disattesa dalle amministrazioni, sia quelle coinvolte nella fase di programmazione che in quella di attuazione dei progetti in questione. Ciò comporta l'impossibilità di rilevare le informazioni relative al ciclo di vita del progetto, quali ad esempio l'importo del

finanziamento negli atti di programmazione, ovvero gli impegni di spesa e i relativi pagamenti nella fase attuativa .

Le domande di finanziamento di cui al programma di micro-interventi all'oggetto dovranno essere tassativamente corredate dall'identificazione univoca dell'intervento tramite il CUP.

Al fine di assistere le stazioni d'appalto all'apertura tempestiva dei rispettivi codici sarà necessario utilizzare e potenziare il presidio centralizzato di assistenza tecnica per il supporto delle amministrazioni esistente presso il DIPE, per la fase di programmazione/attuazione delle opere pubbliche post Covid-19.

- **Potenziamento del servizio di help-desk** per il Sistema CUP, con eventuale apertura nuovo numero verde e personale dedicato
- **nuova sezione web** sul sito del Sistema CUP dedicata agli interventi post-emergenza
- **modalità di generazione CUP dedicata e semplificata:** utilizzo di format precompilati (template)
- **formazione agli utenti:** video tutorial, linee guida ecc.
- **trasparenza:** sezione dedicata sul portale OpenCUP finalizzata alla pubblicazione in formato aperto dei dati sugli interventi relativi alla fase di post emergenza Covid-19, infografiche/report sul censimento aggiornato degli interventi

Inoltre, si ritiene, ai fini del tracciamento degli interventi e dell'identificazione della corrispondenza interventi/programmi, indispensabile il generale rafforzamento del ruolo del codice CUP nei provvedimenti e atti che assegnano finanziamenti ai progetti di investimento. (vedi in allegato proposta di norma n.1).

#### Istituzione di una "piattaforma digitale unica degli investimenti pubblici"

Si propone di costituire presso il DIPE una piattaforma digitale che possa rappresentare il circuito tangenziale di tutte le banche dati esistenti in materia di investimenti pubblici e loro evoluzioni (CUP, BDAP, BDU, ANAC, flussi informativi SIOPE, RNA, banche dati relative alla ricostruzione post sisma, etc...).

Si dovrà prevedere una norma che preveda l'obbligo da parte dei titolari dei principali sistemi di monitoraggio dell'invio di flussi di dati al DIPE. I dati dovranno essere resi disponibili secondo modalità definite dal DIPE tali da consentirne l'elaborazione e l'analisi. I risultati potranno essere utilizzati dal DIPE, nel rispetto della normativa vigente in materia di tutela delle informazioni, senza la necessità di ulteriori autorizzazioni da parte delle Amministrazioni titolari delle banche dati. (vedi in allegato proposta di norma n. 2)

La copertura degli oneri relativi alla realizzazione della proposta (la n. 2 in allegato) potrebbe essere garantita, ad es., a valere:

- sulle risorse ordinarie, svincolando il DIPE (Sistema MIP/CUP) dal riparto delle risorse dei Nuclei di valutazione di cui all'art. 5 della legge n. 144/1999, prevedendo un'assegnazione ad hoc ex lege;
- sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), in quanto si tratta di norme che incrementano la capacità amministrativa della PA, prevedendo anche in questo caso un'assegnazione ad hoc ex lege;
- su un meccanismo analogo a quello previsto per il finanziamento del sistema MGO, ovvero a carico dei soggetti aggiudicatari (o in alternativa del QE) di particolari categorie di opere (cfr. esempio in nota tratto dall'art. 36 del DL 90/2014 ).

### Semplificazione delle procedure di monitoraggio degli investimenti pubblici

A seguito dell'accordo di settembre 2018 tra la PCM e MEF-RGS, l'Ufficio V di Monitoraggio degli investimenti pubblici ha accesso alla Banca dati degli investimenti pubblici – sezione opere pubbliche (MOP-BDAP) istituita presso il MEF, che costituisce il sistema di monitoraggio nazionale di tutte le opere infrastrutturali finanziate con fondi pubblici, ai sensi del D.Lgs. n. 229/2011.

Il monitoraggio attuativo degli investimenti pubblici ha come oggetto un numero molto cospicuo di dati finanziari, economici e procedurali, la cui alimentazione richiede una efficiente organizzazione della stazione appaltante per l'alimentazione dei flussi informativi richiesti.

Ad oggi le problematiche rilevate nella predetta Banca dati, attiva fin dal 2013 (DM MEF del 26 febbraio 2013 e sue successive modifiche, Circ. RGS n. 14 dell'8 aprile 2014), riguardano la mancata copertura di tutta la platea degli interventi pubblici programmati e la scarsa qualità delle segnalazioni di monitoraggio.

Al fine di agevolare le segnalazioni di monitoraggio dei dati di attuazione delle opere pubbliche per il rilancio dell'economia post-Covid-19, sarebbe opportuno prevedere l'introduzione di una norma che stabilisca la semplificazione delle procedure, limitando la rilevazione, a carico delle stazioni appaltanti, esclusivamente ai dati più significativi sullo stato di realizzazione degli investimenti pubblici.

Si propone, pertanto, una norma che preveda la semplificazione delle attuali procedure di monitoraggio delle opere pubbliche post emergenza Covid-19 in deroga alle previsioni di legge di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 229/2011 e il predetto DM-MEF applicativo. La norma dovrebbe quindi rinviare ad un successivo provvedimento amministrativo (es. dPCM d'intesa con il MEF, titolare del sistema di monitoraggio MOP-BDAP), con il quale venga individuato un set minimo di dati prioritari di monitoraggio nell'ambito dell'attuale tracciato record previsto dalla vigente normativa con riferimento agli interventi emergenziali per il rilancio dell'economia post Covid-19, nonché la periodicità della trasmissione al sistema di monitoraggio nazionale

Inoltre, al fine di garantire la tempestiva e corretta alimentazione del sistema così semplificato, sarà necessario che il provvedimento che assegna le risorse subordini il trasferimento delle stesse all'avvenuto caricamento nella BDAP del set minimo di dati prioritari individuato dal predetto

provvedimento amministrativo e alla completezza/correttezza di detti dati. (vedi in allegato proposta di norma n. 3)

#### Sanzioni per mancata alimentazione dei Sistemi di monitoraggio

Come già richiamato sopra, le problematiche rilevate nella Banca dati BDAP, ed in generale dei sistemi di monitoraggio, riguardano la mancata copertura di tutta la platea degli interventi pubblici programmati e la scarsa qualità delle segnalazioni di monitoraggio.

Pertanto si ritiene necessaria l'introduzione di una o più norme per incentivare le Stazioni appaltanti ad inserire i dati di monitoraggio all'interno della BDAP. Sarebbe auspicabile che tali norme trovino applicazione solo dopo che siano stati resi operativi sia il presidio centralizzato di assistenza tecnica a supporto delle Amministrazioni coinvolte nella fase di programmazione/attuazione delle opere pubbliche post Covid-19, sia la proposta di semplificazione delle procedure di monitoraggio.

Si propongono pertanto le seguenti norme: Valenza amministrativa del monitoraggio che potrebbe essere un comma alla norma relativa alla semplificazione del tracciato record della BDAP (vedi in allegato proposta di norma n. 4 e Responsabilità Dirigenziale: Proposta di norma n. 5)

#### Presidio centralizzato di assistenza tecnica per il supporto delle Amministrazioni coinvolte nella fase di programmazione/attuazione delle opere pubbliche post Covid-19

Per un efficace esercizio dei poteri delle stazioni appaltanti, nel provvedimento che individua le opere si ritiene opportuno prevedere, ove necessario, la definizione di un supporto alle stesse di assistenza tecnica qualificata "a sportello".

I servizi di assistenza tecnica qualificata dovranno, per ovvi motivi di speditezza e semplicità per i beneficiari, essere contrattualizzate a livello centrale, dall'amministrazione responsabile del programma, eventualmente dalla stessa Cabina di Regia "Strategia Italia".

Si propone, pertanto, di predisporre un catalogo di servizi di supporto che potranno essere forniti da società specializzate, ovvero strutture della stessa Presidenza (es. Investitalia), sulla base dei fabbisogni/esigenze rilevate nell'ambito dell'organizzazione amministrativa dell'ente. Tale supporto potrebbe essere fornito a vari livelli: a titolo esemplificativo, nelle fasi programmazione, progettazione, redazione dei bandi di gare, affidamento, apertura dei cantieri, realizzazione, monitoraggio ecc. In particolare, questa assistenza dovrebbe attivarsi in caso di mancato avvio dei cantieri o ritardo nella realizzazione delle opere rilevate dalle risultanze del monitoraggio.

Fino ad oggi la semplice erogazione di risorse finanziarie si è dimostrata inadeguata a venire incontro ai fabbisogni delle SA.

## 1.4 ALLEGATO AL CAP I) TESTI NORME PER LA SEMPLIFICAZIONE (SENZA ONERI AGGIUNTIVI)

### 1.4.1 TIPIZZAZIONE DELLA FORMA DEI PARERI

#### **Proposta di articolato:**

*“I pareri emanati dalle amministrazioni del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ivi inclusi la Commissione valutazione impatto ambientale / valutazione ambientale strategica, le Soprintendenze e il Consiglio superiore dei lavori pubblici, dall’entrata in vigore del presente decreto, devono rientrare in una delle seguenti categorie:*

- *Parere positivo senza prescrizioni;*
- *Parere positivo con prescrizioni;*
- *Parere negativo.*

*Il dispositivo della decisione deve contenere per intero, senza rinvio a visti e considerati, il contenuto delle conclusioni del parere.*

#### **Relazione illustrativa:**

I pareri provenienti da amministrazioni o soggetti interessati, nell’ambito dell’approvazione di progetti, spesso risultano poco chiari ed incerti nella decisione adottata. A causa di ciò, i soggetti che ricevono questi pareri non sono sempre in grado di interpretare immediatamente le conclusioni del parere, provocando ulteriori ritardi nel processo decisionale e realizzativo successivo all’emanazione dei pareri. Pertanto, per semplificare, chiarificare ed accelerare i pareri e l’iter successivo, è stata ipotizzata una tipizzazione dei pareri, evitando formulazioni che rinviino a visti e considerati di impatto potenzialmente opposto tra loro che possono trovarsi all’interno del parere o emettere formulazioni dei pareri indefinite, incerte o ibride. La proposta intende limitare a tre le possibili tipologie di parere, tipizzandole e semplificandole: parere positivo, positivo con prescrizioni o negativo. Inoltre, nella norma proposta è anche richiesto espressamente che nelle conclusioni del parere sia riportata chiaramente la motivazione e le eventuali prescrizioni e raccomandazioni, rendendo assolutamente chiaro il parere, evitando rinvii a visti e considerati che potrebbero rendere la conclusione ambigua e non univoca.

#### **Relazione tecnico-finanziaria:**

Il nuovo precetto normativo, che modifica il nuovo codice dei contratti pubblici non comporta oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

---

## 1.4.2 UNICITÀ PRONUNCIA PARERI- PROCEDURE PER L'APPROVAZIONE DEI PROGETTI RELATIVI AI LAVORI ANAS E RFI

**Art. 27 D.Lgs. 18 aprile 2016, n.50**

### **Proposta di modifica:**

*Dopo il comma 4 è inserito: “comma 4-bis: In analogia al comma 3, per il biennio 2020-2021, in sede di conferenza dei servizi di cui all’articolo 14-bis della legge n. 241 del 1990, per l’approvazione dei progetti definitivi delle sole opere di ANAS e di RFI, le infrastrutture e le opere connesse sono soggette ad una autorizzazione unica. Sul progetto definitivo tutte le amministrazioni ed i soggetti invitati sono obbligati a pronunciarsi sui pareri di competenza in sede di conferenza dei servizi, anche presentando proposte modificative, nonché a comunicare l’eventuale necessità di opere mitigatrici e compensative dell’impatto. In tale fase, gli enti gestori di servizi pubblici a rete forniscono, contestualmente al proprio parere, il cronoprogramma di risoluzione delle interferenze. Salvo circostanze imprevedibili, le conclusioni adottate dalla conferenza, ferma restando la procedura per il dissenso di cui all’art. 14-quinquies della predetta legge n. 241 del 1990, non possono essere modificate in sede di approvazione dei successivi livelli progettuali, a meno del ritiro e della ripresentazione di un nuovo progetto definitivo, né possono essere apposti vincoli successivamente all’emanazione dei relativi pareri.*

### **Relazione illustrativa:**

Per esigenze di accelerazione di approvazione dei progetti è stata ipotizzata l’aggiunta di un comma nell’art. 27 del D.Lgs. n. 50 del 2016, rivolto ai soli progetti definitivi di ANAS S.p.A. ed RFI per il biennio 2020-2021. Nel periodo in questione, considerato di prova, l’approvazione dei progetti definitivi è soggetta ad una autorizzazione unica. I pareri delle amministrazioni e dei soggetti invitati devono essere presentati prima e durante la conferenza unificata ma non oltre. Tale comma aggiuntivo è necessario per snellire l’iter di approvazione dei progetti definitivi, i quali altrimenti potrebbero essere bloccati nelle fasi successive a causa di pareri negativi non avanzati in precedenza.

### **Relazione tecnico-finanziaria:**

La modifica normativa è stata pensata per rispondere alle necessità di snellimento ed accelerazione delle procedure di approvazione dei progetti. La norma è stata però indirizzata ai soli progetti definitivi di ANAS ed RFI e per il solo biennio 2020-2021. In tale periodo transitorio si potrà valutare l’effettiva efficienza del nuovo precetto normativo ed in caso di esito positivo si potrà estendere il suo limite temporale.

La norma inserita con il comma aggiuntivo nell’art. 27 del D.Lgs. 50 /2016 non comporta oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

---

### 1.4.3 PROPOSTA DI ESTENSIONE DELLA DURATA DELLA NORMA SULLE VARIANTI ESAMINATE DAL CIPE

#### **Art. 1, comma 15, Legge 14 giugno 2019, n.55**

Norme in materia di contratti pubblici, di accelerazione degli interventi infrastrutturali, e di rigenerazione urbana

#### **Proposta di proroga dei termini:**

Le parole presenti al primo rigo “*gli anni 2019 e 2020, per*” sono soppresse.

TESTI A CONFRONTO:

#### **Norma vigente, art. 1, comma 15, L. 55/2019:**

*Per gli anni 2019 e 2020, per gli interventi di cui all’articolo 216, comma 1 -bis , del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, le varianti da apportare al progetto definitivo approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), sia in sede di redazione del progetto esecutivo sia in fase di realizzazione delle opere, sono approvate esclusivamente dal soggetto aggiudicatore qualora non superino del 50 per cento il valore del progetto approvato; in caso contrario sono approvate dal CIPE.*

#### **Norma in seguito alla proposta di modifica:**

*Per gli anni 2019 e 2020, per gli interventi di cui all’articolo 216, comma 1 -bis, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, le varianti da apportare al progetto definitivo approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), sia in sede di redazione del progetto esecutivo sia in fase di realizzazione delle opere, sono approvate esclusivamente dal soggetto aggiudicatore qualora non superino del 50 per cento il valore del progetto approvato; in caso contrario sono approvate dal CIPE.*

#### **Relazione illustrativa**

L’art. 1, comma 15, del D.L. 18 aprile 2019, n. 32, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, Legge 14 giugno 2019, n. 55 (legge sblocca cantieri) ha prodotto uno snellimento della procedura di approvazione delle varianti di valore inferiore al 50 per cento del progetto approvato dal CIPE, da cui è conseguita una accelerazione dei tempi di realizzazione dei progetti. La norma, infatti, era stata predisposta in conseguenza delle valutazioni effettuate a valle del crollo del Ponte Morandi di Genova e della necessità di emanare un ulteriore atto normativo per accelerare le procedure degli investimenti pubblici. In particolare sono state introdotte delle norme dalla durata limitata al biennio 2019-2020 per permetterne una prima valutazione degli effetti reali prima del loro eventuale consolidamento in un campo complesso come quello degli appalti pubblici e degli investimenti infrastrutturali. Pertanto, ad esito positivo delle prime fasi di attuazione se ne propone l’estensione.

La norma mantiene in capo al CIPE il ruolo prevalente di approvare le opere strategiche/prioritarie del Paese, delegando nel corso del 2019 al soggetto aggiudicatore le varianti che non siano di dimensioni particolarmente elevate (inferiori al 50 per cento del costo).

La prima applicazione della norma nel 2019 ha permesso una riduzione dei tempi di approvazione delle varianti, evitando un passaggio ridondante all'approvazione del CIPE. Metropolitane, opere di ANAS e di RFI sono esempi di infrastrutture che hanno beneficiato dell'alleggerimento procedurale in questione.

Si propone dunque di rendere definitiva la norma, eliminando la limitazione temporale della norma di cui all'esame.

### **Relazione tecnico-finanziaria**

La norma contenuta nell'art. 1, comma 15, Legge n. 55 del 2019 ha permesso una semplificazione dell'iter di approvazione delle varianti dei progetti approvati dal CIPE.

Il decreto legislativo n. 163 del 2006 (precedente codice degli appalti), prevedeva, in via residuale la competenza del CIPE nell'approvazione delle varianti di progetti approvati (strategici/prioritari) solo nei casi di varianti sostanziali, che necessitassero di nuovi finanziamenti, comportassero rilievo sotto l'aspetto localizzativo o determinassero l'utilizzo di una percentuale superiore al 50 per cento dei ribassi d'asta conseguiti.

Pertanto, in tutti gli altri casi era già previsto che fosse il soggetto aggiudicatore ad approvare le varianti (rif. art. 169 – Varianti del decreto legislativo n. 163 del 2006).

Sotto l'aspetto tecnico è evidente la semplificazione e accelerazione delle procedure introdotte in considerazione del fatto che bastavano minimi spostamenti delle opere, la realizzazione di un nuovo svincolo o la necessità di risolvere una interferenza, in sede di progettazione esecutiva o in fase di realizzazione di opere, per dover richiedere una nuova approvazione del CIPE, con conseguente attivazione di tutte le procedure connesse.

Tale semplificazione ha permesso nell'anno in corso lo snellimento della procedura di approvazione delle varianti che erano in fase di presentazione al CIPE ed una maggiore celerità nella realizzazione dei progetti.

La norma, finora transitoria, ha arrecato una serie di vantaggi alle stazioni appaltanti ed ai soggetti aggiudicatori. In particolare i soggetti aggiudicatori, grazie alla norma in questione, possono approvare varianti non sostanziali in modo diretto, senza passaggi intermedi. Per tali motivi si propone di rendere la norma permanente.

La norma non comporta oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

---

#### 1.4.4 PROVVEDIMENTO IN MATERIA DI RISERVE

##### **Art. 9 D.M. 7 marzo 2018, n. 49**

Contestazioni e riserve

##### **Proposta di modifica:**

*Dopo il comma 1 è inserito il comma 2 “L’impresa o la società appaltatrice, durante la fase di esecuzione dei lavori, non può avanzare delle riserve che non trovino fondamento nel capitolato d’appalto adottato dalla stazione appaltante o nelle successive revisioni contrattuali. Qualora a conclusione dell’iter di giudizio della controversia avviata sul riconoscimento delle riserve, il valore riconosciuto sia inferiore ad un terzo dell’iniziale richiesta di riserva avanzata, l’impresa o la società appaltatrice è tenuta al risarcimento del danno nei confronti della stazione appaltante, pari ad un decimo della riserva non riconosciuta a conclusione del giudizio”.*

##### **Relazione illustrativa:**

La novella normativa si inserisce nell’ambito delle riserve avanzate in fase di esecuzione dei progetti dal direttore dei lavori.

Attraverso lo strumento delle **riserve** è possibile verificare con regolarità l’andamento dei costi dell’opera pubblica, a garanzia di entrambe le parti contraenti.

In caso di cambiamenti che incidano sulle modalità e sui termini del contratto l’esecutore potrà iscrivere riserva contestando l’accaduto e chiedendo il maggior danno subito e/o che sta subendo.

Il testo di riferimento in materia è il D.M. 7 marzo 2018, n. 49, il quale ha abrogato parzialmente il D.P.R. n. 207 del 2010. Il decreto ministeriale ha novellato significativamente il tema delle riserve, in quanto rimette alla disciplina prevista dalla stazione appaltante e riportata nel capitolato negoziale la gestione delle riserve tra appaltatore e committente.

In senso critico rispetto al dispositivo del D.M. 49/2018 è andato però il parere del Consiglio di Stato, n. 360 del 2018, con il quale è stata individuata come preferibile «l’opportunità di prevedere che siano le stazioni appaltanti ad inserire nei capitolati speciali le norme contenute nel presente schema di regolamento, piuttosto che dettare direttamente la disciplina».

*Dunque, secondo il Consiglio di Stato le riserve possono trovare la propria fonte nelle norme di legge, ancorché secondarie, ma non negli atti negoziali.*

*In tal modo la disciplina delle riserve è sì rimessa alla stazione appaltante, ma la stessa per disciplinarla nel capitolato d’appalto deve seguire lo schema di regolamento dettato dal D.M. n. 49 del 2018, garantendo così entrambe le parti.*

*La ratio dell’istituto delle riserve risiede nel garantire il soggetto aggiudicatore da un maggior danno subito da mutamenti imputabili alla stazione appaltante. Accade spesso però che l’impresa*

*o la società appaltatrice, nonostante la disciplina delle riserve sia chiara ed esplicita, avanzino riserve prive di fondamento, con il solo scopo di ottenere un risarcimento non dovuto. Per evitare quindi che vengano avanzate richieste indennitarie scientemente ingiustificate è prevista una sanzione risarcitoria nei confronti della stazione appaltante, pari ad un decimo della somma richiesta in riserva e non riconosciuta in sede di giudizio, qualora venga riconosciuto meno di un terzo del valore delle riserve avanzate. Tale sanzione ha uno scopo deterrente nei confronti di chi, in mala fede, avanza riserve non riconoscibili.*

#### **Relazione tecnico-finanziaria:**

*L'emendamento normativo in tema di riserve non comporta oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.*

---

#### **1.4.5 PROCEDURE DI APPROVAZIONE DEI PROGETTI RELATIVI AI LAVORI**

**1.** All'art. 27 del D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 è aggiunto il seguente comma 8: <<Per le infrastrutture prioritarie di cui agli articoli 200 e seguenti del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica adottata sentito il Dipartimento per il coordinamento e la programmazione economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, ove occorra, avvalendosi della struttura di missione InvestItalia, approva i progetti di fattibilità tecnica ed economica e i progetti definitivi, previa intesa, ai soli fini della localizzazione, con i presidenti delle regioni e delle province autonome interessate, che si pronunciano, sentiti i comuni nel cui territorio si realizza l'opera, e previa coordinamento nella fase istruttoria fra il Ministero proponente, il Consiglio Superiore dei lavori pubblici, il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e il Ministero per i beni e delle attività culturali e per il turismo per le questioni tecnico-economiche, ambientali e paesaggistiche. L'approvazione del progetto definitivo sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere, comunque denominato. Le approvazioni dei progetti definitivi in materia di infrastrutture stradali, ferroviarie, autostradali, portuali o aeroportuali, effettuate con decisione del CIPE, anche in presenza di prescrizioni e raccomandazioni, equivale:

- a) con il parere positivo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo, all'ottenimento del parere Commissione VIA o VAS di cui al D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. o della relativa verifica di ottemperanza alle prescrizioni emanate sulla precedente fase progettuale, qualora alla data del CIPE non sia stato ancora acquisito un simile parere, purché richiesto da almeno 30 giorni;
- b) con il parere positivo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, all'ottenimento del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici o della relativa conformità a precedenti

prescrizioni, qualora alla data del CIPE non sia stato ancora acquisito un simile parere, ma richiesto da almeno 30 giorni.>>

2. All'art. 216 del D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 è aggiunto il seguente comma 7bis: <<Per i procedimenti di approvazione dei progetti di fattibilità e dei progetti definitivi relativi ad infrastrutture prioritarie di cui agli articoli 200 e seguenti del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, avviati e non conclusi prima dell'entrata in vigore dell'art. 27, comma 8, la proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per avvalersi della nuova procedura deve essere formulata entro 180 giorni dalla entrata in vigore della medesima disposizione. In tutti gli altri casi si deve proseguire con l'iter già avviato.>>

---

#### 1.4.6 SEMPLIFICAZIONE DELLA DEFINIZIONE DELLE OPERE PRIORITARIE AI SENSI DEL CODICE DEI CONTRATTI

*Si propone il seguente emendamento al decreto legislativo n. 50 del 2016:*

- All'art. 201, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente comma **2-bis**. **“L'elenco delle infrastrutture e insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese viene approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e può essere aggiornato con la medesima modalità quando necessario su proposta del medesimo ministero.”**
- All'art. 201, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente comma **2-ter**. **“La Presidenza del Consiglio, mediante l'ausilio della Cabina di Regia Strategia Italia, istituita con DPCM del 19.02.2019 e con il supporto di InvestItalia, avrà il ruolo di garantire con le Amministrazioni competenti, il raccordo politico, strategico e funzionale dell'intero programma approvato dal CIPE, così come indicato al comma precedente, al fine di facilitare un'efficace integrazione tra gli investimenti promossi e favorire l'accelerazione degli interventi finanziati, su impulso del Presidente del Consiglio dei ministri”.**

#### Relazione

Vi sono oggi nell'ordinamento due tipologie di opere prioritarie previste da diverse norme;

- le prime sono contenute nell'elenco delle **“infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese”**, previsti dall'art. 201, comma 3, del Codice dei contratti e che deve essere incluso nel Documento di programmazione pluriennale degli investimenti (DPP), non ancora emanato.
- il secondo tipo, introdotti dall'art. 4 della legge n. 32 del 2019, sono gli **“interventi infrastrutturali ritenuti prioritari”**, individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri al fine della nomina di commissari straordinari, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sentito il Ministero dell'economia e delle finanze.

La modifica normativa proposta ha come obiettivo di semplificare ed accelerare la definizione delle infrastrutture prioritarie ai sensi dell'art. 201, comma 3 del DLgs 18 aprile 2016, n. 50. L'obiettivo è quello di accelerare l'entrata in funzione di una parte importante ma tuttora inattuata della riforma del codice dei contratti del 2016, che prevedeva il passaggio al CIPE non più delle opere previste dal **Programma Infrastrutture Strategiche (PIS)**, ma solo di un numero più ristretto di **"infrastrutture e insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese"**. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha identificato negli allegati al DEF le liste di opere considerate prioritarie negli ultimi anni, ma in assenza del DPP, tale lista non è mai entrata in vigore, mantenendo in vita in via transitoria la ben più lunga ed obsoleta lista delle opere strategiche (circa 800 interventi, compresi alcuni programmi, in larga parte non finanziati), ferma al 2013.

Pertanto, per mettere fine a quattro anni di regime transitorio che ha mantenuto temporaneamente in vita il PIS, si propone di slegare l'approvazione della lista di **"infrastrutture e insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese"** dall'approvazione del DPP, prevedendo la sua approvazione tramite delibera CIPE su proposta del MIT, con possibilità di aggiornamento quando necessario, senza cadenza predeterminata, su proposta del medesimo Ministero. Rimane invariata la normativa sul DPP, che continuerà a includere la lista delle opere prioritarie.

In merito invece al comma 2-ter si precisa che la Cabina di Regia Strategia Italia è stata istituita con DPCM del 19.02.2019 per la "valorizzazione delle politiche pubbliche finalizzate a verificare lo stato di attuazione, anche per il tramite delle risultanze del monitoraggio delle opere pubbliche di piani e programmi di investimento infrastrutturale e per adottare le iniziative idonee a superare eventuali ostacoli e ritardi nonché a verificare lo stato di attuazione degli interventi connessi a fattori di rischio per il territorio, quali dissesto idrogeologico, vulnerabilità sismica degli edifici pubblici, ivi compresa la loro valorizzazione, situazioni di particolare degrado ambientale necessitanti attività di bonifica e volte a prospettare possibili rimedi" (art. 1 – c.1).

Si tratta di questioni di importanza cruciale per il Paese soprattutto nell'attuale contesto che deve essere orientato alla ripresa socio-economica e alla transizione verso sistemi sostenibili. La tematica della sostenibilità nella sua più ampia accezione ha una natura multidimensionale e richiede una *governance* nazionale e globale perché riguarda l'intera comunità presente e futura

La misura non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio pubblico.

---

1.4.7 ARMONIZZAZIONE E SNELLIMENTO DEL CODICE DEI CONTRATTI AI FINI DELL'APPROVAZIONE DA PARTE DEL CIPE DELLE INFRASTRUTTURE PRIORITARIE (O TRAMITE IL REGOLAMENTO O TRAMITE MODIFICHE AL CODICE CON ARTICOLI DEDICATI).

***Si propongono i seguenti emendamenti al decreto legislativo n. 50 del 2016:***

All'art. 27, dopo il comma 7, è aggiunto il seguente comma **7-bis**. ***“Per l’approvazione dei progetti di infrastrutture e insediamenti prioritari di cui all’art. 214, comma 2, lett. f) del presente codice, si applicano le disposizioni in materia di conferenza di servizi istruttoria ai sensi dell’articolo 14, comma 1, della legge n. 241 del 1990”;***

2. All'art. 200, è aggiunto il seguente comma 4: *“I progetti di fattibilità e definitivi relativi alle sole infrastrutture e insediamenti prioritari sono approvati dal CIPE con le procedure stabilite dal Regolamento unico di cui all’art. 216, comma 27-octies, o, nelle more della sua adozione ai sensi di quanto disposto dal comma 27-bis dell’art. 216 del presente codice, continuano ad applicarsi le procedure approvative del CIPE descritte agli articoli 163 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in quanto compatibili. Qualora entro il 31 dicembre 2020 il regolamento unico sopra citato non venisse emanato il CIPE potrà con propria delibera emanare un proprio regolamento di procedure approvative dei progetti di fattibilità e definitivi relativi alle infrastrutture e insediamenti prioritari;*

3. All'art. 214, comma 2, lett. f), primo rigo dopo le parole *“anche ai fini della loro sottoposizione”* sono aggiunte le seguenti, *“previa conferenza di servizi”;*

4. All'art.216, comma 27-bis, dopo le parole *“Fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies, si applica la disciplina già contenuta negli articoli”* aggiungere *“dal 163 al 181 del decreto legislativo n. 163/2006.”*

5. All'art. 216, comma 27-octies, è aggiunto il seguente comma 27-nonies: *“Il regolamento di cui al precedente comma 27-octies, disciplina anche le procedure e le eventuali modifiche alle procedure di approvazione del CIPE dei progetti relativi alle infrastrutture e insediamenti prioritari”.*

### **Relazione**

Le procedure di approvazione di progetti di opere prioritarie da parte del CIPE ai sensi del Decreto Legislativo n. 50/2016 non sono ancora state attuate per la mancata approvazione della lista delle infrastrutture e insediamenti prioritari nell’ambito del Documento di Programmazione Pluriennale (DPP)previsto dall’art. 201 del codice per il quale per altro al punto 1 del presente documento è stato proposto l’inserimento del comma 2-bis al medesimo art. 201 sopra citato.

Tuttavia dall’esperienza maturata nel recente passato e dalle esigenze di semplificazione e snellimento del codice dei contratti si ritiene opportuno proporre finalizzare al meglio le norme del Codice dei contratti relative all’approvazione da parte del CIPE delle infrastrutture e insediamenti prioritari.

Con la proposta normativa qui descritta, si intende invece allineare la previsione normativa dell'art. 27 del nuovo Codice dei contratti con quanto già previsto dagli artt. 200, 214 e 216 del medesimo codice. Infatti, stante la proposta di approvazione da parte del CIPE dell'elenco delle infrastrutture e insediamenti prioritari (vedere proposta precedente), l'art. 27, facendo erroneamente riferimento alla conferenza di servizi prevista dall'art. 14-bis della Legge n. 241 del 1990 e non a quella dell'art. 14, comma 1 della medesima legge, crea, nella sua attuale formulazione, una incongruenza nel procedimento approvativo delle sole infrastrutture prioritarie di difficile risoluzione.

In sostanza la conferenza di servizi decisoria non dovrebbe essere applicabile per progetti che devono essere sottoposti all'approvazione del CIPE, dovendo diventare una conferenza di servizi solo istruttoria ai fini delle decisioni del Comitato. Pertanto, in considerazione del fatto che l'art. 214, comma 2, lett. f), già prevede l'approvazione del CIPE per i progetti di opere prioritarie la cui istruttoria è curata e presentata al CIPE dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, si è ritenuto opportuno chiarire, con l'inserimento di un nuovo comma 7-bis all'art. 27 del D.Lgs. 50/2016, che in caso di opere prioritarie i progetti sono approvati dal CIPE previa Conferenza dei servizi di cui all'art. 14, comma 1 (Conferenza istruttoria) della Legge n. 241 del 1990, e non art. 14-bis (Conferenza decisoria) della Legge n. 241 del 1990.

Al tempo stesso per attuare i sopra richiamati criteri di semplificazione si è ritenuto opportuno, specificare anche all'art. 200 che il CIPE approva i progetti di fattibilità e definitivi relativi alle infrastrutture e insediamenti prioritari così come previsto

Inoltre si è ritenuto opportuno rafforzare il riferimento, già previsto nell'art. 214, della procedura prevista per la conferenza di servizi istruttoria di cui all'art. 14, comma 1, della Legge n. 241/1990.

Infine si è voluto prevedere la possibilità di prevedere, all'interno del Regolamento previsto dall'art. 216, comma 27-octies, di specifiche procedure di approvazione dei progetti definitivi da parte del CIPE, e loro eventuali modifiche, inserendo un nuovo comma nel medesimo art. 216.

La misura non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio pubblico.

---

#### 1.4.8 POTENZIAMENTO DEL RUOLO DI PROMOTORE DI PROGETTI INFRASTRUTTURALI

*In deroga a quanto previsto dall'art. 183, commi 1 e 15, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nei due anni decorrenti dall'entrata in vigore della presente disposizione, gli operatori economici possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici, di lavori di pubblica utilità e di strutture dedicate alla nautica da diporto, anche presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente, per le quali non sia già stato approvato il progetto di fattibilità o il progetto definitivo. Tali proposte sono presentate e*

*valutate nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 183 commi 15 e seguenti del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.*

### **Relazione illustrativa**

La proposta normativa è volta ad accelerare la realizzazione di opere infrastrutturali in una fase successiva all'epidemia da Covid-19, in deroga al disposto normativo ex art. 183, comma 15, del d.lgs. n. 50 del 2016 per un periodo di due anni, ampliando la presentazione di proposte progettuali alle amministrazioni aggiudicatrici da parte di operatori economici per la realizzazione in concessione (ovvero mediante contratti di partenariato pubblico privato) di lavori pubblici o di pubblica utilità, anche a operazioni già inserite negli strumenti di programmazione approvati dalla medesima amministrazione pubblica.

A legislazione vigente, infatti, gli operatori economici possono presentare spontaneamente alle amministrazioni aggiudicatrici proposte relative alla realizzazione di lavori pubblici solo ed esclusivamente se non presenti negli strumenti di programmazione già approvati dalle medesime amministrazioni aggiudicatrici. La disposizione supera, dunque, il predetto limite, consentendo agli operatori economici di presentare alle amministrazioni aggiudicatrici le proposte anche se già inserite negli strumenti di programmazione approvati, aumentando il perimetro degli interventi sui quali i privati possono intervenire per promuovere opere pubbliche.

In questa prospettiva, la proposta normativa amplia l'ambito di applicazione oggettivo dell'articolo 183 del Codice dei contratti pubblici, potenziando lo strumento del promotore nell'ambito della finanza di progetto, in deroga al Codice, circoscrivendo temporalmente la portata della norma e senza intaccare l'impianto codicistico.

---

#### **1.4.9 SOSPENSIONE DEL DIVIETO DI APPALTO INTEGRATO. PROROGA**

1. Al fine di garantire maggiore flessibilità alle amministrazioni aggiudicatrici, la sospensione in via sperimentale del divieto di ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori, di cui all'articolo 1, comma 1, lett. b), del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 55, è prorogata fino al [31 dicembre 2021].

### **Relazione illustrativa**

La proposta normativa proroga, anche per l'anno 2021, la sospensione del divieto di ricorrere allo strumento dell'appalto integrato.

A legislazione vigente, in base all'articolo 1, comma 1, lett. b) del decreto-legge n. 32/2019 (c.d. sblocca cantieri), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 55/2019, fino al 31 dicembre 2020 non trovano applicazione, a titolo sperimentale, alcune norme del Codice dei contratti pubblici, tra

cui, in particolare, l'articolo 59, comma 1, quarto periodo, nella parte in cui si vieta il ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori (c.d. appalto integrato).

La proposta normativa estende il predetto termine per una ulteriore annualità, fino al 31 dicembre 2021, al fine di consentire una maggiore flessibilità alle amministrazioni aggiudicatrici che, entro il 31 dicembre 2020, non riusciranno o potrebbero non riuscire a concludere l'affidamento della progettazione e dell'esecuzione dei lavori.

### **Relazione tecnica**

La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

---

#### **1.4.10 PROPOSTA NORMATIVA SETTORE AUTOSTRADALE**

All'articolo 13, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, le parole *«Entro il 30 marzo 2020 i concessionari presentano al Concedente le proposte di aggiornamento dei piani economico finanziari, riformulate ai sensi della predetta normativa, che annullano e sostituiscono ogni precedente proposta di aggiornamento. L'aggiornamento dei piani economici finanziari presentati nel termine del 30 marzo 2020 è perfezionato entro e non oltre il 31 luglio 2020»* sono sostituite dalle seguenti: *«Entro 90 giorni decorrenti dalla data di cessazione dello stato di emergenza da COVID-19, dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, i concessionari presentano al concedente le proposte di aggiornamento dei piani economico finanziari, riformulate ai sensi della predetta normativa, che annullano e sostituiscono ogni precedente proposta di aggiornamento. I procedimenti di aggiornamento dei piani economici finanziari presentati entro tale termine, si concludono entro e non oltre i successivi 120 giorni. »*.

### **Relazione**

A causa della situazione venutasi a creare nello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, è necessario introdurre una norma tendente differire i termini relativi ai procedimenti amministrativi inerenti alla revisione dei piani economico-finanziari delle concessioni autostradali, ai sensi dell'articolo 13, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8.

Tale ultima disposizione stabilisce, per i concessionari il cui periodo regolatorio quinquennale è pervenuto a scadenza, il differimento del termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali relative all'anno 2020 sino alla definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economici finanziari, predisposti in conformità alle delibere adottate dall'Autorità di regolazione dei trasporti. Il procedimento di aggiornamento dei piani economici finanziari prevede i termini del 30 marzo 2020, per la presentazione delle proposte, e del 31 luglio 2020 per il perfezionamento

dell'aggiornamento; all'esito, occorre procedere con l'adeguamento delle tariffe sulla base dei piani economico-finanziari così aggiornati.

Con la norma che si intende introdurre, si prevede il differimento di tali termini, prevedendo: a) che i concessionari autostradali devono presentare al concedente le proposte di aggiornamento dei piani economico finanziari entro 90 giorni decorrenti dalla data di cessazione dello stato di emergenza da COVID-19, dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020; b) che i relativi procedimenti di aggiornamento dei piani economici finanziari presentati devono concludersi entro e non oltre i successivi 120 giorni.

Ciò in quanto l'attuale situazione emergenziale rende inopportuno concludere tali procedimenti senza tenere conto delle seguenti tre variabili: 1) l'imprevedibilità del momento in cui cesserà l'attuale stato di emergenza sanitaria, in presenza del quale risulta oggettivamente difficoltoso, per gli interessati, la redazione dei piani e dei documenti connessi al perfezionamento degli atti indicati; 2) l'incidenza di tale situazione emergenziale e delle connesse restrizioni alla libertà di movimento, sulla redazione dei piani economico-finanziari delle concessioni autostradali; 3) la necessità di avere a disposizione, una volta cessato lo stato emergenziale, termini congrui per concludere i procedimenti in questione, tenendo conto dell'impatto della cessata emergenza epidemiologica, sia in relazione al decremento dei dati di traffico, che in termini di valutazione e stima della curva di ripresa dell'attività ordinaria.

---

#### 1.4.11 PROPOSTA NORMATIVA SETTORE AEROPORTUALE

*“Nell'ambito del procedimento di revisione dei modelli di tariffazione dei diritti aeroportuali, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero dell'economia e delle finanze, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 71, comma 3, del decreto legge 24 febbraio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, con legge 24 marzo 2012, n. 27, esprimono il parere di propria competenza entro 90 giorni decorrenti dalla data di cessazione dello stato di emergenza da COVID-19, dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020. L'autorità conclude il procedimento di revisione dei modelli di tariffazione dei diritti aeroportuali entro e non oltre i successivi 120 giorni. Sono, altresì, sospesi i termini dei procedimenti aventi ad oggetto i contratti di programma tra ENAC e i gestori aeroportuali, sino allo scadere del termine di 90 giorni decorrente dalla data di cessazione dello stato di emergenza da COVID-19, dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020”.*

#### **Relazione**

Nella situazione venutasi a creare a causa dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, è necessario introdurre una norma tendente a sospendere e differire i termini relativi al procedimento di revisione dei modelli di tariffazione dei diritti aeroportuali e ai procedimenti relativi all'approvazione dei contratti di programma del settore di gestione aeroportuale.

Ciò in quanto l'attuale situazione rende inopportuno concludere tali procedimenti senza tenere conto delle seguenti tre variabili: 1) l'imprevedibilità del momento in cui cesserà l'attuale stato di emergenza sanitaria; 2) l'incidenza di tale situazione emergenziale e delle connesse restrizioni alla libertà di movimento, sulla predisposizione e approvazione degli atti indicati; 3) la necessità di avere a disposizione, una volta cessato lo stato emergenziale, termini congrui per concludere i procedimenti in questione, tenendo conto dell'impatto della cessata emergenza epidemiologica, sia in relazione al decremento dei dati di traffico, che in termini di valutazione e stima della curva di ripresa dell'attività ordinaria.

Con particolare riferimento al settore aeroportuale, l'art. 71, comma 3, del decreto legge 24 febbraio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, con legge 24 marzo 2012, n. 27, stabilisce che i modelli di tariffazione sono approvati dall'Autorità previo parere del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Il procedimento avviato a tal fine dall'Autorità di regolazione dei trasporti, dovrebbe svilupparsi e concludersi durante l'attuale periodo emergenziale. Sicché, è necessario prevedere un differimento dei termini, stabilendo che le due Amministrazioni indicate esprimano il parere di rispettiva competenza entro 90 giorni decorrenti dalla data di cessazione dello stato di emergenza da COVID-19, dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020; e che l'autorità concluda il procedimento entro e non oltre i successivi 120 giorni.

Per le medesime esigenze, si prevede di sospendere i termini procedurali aventi ad oggetto i contratti di programma tra ENAC e i gestori aeroportuali, ivi compresi quelli di cui all'[articolo 17, comma 34-bis, del decreto-legge 1luglio 2009, n. 78](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 3 agosto 2009, n. 102](#), anche inerenti al periodo regolatorio 2021/2024, sino allo scadere del termine di 90 giorni decorrente dalla data di cessazione dello stato di emergenza da COVID-19, dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020.

---

#### 1.4.12 ESTENSIONE DELL'EFFICACIA AL 31 DICEMBRE 2021 DI NORME DI SEMPLIFICAZIONE DELLA LEGGE SBLOCCA-CANTIERI

Il decreto legge cd "sblocca cantieri" ha **sospeso fino al 31 dicembre 2020** circa 53 norme, alcune delle quali impattano molto sugli affidamenti di lavori, beni e servizi di Comuni e Città Metropolitane: obbligo di aggregazione per gli affidamenti di lavori, servizi e forniture per tutti i Comuni non Capoluogo; Albo presso Anac dei componenti le Commissioni Aggiudicatrici; Sub-appalto; divieto di utilizzare l'istituto dell'appalto integrato.

I dati presentati da ANCE e Cresme lo scorso gennaio sull'andamento degli appalti di opere pubbliche registrano un netto trend positivo negli ultimi dieci mesi (+ 16 % la spesa dei Comuni in investimenti e + 40% il valore delle gare d'appalto) dovuto sicuramente, anche agli effetti positivi delle misure contenute nello sblocca cantieri che hanno sospeso l'obbligo di aggregarsi per tutti i Comuni non capoluogo e semplificato le procedure per gli acquisti sottosoglia.

Si ritiene pertanto opportuno, prorogare di almeno un altro anno tali misure, nelle more della definizione del nuovo Regolamento Unico e del Dpcm sulla qualificazione delle stazioni appaltanti che comunque non potrà limitare l'autonomia dei Comuni nella scelta del modello organizzativo per gli acquisti di lavori, servizi e forniture.

**Questa norma andrebbe inserita nel decreto legislativo 50/2016 come ulteriore articolo**

**Art. XX**

**Norme in materia di contratti pubblici e di accelerazione degli interventi infrastrutturali**

**All'articolo 1 del decreto legge 18/04/2019 n. 32, convertito con legge 14 giugno 2019 n. 55, sono apportate le seguenti modificazioni:**

- a) *al comma 1, sostituire le parole "fino al 31 dicembre 2020" con le parole "31 dicembre 2021"*
- b) *al comma 2, sostituire le parole "Entro il 30 novembre 2020" con le parole "Entro il 30 novembre 2021"*
- c) *al comma 3, sostituire le parole "Fino al 31 dicembre 2020" con le parole "Fino al 31 dicembre 2021"*
- d) *al comma 4, sostituire le parole "Per gli anni 2019 e 2020", con le parole "Per gli anni 2020 e 2021"*
- e) *al comma 6, sostituire le parole "Per gli anni 2019 e 2020" con le parole "Per gli anni 2020 e 2021"*
- f) *al comma 7, sostituire le parole "Fino al 31 dicembre 2020" con le parole "Fino al 31 dicembre 2021"*
- g) *al comma 15, sostituire le parole "Per gli anni 2019 e 2020" con parole "Per gli anni 2020 e 2021"*

---

#### 1.4.13 SEMPLIFICAZIONI NELLE DIVERSE FASI DI GESTIONE DELL'APPALTO

##### Innalzamento soglia procedura negoziata (ex art.9 co.2 lett.d) Decreto Sblocca Italia)

La proposta mira a stabilizzare la previsione di cui all'art. 9, comma 2, lett. d) della legge 55/2019, estendendo la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata a tutte le procedure di appalto sotto la soglia comunitaria.

Proposta:

L'art.36 comma 2 lett.c bis del D.Lgs. n.50/2016 è sostituito dal seguente:

*“per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 350.000 euro e inferiore alle soglie di cui all’articolo 35, mediante la procedura negoziata di cui all’articolo 63 previa consultazione, ove esistenti, di almeno quindici operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici. L’avviso sui risultati della procedura di affidamento contiene l’indicazione anche dei soggetti invitati”.*

#### Agevolazione procedura di verifica dell’anomalia nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa

La proposta introduce agevolazione procedurale in grado di comprimere i tempi di elaborazione e ricezione della documentazione necessaria a supporto dell’analisi della congruità dell’offerta qualora ricorra l’anomalia nell’ambito di una gara con criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

Proposta:

All’art.97 del D.Lgs.n.50/2016 aggiungere il seguente comma 3-ter:

*“Quando il criterio di aggiudicazione è quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa, la Stazione Appaltante può richiedere nel bando di gara che le spiegazioni di cui al comma 1 vengano rese in busta chiusa separata in sede di presentazione dell’offerta. Qualora ricorrano le condizioni di cui al comma 3, la commissione di gara procede all’apertura della busta e alla valutazione della congruità dell’offerta esclusivamente sulla base della documentazione ivi contenuta.”*

#### Maggiore flessibilità nell’istituto della variante e adattabilità del progetto all’opera in corso.

La modifica normativa è volta ad agevolare l’adattabilità della progettazione a fattori imprevisi, ampliando la possibilità di modifica e consentendo un più efficace perseguimento degli obiettivi dell’intervento.

Proposta:

L’art.106 comma 1, lettera c) primo capoverso del D.Lgs.n.50/2016 è sostituito dal seguente:

*“1) la necessità di modifica è determinata da circostanze impreviste o imprevedibili per l’amministrazione aggiudicatrice o per l’ente aggiudicatore. In tali casi le modifiche all’oggetto del contratto assumono la denominazione di varianti in corso d’opera. Tra le predette circostanze può rientrare anche la sopravvenienza di nuove disposizioni legislative o regolamentari o provvedimenti di autorità od enti preposti alla tutela di interessi rilevanti o provvedimenti indifferibili di modifica del quadro organizzativo o esigenziale dell’Amministrazione usuaria;”*

#### Subappalto

La modifica si rende necessaria poiché la Commissione europea ha aperto la procedura di infrazione per violazione del diritto comunitario (Corte di Giustizia della U.E., quinta sezione, 26 settembre 2019, causa C-63/18) contenuta nel D. Lgs. 50/2016 (la normativa italiana viola il diritto

UE, limitando il ricorso al subappalto in via generale, non solo nei casi in cui una restrizione del subappalto sia oggettivamente giustificata dalla natura delle prestazioni dedotte in contratto).

Proposta:

L'art.105 comma 2, secondo periodo del D.Lgs.n.50/2016 è sostituito dal seguente:

*“Il subappalto è il contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto. Costituisce, comunque, subappalto qualsiasi contratto avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare.*

*L'affidatario comunica alla stazione appaltante, prima dell'inizio della prestazione, per tutti i sub-contratti che non sono subappalti, stipulati per l'esecuzione dell'appalto, il nome del sub-contraente, l'importo del sub-contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati. Sono, altresì, comunicate alla stazione appaltante eventuali modifiche a tali informazioni avvenute nel corso del sub-contratto. E' altresì fatto obbligo di acquisire nuova autorizzazione integrativa qualora l'oggetto del subappalto subisca variazioni e l'importo dello stesso sia incrementato nonché siano variati i requisiti di cui al comma 7”*

Estensione del Certificato di Regolare Esecuzione in luogo del collaudo da 1.000.000 fino alla soglia comunitaria;

La proposta mira ad una generale semplificazione dell'iter di appalto, comportando un contenimento della spesa pubblica e una riduzione del numero di soggetti chiamati ad intervenire, a vantaggio di celerità di conclusione dell'appalto. Resta impregiudicata la facoltà della Stazione Appaltante di ricorrere alla nomina di collaudatori, rafforzando gli aspetti di controllo della qualità dell'opera in casi di particolari complessità tecniche.

Proposta:

L'art.102 comma 2 del D.Lgs. n.50/2016 è sostituito dal seguente:

*“I contratti pubblici sono soggetti a collaudo per i lavori e a verifica di conformità per i servizi e per le forniture, per certificare che l'oggetto del contratto in termini di prestazioni, obiettivi e caratteristiche tecniche, economiche e qualitative sia stato realizzato ed eseguito nel rispetto delle previsioni e delle pattuizioni contrattuali.*

*Per i lavori, forniture e servizi di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35, è sempre facoltà della stazione appaltante sostituire il certificato di collaudo o il certificato di verifica di conformità con il certificato di regolare esecuzione rilasciato per i lavori dal direttore dei lavori e per forniture e servizi dal responsabile unico del procedimento. Nei casi di cui al presente comma il certificato di*

*regolare esecuzione è emesso non oltre tre mesi dalla data di ultimazione delle prestazioni oggetto del contratto.*

L'art.102 comma 8 del D.Lgs.n.50/2016 è sostituito dal seguente:

*“Con il regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies sono disciplinate e definite le modalità tecniche di svolgimento del collaudo. Fino alla data di entrata in vigore di detto decreto, si applica l'articolo 216, comma 16, anche con riferimento al certificato di regolare esecuzione, rilasciato ai sensi del comma 2.”*

#### Semplificazione obblighi di pubblicità.

La proposta rappresenta un'evoluzione di quanto già introdotto all'art.9 co.2 lett.b) della legge 55/2019. Il duplicarsi di piattaforme digitali e di canali di trasmissione delle informazioni, non mutuamente integrate e prive dei necessari requisiti di interoperabilità, ha comportato un aggravio delle attività poste in capo alle Stazioni Appaltanti, non più sostenibile anche alla luce della costante riduzione di personale verificatasi nell'ultimo ventennio. Pertanto, nel medio periodo è auspicabile la creazione di un'unica piattaforma digitale su cui le Stazioni Appaltanti potranno inserire i dati per i quali ricorra l'obbligo di pubblicazione, e al contempo le Autorità o Amministrazioni Pubbliche di controllo potranno accedere per i profili di competenza.

Proposta:

All'art.73 del D.Lgs.n.50/2016 è aggiunto il comma 6:

*“Nel caso di appalti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35, gli avvisi di preinformazione, di indagine di mercato, le lettere di invito, i bandi di gara, le esclusioni e gli avvisi di esito di gara ed ogni informazione ulteriore, complementare o aggiuntiva rispetto a quelle indicate nel presente codice sono pubblicati esclusivamente su una piattaforma digitale unificata accessibile a tutte le Autorità/Amministrazioni Pubbliche interessate ai profili informativi in essa contenuti; in attesa dell'avvio della piattaforma digitale unica, la pubblicazione avviene unicamente sul sito informatico della stazione appaltante.”*

---

#### 1.4.14 NORME PER LA SEMPLIFICAZIONE IN MATERIA DI OPERE PUBBLICHE E NOMINA DI COMMISSARI ANCHE PER OPERE, INFRASTRUTTURE E INSEDIAMENTI D'INTERESSE LOCALE

##### Commissari per le opere, le infrastrutture e gli insediamenti di interesse locale.

Il Ministero per le infrastrutture e i trasporti propone l'adozione di una norma finalizzata alla semplificazione ed accelerazione della realizzazione degli interventi contenuti nei contratti di programma di ANAS e RFI, già finanziati, mediante la nomina dei rispettivi amministratori delegati in qualità di Commissari straordinari:

## *Art. 1 - Commissari straordinari*

*1. Al fine di garantire, in estrema urgenza, l'affidamento e l'esecuzione degli appalti relativi al contratto di programma ANAS 2016-2020, approvato dal CIPE nella seduta del 7 agosto 2017, e al contratto di programma RFI - parte Investimenti 2017-2021, approvato dal CIPE nella seduta del 7 agosto 2017, limitatamente agli interventi già finanziati, sono nominati Commissari straordinari per l'emergenza l'amministratore delegato di ANAS S.p.A. pro tempore e l'amministratore delegato di Rete Ferroviaria Italiana pro tempore.*

Tale normativa, qualora se ne condividesse l'impostazione, onde consentire l'immediato smobilizzo e impiego di importanti risorse destinate agli investimenti per altre opere, infrastrutture e insediamenti pubblici, potrebbe essere estesa (magari per un periodo limitato di tempo e un elenco di opere individuate dall'organo di indirizzo politico) anche a livello territoriale.

Potrebbe essere formulata una proposta di modifica al testo predisposto dal MIT del seguente tenore:

## *Art. 2 - Commissari straordinari per opere di interesse locale*

*1. Al fine di assicurare la prosecuzione delle attività di investimento da parte degli enti locali, con una o più deliberazioni del CIPE da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa istruttoria del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, acquisito il parere della Conferenza Stato-città e autonomie locali, sono individuate le opere di prioritario interesse locale di pertinenza delle città metropolitane, delle province e dei comuni capoluogo di provincia, tra quelle di valore unitario previsto non inferiore a un milione di euro e di valore non superiore alla soglia comunitaria. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di norma, il Sindaco competente per territorio o amministrazione è nominato Commissario straordinario preposto alla realizzazione delle opere. Il Cipe con deliberazioni ulteriori, da adottare con le modalità di cui al primo periodo entro il 31 dicembre 2020, può individuare ulteriori interventi prioritari per i quali il Presidente del Consiglio dei Ministri dispone la nomina di Commissari straordinari.*

*2. Per le finalità di cui al comma 1 ed allo scopo di poter celermente stabilire le condizioni per l'effettiva realizzazione dei lavori, i Commissari straordinari, cui spetta l'assunzione di ogni determinazione ritenuta necessaria per l'avvio ovvero la prosecuzione dei lavori, anche sospesi, provvedono all'eventuale rielaborazione e approvazione dei progetti non ancora appaltati, anche operando in raccordo con i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche mediante specifici protocolli operativi per l'applicazione delle migliori pratiche. L'approvazione dei progetti da parte dei Commissari straordinari sostituisce, ad ogni effetto di legge, ogni autorizzazione, parere, visto e nulla osta occorrenti per l'avvio o la prosecuzione dei lavori, fatta eccezione per quelli relativi alla tutela ambientale, per i quali i termini dei relativi procedimenti sono dimezzati, e per quelli relativi alla tutela di beni culturali e paesaggistici, per i quali il termine di adozione dell'autorizzazione,*

*parere, visto e nulla osta è fissato nella misura massima di trenta giorni dalla data di ricezione della richiesta, decorso il quale, ove l'autorità competente non si sia pronunciata, detti atti si intendono rilasciati. Nel caso in cui l'autorità competente ravvisi l'esigenza di procedere ad accertamenti di natura tecnica, ne dà preventiva comunicazione al Commissario straordinario e il termine di trenta giorni di cui al presente comma è sospeso, fino all'acquisizione delle risultanze degli accertamenti e, comunque, per un periodo massimo di quindici giorni, decorsi i quali si procede comunque all'iter autorizzativo.*

*3. Per l'esecuzione degli interventi, i Commissari straordinari possono essere abilitati ad assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante e operano in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Per le occupazioni di urgenza e per le espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione degli interventi, i Commissari straordinari, con proprio decreto, provvedono alla redazione dello stato di consistenza e del verbale di immissione in possesso dei suoli anche con la sola presenza di due rappresentanti della regione o degli enti territoriali interessati, prescindendo da ogni altro adempimento.*

*4. Con le delibere CIPE di cui al comma 1, possono essere stabiliti i termini, le modalità, le tempistiche, le eventuali attività connesse alla realizzazione dell'opera, nonché l'eventuale supporto tecnico ritenuto necessario. Gli oneri aggiuntivi eventualmente necessari a supporto di ciascun commissario straordinario sono posti a carico dei quadri economici degli interventi da realizzare o completare. I commissari possono avvalersi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e sulla base di apposite convenzioni, di strutture dell'amministrazione centrale o territoriale interessata, nonché di società controllate dallo Stato o dagli enti territoriali.*

### **Relazione illustrativa**

La norma permette di adottare anche per le opere di particolare interesse locale, di valore pari ad almeno 1 milione di euro e sino al valore della soglia comunitaria, le procedure speciali previste per la ricostruzione del Ponte Morandi a Genova. Si intende così introdurre strumenti di snellimento e accelerazione degli investimenti locali, in funzione di contrasto della crisi indotta dall'emergenza COVID-19.

Dal punto dell'efficienza amministrativa è assolutamente preferibile individuare nel CIPE l'organo deputato ad esercitare la funzione di individuazione delle opere, delle infrastrutture e degli insediamenti piuttosto che non ad esempio un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che richiederebbe magari altre forme di concertazione (Commissioni parlamentari, Conferenza Stato Regioni) non potendo così garantire il rispetto di tempi necessariamente stringenti.

---

#### 1.4.15 NORME PER LA SEMPLIFICAZIONE E IL COORDINAMENTO DEGLI INTERVENTI SULLA MESSA IN SICUREZZA DEL TERRITORIO

Le complesse questioni relative agli interventi di messa in sicurezza del territorio, nelle sue diverse componenti, vedono l'azione di numerosi soggetti istituzionali che agiscono secondo piani e progetti autonomi non sempre coordinati tra loro come emerso anche nella recente informativa relativa al dissesto idrogeologico in sede CIPE. La norma proposta prevede che, ferme restando le competenze operative ed attuative di ciascun soggetto istituzionale, vi sia una sede di raccordo e coordinamento individuata nella Cabina di Regia Strategia Italia proprio per la sua naturale funzione di raccordo politico amministrativo.

##### **Articolo 1**

##### **(Interventi per la mitigazione dei rischi)**

"Al fine di dare compiuta attuazione a quanto stabilito dall'articolo 40 del decreto legge 28 settembre 2018, n. 109 convertito con modificazioni nella legge 16 novembre 2018, n.130, le seguenti Amministrazioni che realizzano interventi di mitigazione dei rischi per il territorio **Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali, il Ministero dell'interno, il Ministero della difesa, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Dipartimento nazionale della protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, le Regioni** trasmettono i loro piani e progetti alla Cabina di Regia Strategia Italia la quale esercita le necessarie funzioni di coordinamento operativo tra i diversi piani e progetti, secondo criteri temporali, operativi e finanziari e tenendo in particolare considerazione le priorità delle regioni interessate, la popolazione esposta e i rischi per i beni, gli insediamenti e le infrastrutture. La Cabina di Regia Strategia Italia, previa istruttoria del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, trasmette al CIPE le proprie determinazioni anche al fine di individuare le eventuali ulteriori coperture finanziarie per gli interventi individuati. I piani e i progetti trasmessi da parte delle Amministrazioni alla Cabina di regia "Strategia Italia", nel caso in cui individuino interventi di investimento da realizzare, li identificano con il codice CUP di cui alla legge n. 3/2003. Il monitoraggio sull'attuazione finanziaria, fisica e procedurale degli interventi viene effettuato tramite gli strumenti ordinari previsti dalla legge, ovvero il sistema informativo BDAP per le opere pubbliche, ai sensi del D.Lgs. n. 229/2011 e il sistema unitario di monitoraggio di cui all'articolo 1, comma 245, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ai sensi della legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 703".

---

#### 1.4.16 ARTICOLI SELEZIONATI DA AC 1356

##### **TITOLO II BUROCRAZIA ZERO**

**Art. 8 (Abrogazione comunicazioni multiple di dati. Accesso gratuito alle banche dati di altre PP.AA.)**

1. E' fatto divieto alle Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, di richiedere ai Comuni e Città Metropolitane comunicazioni e dati già in possesso di altra P.A.. A far data dal 1° gennaio 2019 sono nulle e non trovano applicazione le disposizioni normative in contrasto con il presente articolo. 2. La trasmissione dei dati di cui all'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190 assolve ogni ulteriore adempimento e comunicazioni sugli stessi. 3. Al fine di adempiere ai propri compiti istituzionali e in applicazione dell'articolo 50, comma 2, del Decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82, i Comuni e le Città Metropolitane accedono gratuitamente a tutte le banche dati pubbliche.

### **Relazione illustrativa**

*L'articolo 8 prevede al comma 1 una abrogazione di comunicazioni multiple dei dati stabilendo un principio fondamentale e cioè che è fatto divieto alle Pubbliche Amministrazioni di richiedere ai Comuni e alle Città Metropolitane comunicazioni e dati già in possesso delle stesse. La norma stabilisce altresì al comma 2 che la trasmissione dei dati di cui all'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190 assolve ogni ulteriore adempimento e comunicazioni sugli stessi. Infine al comma 3 la norma disciplina la gratuità di accesso alle banche dati pubbliche da parte dei Comuni e delle Città metropolitane. Tale principio, già sancito dall'articolo 50, comma 2, del CAD, è stato recentemente ribadito dall'Avvocatura Generale dello Stato e stabilisce che qualunque dato trattato da una PA è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato è necessaria allo svolgimento di compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima.*

### **Art. 9 (Abrogazione comunicazione dati Conto Annuale)**

1. La rilevazione e la pubblicazione sul sito di Amministrazione Trasparente dei dati contenuti nel Conto Annuale del personale, di cui all'art. 60 del d.lgs 165/2001, assolve anche l'adempimento di comunicazione di tabelle e rilevazione di altri dati inerenti alla spesa di personale da inviare da parte dei Comuni alle altre PP.A.A. A tal fine, entro e non oltre 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto interministeriale il DFP, sentito il MEF e previo parere della Conferenza Stato Città ed Autonomie locali, emana un decreto di semplificazione che contiene un modello standard di rilevazione e dati relativi alla spesa di personale. 2. Ogni altro onere informativo da parte dei Comuni è soppresso da quanto previsto al comma 1.

### **Relazione illustrativa**

*L'articolo 9 riguarda specificatamente l'abrogazione delle comunicazioni e dei dati inerenti il Conto Annuale del personale qualora gli stessi siano già pubblicati sul sito di Amministrazione Trasparente. Con decreto interministeriale si provvede alla redazione di un modello standard di*

*rilevazione dei dati del personale. Va detto infatti che l'obiettivo del decreto legislativo n. 33/2013 è quello di rendere maggiormente fruibile il dato e l'azione dell'Amministrazione Pubblica da parte del cittadino e dunque un maggior controllo da parte dei cittadini e, in materia di personale, esiste una sovrapposizione di dati da pubblicare che non raggiunge il suddetto obiettivo anzi, rischia di generare confusione.*

#### **Art. 10 (Razionalizzazione comunicazioni contabili degli Enti Locali)**

1. Al fine di contenere i costi di amministrazione derivanti dalla soddisfazione del fabbisogno informativo delle Amministrazioni centrali e delle relative articolazioni periferiche, delle Autorità indipendenti e della Corte dei Conti, nonché, in via generale, di tutti i soggetti istituzionali nazionali e comunitari, a partire dal 1° gennaio 2019, non può essere richiesto agli enti locali di fornire i dati e le informazioni contabili già rilevate tramite la banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP), gestita dalla Ragioneria Generale dello Stato ed istituita in applicazione dell'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e dell'articolo 4, commi 6 e 7, del decreto legislativo n. 118 del 2011. 3. E' altresì abrogata la previsione del deposito dei bilanci delle aziende speciali e istituzioni di cui all'art. 114, comma 5 bis del TUEL.

#### **Relazione illustrativa**

*L'articolo 10 si prefigge di snellire le comunicazioni obbligatorie gravanti sugli enti locali. La norma proposta interviene sulla Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP). Nella stessa infatti confluiscono i dati contabili relativi al bilancio di previsione e al rendiconto della gestione, al bilancio consolidato, compresi i relativi allegati, al piano degli indicatori e ai risultati attesi di bilancio, secondo gli schemi di bilancio "armonizzati" delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi strumentali. In un'ottica di semplificazione degli oneri informativi, la norma dispone che la BDAP costituisca l'unico canale di rilevazione delle informazioni e dei dati contabili degli enti territoriali. Viene pertanto esclusa la possibilità di richiedere agli enti territoriali informazioni già rilevate tramite la BDAP, alla quale devono rivolgersi – come previsto dalle norme in materia – le istituzioni nazionali e comunitarie per il soddisfacimento delle proprie esigenze informative; si prevede inoltre un intervento governativo finalizzato a ricondurre in un unico sistema di rilevazione dei dati le esigenze di informazione ricorrenti di natura diversa, prevalentemente extra-contabili, abbattendo ulteriori rischi di duplicazioni e appesantimenti burocratici, attraverso l'acquisizione alla BDAP anche di questo set informativo. Per tale ragione si propone l'abrogazione dell'obbligo di pubblicazione dei bilanci delle Aziende speciali e delle Istituzioni previsto dall'art. 114, comma 5 bis del TUEL.*

#### **Art. 11 (Abolizione comunicazioni contabili superflue)**

Al fine di eliminare adempimenti contabili superflui a carico degli enti locali, a decorrere dal 2019 non si applicano le seguenti disposizioni: a) l'articolo 4, comma 2, del Decreto del Ministero delle finanze 26 aprile 1994 recante "Disposizioni in ordine alla gestione contabile dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni e della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche"; b) l'articolo 3, commi 2 e 3, del Decreto del Ministero delle finanze 31 luglio 2000 recante "Approvazione dei termini e delle modalità per la trasmissione dei dati di riscossione relativi all'imposta comunale sugli immobili (ICI) dovuta per gli anni 1999 e seguenti".

### **Relazione illustrativa**

*L'articolo 11 dispone l'abolizione di alcuni adempimenti contabili a carico degli enti locali ritenuti superflui. In particolare, la disposizione che si propone di abrogare alla lettera a) prevede la trasmissione al MEF da parte dei Comuni, di una situazione riepilogativa (riferita all'anno precedente) della gestione dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni. Si ritiene che tale obbligo sia diventato superfluo alla luce della reperibilità del dato richiesto in altri documenti contabili, come ad esempio SIOPE e Certificato al conto consuntivo. La stessa considerazione circa l'inutilità dell'adempimento richiesto ai Comuni vale per ciò che riguarda la comunicazione all'ANCI/CNC (oggi IFEL) dei dati relativi ai versamenti effettuati dai contribuenti, a titolo di ICI, sanzioni ed interessi, abrogata dalla lettera b). Tale obbligo risulta infatti superato tanto dalla normativa quanto dalla prassi di reperimento del dato in altri documenti contabili.*

### **TITOLO III REGOLE SEMPLICI PER AMMINISTRARE**

#### **Art. 12 (Modifiche del TUEL in materia di competenze del Consiglio Comunale)**

1. Al comma 2 dell'articolo 42 del Decreto legislativo 18/08/2000 n. 267 recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" sono apportate le seguenti modificazioni:

Alla lettera a) dopo le parole "regolamenti" sopprimere le parole "salva l'ipotesi di cui all'articolo 48, comma 3, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi" e sostituirle con le seguenti parole "aventi efficacia nei confronti dei cittadini, esclusi quelli di natura e con finalità organizzativa".

Alla lettera c) aggiungere infine le seguenti parole " , aventi tutte ad oggetto l'esercizio di funzioni o l'erogazione di servizi alla collettività";

Sopprimere infine la lettera l).

2. Il comma 1 dell'articolo 194 del Decreto legislativo 18/08/2000 n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali è così sostituito:

1. Con deliberazione della Giunta comunale e con la periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da: a) sentenze esecutive; b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;

d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza. La deliberazione esecutiva nei termini di legge viene trasmessa agli uffici comunali che provvedono al pagamento della spesa, fatta salva la verifica degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica del responsabile del servizio finanziario. Conseguentemente, il comma 3 dell'articolo 191 del Decreto legislativo 18/08/2000 n. 267 è così riformulato: 1. Per i lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile, la Giunta, su proposta del responsabile del procedimento, qualora i fondi specificamente previsti in bilancio si dimostrino insufficienti, provvede al riconoscimento, entro trenta giorni dall'ordinazione fatta a terzi, della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lettera e), prevedendo la relativa copertura finanziaria nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità.

### **Relazione illustrativa**

*L'articolo 12 interviene con modifiche al TUEL in materia di competenze del Consiglio Comunale. In particolare il comma 1 modifica l'articolo 42 bis del TUEL in materia di attribuzione dei consigli comunali al fine di adeguare le competenze dei consigli comunali alla normativa introdotta successivamente. In particolare la norma abroga la competenza del Consiglio in materia di criteri per l'organizzazione degli uffici e servizi. La modifica proposta al comma 2 ha lo scopo di semplificare e accelerare i procedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio. Infatti, si tratta molto spesso di fattispecie risalenti nel tempo, riferiti a periodi antecedenti a quelli del mandato amministrativo dei consiglieri comunali che sono chiamati a riconoscere tali spese.*

### **Art. 13 (Riforma della scelta dei revisori dei conti)**

1. Dopo il comma 25 dell'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 è aggiunto il seguente comma: "25-bis. Nei casi previsti dalla legge di composizione collegiale dell'organo di revisione economico finanziario, in deroga al comma 25, i consigli comunali, provinciali e delle città metropolitane, e le unioni di comuni che esercitano in forma associata tutte le funzioni

fondamentali, eleggono a maggioranza assoluta dei membri, il componente dell'organo di revisione con funzioni di presidente scelto tra i soggetti validamente inseriti nella fascia n. 3 formata ai sensi del Decreto Ministeriale 15 febbraio 2012 n. 23, ovvero nella fascia comunque a più elevata qualificazione professionale, in caso di modifiche al suddetto decreto.”

2. All’art. 16, comma 25 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 le parole “a livello regionale” vengono sostituite dalle seguenti “a livello provinciale”.

Di conseguenza, all’art. 1 comma 2 del Decreto del Ministero dell’interno n. 23 del 15 febbraio 2012 le parole “a livello regionale” vengono sostituite dalle seguenti “a livello provinciale”.

1. All’art. 5 del Decreto del Ministero dell’interno del 15 febbraio 2012, n. 23, dopo il comma 2 inserire il seguente comma:
2. “2-bis. Gli enti locali, fermo restando quanto previsto dal precedente comma, possono rinnovare, per una sola volta, l’organo di revisione per un ulteriore triennio”.
3. Di conseguenza, il primo periodo del comma 3 dell’art. 5 del DM del 15 febbraio 2012, n. 23 è così modificato:
4. “3. Nei casi non disciplinati dal precedente comma 2-bis, La Prefettura - Ufficio territoriale del governo comunica agli enti locali interessati il giorno in cui si procederà alla scelta dei revisori presso la sede della stessa Prefettura.”

### **Relazione illustrativa**

*L’articolo 13 si propone di rivedere e semplificare l’attuale disciplina in materia di nomina dei revisori dei conti, che seppur recentemente rivista, necessita ancora di alcuni piccoli significativi aggiustamenti. In particolare la modifica proposta al comma 1 è necessaria perché la normativa attuale prevede che i revisori dei conti degli enti locali vengano estratti a sorte da un elenco regionale di cui al DM 15 febbraio 2012, n. 23 (art. 1). Tale modalità di scelta, che incide sulla auto-organizzazione degli enti territoriali, costituzionalmente protetta, se nei suoi intendimenti originari aveva la salvaguardia dell’autonomia dei revisori, ha, invece determinato, in molteplici casi, situazioni di scarsa collaborazione (a volte, ostativa al normale dispiegarsi dei compiti istituzionali primari dell’ente). Non è invece inconsueto, nell’ordinamento vigente, che nella composizione di collegi o altri organismi latu sensu di controllo vi siano designazioni provenienti da più ambiti, proprio per assicurare dialettica all’interno del collegio, unico elemento in grado di far raggiungere appropriate sintesi. Per tutti, valga l’esempio della composizione dei magistrati delle Sezioni centrali o nelle Sezioni di controllo regionali della Corte dei Conti, in cui è previsto, quanto alle prime, la minoritaria presenza di magistrati designati dal Governo (fin dall’art.7, R.D. 12/7/1934, n. 1214) e, quanto alle seconde, la presenza di un magistrato designato dalle Regioni e Consigli delle Autonomie locali (L. n. 131 del 05/06/2003). Sulla base di ciò, si propone che il solo presidente del collegio dei revisori venga direttamente eletto dal Consiglio comunale, provinciale o metropolitano. Il comma 2 è necessario poiché l’attuale normativa prevede che gli elenchi dei revisori dei conti degli enti locali si formi su base regionale. Tuttavia, in molti casi (in presenza di regioni molto*

*estese) tale criterio non assicura la tempestività di intervento, mentre può determinare anche elevati costi di trasferta (che non possono eccedere la metà del compenso spettante, ai sensi dell'art. 241, comma 6-bis del TUEL). Pertanto, si ritiene opportuno che tale ambito sia limitato alla sola provincia di residenza dei revisori dei conti. Infine il comma 3 è necessario poiché l'attuale normativa prevede che al termine del mandato non sia possibile procedere al rinnovo del collegio dei revisori. Tuttavia, soprattutto nei casi di maggiore complessità degli enti locali, la possibilità di rinnovo del collegio dei revisori potrebbe garantire continuità nell'azione amministrativa.*

#### **TITOLO IV VITA SEMPLICE PER I PICCOLI COMUNI**

##### **Art. 15 (Determinazione delle spese di personale e della capacità assunzionale nei Comuni, nelle Unioni di Comuni e nelle Città Metropolitane)**

1. Ai fini della determinazione della capacità assunzionale, a decorrere dall'anno 2019, fermo restando l'obbligo di conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, e nel rispetto dei limiti complessivi di spesa per il personale ai sensi dei commi 557-quater e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ai comuni e alle loro unioni e alle città metropolitane non si applicano le disposizioni normative che prevedono limitazioni al turn-over di personale, e in particolare le seguenti disposizioni: a) il comma 28 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; b) il comma 5 dell'articolo 3 decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114; c) il comma 845 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205; d) l'art. 1, comma 562, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

##### ***Relazione illustrativa***

*L'articolo 15 introduce una nuova disciplina sul personale. Una soluzione immediatamente percorribile per semplificare le regole che governano il contenimento delle spese di personale consiste nel mantenimento dei già vigenti limiti alla spesa complessiva di personale di carattere generale (art. 1, commi 557-quater e 562 della legge n. 296/2006) e nell'abrogazione di tutte le disposizioni che prevedono dei vincoli specifici (turn-over per le assunzioni a tempo indeterminato, limite finanziario al tempo determinato, etc.). I saldi di finanza pubblica sono garantiti dalla circostanza che in ogni caso non sarà possibile superare il valore medio della spesa del triennio 2011-2013 per i comuni con più di 1.000 abitanti, e del 2008 per quelli con popolazione inferiore. La compatibilità con le finanze dell'ente è verificata annualmente con l'ordinario ciclo di bilancio. Si tratta di limitazioni già vigenti e pertanto non ci sarà nuova spesa. Diamo ai Sindaci un budget determinato, convergente con gli obiettivi generali di finanza e compatibile con il bilancio dell'Ente, e lasciamogli l'autonomia e la responsabilità di decidere ed attuare le politiche per il personale coerentemente con i propri obiettivi di mandato.*

## **Art. 16 (Semplificazioni per le Unioni di Comuni)**

1. All'articolo 74, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni e integrazioni, dopo le parole "i comuni" aggiungere le seguenti parole "le unioni di comuni,".

### ***Relazione illustrativa***

*L'articolo 16, al fine di evitare una evidente disparità di trattamento tributario per l'ente locale Unioni di Comuni, ricomprende, tra i soggetti esenti dall'imposta IVA per entrate di carattere commerciale di cui all'articolo 74 del TUIR n. 917/1986, anche le Unioni di Comuni, quando gestiscono servizi in forma associata.*

## **Art. 17 (Armonizzazione contabile. Semplificazione per i comuni con meno di 5.000 abitanti e le Unioni)**

1. Al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" il comma 6 dell'articolo 170 è abrogato e sostituito con il seguente: "6. Gli enti locali con popolazione fino a 5.000 abitanti non sono tenuti a predisporre il Documento unico di programmazione. 2. All'art. 4 comma 5 del decreto legislativo n. 118 del 23 giugno 2011, dopo le parole "è costituito dal quinto livello" è aggiunto il seguente periodo: "Per i comuni con popolazione fino a 5000 abitanti, il piano dei conti integrato ai fini della gestione è costituito dal quarto livello". 3. Per i Comuni fino a 5.000 abitanti, i documenti contabili relativi al bilancio annuale e al bilancio pluriennale, di cui agli articoli 165 e 171 del testo unico, nonché i documenti contabili relativi al rendiconto della gestione, di cui al titolo VI della parte seconda del medesimo testo unico, sono adottati secondo modelli semplificati, garantendo comunque la rilevazione degli elementi minimi necessari per il consolidamento dei conti pubblici. 4. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge sono approvati un modello semplificato di bilancio di previsione e un modello semplificato di rendiconto, ai sensi dell'articolo 160 del testo unico, applicabili a partire dall'esercizio finanziario successivo all'entrata in vigore della presente legge. 5. All'articolo 196, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", dopo le parole " , gli enti locali" inserire le seguenti parole: " , ad esclusione dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti,". 6. Gli articoli 230, 232 e 233-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", non si applicano Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti. 7. Il comma 2 dell'art. 232 e il comma 2 dell'art. 233-bis sono abrogati.

### ***Relazione illustrativa***

*L'articolo 17 riguarda l'armonizzazione contabile con una serie di semplificazioni in materia per i Comuni con meno di 5000 abitanti e per le Unioni. In particolare, il comma 1 riformula il comma 6 dell'art. 170 del TUEL abrogando l'obbligo per gli enti di minori dimensioni demografiche di dotarsi*

*del Dup. Infatti, l'attuale modello del Dup, seppure nella sua versione semplificata già prevista per i piccoli comuni, richiede uno sforzo eccessivo per le amministrazioni più piccole. L'obiettivo della programmazione pluriennale appare già sufficientemente garantito, per i comuni più piccoli, dalla dimensione pluriennale del bilancio di previsione e non necessita di ulteriori strumenti programmatori che rischiano di ingenerare un eccessivo ed inutile appesantimento. Il comma 2 propone invece l'adozione di un modello semplificato del piano dei conti integrato, garantendo comunque la rilevazione degli elementi minimi necessari per il consolidamento dei conti pubblici. Infatti, l'attuale modello del piano dei conti integrato richiede uno sforzo eccessivo per le amministrazioni più piccole, le quali hanno sicuramente un'articolazione di bilancio meno complessa rispetto alle altre realtà comunali di maggiori dimensioni demografiche. I commi 3 e 4 prevedono che per i comuni fino a 5.000 abitanti, i documenti contabili relativi al bilancio di previsione finanziario, di cui agli articoli 165 e 171 del testo unico, nonché i documenti contabili relativi al rendiconto della gestione, di cui al Titolo VI della parte seconda del medesimo testo unico, siano adottati secondo modelli semplificati, garantendo comunque la rilevazione degli elementi minimi necessari per il consolidamento dei conti pubblici. I commi 5 e 6 propongono la non applicazione ai Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti degli articoli del TUEL relativi agli adempimenti connessi al Controllo di gestione (art. 196), alla formazione ed approvazione dello stato patrimoniale (art. 230), nonché ai correlati adempimenti dell'art. 232 "Contabilità economico-patrimoniale" e dell'art. 233-bis "Il bilancio consolidato". Il rendiconto della gestione, di cui all'art. 227 del TUEL, va limitato al conto di bilancio. La tenuta della contabilità economico patrimoniale nei piccoli comuni presenta una utilità pressoché nulla e costituisce pertanto un inutile appesantimento delle incombenze degli uffici di ragioneria. La contabilità finanziaria infatti appare totalmente idonea e sufficiente a gestire l'attività di bilancio di un piccolo comune, tenuto in considerazione che negli indicatori e dei risultati attesi di bilancio rilevano in ogni caso i debiti di finanziamento degli Enti locali. Se si prevede l'abrogazione della contabilità economico patrimoniale, occorre prevedere anche l'abrogazione dell'obbligo di redazione del bilancio consolidato previsto dall'art. 233-bis del TUEL e dall'art. 11 bis del D.LGS 118/11.*

#### **Art. 18 (Utilizzo temporaneo di segretari comunali in disponibilità)**

1. Dopo il comma 2 dell'articolo 271 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 è aggiunto il seguente comma: "2-bis. Al fine di costituire una task force per i Piccoli Comuni, i segretari comunali in disponibilità possono essere distaccati, a tempo pieno o parziale, presso l'Anci ed essere autorizzati a prestare la loro collaborazione in favore di tale associazione. I Segretari distaccati mantengono la propria posizione giuridica ed il corrispondente trattamento economico, a cui provvede il Ministero dell'Interno. Il termine di cui al comma 4 dell'articolo 101 del presente decreto è sospeso per l'intera durata del distacco."

#### **Relazione illustrativa**

*L'articolo 18, al fine di costituire una task force per i Comuni fino a 5.000 abitanti, consente ai Segretari comunali in disponibilità di poter essere distaccati presso l'ANCI al fine di poter svolgere un ruolo di collaborazione e di supporto.*

### **Art. 19 (Semplificazioni in materia di gestioni associate)**

All'articolo 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito in legge del 30 luglio 2010, n.122, apportare le seguenti modifiche:

Sostituire il comma 28 con il seguente: "I comuni possono esercitare in forma associata le funzioni fondamentali di cui al comma 27 mediante convenzione o unioni di comuni di cui agli articoli 30 e 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267. Resta fermo quanto previsto dall'articolo1, comma 456, legge 11 dicembre 2016, n.232 per la gestione associata dei servizi sociali in forma consortile".

Dopo il comma 29 aggiungere il seguente: "29 bis – Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il riparto dei fondi statali e regionali di incentivazione e di premialità per le unioni di comuni è effettuato tenendo conto in modo proporzionale del numero e della tipologia di funzioni e servizi, del numero di comuni e della dimensione demografica raggiunta dalla forma associativa, sulla base di criteri operativi stabiliti mediante apposito decreto attuativo del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa presso la Conferenza unificata."

Al comma 30, primo periodo sopprimere la parola: "obbligatoriamente".

Sopprimere i commi 31, 31 bis, 31 ter e 31 quater. Art.21 (Rimborso spese legali amministratori locali)

Al comma 1 dell'articolo 7 bis del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito in legge 6 agosto 2015, n. 125, aggiungere infine il seguente periodo:

"L'ammissibilità del rimborso delle spese legali è da intendersi riferita anche ai provvedimenti conclusi o pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge di conversione".

### **Relazione illustrativa**

*L'articolo 19 propone il superamento delle macro criticità che hanno di fatto inibito e scoraggiato i processi associativi che necessitano invece di essere rilanciati con un quadro normativo più semplice ed adeguato. Per questi motivi la normativa vigente in materia è giunta come noto all'ottava proroga in scadenza al 31 dicembre 2018. Le proposte avanzate dall'ANCI produrrebbero innanzitutto un effetto fortemente semplificatorio del sistema attuale. Nel dettaglio, pertanto, con la modifica del comma 28 dell'articolo 14 del dl 78/2010, si prevede che i comuni non debbano svolgere obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali di cui*

*al precedente comma 27. Si dà inoltre la possibilità di ricorrere, oltre alle unioni o alle convenzioni, anche al consorzio solo per i servizi sociali come stabilito dall'art.1, comma 456 della legge 11 dicembre 2016, n. 232. Con l'integrazione del comma 29 bis si ribadisce il sistema di incentivazione basato su una interazione Stato-Regioni (a suo tempo attuata di fatto con relativa Intesa nel 2006). Tale sistema di incentivazione, ove liberato dalle criticità del dl 78/2010 e s.m.i. ed opportunamente rinnovato con una nuova regolamentazione attuativa, può consentire il migliore utilizzo delle risorse statali e regionali. Con la modifica al comma 30 infine, si rimuove il principio dell'obbligatorietà anche in riferimento all'ambito regionale che resta comunque orientato al sostegno delle gestioni associate ma non "obbligate" e con l'abrogazione dei commi 31, 31 bis, 31 ter e 31 quater rimuove rispettivamente il limite demografico minimo di Unioni e convenzioni (10.000 abitanti), la durata triennale delle convenzioni e del decreto che ne disciplina il funzionamento nell'ottica dell'obbligatorietà delle funzioni associate, la tempistica di attuazione dell'obbligo associativo giunto alla settima proroga ed, infine, la previsione del Commissariamento in caso di inadempienza.*

## **TITOLO V ABOLIAMO ANACRONISTICI TETTI DI SPESA**

### **Art.21 (Rimborso spese legali amministratori locali)**

Al comma 1 dell'articolo 7 bis del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito in legge 6 agosto 2015, n. 125, aggiungere infine il seguente periodo:

*"L'ammissibilità del rimborso delle spese legali è da intendersi riferita anche ai provvedimenti conclusi o pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge di conversione".*

#### ***Relazione illustrativa***

*L'articolo 21 si rende necessario per fugare ogni dubbio sull'applicabilità temporale della norma relativa al rimborso delle spese legali degli Amministratori locali. L'art.7-bis del dl n. 78/2015 ha di fatto "cristallizzato" in norma di legge elementi già scaturenti dalla preesistente giurisprudenza in materia, volta a riconoscere la rimborsabilità delle spese legali sostenute dagli Amministratori locali in corso di mandato, ferme restando le condizioni già da tempo richiamate dalla stessa giurisprudenza (conclusione del procedimento con sentenza di assoluzione o di emanazione di un provvedimento di archiviazione, assenza di conflitto di interessi con l'ente amministrato; presenza di nesso causale tra funzioni esercitate e fatti giuridicamente rilevanti; assenza di dolo o colpa grave). Appare evidente che non possa che essere intesa rivolta anche ai casi pregressi l'applicabilità della nuova normativa.*

### **Art.22 (Eliminazione tetti di spesa in materia di formazione del personale e turismo. Semplificazioni acquisto immobili)**

1. A decorrere dall'1 gennaio 2019, non trova applicazione per i Comuni e le Città metropolitane l'art. 6, comma 13, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni.
2. All'articolo 6 del decreto legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, il comma 8 è abrogato. 3. All'articolo 27 del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il comma 1 è abrogato.
4. All'art. 12, comma 1 ter del DL 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 come modificato dall'art. 14 bis del d.l. 50 convertito dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, al primo periodo dopo le parole: "al fine di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno" sopprimere le seguenti parole "gli enti territoriali" . Sopprimere altresì il secondo ed il terzo periodo.

### **Relazione illustrativa**

*L'articolo 22 interviene sull'eliminazione di tetti di spesa (50% spesa corrente anno 2009) in materia di formazione di personale e turismo nonché in materia di semplificazione sull'acquisto di immobili. In particolare, il comma 1 introduce un'esenzione all'applicazione di disposizioni aventi ad oggetto una limitazione di spesa per la formazione del personale degli enti locali anacronistica rispetto alle nuove regole del rispetto del saldo finale tra entrate e spese finali e soprattutto ingiusta rispetto ai nuovi compiti e funzioni. Il comma 2 dispone l'abrogazione delle disposizioni contenute nel comma 8 dell'art. 6 del dl n. 78/2010 il quale prevede il divieto di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza (20% spesa corrente anno 2009). A tal proposito, la legge n. 96/2017, di conversione del d.l. n. 50 ha aggiunto un articolo 21 bis che però non sopprime tale comma ma dispone, per l'anno 2017, a favore dei comuni e delle loro forme associative che abbiano approvato il rendiconto 2016 entro il 30 aprile 2017 e che abbiano rispettato nell'anno precedente il saldo tra le entrate e le spese finali, la disapplicazione delle misure di contenimento previste per tali spese. Inoltre lo stesso articolo aggiuntivo prevede che a decorrere dal 2018, le suddette misure si applicano esclusivamente ai comuni e alle loro forme associative che abbiano approvato il bilancio di previsione dell'esercizio di riferimento entro il 31 dicembre dell'anno precedente e che abbiano rispettato nell'anno precedente il saldo tra le entrate e le spese finali. L'articolo proposto dall'ANCI, invece, ne chiede la soppressione tout court in quanto inesistente il legame tra il vincolo di spesa e i termini di approvazione di bilancio di previsione e conto consuntivo. Il comma 3 interviene sul decreto legge n. 112 del 2008 abrogando la disposizione che disciplina la razionalizzazione della spesa per la stampa di relazioni e pubblicazioni distribuita gratuitamente od inviata ad altre amministrazioni poiché troppo limitativa per le finalità che si prefigge, inficiando notevolmente l'autonomia decisionale degli enti. Infine, il comma 4 prevede l'abrogazione del divieto di acquisto di immobili, che è ancora parzialmente in vigore. L'art. 14-bis del DL n. 50/17, infatti ha modificato l'art. 12, comma 1-ter, del DL n. 98/2011, il quale aveva previsto che dal 2014 gli enti locali possono acquistare immobili solamente nel caso in cui fossero comprovate documentalmente l'indispensabilità e la indizionabilità dell'acquisto disponendo che non sia necessaria la prova documentale dell'indispensabilità e dell'indizionabilità*

*nel caso in cui gli acquisti siano effettuati a valere su risorse stanziare dal CIPE o cofinanziate dall'Unione europea, ovvero dallo Stato o dalle Regioni e finalizzate all'acquisto degli immobili stessi. L'art. 14-bis non ha tuttavia eliminato, anche per gli acquisti cofinanziati sopra indicati, la necessità dell'attestazione della congruità del prezzo da parte dell'Agenzia del demanio (richiesta sempre dall'art. 12, comma 1-ter, del DL n. 98/2011). Sarebbe opportuno invece prevedere la soppressione tout court della norma in oggetto riguardante l'acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici escludendo gli enti territoriali da una procedura che ha generato un aggravio del procedimento di acquisizione di immobili da parte dei Comuni soprattutto quelli di minore dimensione demografica che, comunque, soggiacciono alle limitazioni del patto di stabilità interno.*

### **Art. 23 (Abrogazione norme superate da successivi interventi normativi)**

1. All'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i commi 30, 31 e 32 sono abrogati.
2. L'articolo 22 della legge 18 giugno 2009, n. 69, è abrogato.

#### **Relazione illustrativa**

*L'articolo 23 ha lo scopo di razionalizzare norme ormai superate dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 175/2016. In particolare, il comma 1, dispone l'abrogazione dell'articolo 3, commi 30, 31 e 32, della Legge Finanziaria per il 2008 che riguardano i trasferimenti delle risorse umane, finanziarie e strumentali e la rideterminazione delle dotazioni organiche derivanti da costituzioni di società. Il comma 2, invece, abroga le disposizioni contenute nell'art. 22 della Legge n. 69/2009 relativo all'organizzazione e razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni, impattanti anche sugli enti locali.*

---

#### **1.4.17 APPLICAZIONE INFORMATICA PER LE ISTRUTTORIE DI FINANZIAMENTO DEI PROGRAMMI DI SPESA A FAVORE DEI COMUNI**

Procedura informatica per raccogliere possibili candidature di progetti sul territorio nazionale, finalizzati al rilancio immediato di alcuni miliardi di euro di cantieri di piccole dimensioni. Oggetto di ulteriore valutazione sono la tipologia e la natura degli interventi (edifici pubblici, scuole, manutenzione delle aree urbane, interventi su strutture sanitarie o penitenziarie) nonché i destinatari dell'iniziativa (amministrazioni centrali e locali, ...).

L'applicazione prevede la compilazione via web di schede progettuali, per la successiva valutazione e selezione degli interventi.

L'applicazione sarà gestita da Invitalia e sarà accessibile attraverso la rete internet.

L'architettura del sistema verrà definita nelle sue caratteristiche con esperti informatici; sarà data preferenza prioritaria a logiche di OpenData, nel rispetto dei parametri di accessibilità e delle garanzie di riservatezza dettate dalla norma vigente.

La candidatura di un progetto prevede la compilazione di un unico modello (pagina web) contenente tutte le informazioni qualificanti il progetto stesso.

### **Fase 1 - Accesso all'applicazione**

L'applicazione è ad accesso controllato. In particolare si può prevedere una user-id unica per l'intera platea dei concorrenti trasmessa assieme alla procedura di candidatura. Sarà possibile utilizzare credenziali tramite SPID.

Il "regolamento di accesso ed uso all'applicazione" individuerà le caratteristiche vincolanti del programma; il regolamento sarà messo a disposizione attraverso il sito.

### **Fase 2 - Inserimento della candidatura**

L'inserimento dei dati avviene mediante una procedura web e prevede la compilazione di blocchi successivi ciascuno afferente a diverse tipologie di informazioni, ciascun argomento potrà essere suddiviso in più campi di inserimento. Alcuni campi sono a contenuto libero (vincolata solo la dimensione) e altri a contenuto vincolato; per alcuni di essi può essere definita l'obbligatorietà (bloccante per l'inoltro della scheda), si ritiene opportuno prevedere:

#### *1° Modulo – Anagrafica del soggetto*

- i. Informazioni sulla localizzazione e riferimenti del soggetto
- ii. Indicazioni del RUP (CF, nome, cognome, mail, telefono, estremi atto di incarico)

#### *2° Modulo - Informazioni del progetto*

- i. Codice CUP
- ii. Descrizione del progetto, opera puntuale o diffusa
- iii. Tipologia e settore intervento secondo le classificazioni CUP (due livelli)
- iv. Soggetto attuatore e proprietà del bene (bene di proprietà pubblica)

#### *3° Modulo - Livello di progettazione del progetto*

- i. Livello di progettazione (estremi dell'atto di approvazione)
- ii. Documento programmatico dove è inserito il progetto
- iii. Modalità di realizzazione (secondo codice appalti)

- iv. Appaltabilità e cantierabilità
- v. Assoggettabilità a VIA, VAS e Codice BBCC (D.Lgs 42/04)

#### 4° Modulo - Quadro economico

- i. Costo dell'opera e finanziamento richiesto
- ii. Presenza e indicazione di cofinanziamenti (Pubblici, privati, altri programmi)

#### 5° Modulo - Conferma dei dati inseriti e inoltro

- i. Conferma delle informazioni inserite e check dei dati obbligatori
- ii. Invio della scheda non più modificabile (salvo che con reinoltro)

### **Fase 3 - Ricezione e gestione delle schede**

Per ogni candidatura immessa il sistema prevede l'invio di una mail con il riepilogo sinottico delle informazioni inserite, all'indirizzo mail segnalato in fase di inserimento modulo 1 e contestualmente la registrazione delle stesse informazioni vengono inserite per accodamento in un archivio elaborato *ad hoc* la cui consultazione è consentita ai referenti del soggetto titolare del programma. Gli stessi referenti del programma saranno a disposizione per la risoluzione di problematiche legate alla compilazione delle schede (*help desk* di primo livello).

---

## 1.4.18 PROPOSTE DI NORME DI SEMPLIFICAZIONE DEL MONITORAGGIO ATTUATIVO DEGLI INTERVENTI

### **Proposta norma n. 1**

Si propone la seguente integrazione all'articolo 11 della legge 3/2003.

*"All'art. 11 (Codice unico di progetto degli investimenti pubblici) della legge n. 3 del 16 gennaio 2003 è aggiunto il seguente comma:*

- **3. La mancata indicazione dei codici di cui al comma 1 nei provvedimenti e negli atti amministrativi anche di natura regolamentare, da individuare con apposita delibera del CIPE entro 30 settembre 2020, adottati dalle Amministrazioni coinvolte nel processo di programmazione e attuazione di uno o più progetti d'investimento pubblico, comporta la sospensione/revoca dell'assegnazione delle risorse, con l'impossibilità di procedere all'istruttoria e al trasferimento delle stesse."**

## **Relazione illustrativa**

La norma nasce per garantire l'identificazione puntuale tramite codice CUP degli interventi di investimento pubblico compresi nei programmi di spesa adottati dalle amministrazioni, già all'atto del finanziamento, al fine di poterne verificare lo stato di attuazione.

Infatti disporre di una lista precisa degli interventi, finanziati da un programma di spesa, è indispensabile per l'estrazione delle relative informazioni dalle banche dati di monitoraggio.

Casi recenti e rilevanti di provvedimenti approvativi di programmi di spesa, di competenza del Governo, in cui non risultano identificati gli interventi assegnatari delle risorse e di cui si autorizza l'esecuzione dimostrano la necessità di tale norma.

La norma prevede la sospensione o revoca delle assegnazioni di risorse nel caso di mancata identificazione degli interventi tramite codice CUP nei relativi provvedimenti/atti amministrativi di finanziamento o di autorizzino l'esecuzione.

Tali provvedimenti saranno individuati tramite una successiva delibera del CIPE, che sarà adottata entro la fine del mese di settembre.

## **Relazione tecnica**

La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

## **Proposta norma n. 2**

### **Proposte di modifiche all'art. 1 della Legge n. 144 del 17 maggio 1999.**

#### **All'art. 1 dopo il comma 5 sono inseriti i seguenti commi.**

*5-bis "È istituita presso il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) la "Sistema digitale unico degli investimenti pubblici" (SDUIP), ad oggetto gli interventi soggetti alla normativa in materia di Codice Unico di Progetto (CUP) di cui alla legge 3/2003. Il Sistema è gestito dal DIPE, quale struttura generale della Presidenza del consiglio dei Ministri a supporto del CIPE. Lo SDUIP, interoperabile con le banche dati e i sistemi coinvolti nel monitoraggio della spesa per lo sviluppo, raccoglie, integra e analizza flussi informativi di dette banche dati e sistemi, al fine di fornire tempestivamente al Governo lo stato di attuazione delle politiche di sviluppo e dei programmi di governo (fondi ordinari e straordinari). Lo SDUIP deve intendersi come ampliamento e innovazione del Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici" (MIP) di cui al precedente comma 5 che viene ad essere funzionalmente e organizzativamente potenziato dallo stesso. Il CIPE con propria delibera può integrare la lista delle banche dati e dei sistemi che sono in cooperazione applicativa con lo SDUIP.*

*5-ter I titolari delle banche dati di cui al comma 5 bis sono obbligati ad inviare i flussi di dati di propria competenza al Sistema di cui allo stesso comma, secondo le modalità, i tempi e gli*

*standard informatici dal CIPE definiti con propria deliberazione. I risultati delle analisi ed elaborazioni di tali flussi sono utilizzati nel rispetto della normativa vigente, senza ulteriori autorizzazioni da parte dei titolari delle banche dati e dei sistemi sopra indicati. Il trasferimento dei dati nello SDUIP non modifica la titolarità del dato.*

*5-quater La Ragioneria Generale dello Stato, provvede giornalmente all'inoltro verso lo SDUIP dei flussi di dati corrispondenti alle tabelle sorgente delle banche dati di monitoraggio MOP-BDAP, di cui al D.Lgs. n. 229/2011, e del sistema di monitoraggio unitario di cui all'articolo 1, comma 245, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.*

**All'art. 1 dopo il comma 9 sono inseriti i seguenti commi.**

9 bis. Il fondo di cui al comma 7 è assegnato per una cifra pari ad almeno 900.000 euro al sistema MIP CUP.

9-ter. Per l'istituzione e la gestione delle ulteriori funzionalità del Sistema di cui al comma 5-bis (SDUIP), si provvede con una dotazione pari a 2 milioni di euro per il 2021 e con una dotazione annua di 1,5 milioni di euro per le annualità 2022, 2023 e 2024, e di 1 milioni per gli anni dal 2025 al 2030. Tale fondo è aggiuntivo allo stanziamento di cui al comma 9bis.

**Relazione illustrativa**

Al fine di consentire una visione unica sullo stato di attuazione dei progetti d'investimento pubblico e per superare l'attuale segmentazione delle banche dati riguardanti il monitoraggio degli investimenti pubblici, in stretta osservanza del principio dell'unicità dell'invio dei dati di cui all'art. 3, comma 1, del D. Lgs. n. 50 del 2016, si ritiene opportuna la costituzione presso il CIPE il "*Sistema digitale unico degli investimenti pubblici*" (SDUIP). Il Sistema sarà gestito dal DIPE, quale struttura generale della Presidenza del consiglio dei Ministri a supporto del CIPE: il sistema è alimentato dai flussi informativi provenienti dalle banche dati nazionali di monitoraggio attuativo degli investimenti pubblici. Proprio in relazione ai prossimi interventi per il riavvio della ripresa economica del Paese saranno poste in essere diverse azioni riguardanti vari temi: lavori pubblici, incentivi alle imprese, contributi a privati, progetti di ricerca. Sarà quindi cruciale avere un ritorno tempestivo sull'attuazione dei vari interventi le cui informazioni saranno censite all'interno delle citate diverse banche dati. Avere a disposizione una visione complessiva dell'andamento dei diversi interventi consentirà un'efficace riallocazione delle risorse e rimodulazione dei programmi di spesa in caso di ritardi nell'attuazione.

La proposta di modifica della Legge n. 144/1999 prevede tra l'altro l'obbligo da parte dei titolari dei principali sistemi di monitoraggio dell'invio di flussi di dati al DIPE. I dati dovranno essere resi disponibili secondo modalità definite dal CIPE tali da consentirne l'elaborazione e l'analisi.

**Relazione tecnica**

Agli oneri necessari per l'attuazione della proposta normativa si provvede tramite il rifinanziamento dell'art. 1 della Legge 144/1999 tramite una dotazione aggiuntiva pari a 2 milioni di euro per il 2021 e con una dotazione annua di 1,5 milioni di euro per le annualità 2022, 2023 e 2024, e di 1 milioni per gli anni dal 2025 al 2030;

Inoltre, si prevede che le risorse del fondo di cui al comma 7 sono assegnate per una cifra pari ad almeno 900.000 euro annui al funzionamento del Sistema MIP/CUP.

### **Proposta norma n. 3**

Art. (...)

*“Le Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 229 del 29 dicembre 2011, che realizzano **opere pubbliche**, devono inviare un set minimo di dati prioritari di monitoraggio nell'ambito dell'elenco completo delle informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali, previste dalla vigente normativa, relativo agli investimenti di propria competenza alla banca dati istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato, ai sensi dell'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 denominata «banca dati delle amministrazioni pubbliche».*

*Con successivo **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il MEF, amministrazione titolare del MOP-BDAP**, da adottarsi entro **20 giorni** dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, viene definito il dettaglio del set minimo di informazioni da inviare alla Banca dati di cui al comma precedente (inserendovi quanto meno: il CUP, i dati del programmato, impegnato e liquidato e riportando gli estremi dell'ultimo atto di liquidazione), nonché la sua periodicità di invio. Nello stesso provvedimento viene stabilita la periodicità di invio del set completo di informazioni, di cui al DM MEF del 26 febbraio 2013 e sue successive modifiche.*

### **Relazione illustrativa**

Il monitoraggio attuativo degli investimenti pubblici ha come oggetto un numero molto cospicuo di dati finanziari, economici e procedurali, la cui alimentazione richiede una efficiente organizzazione della stazione appaltante per l'alimentazione dei flussi informativi richiesti.

Ad oggi le problematiche rilevate nella predetta Banca dati, attiva fin dal 2013 (DM MEF del 26 febbraio 2013 e sue successive modifiche, Circ. RGS n. 14 dell'8 aprile 2014), riguardano la mancata copertura di tutta la platea degli interventi pubblici programmati e la scarsa qualità delle segnalazioni di monitoraggio.

Al fine di facilitare la rilevazione, a carico delle stazioni appaltanti, dei più significativi dati di monitoraggio degli investimenti pubblici, la modifica proposta alla norma prevede, in accordo con la Ragioneria Generale dello Stato (titolare dei dati), un set minimo di dati prioritari di monitoraggio nell'ambito dell'attuale tracciato record previsto dalla vigente normativa. Tale azione sarebbe mirata ad ampliare la platea degli interventi monitorati, oltre che a garantire la comunicazione rapida, da parte dei soggetti responsabili, dei dati effettivi ed essenziali per seguire tempestivamente l'evoluzione degli interventi nelle dimensioni più importanti, quali costi, impegni, pagamenti, fasi procedurali raggiunte.

L'alimentazione di tutti gli altri dati di monitoraggio – comprensivi delle altre informazioni previste nell'attuale tracciato record – potrebbe invece essere riservata in taluni momenti e con tempi di rilevazione meno stringenti, da concordare con RGS e disciplinati in un provvedimento successivo.

Al riguardo, si propone una modifica all'art. 5 del D.Lgs. n. 229/2011 e successivo DM-MEF applicativo, che introduca la semplificazione delle attuali procedure di monitoraggio delle opere pubbliche cofinanziate con le risorse statali e comunitarie previste per l'alimentazione della BDAP/BDU del MEF-RGS. Fermo restando la normativa attualmente in vigore, sopra richiamata, la disposizione prevede la possibilità per i soggetti attuatori di trasmettere ai predetti sistemi informativi nel corso della realizzazione degli interventi un set minimo di dati prioritari di monitoraggio, definito da uno specifico provvedimento amministrativo mantenendo fermo l'obbligo dell'invio del set di informazioni previsto attualmente ad una o due volte l'anno.

### **Relazione tecnica**

La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

### **Proposta norma n. 4**

**Valenza amministrativa del monitoraggio** - disposizione legislativa che potrebbe essere un comma alla norma relativa alla semplificazione del tracciato record della BDAP:

Art. (...)

*“Il trasferimento delle risorse, sulla base dello stato di avanzamento degli interventi, è subordinato alla corretta e completa alimentazione della BDAP, secondo il set minimo di dati individuato. Tale previsione è essenziale ai fini del rispetto degli obblighi di trasparenza e pubblicità così come definiti dal CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale).*

*L'amministrazione responsabile del programma, che trasferisce le risorse alla stazione d'appalto, segnala nella causale del mandato di trasferimento le coordinate dell'ultimo pagamento della stazione d'appalto a favore dell'appaltatore nonché l'ammontare dei pagamenti complessivi effettuati, del finanziamento ricevuto per la realizzazione dell'intervento e delle OGV assunte a seguito di contratti di appalto.”*

### **Relazione illustrativa**

Si è prevista una disciplina complessiva che subordini il trasferimento delle risorse per investimenti finanziati anche con le risorse ordinarie statali all'avvenuto caricamento di un set minimo di dati prioritari nella BDAP e alla completezza/correttezza di detti dati, che devono rispondere a

caratteristiche di coerenza interna e precisione. Tale disciplina verrà stabilita con successivo e adeguato provvedimento, diverso a seconda delle varie fonti finanziarie.

### **Relazione tecnica**

La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

### **Proposta norma n. 5**

#### **Responsabilità Dirigenziale:**

*Art. (...)*

*“Il mancato adempimento degli obblighi di alimentazione della banca dati previsti, dalla normativa vigente, costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale ed è comunque valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.*

*Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi di cui al comma precedente se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.”*

#### **Relazione illustrativa**

La norma introduce una responsabilità in capo al Dirigente dell'Unità Organizzativa, a cui afferisce il RUP individuato per l'attuazione del singolo intervento. In particolare l'alimentazione della banca dati diventa uno degli elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale. Il corretto adempimento di tale obbligo rappresenta uno dei presupposti per la corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio.

### **Relazione tecnica**

La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

## 2. MISURE PER LA CRESCITA (CON ONERI AGGIUNTIVI)

### 2.1 NORME PER LA CRESCITA ECONOMICA E LO SVILUPPO SOSTENIBILE DELLE COMUNITÀ LOCALI

#### 2.1.1 LE CARATTERISTICHE DISTINTIVE DEGLI INTERVENTI DA ATTIVARE NEL BREVE PERIODO

**Obiettivo strategico: innescare flussi di cassa pari al 40% delle risorse assegnate nel primo anno**

**Obiettivi operativi**

**Tempi brevi di attuazione:** inizio lavori a 5/6 mesi dall'approvazione dei progetti ammessi a finanziamento

**Dimensione finanziaria progetti: 50-100 mila euro** per accedere a procedure semplificate sotto-soglia o negoziate per motivi di eccezionale urgenza

**Definizione nel testo della norma dei tempi per l'attuazione del programma e revoca delle risorse nel caso del loro mancato rispetto**

**Obbligo di alimentazione del monitoraggio con previsione di apposito supporto per la verifica dell'attuazione**

L'obiettivo principale è quello di selezionare un piano di opere in grado di sviluppare flussi di cassa almeno pari al 40% della dotazione finanziaria assegnata già nel primo anno.

La **principale caratteristica di tali opere è rappresentata dalla dimensione finanziaria dell'intervento**, che ne riduce la complessità di realizzazione, sia in fase di progettazione/esecuzione, sia in fase di affidamento tramite l'attivazione delle procedure semplificate sotto-soglia (cfr. art. 36 del Codice dei contratti pubblici, così come modificato dal DL "Sblocca cantieri"), ovvero della procedura negoziata per motivi di eccezionale urgenza.

Al riguardo, l'analisi che segue mostra, in coerenza con quanto sostenuto da parte di numerosi studi di fonte ACT e Banca d'Italia, che **la dimensione delle opere suscettibili di attivare cantieri e flussi di cassa consistenti già dopo 5-6 mesi dall'attribuzione del finanziamento è intorno a 50-100.000 euro**, se si prendono in considerazione interventi con le fasi di progettazione già avviate o meglio con il progetto esecutivo approvato.

Si prende in considerazione, ad esempio, l'esperienza del programma "Contributi ai piccoli comuni" di cui **(A)** all'art. 1, commi 107 e seguenti, della legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio 2019) e **(B)** all'art.1, comma 853 e seguenti, della legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018). Si tratta di due edizioni analoghe dello stesso programma, rivolto alle amministrazioni comunali,

affidate entrambe alla responsabilità del Ministero dell'interno, che hanno avuto esiti del tutto diversi (cfr. per i dettagli **allegato tecnico**).

Il differente grado di attuazione dei due programmi di spesa (spesa/finanziamento accordato), quello di cui alla lettera **(A)**, che alla data del 30 marzo 2020 risulta pari al **69,3%, 14 mesi dopo l'attribuzione dei finanziamenti**, e quello di cui alla lettera **(B)**, che su un **intervallo temporale più elevato**, per le annualità 2018 e 2019, risulta pari al **4,5%**, è sostanzialmente riconducibile a:

1. differente complessità/dimensione degli interventi;
2. definizione nel testo della norma (A) dei tempi per l'attuazione del programma e delle conseguenze del loro mancato rispetto;
3. tempestività nella definizione delle misure attuative e del monitoraggio in (A).

1. Il 97% degli interventi finanziati dal comma 107 (A), comprensivo dei cofinanziamenti, ha importi inferiori ai 150.000 euro, mentre per il comma 853 (B), solamente il 6,3% degli interventi è al di sotto di tale soglia. Il valore dell'intervento medio del comma 107 è di 53.604 euro mentre il valore medio degli interventi del comma 853, per le annualità 2018 e 2019, è di 1.035.658 euro.

2. Per il Comma 107 (A) sono stati disposti dalla norma tempi perentori per l'attuazione degli interventi - assegnazione delle risorse entro il 10 gennaio 2019, comunicazione del contributo spettante a ciascun comune entro il 15 gennaio 2019, obbligo di avviare i lavori entro il 15 maggio 2019 - e revoca dei contributi nel caso di mancato avvio dei lavori entro il 15 maggio 2019 (comma 111 della medesima norma (e non per B)).

3. Per (A), la tempestività nell'emanazione del provvedimento attuativo del comma 107, avvenuta già nei primi giorni del 2019 (Decreto interministeriale del 10 gennaio 2019 pubblicato in G.U. il 14 gennaio 2019), ha favorito l'attuazione del Programma. Inoltre, il decreto attuativo del comma 107 ha imposto specifiche e puntuali azioni di monitoraggio che hanno vincolato la concessione del contributo, l'erogazione dei fondi e la revoca dei contributi in caso di mancato rispetto dei termini.

---

#### 2.1.2. GLI AMBITI DI INTERVENTO PER INDIVIDUARE OPERE D'IMMEDIATA ATTIVAZIONE E SEMPLIFICARE LE PROCEDURE DI SELEZIONE

**Obiettivo strategico: individuare opere d'immediata attivazione e semplificare le procedure di selezione**

**Obiettivi operativi**

- Opere pubbliche: micro-interventi attivabili in 5/6 mesi o opere più complesse che si trovano in fase di pre-affidamento
- Settori e tipologia: interventi di manutenzione straordinaria per la sistemazione di fabbricati, ad esempio: strutture ospedaliere, scolastiche e riqualificazione sostenibile del patrimonio urbano e edilizio
- Cabina di regia "Strategia Italia": regia unica per il governo di un'istruttoria

veloce e gestione informatica delle domande di contributo che devono contenere il codice CUP e assicurare il monitoraggio attuativo

Quanto agli ambiti di intervento, pare opportuno che essi si ispirino ai seguenti principi.

- Fra le opere edili pubbliche, dovrebbero essere selezionati quei micro-interventi suscettibili di attivare cantieri già dopo 5 o 6 mesi, come da paragrafo precedente, o interventi più complessi fino a circa 1meuro che risultino immediatamente cantierabili, ovvero che abbiano già esaurito le fasi di programmazione e progettazione esecutiva e pronte per le procedure di affidamento, al fine di ridurre i tempi per la consegna del cantiere a 5-6 mesi.
- In ordine ai settori di intervento, sarebbe opportuno privilegiare quelli di maggiore speditezza e impiego delle PMI edili: opere edilizie accessorie di sistemazione dei fabbricati, in particolare ad uso ospedaliero, adeguamento di vani delle strutture sanitarie esistenti, edilizia scolastica (es. il programma di interventi “Scuole belle”), di riqualificazione del patrimonio urbano, ecc.
- Per gli stessi motivi, tali interventi saranno prevalentemente di manutenzione straordinaria: che non richiedano rilevanti sforzi di progettazione come ad esempio: manutenzione di edifici comunali, micro-adequamento di edifici ai fini di certificazioni di idoneità, manti stradali comunali, arredo urbano, verde pubblico e simili.
- Per l’individuazione dei progetti e l’assegnazione dei finanziamenti si proceda a livello centralizzato, con una regia in grado di gestire tutte le procedure istruttorie attraverso strumenti agili e l’uso intensivo di un’applicazione informatica in grado di gestire tutti i flussi informativi e di comunicazione con i beneficiari, e l’individuazione diretta di beneficiari, progetti e stazioni di appalto senza interlocuzione con i livelli intermedi di governo locale.

Proprio per quest’ultimo compito, la Cabina di Regia “Strategia Italia” potrebbe svolgere un ruolo fondamentale, accentrando le procedure di selezione dei progetti, identificati tassativamente attraverso il codice CUP per il successivo monitoraggio attuativo, ed effettuando un’istruttoria in base a parametri di soglia di ammissibilità volti a privilegiare opere di tempestiva attivazione.

---

### 2.1.3. LA ROTAZIONE DELLE IMPRESE

**Obiettivo strategico: favorire l’accesso alla più ampia platea di PMI**

**Obiettivi operativi**

- **Alternanza degli affidatari:** evitare che la stazione appaltante di rivolga

sempre agli stessi appaltatori

Al fine di coinvolgere quante più PMI edili possibile e coinvolgere un'ampia fetta delle unità produttive esistenti, l'assegnazione delle risorse per la realizzazione dei progetti dovrebbe avvenire assicurando una certa rotazione delle imprese.

Il fondamento del principio di rotazione (art. 36, D.Lgs. n. 50/2016) è individuato tradizionalmente nell'esigenza di evitare il consolidamento di posizioni in capo al gestore uscente (la cui posizione di vantaggio deriva soprattutto dalle informazioni acquisite durante il pregresso affidamento), in particolare nei mercati in cui il numero di agenti economici attivi non è elevato. Peraltro, così come delineato dal richiamato articolo 36, detto principio costituisce per gli appalti di lavori, servizi e forniture sotto soglia il necessario contrappeso alla significativa discrezionalità riconosciuta all'amministrazione nell'individuare gli operatori economici in favore dei quali disporre l'affidamento (nell'ipotesi di affidamento diretto) o ai quali rivolgere l'invito a presentare le proprie offerte (nel caso di procedura negoziata).

La norma ribadisce, quindi, il vincolo dell'alternanza tra imprese che impedisce, nella successione degli appalti (con lo stesso oggetto o commessa riconducibile allo stesso settore) che la stazione appaltante si rivolga (sia nell'affidamento diretto sia nel caso di procedure negoziate semplificate) sempre agli stessi appaltatori .

---

#### 2.1.4 ALLEGATO TECNICO - ANALISI COMPARATIVA DELL'ATTUAZIONE DELLE DUE VERSIONI DEL PROGRAMMA "CONTRIBUTI PER I PICCOLI COMUNI", DI CUI (A) LEGGE DI BILANCIO 2019, (B) LEGGE DI BILANCIO 2018

L'analisi dei due programmi di spesa evidenzia, per il Comma 107, una maggiore granularità degli interventi e un valore medio notevolmente più contenuto. Gli interventi del Comma 853 si caratterizzano per la presenza di progetti molto più importanti in termini di valore.

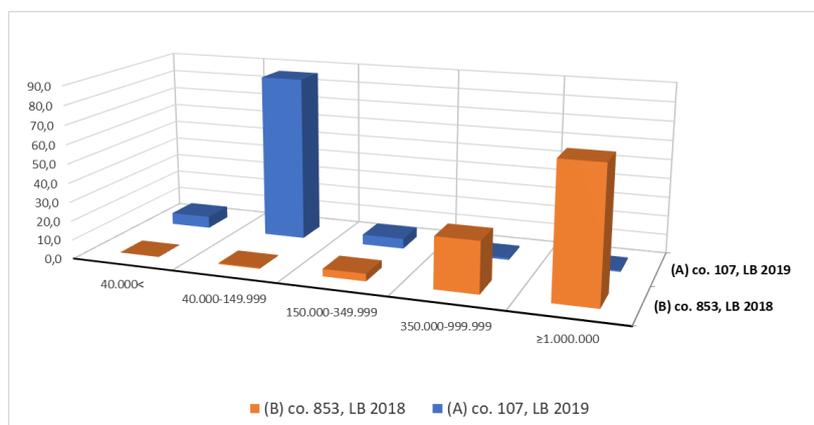
Il valore medio degli interventi rilevato dai singoli CUP, infatti, risulta pari a 53.604 euro per il Comma 107 e 1.035.658 euro per il Comma 853.

<b>N. Interventi finanziati Classi di costo</b>	<b>(A) co. 107, LB 2019</b>	<b>(B) co. 853, LB 2018</b>
40.000<	1.547	5

40.000-149.999	7.285	22
150.000-349.999	261	72
350.000-999.999	10	180
≥1.000.000	3	153
<b>Totale</b>	<b>9.106</b>	<b>432</b>

*1. Numero interventi finanziati dalle misure per classi di costo*

Quanto sopra appare evidenziato dal grafico sottostante che raffronta, per entrambi i provvedimenti, la percentuale dell'importo finanziato per classe di costo dei relativi interventi.



*2. Percentuale dell'importo finanziato per classe di costo dei relativi interventi*

Il valore degli interventi del Comma 107 si concentra nelle due soglie più basse, fino a 150 mila euro, con circa il **93%** del totale, mentre il valore del Comma 853 è concentrato per circa il **96%** nelle soglie più grandi (sopra 350 mila euro).

Valore medio interventi Classi di costo	(A) co. 107, LB 2019	(B) co. 853, LB 2018
40.000<	19.753	32.200
40.000-149.999	57.105	105.152

150.000-349.999	190.569	241.335
350.000-999.999	480.478	661.116
≥1.000.000	1.185.654	2.016.684
<b>Totale</b>	<b>53.604</b>	<b>1.035.658</b>

*3. Media valore interventi per programma e classi di costo (euro)*

### 2.1.5 RIFINANZIAMENTO E INTEGRAZIONE “NORME FRACCARO” PER I COMUNI

Le norme che in questi ultimi anni hanno destinato contributi ai Comuni per investimenti in opere pubbliche e interventi orientati allo sviluppo territoriale sostenibile hanno senza dubbio prodotto ottimi risultati anche per la loro semplicità di erogazione e per le finalità molto sentite da parte degli amministratori locali (messa in sicurezza delle scuole e delle strade, illuminazione pubblica, abbattimento delle barriere architettoniche, mobilità solo per citarne alcuni).

La disponibilità di queste risorse unite alle norme di semplificazione introdotte con la legge 55/2019 in materia di contratti pubblici, nonché la possibilità di riutilizzo degli avanzi di amministrazione, ha prodotto un aumento significativo degli investimenti da parte degli enti locali (pari a circa il 17% nel 2019 secondo i dati Istat e Banca d'Italia).

I Comuni sono attori fondamentali per la costruzione e la realizzazione di un modello nazionale di sviluppo sostenibile dell'economia e al contempo solo attraverso la condivisione convinta e attiva da parte loro degli obiettivi sfidanti che l'Italia si è posta, saremo in grado di raggiungerli.

Pertanto appare opportuno che le diverse norme (promosse in particolare in questi anni dal Sottosegretario Fraccaro) sia per i piccoli Comuni (sino a mille abitanti) sia quelle rivolte a tutta la platea degli enti locali, vengano ulteriormente finanziate per dare continuità e maggiori risorse a strumenti di investimento che si sono rivelati efficienti. Inoltre essendo spesso interventi importanti ma di non elevato importo economico, questo consente la partecipazione alle gare di quel sistema di piccole e medie imprese che rappresenta il vero tessuto connettivo imprenditoriale italiano e che rischia di essere gravemente colpito dagli effetti della crisi economica provocata dalla pandemia COVID 19.

#### **Proposta 1:**

1. aumentare lo stanziamento di **1 miliardo** per l'anno **2020** all'articolo 29 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e

bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022. (19G00165) (GU n.304 del 30-12-2019 - Suppl. Ordinario n. 45 )

2. aumentare lo stanziamento di ulteriori **2 miliardi** per l'anno **2020** all'articolo 30 comma 14 ter DL 34/2019 convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019 n. 58

#### **Proposta 2:**

1. aumentare lo stanziamento di ulteriori **300 milioni** per gli anni dal **2021 al 2023** all'articolo 29 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022. (19G00165) (GU n.304 del 30-12-2019 - Suppl. Ordinario n. 45 )
2. aumentare lo stanziamento di ulteriori **300 milioni** per gli anni dal **2021 al 2023** all'articolo 30 comma 14 ter DL 34/2019 convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019 n. 58

---

#### **2.1.6 RIFINANZIAMENTO E INTEGRAZIONE NORME RIQUALIFICAZIONE URBANA E SICUREZZA DELLE PERIFERIE**

La legge 208 del 2015 ha previsto il finanziamento di un Programma per la riqualificazione delle periferie che ha riscosso un importante consenso tra gli amministratori locali pur essendo sostanzialmente rivolto alle città capoluogo di Provincia. Dopo alcune vicissitudini legate alla reale disponibilità di cassa delle risorse, grazie a un accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato città, il programma è stato definitivamente approvato e le opere sono state avviate e in parte concluse.

#### **Proposte:**

1. aumentare lo stanziamento di **1 miliardo** per l'anno **2020 all'articolo 1, comma 978** della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» (Legge pubblicata nel supplemento ordinario n. 70 alla Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 302 del 30 dicembre 2015).
2. aumentare lo stanziamento di ulteriori **200 milioni** per gli anni **2021, 2022 e 2023 all'articolo 1, comma 978** della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» (Legge pubblicata nel supplemento ordinario n. 70 alla Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 302 del 30 dicembre 2015).

La norma proposta introduce un meccanismo di semplificazione delle procedure di approvazione dei progetti e dell'erogazione delle risorse individuando nel DIPE e nel CIPE i soggetti istituzionali responsabili dell'attuazione della misura.

---

#### 2.1.7 RIFINANZIAMENTO E INTEGRAZIONE LEGGE 6 OTTOBRE 2017, N 158 "MISURE PER IL SOSTEGNO E LA VALORIZZAZIONE DEI PICCOLI COMUNI, NONCHÉ DISPOSIZIONI PER LA RIQUALIFICAZIONE E IL RECUPERO DEI CENTRI STORICI DEI MEDESIMI COMUNI"

Nel 2017 dopo molti anni di attesa e di approfondimenti, il Parlamento italiano, ha approvato la legge n. 158 Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni.

È una legge di grande importanza per i Comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti e che si pone degli obiettivi di grande rilievo, assolutamente coerenti con i **Goal dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile**:

- a) qualificazione e manutenzione del territorio, mediante recupero e riqualificazione di immobili esistenti e di aree dismesse, nonché interventi volti alla riduzione del rischio idrogeologico;
- b) messa in sicurezza e riqualificazione delle infrastrutture stradali e degli edifici pubblici, con particolare riferimento a quelli scolastici e a quelli destinati ai servizi per la prima infanzia, alle strutture pubbliche con funzioni socio-assistenziali e alle strutture di maggiore fruizione pubblica;
- c) riqualificazione e accrescimento dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio pubblico, nonché realizzazione di impianti di produzione e distribuzione di energia da fonti rinnovabili;
- d) acquisizione e riqualificazione di terreni e di edifici in stato di abbandono o di degrado, ai sensi dell'articolo 5, anche al fine di sostenere l'imprenditoria giovanile per l'avvio di nuove attività turistiche e commerciali volte alla valorizzazione e alla promozione del territorio e dei suoi prodotti;
- e) acquisizione di case cantoniere e del sedime ferroviario dismesso;
- f) recupero e riqualificazione urbana dei centri storici, ai sensi dell'articolo 4, anche ai fini della realizzazione di alberghi diffusi;
- g) recupero di beni culturali, storici, artistici e librari;
- h) recupero dei pascoli montani, anche al fine di favorire la produzione di carni e di formaggi di qualità.

**Proposte:**

1. aumentare lo stanziamento di **1 miliardo** per l'anno **2020** al Fondo di cui all'articolo 3 comma 8 della legge 6 ottobre 2017, n 158 "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni"
2. aumentare lo stanziamento di ulteriori **200 milioni** per gli anni **2021, 2022 e 2023** al Fondo di cui all'articolo 3 comma 8 della legge 6 ottobre 2017, n 158 "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni"

La proposta in allegato mira ad affrontare e risolvere alcune vischiosità e blocchi che hanno rallentato enormemente le potenzialità di successo della legge, eliminando numerosi passaggi amministrativi e incardinando tutte le procedure autorizzative e di erogazione delle risorse (che vengono notevolmente ampliate) dentro i consolidati meccanismi del DIPE e del CIPE.

---

#### 2.1.8 NORME PER GLI INVESTIMENTI DELLE PROVINCE

I dossier Scuole e Strade avanzati dall'Unione delle Province italiane prevedono:

- Fabbisogno scuole 2020-2021: risultano schede di 1.747 progetti per 2 miliardi 100 milioni.
- Fabbisogno strade 2020-2021: risultano schede di 1.503 progetti per un fabbisogno totale di 1 miliardo 910 milioni

L'obiettivo della norma dovrebbe essere quello di valorizzare al massimo le proposte con approfondimenti che ne consentano un sicuro rafforzamento e possano anche specificare in quale anno far partire i lavori (2020 o 2021) con conseguente necessario approvvigionamento finanziario.

Inoltre, visto che ci avviamo verso una stagione di semplificazione e di sintesi politico-amministrativa a tutti i livelli di intervento e di gestione, sarebbe utile ipotizzare specifiche modalità di semplificazione e omogeneizzazione procedurale.

Atteso che appare ormai indifferibile (come dimostra anche il crollo del ponte di ieri in Provincia di Massa) dotare le province delle dotazioni finanziarie a provvedere agli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sul patrimonio di edilizia scolastica che sul reticolo viario provinciale, appare opportuno che entrambi i programmi UPI siano comunque approvati da un organo centrale quale il DIPE che potrà avvalersi di Cabina di Regia Strategia Italia/INVITALIA per valutare, monitorare e dare il via libero al finanziamento mediante una apposita deliberazione del CIPE.

### *Investimenti per il patrimonio scolastico*

I progetti delle Province per la messa in sicurezza e la modernizzazione delle Scuole secondarie superiori Dicembre 2019 – Gennaio 2020

Nei mesi tra dicembre 2019 e gennaio 2020 l'Unione delle Province d'Italia ha avviato un monitoraggio tra le 76 Province delle Regioni a Statuto Ordinario, per verificare la capacità degli enti a realizzare, qualora destinatari di risorse mirate con procedure semplificate, un Piano di messa in sicurezza, manutenzione e modernizzazione degli edifici scolastici delle scuole secondarie superiori in gestione.

Gli edifici scolastici che ospitano le scuole secondarie superiori italiane (licei, istituti tecnici, istituti professionali etc) sono in tutto **7.455, accolgono 2.635.582 studenti suddivisi in 121.171 aule.**

**OLTRE IL 51% degli edifici ospitanti scuole secondarie di secondo grado è stato costruito prima del 1976.**

Negli ultimi 20 anni (dal 1998 ad oggi) sono stati costruiti circa il 10% degli edifici ospitanti scuole secondarie di II grado.

**Il 45% degli edifici è in zone ad alto rischio sismico.**

Agli Uffici tecnici delle Province è stato chiesto di compilare un'apposita scheda indicando il fabbisogno per investimenti cantierabili nel 2020 e 2021, escludendo i progetti già finanziati attraverso qualunque fonte: comunitaria, nazionale, regionale o propria.

Sono stati dunque segnalati sia i progetti già presentati nei vari bandi che fossero risultati ammissibili ma non finanziati, sia tutti quei progetti riferiti a piccoli investimenti, realizzabili in tempi brevi, su cui non si dispone di alcuna fonte di finanziamento.

Ogni scheda indica il nome della scuola cui si riferisce la necessità di intervento, il tipo di opera segnalata come necessaria, il fabbisogno stimato e la possibilità di aprire il corrispettivo cantiere nel 2020 o 2021.

Questa opera di rilevazione ha consentito di comporre un Piano nazionale dei fabbisogni delle scuole superiori italiane per il 2020 – 2021, che nel totale consta di

**1.747 progetti per 2 miliardi 100 milioni**

### *Investimenti per la rete viaria*

I progetti delle Province per la messa in sicurezza e la modernizzazione delle infrastrutture viarie

Nei mesi tra dicembre 2019 e gennaio 2020 l'Unione delle Province d'Italia ha avviato un monitoraggio tra le 76 Province delle Regioni a Statuto Ordinario, per verificare la capacità degli

enti di realizzare, qualora destinatari di risorse mirate con procedure semplificate, un Piano di messa in sicurezza, manutenzione e modernizzazione della rete viaria provinciale.

La rete viaria provinciale in gestione alle Province e alle Città metropolitane ammonta a **121 mila 911 chilometri**, di cui **34 mila 763 chilometri in superficie montana**.

Su questa rete viaria insistono circa **30.000 tra ponti, viadotti e gallerie**.

Agli Uffici tecnici delle Province è stato chiesto di compilare un'apposita scheda indicando il fabbisogno per investimenti cantierabili nel 2020 e 2021, escludendo i progetti già finanziati attraverso qualunque fonte: comunitaria, nazionale, regionale o propria.

Ogni scheda indica il tratto viario, il ponte, il viadotto o l'opera infrastrutturale viaria cui si riferisce la necessità di intervento, il tipo di opera segnalata come necessaria, il fabbisogno stimato e la possibilità di aprire il corrispettivo cantiere nel 2020 o 2021.

Questa opera di rilevazione ha consentito di comporre un Piano nazionale dei fabbisogni delle reti viarie provinciali italiane per il 2020 – 2021, che nel totale consta di

**1.503 progetti per un fabbisogno totale di 1 miliardo 910 milioni**

---

#### 2.1.9. RAFFORZAMENTO DELLA STRATEGIA NAZIONALE PER LE “AREE INTERNE” DEL PAESE

L'attuale crisi sanitaria e la conseguente crisi economica rendono inoltre necessaria una **attenzione particolare ad alcuni ambiti territoriali caratterizzati da disequilibri socio economici**, criticità nell'offerta di servizi e debolezza infrastrutturale che non potranno che accentuarsi. Il riferimento è più in particolare alle cosiddette **“Aree Interne” del Paese**, il cui sviluppo è oggetto di una specifica Strategia nazionale di intervento e costituisce uno degli obiettivi prioritari della Politica regionale di coesione per il ciclo 2014-2020 come definita nell'Accordo di partenariato.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne è incentrata su due pilastri che si reggono congiuntamente: sviluppo del territorio e potenziamento dei servizi essenziali.

Per l'adeguamento della **quantità e qualità dei servizi di istruzione, salute, mobilità** alla SNAI sono state già assegnate risorse nazionali per complessivi 281,18 milioni di euro, cui si aggiungono ulteriori 50 milioni di euro (legge di bilancio 2018) finalizzate alle Scuole innovative;

Per la promozione **di progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree**, puntando anche su filiere produttive locali (mercato), le Regioni destinano i fondi strutturali e di investimento europei (FESR, FSE, FEASR, FEAMP) del ciclo di Programmazione 2014-2020.

Al rafforzamento e all'**ampliamento della Strategia nazionale per lo sviluppo delle Aree interne**, sono state destinate cospicue risorse che, se utilizzate tempestivamente, possono dare un

contributo sostanziale al superamento di importanti divari e criticità territoriali con effetti sullo sviluppo dell'intero paese.

Inoltre possono fungere da laboratorio sperimentale di modalità alternative ai sistemi tradizionali di offerta dei servizi essenziali - scuola – mobilità – sanità – e costituire una riserva di best practices utili ed estendibili di innovazione sociale e di uso della **tecnologia per offrire servizi essenziali a distanza**.

Nell'ambito della SNAI sono già in corso alcune sperimentazioni, come quelle messe in campo in diverse regioni con l'istituzione degli **infermieri e ostetriche di comunità** (operatori sanitari che prendono in carico le persone globalmente), delle **farmacie attive** sul fronte dell'assistenza post-operatoria, del **potenziamento della telemedicina**. Al riguardo merita particolare attenzione l'esperienza riportata in un documento pubblicato nell'ambito della Strategia delle aree interne del Basso Sangro (Abruzzo) proprio sul versante sanitario, a pochi giorni dall'inizio dell'emergenza Coronavirus in Italia, e che evidenzia interessanti progressi della telemedicina nelle aree interne. Nel "[Piano Strategico Salute 2018-2020 dell'Area Interna Basso Sangro Trigno](#)" (il cui APQ è stato firmato nel novembre 2017), è stata inserita ed è tutt'ora in corso di sperimentazione l'implementazione della "**Telesalute**". Si tratta di un progetto destinato a integrarsi nella assistenza territoriale delle Aree Interne, e a migliorarne l'organizzazione, tarandone il livello di massimizzazione del beneficio e valutandone l'impatto sulla salute e sulle in termini di gradimento e sulla salute. La Telesalute riguarda i sistemi e i servizi che collegano i pazienti, in particolar modo quelli con malattie croniche, con i medici per assistere nella diagnosi, monitoraggio, gestione, responsabilizzazione degli stessi. Dai dati finora elaborati, emerge come la telemedicina abbia un ruolo sempre più importante nell'ottica di un cambio di paradigma nella sfera dell'assistenza, per consentire un miglior accesso alla salute, migliori risultati e, cosa non da poco, anche un risparmio economico.

Tra i progetti che meritano attenzione rientra anche quello delle **Scuole innovative**, in fase di avvio, che prevede investimenti immobiliari INAIL, per la costruzione di scuole e poli innovativi a favore di alcune Aree interne selezionate.

Naturalmente le sperimentazioni incrociano e si intersecano con altri progetti di sviluppo territoriale e tecnologico e soprattutto con l'attuazione del Piano della Banda ultra larga che rappresenta un requisito essenziale proprio per superare quei divari digitali ancora profondi tra le diverse aree del Paese.

### ***Proposta sulla SNAI***

Si ritiene che la Strategia vada ulteriormente rafforzata, anche in considerazione delle caratteristiche di attuazione, che vedono un coinvolgimento dei territori anche dal basso, per scelte condivise e quindi di successo. Il modello SNAI prevede infatti un intervento partecipato e radicato sul territorio, con una riorganizzazione dei servizi pubblici, l'individuazione di modelli di gestione efficaci e coerenti con le esigenze dei territori e tale prospettiva dovrà sicuramente essere seguita per far sì che questa crisi non impatti ancor più su territori già in sofferenza.

***Appare utile trasformare la SNAI in una politica strutturale, come previsto, tra l'altro, nel Piano SUD 2030 presentato dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale, con un ruolo rilevante anche nei prossimi anni affinché, dopo una fase di sperimentazione, possa diventare una vera e propria politica nazionale a carattere stabile e quindi veramente efficace.***

Naturalmente, per una effettiva uscita dall'isolamento delle aree marginali, la SNAI dovrà integrarsi con altri interventi quali la diffusione del digitale (Banda ultra larga), il potenziamento della produzione culturale e creativa per la diffusione di un turismo sostenibile, lo sviluppo di infrastrutture di trasporto e di collegamento.

Si fa presente che la SNAI si collega a tutti i 17 Goals previsti dall'Agenda ONU 2030, con particolare evidenza per i 7 che seguono:

**Obiettivo 3:** vita sana e benessere di tutti a tutte le età

**Obiettivo 4:** istruzione di qualità inclusiva ed equa e apprendimento continuo per tutti

**Obiettivo 8:** crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, occupazione e lavoro per tutti

**Obiettivo 9:** infrastruttura resiliente, industrializzazione inclusiva e sostenibile e innovazione

**Obiettivo 11:** città e insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili

**Obiettivo 12:** modelli di consumo e produzione sostenibili

**Obiettivo 15:** uso sostenibile degli ecosistemi terrestri e contrasto al degrado dei suoli e alla perdita di biodiversità

---

#### 2.1.10 PROGRAMMI FINANZIARI IN CORSO IN PCM CON IMPATTO SU CENTRI URBANI, CITTÀ E CITTÀ METROPOLITANE

Attualmente la PCM gestisce due programmi concentrati a vario titolo sulle città, con la presenza di una elevata disponibilità finanziaria, in parte integrata con Fondi provenienti dal Fondo di Sviluppo e Coesione e assegnati con Delibere CIPE. Si tratta del Piano Aree Urbane Degradate e del Programma Periferie.

Per quanto riguarda il primo, l'art. 1 della legge n. 190/2014 (Legge di bilancio per il 2015), al comma 431 ha disposto l'attuazione di un "Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate" istituendo un apposito "Fondo" presso la PCM - Dipartimento per le pari opportunità, dotato di 200 milioni di euro (commi 433 e 434).

A seguito di successive determinazioni in riduzione della predetta dotazione, alla data di pubblicazione del DPCM 6 giugno 2017, di approvazione del "Piano nazionale", il Fondo disponeva di euro 78.961.036,00 e, in relazione a tale disponibilità finanziaria, sono state indicate le prime 46 amministrazioni in graduatoria quali beneficiarie dei finanziamenti, rinviando il finanziamento

degli ulteriori progetti in graduatoria alla disponibilità di ulteriori risorse rese disponibili nei successivi tre anni.

Con delibera CIPE del 7 agosto 2017 "Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 - Assegnazione di risorse per l'attuazione del "Piano Nazionale per la Riqualificazione Sociale e Culturale delle aree urbane degradate", previsto dalla legge 23 dicembre 2014, numero 190, è stata disposta l'assegnazione di 90 milioni di euro ad integrazione delle risorse del "Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale", come individuati con il DPCM 6 giugno 2017 e inseriti in graduatoria dal numero 47 in avanti, fino alla copertura di tutti i progetti presentati dai comuni che ricadono nelle regioni del Mezzogiorno. Le risorse saranno impegnate secondo le seguenti scadenze: 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019, 2020, 2021 e 10 milioni per il 2022. Ad oggi tali fondi non risultano ancora impegnati.

Con successivi provvedimenti sono state assegnate ulteriori risorse che portano l'attuale disponibilità finanziaria del programma a circa 300 milioni. Risultano attualmente impegnate le originarie risorse pari a 78.960.836,89 euro, a fronte dei quali le convenzioni con impegno giuridicamente vincolante sono 25, di cui solo 17 hanno ad oggi ricevuto anticipazioni finanziarie per un importo complessivo pari a circa 8 milioni di euro.

Rimangono quindi ancora non spesi oltre 70 milioni degli originali 78,96 e tutte le ulteriori risorse assegnate successivamente.

Il Dipartimento delle Pari Opportunità è recentemente intervenuto, con il DPCM 20 gennaio 2020, per semplificare una parte delle procedure interne all'amministrazione, al fine di una riduzione dei tempi di autorizzazione ed erogazione delle risorse. Altri interventi di semplificazione e di accelerazione delle procedure appaiono ancora necessari, ad esempio relativamente all'utilizzo di fondi già stanziati ma andati in perenzione; di fronte però a percentuali di spesa così basse, sembrerebbe necessario procedere con interventi più significativi, a partire dalla verifica della fattibilità di interventi ormai risalenti a circa 5 anni fa e dell'interesse da parte delle amministrazioni alla loro realizzazione, per procedere poi ad una riprogrammazione delle risorse. Tale riprogrammazione potrebbe anche garantire le risorse alle stesse amministrazioni originariamente assegnatarie, dando loro la possibilità di riorientarle su nuovi interventi, garantendo una maggiore attenzione a temi come quelli ambientali, dell'efficiamento energetico, del trasporto pubblico locale, della gestione dei rifiuti, dell'edilizia scolastica e, in generale, ad azioni mirate al miglioramento della qualità della vita nelle periferie e nelle aree marginali. Per l'attuazione degli interventi si potrebbe inoltre pensare a procedure accelerate sia per l'avvio dei lavori che per l'erogazione dei finanziamenti, sull'esempio di quanto già previsto dall'art. 30 del decreto-legge 30 aprile 2019 n. 34 e confermato dalla Legge di Bilancio per il 2020.

Per quanto riguarda il secondo, l'articolo 1, comma 974, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, ha istituito per l'anno 2016 il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, finalizzato alla realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate, attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti, rivolti

all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana, al potenziamento delle prestazioni urbane anche con riferimento alla mobilità sostenibile, allo sviluppo di pratiche, come quelle del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e per la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano, anche con riferimento all'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati.

Con DPCM 6 dicembre 2016 è stata pubblicata la graduatoria dei 120 progetti finanziabili per un costo complessivo pari a oltre 2.061 milioni di euro; i primi 24 progetti della graduatoria sono risultati finanziabili a valere sulle risorse di cui all'articolo 1, comma 978, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, pari a 500 milioni di euro, mentre i successivi 96 progetti sono stati finanziati con le risorse rese disponibili dal CIPE per 798,17 milioni a valere sul Fondo di Sviluppo e Coesione e per circa 800 milioni a valere sul fondo infrastrutture.

Il **programma Periferie**, in virtù del fatto che l'avanzamento degli interventi e dei pagamenti risulta più alto e, soprattutto, del fatto che tutte le 120 convenzioni con gli Enti beneficiari sono state sottoscritte e hanno prodotto quindi degli impegni giuridicamente vincolanti, non appare candidabile ad una possibile riprogrammazione delle risorse.

---

#### 2.1.11 SISMA ABRUZZO 2009: CRITICITÀ E PROPOSTE PER L'ACCELERAZIONE DELLA RICOSTRUZIONE PUBBLICA

##### **Premessa**

Al fine di garantire il processo di ricostruzione delle zone colpite dal sisma Abruzzo del 6 aprile 2009 sono stati **stanziati complessivamente 17,7 miliardi** di euro provenienti **dal bilancio dello Stato e dal Fondo europeo di solidarietà**. Sono stati **spesi complessivamente 12,7 miliardi di euro** (il 71% dell'importo stanziato). Ad 11 anni dal sisma che colpì L'Aquila, 4,5 miliardi di euro sono stati utilizzati per le spese obbligatorie, l'assistenza tecnica e il superamento dell'emergenza. Inoltre, per lo sviluppo del territorio e le attività produttive è stato stabilito un ammontare di risorse attivabili di oltre 200 milioni di euro, dei quali circa 100 milioni trasferiti e già spesi.

La maggior parte degli stanziamenti (8,8 miliardi di euro) sono stati destinati alla ricostruzione privata. In questo ambito, le risorse trasferite ammontano a 7 miliardi di euro e quelle spese a 6,6 miliardi di euro. Per quanto riguarda invece la ricostruzione pubblica, sono stati assegnati complessivamente 2,9 miliardi di euro, dei quali 2,4 miliardi di euro sono stati trasferiti agli enti locali e 1,6 miliardi di euro sono stati spesi. Ad oggi, dunque, le amministrazioni locali hanno ancora a disposizione **1,2 miliardi di euro da spendere**, dati dalla differenza fra quanto è stato loro trasferito e quanto hanno finora speso. Dall'esame dei dati risulta evidente che **il principale problema riguarda la ricostruzione pubblica, a partire dagli edifici scolastici**.

A livello territoriale, nei paesi del cratere lo stato di avanzamento della ricostruzione pubblica è attorno al 50 per cento mentre a L'Aquila le percentuali sono attorno al 30 per cento. Le opere

fuori dal Comune capoluogo sono infatti di importi minori e le procedure consentono la velocizzazione dell'iter. Laddove invece ci sono opere di importi rilevanti, le procedure sono più complesse. Per sbloccare le opere pubbliche è quindi necessario **uno sforzo di semplificazione** che riguardi non soltanto L'Aquila ma tutto il Paese.

### ***Il ruolo del CIPE nel processo complessivo di ricostruzione del Sisma Abruzzo 2009***

Dal 6 aprile del 2009 fino ad oggi, **il CIPE ha assegnato circa 10,4 miliardi di euro (su un totale assegnato di circa 16,4 miliardi di euro)**, che, come si desume dalle premesse, rappresentano solo una parte del complesso di risorse assegnate per la ricostruzione post-sisma nella Regione Abruzzo, considerato che ulteriori risorse sono state assegnate con provvedimenti legislativi mirati, ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri e, durante la fase di emergenza, decreti del Commissario delegato per la ricostruzione.

In particolare, per la **ricostruzione privata** il CIPE ha assegnato ai comuni interessati risorse finanziarie per circa **7,8 miliardi di euro**, privilegiando i territori che hanno dimostrato una effettiva capacità di spesa delle somme erogate, mentre per la **ricostruzione pubblica**, complessivamente, sono state assegnate risorse per **1,9 miliardi di euro**.

Le restanti risorse sono state assegnate ad altri settori di intervento, quali lo sviluppo del territorio e delle attività produttive, gli oneri per spese obbligatorie successive alla fase di emergenza, il personale e l'assistenza tecnica.

Per quanto riguarda in particolare le risorse stanziare per il Programma di sviluppo per l'area del cratere sismico, approvato con la delibera CIPE n. 49 del 10 agosto 2016, il DIPE, con l'obiettivo di finanziare le esigenze improrogabili in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, propone la modifica all'articolo 11, comma 12 del decreto-legge n. 78 del 2015, convertito con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125 (confronta testo nell'allegato normativo a questo capitolo).

### ***Le fasi di programmazione della ricostruzione pubblica***

Dall'osservazione di tutte le delibere di assegnazione o di riprogrammazione delle risorse riguardanti la ricostruzione pubblica disposte dal CIPE dal 26 giugno 2009 ad oggi, si nota che le assegnazioni del CIPE hanno interessato in una **prima fase** gli interventi sulle reti viarie e ferroviarie funzionali alla ricostruzione, così come disposto dall'articolo 4, comma 3 del decreto-legge del 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77 e, sebbene in una proporzione più limitata, gli interventi riguardanti le altre infrastrutture primarie (depurazione e collettamento fognario) e la sicurezza ambientale (messa in sicurezza delle cavità sotterranee instabili).

Nel contempo, tramite delibere *ad hoc* o nell'ambito di delibere con finalizzazioni varie, le assegnazioni del CIPE sono state destinate alla ricostruzione o alla messa in sicurezza degli edifici

scolastici e universitari, degli immobili classificati come beni culturali, dell'edilizia economica e popolare, delle sedi istituzionali e di altri edifici ritenuti strategici.

La delibera CIPE n. 48 del 10 agosto 2016 dà l'avvio ad una **seconda fase** di programmazione che fissa **criteri univoci per tutti i settori della ricostruzione pubblica**.

In tale delibera, infatti, trova attuazione quanto previsto dal **decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78** convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, concernente, tra l'altro, "Misure urgenti per la legalità, la trasparenza e l'accelerazione dei processi di ricostruzione dei territori abruzzesi interessati dal sisma del 6 aprile 2009" ed in particolare l'articolo 11, comma 9, il quale prevede che le amministrazioni competenti per settore pubblico di intervento, predispongano un Programma pluriennale degli interventi nell'intera area colpita dal sisma, con il relativo piano finanziario delle risorse necessarie, assegnate o da assegnare, in coerenza con i piani di ricostruzione approvati dai Comuni. Il programma è reso operativo attraverso Piani annuali predisposti nei limiti dei fondi disponibili e nell'osservanza dei criteri di priorità e delle altre indicazioni stabilite con apposita delibera del CIPE e approvati con delibera del medesimo Comitato.

Al fine di razionalizzare i processi di ricostruzione pubblica, **la delibera CIPE n. 48 del 10 agosto 2016** recante "*Sisma Regione Abruzzo - obiettivi, criteri e modalità di programmazione delle risorse per la ricostruzione pubblica; assegnazione di risorse ad interventi cantierabili e invariati (piano stralcio) e assistenza tecnica*" stabilisce l'articolazione dei contenuti dei Programmi pluriennali e dei Piani annuali di attuazione e individua le Amministrazioni competenti e responsabili per ogni settore di intervento della ricostruzione pubblica, in linea con quanto disposto dal citato decreto-legge n.78 del 2015.

In particolare, i **Programmi pluriennali** indicano la strategia di medio termine per il completamento della ricostruzione pubblica per ciascun settore di intervento e fissano gli obiettivi specifici da raggiungere e i risultati attesi in termini di livelli adeguati e omogenei di servizi per la collettività. Ogni Programma presenta inoltre il piano finanziario - con l'indicazione delle risorse già programmate nonché di quelle di cui si propone la programmazione - lo stato di attuazione degli interventi in corso e la tempistica di realizzazione e di completamento degli interventi della nuova programmazione.

Nei **Piani annuali di attuazione, oggetto di approvazione da parte del CIPE** a seguito di istruttoria della Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009 (di seguito Struttura di missione), **sono individuati gli interventi** da finanziare per l'annualità di riferimento. Questi ultimi devono risultare: **rilevanti e prioritari** per il conseguimento degli obiettivi e dei risultati attesi prefissati dal Programma pluriennale di riferimento; **cantierabili**, sotto il profilo del livello di progettazione e dell'individuazione della stazione appaltante con idonea capacità gestionale; **dotati di cronoprogrammi** attuativi e coerenti con i Piani di ricostruzione del Comune ove è ubicata l'opera da realizzare.

In definitiva, la delibera CIPE n. 48 del 2016 ha riorganizzato radicalmente il processo di ricostruzione pubblica dei territori abruzzesi colpiti dal sisma del 2009, esigendo la costruzione di una programmazione pluriennale su base settoriale, resa operativa attraverso piani annuali sottoposti all'approvazione di un organo collegiale del Governo quale il CIPE.

### ***L'Individuazione dei settori di intervento della ricostruzione pubblica***

I settori individuati dall'Allegato 1 alla suddetta delibera n. 48 del 2016 riguardano:

1. *Istruzione primaria e secondaria*
2. *Istruzione superiore*
3. *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*
4. *Funzioni istituzionali e collettive, servizi direzionali*
5. *Servizi sociali, di social housing e di promozione del lavoro e dell'occupazione*
6. *Infrastrutture primarie*
7. *Sicurezza ambientale*

La tabella seguente associa i settori di ricostruzione pubblica alle principali tipologie di intervento, individua le rispettive Amministrazioni competenti della programmazione e responsabili del conseguimento di livelli adeguati di offerta di servizi alla collettività e identifica le stazioni appaltanti, aggiornando la tabella originaria contenuta nell'Allegato 1 alla delibera n.48 del 2016 con le modifiche introdotte dalle successive delibere CIPE n. 60/2017 (settore *Social housing*), n. 113/2017 (settore Istruzione superiore), n. 24/2018 (settore Funzioni istituzionali e collettive, servizi direzionali) e n. 32 del 2019 (settore Istruzione primaria e secondaria).

A seguito della predisposizione dei primi Piani annuali da parte delle Amministrazioni preposte, il CIPE ha infatti preso atto di talune modifiche effettuate nell'organizzazione della *governance* rispetto a quanto disposto dall'Allegato 1 alla delibera n. 48 del 2016 ed ha recepito, come previsto, l'identificazione puntuale delle stazioni appaltanti.

<b>SISMA ABRUZZO 2009 - I SETTORI DI RICOSTRUZIONE PUBBLICA</b>				
<b>ALLEGATO 1 alla delibera CIPE n. 48 del 2016 come modificato dalle delibere n. 60 e n. 113 del 2017 , n. 24 del 2018 e n.32 del 2019</b>				
n.	Settori di ricostruzione pubblica	Principali tipologie di intervento	Amministrazioni	
			Competenti e responsabili	Stazioni appaltanti
1	Istruzione primaria e secondaria (I e II ciclo DPR n.89 del 20 marzo 2009).	Edifici scolastici	MIUR, USRA e USRC	Province ,Comuni

2	Istruzione superiore (III ciclo DPR n. 89 del 20 marzo 2009)	Edifici universitari	Università	Provveditorato interregionale OO.PP.
			ADSU	ADSU
3	Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale	Immobili, compresi chiese e edifici destinati alle attività di cui all'articolo 16, lettera a) della L. 20 maggio 1985, n. 222, che siano beni culturali ai sensi della Parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42	MIBAC	MIBAC
4	Funzioni istituzionali e collettive, servizi direzionali	Sedi istituzionali, altri edifici strategici, chiese ed edifici di culto non rientranti nella categoria di beni culturali ai sensi della Parte II del decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42, edilizia cimiteriale, strutture ricreative e sportive	Presidenza del Consiglio dei Ministri e Uffici speciali per la ricostruzione	Regione, Province, Comuni, Comunità montana Peligna, ASL n. 1 Avezzano Sulmona, Azienda Pubblica di Servizi alla Persona
5	Servizi sociali, di Social housing e di promozione del lavoro e dell'occupazione	Immobili pubblici destinati ad ospitare servizi di cura socio-assistenziale (Infanzia, Non autosufficienti, ecc.)	Regione Abruzzo	Regione, Province, Comuni, Provveditorato interregionale OO.PP. e ATER (per edilizia economica e popolare)
		Edilizia economica e popolare		
		Immobili e spazi pubblici destinati ad ospitare centri per l'impiego, orientamento al lavoro, centri di aggregazione giovanile, ecc.		
6	Infrastrutture primarie	Rete servizi, rete viaria, spazi pubblici	Presidenza del Consiglio dei Ministri	Comuni, Soggetto gestore del servizio
7	Sicurezza ambientale	Messa in sicurezza delle cavità sotterranee instabili	Regione Abruzzo	Comuni

### ***Criticità e ritardi della ricostruzione pubblica***

Il Comitato, su **proposta dell'autorità politica delegata alla ricostruzione** dei territori colpiti dal sisma Abruzzo del 2009 **accompagnata dall'istruttoria compiuta dalla Struttura di missione**, ha approvato i primi piani annuali, riguardanti finora i settori del *Social housing*, dell'Istruzione

primaria e secondaria, dell'Istruzione superiore, della Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, nonché delle Funzioni istituzionali e dei servizi direzionali.

Il processo sarebbe dovuto proseguire, come previsto dai Programmi pluriennali, con la presentazione dei Piani annuali riferiti al 2019, ma in realtà **nel 2019 si è verificata una battuta di arresto**, comportando l'accumularsi di ritardi già nella fase di programmazione e conseguente assegnazione delle risorse della ricostruzione pubblica.

Tali ritardi sono, almeno in parte, dovuti alla **discontinuità** e alle incertezze che hanno caratterizzato anche in tempi recenti l'assetto della **governante** con riferimento alla ricostruzione riguardante il sisma Abruzzo 2009, che ha superato da tempo la fase di emergenza ed opera nell'ambito della legislazione ordinaria, al di fuori ormai dal regime commissariale. Le strutture di missione, come è noto, decadono alla scadenza del mandato del governo in carica e, anche qualora vengano confermate, restano spesso in bilico per alcuni mesi, in attesa della nomina del nuovo coordinatore e della stipula dei nuovi contratti dirigenziali. In tale periodo, più o meno lungo, si paralizza di fatto l'impulso di coordinamento dell'Amministrazione centrale sugli Uffici speciali presenti sul territorio.

Per ogni Piano annuale finora approvato negli anni 2017 e 2018, era previsto che la Struttura di missione presentasse al CIPE, entro il 31 marzo di ogni anno, una relazione sullo stato di attuazione del Piano alla data del 31 dicembre dell'anno precedente, sulla base delle informazioni fornite dalle Amministrazioni competenti e responsabili per il settore di ricostruzione pubblica. Nel 2019 e nel 2020, però, **non è stata presentata al CIPE nessuna relazione sull'attuazione degli interventi di ricostruzione pubblica relativi ai Piani del 2018**.

Si rammenta peraltro che non sono ancora mai stati trasmessi al CIPE per l'approvazione i **Piani annuali** per i settori **Infrastrutture primarie** e **Sicurezza ambientale** (Settori 6 e 7).

### ***Analisi delle procedure di spesa e proposte di semplificazione***

Tutte le risorse assegnate finora per la ricostruzione, che corrispondono al 93 per cento dei 17,7 miliardi di euro stanziati complessivamente, sono state corrisposte sulla base di specifiche esigenze e delle richieste provenienti dal territorio, dapprima, con ordinanze della Presidenza del Consiglio dei ministri o decreti commissariali e, in seguito, con delibere del CIPE. **Restano da assegnare, tramite il CIPE, ancora 1,3 miliardi di euro**. Una volta assegnati, le risorse vengono trasferite sui conti delle amministrazioni, aziende ed enti pubblici che siano però in grado di dimostrare di aver utilizzato le risorse precedentemente ottenute. Dei 17,7 miliardi di euro stanziati, ad oggi sono stati assegnati circa 16,4 miliardi di euro e sono stati trasferiti 13,9 miliardi di euro.

Per identificare e rimuovere le principali criticità sopra descritte va scomposto l'iter finanziario che conduce dallo stanziamento alla effettiva erogazione della spesa

Si identifica la seguente sequenza:

- STANZIAMENTO – si intende la dotazione di risorse stanziare per la ricostruzione dalle leggi di bilancio. **C'è ancora un residuo di 1,3 miliardi di euro da assegnare**, per cui non si ritiene che la principale urgenza sia quella di stanziare ulteriori risorse, sebbene si stimi che, per concludere la ricostruzione occorranza altri 4 miliardi di euro circa.
- ASSEGNAZIONE – si intende la deliberazione con cui il CIPE assegna una quota delle risorse stanziare per legge, per destinarle a diversi piani o progetti. Nel caso della ricostruzione pubblica si tratta finora di 1,9 miliardi di euro, che, pur considerata la battuta d'arresto del processo di programmazione sopra descritta, rappresentano comunque un quantitativo elevato.
- TRASFERIMENTO – è dato dalla quota delle risorse già assegnate dal CIPE che vengono trasferite dalla Struttura di missione alle Amministrazioni responsabili per settore. Come stabilito dal MEF, le risorse possono essere trasferite dalla Struttura di missione su richiesta delle Amministrazioni, dopo un'adeguata istruttoria (ad es. quando si ha la prova documentata dell'avvio di una gara). Le risorse trasferite nel caso della ricostruzione pubblica sono notevolmente inferiori rispetto a quelle assegnate. La situazione varia a seconda dei settori. Ad esempio, per il settore 4 "Funzioni istituzionali e collettive, servizi direzionali" non è pervenuta nessuna richiesta di trasferimento. Molto più numerose sono invece state le richieste pervenute dal settore 5 "Edilizia economica e popolare". In alcuni casi le richieste non sono accompagnate da una documentazione sufficiente a superare la fase istruttoria.
- EROGAZIONE – si tratta delle somme effettivamente spese da ciascun beneficiario per la realizzazione del progetto. Purtroppo è molto frequente il caso, emblematico quello delle scuole (nel Comune dell'Aquila non è stata ricostruita nessuna scuola), in cui i beneficiari hanno ricevuto abbondanti trasferimenti, ma questi ultimi sono rimasti in cassa inutilizzati. Le motivazioni sono le più disparate, non ultimo il susseguirsi di delibere comunali che modificano continuamente la localizzazione dei progetti. In tal caso non c'è altro da fare che affrontare volta per volta i singoli problemi che si presentano mettendo intorno a un tavolo tutti gli *stakeholder* ed avvalendosi dell'azione di impulso e coordinamento della Struttura di missione.

### ***Proposta del DIPE***

Si ritiene che il DIPE potrebbe dare il suo apporto tentando di accorciare i tempi che intercorrono fra l'assegnazione del CIPE e il trasferimento delle risorse.

Il trasferimento delle risorse è effettuato in osservanza del decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 12 giugno 2017, che all'articolo 2 detta le disposizioni in ordine alle modalità di trasferimento delle risorse destinate alla ricostruzione a seguito del sisma nella Regione Abruzzo del 6 aprile 2009.

In particolare il comma 3 dell'articolo 2 del suddetto DPCM 12 giugno 2017 stabilisce che:

*Le risorse assegnate alle amministrazioni centrali dello Stato e alle loro articolazioni periferiche non dotate di contabilità speciale dedicata sono trasferite a seguito delle necessarie variazioni di bilancio disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.*

Si segnala che in molti casi, *in primis* per l'edilizia scolastica, la necessità di effettuare le necessarie variazioni di bilancio per trasferire al MIUR le risorse assegnate dal CIPE ha determinato un forte rallentamento, che ha ostacolato all'origine l'avvio del processo di ricostruzione delle scuole.

Il problema è stato risolto modificando con la delibera CIPE n. 32 del 2019 le delibere CIPE n. 48/2016 e n. 110/2017, in modo che l'assegnazione delle risorse non fosse più a favore del MIUR, ma degli Uffici speciali USRA e USRC competenti per territorio.

Una razionalizzazione dell'articolo 2 del DPCM 12 giugno 2017, e in particolare del comma 3, consentirebbe di accorciare di molto i tempi di trasferimento delle risorse al fine di un'accelerazione della ricostruzione pubblica.

## 2.2. ALLEGATO AL CAP II) TESTI NORME PER LA CRESCITA (CON ONERI AGGIUNTIVI)

### 2.2.1 UNA BOZZA DI PROGRAMMA D'INTERVENTO. INDIVIDUARE OPERE D'IMMEDIATA ATTIVAZIONE E SEMPLIFICARE LE PROCEDURE DI SELEZIONE

La bozza di norma, di seguito presentata a titolo esemplificativo, prevede lo stanziamento di ... di euro nel biennio 2020-2021 per il finanziamento di nuovi interventi per lavori pubblici, di importo fino a 150 mila euro, a favore di comuni (fino a ... mila abitanti). La proposta cerca di recuperare l'occupazione e il rilancio dell'economia in particolare nei riguardi delle PMI del settore edile.

Le procedure di selezione degli interventi e di gestione del fondo saranno semplificate e garantite attraverso soluzioni informatiche e telematiche, nel rispetto della vigente normativa, con l'obiettivo di giungere il più velocemente possibile ad aprire i cantieri.

#### Bozza articolato

##### *Articolo 1*

*Presso la PCM viene costituito un Fondo, con la dotazione iniziale di ... milioni di euro, per il biennio 2020-2021, per l'assegnazione ai comuni di contributi per investimenti in opere pubbliche.*

*Con dPCM si provvederà al riparto delle risorse. Il dPCM delega ... a:*

- *Selezionare le opere pubbliche e contributi agli investimenti;*
- *Individuare le procedure omogenee di gestione e selezione degli interventi, anche tramite successivi decreti e bandi.*

*2. I contributi di cui al periodo precedente sono assegnati ai comuni con popolazione inferiore ai ... abitanti, nella misura massima di 150.000 euro per ciascun nuovo intervento o, senza indicazione di soglia, per le opere incomplete, secondo quanto stabilito dal bando per la candidatura e selezione degli interventi.*

*3. Il comune beneficiario del contributo può candidare uno o più lavori pubblici, a condizione che gli stessi non siano già integralmente finanziati da altri soggetti e che siano aggiuntivi rispetto a quelli da avviare nella prima annualità dei programmi triennali di cui all'articolo 21 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. I lavori e gli interventi di manutenzione straordinaria sono affidati ai sensi degli articoli 36, comma 2, lettera b), e 37, comma 1, del citato decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.*

*4. Si darà priorità ai progetti ricadenti nei seguenti ambiti di intervento: ...*

*5. Il comune beneficiario del contributo di cui al comma 3 è tenuto ad iniziare l'esecuzione dei lavori entro il ... [presumibile 5-6 mesi dal decreto] **a pena di definanziamento e senza possibilità di coprire le spese in cui la stazione d'appalto sia già incorsa.***

6. Nel caso di mancato rispetto del termine di inizio dell'esecuzione dei lavori di cui al comma 5, il medesimo contributo è revocato entro il ..., con provvedimento analogo di cui al comma 1. Le somme derivanti dalla revoca dei contributi di cui al periodo precedente sono assegnate, con il medesimo decreto, a scorrimento della graduatoria. I comuni beneficiari dei contributi di cui al periodo precedente sono tenuti ad iniziare l'esecuzione dei lavori entro il ...[presumibile 5-6 mesi dalla scadenza di cui al comma 5]

7. Il monitoraggio delle opere pubbliche di cui al comma 1 è effettuato dai comuni beneficiari attraverso il sistema previsto dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, classificando le opere sotto la voce CUP «Contributo ai comuni per investimenti in opere pubbliche per il rilancio le PMI».

8. I comuni rendono nota la fonte di finanziamento, l'importo assegnato e la finalizzazione del contributo assegnato nel proprio sito internet, nella sezione «Amministrazione trasparente» di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sottosezione Opere pubbliche. Il sindaco deve fornire tali informazioni al consiglio comunale nella prima seduta utile.

9. Le procedure di selezione e assegnazione sono interamente gestite da Invitalia con sistemi informatici e telematici che garantiranno la massima concorrenza e pubblicità.

## Articolo 2

### Applicazione informatica per la candidatura dei progetti

Invitalia realizza un'applicazione informatica per l'acquisizione delle candidature in merito ai progetti di cui all'art. 1. Le procedure di accreditamento e inserimento delle schede di candidatura sono definite dalla stessa Invitalia e rese disponibili sul proprio sito web.

Ogni comunicazione inerente la procedura di selezione verrà fornita tramite sito web del DIPE; sarà onere del soggetto interessato a verificare l'iter procedurale della sua candidatura.

## **Proposta normativa alternativa alle precedenti:**

### Articolo 1

Presso la PCM viene costituito un Fondo, con la dotazione iniziale di ... milioni di euro, per il biennio 2020-2021, per l'assegnazione ai comuni di contributi per investimenti in opere pubbliche.

Con dPCM si provvederà al riparto delle risorse. Il dPCM delega ... a:

- Selezionare le opere pubbliche e contributi agli investimenti;

- *Individuare le procedure omogenee di gestione e selezione degli interventi, anche tramite successivi decreti e bandi.*

*2. I contributi di cui al periodo precedente sono assegnati ai comuni con popolazione inferiore ai ... abitanti, nella misura massima di 150.000 euro per ciascun nuovo intervento o, senza indicazione di soglia, per le opere incomplete, secondo quanto stabilito dal bando per la candidatura e selezione degli interventi.*

*3. Il comune beneficiario del contributo può candidare uno o più lavori pubblici, a condizione che gli stessi non siano già integralmente finanziati da altri soggetti e che siano aggiuntivi rispetto a quelli da avviare nella prima annualità dei programmi triennali di cui all'articolo 21 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. I lavori e gli interventi di manutenzione straordinaria sono affidati ai sensi degli articoli 36, comma 2, lettera b), e 37, comma 1, del citato decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.*

*4. Si darà priorità ai progetti ricadenti nei seguenti ambiti di intervento: ...*

*5. Il comune beneficiario del contributo di cui al comma 3 è tenuto ad iniziare l'esecuzione dei lavori entro il ... [presumibile 5-6 mesi dal decreto] **a pena di definanziamento e senza possibilità di coprire le spese in cui la stazione d'appalto sia già incorsa.***

*6. Nel caso di mancato rispetto del termine di inizio dell'esecuzione dei lavori di cui al comma 5, il medesimo contributo è revocato entro il ..., con provvedimento analogo di cui al comma 1. Le somme derivanti dalla revoca dei contributi di cui al periodo precedente sono assegnate, con il medesimo decreto, a scorrimento della graduatoria. I comuni beneficiari dei contributi di cui al periodo precedente sono tenuti ad iniziare l'esecuzione dei lavori entro il ...[presumibile 5-6 mesi dalla scadenza di cui al comma 5]*

*7. Il monitoraggio delle opere pubbliche di cui al comma 1 è effettuato dai comuni beneficiari attraverso il sistema previsto dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, classificando le opere sotto la voce CUP «Contributo ai comuni per investimenti in opere pubbliche per il rilancio le PMI».*

*8. I comuni rendono nota la fonte di finanziamento, l'importo assegnato e la finalizzazione del contributo assegnato nel proprio sito internet, nella sezione «Amministrazione trasparente» di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sottosezione Opere pubbliche. Il sindaco deve fornire tali informazioni al consiglio comunale nella prima seduta utile.*

*9. I comuni di cui ai commi precedenti possono presentare istanza di accesso alla misura, corredata da tutta la documentazione relativa alla richiesta di finanziamento delle opere, attraverso una applicazione dedicata sul sito istituzionale dell'Agencia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. - Invitalia, che opera come soggetto gestore della misura, per conto della Presidenza del Consiglio dei ministri, amministrazione titolare della misura, con le modalità*

stabilite da apposita convenzione. Agli oneri derivanti dalla convenzione si provvede nel limite massimo dell'uno per cento delle risorse destinate alla misura.

10. Il soggetto gestore di cui al comma 9 provvede alla relativa istruttoria, valutando anche la sostenibilità tecnico-economica del progetto, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza.

### Relazione illustrativa

L'obiettivo principale è quello di selezionare un piano di opere in grado di sviluppare flussi di cassa almeno pari al 40% della dotazione finanziaria assegnata già nel primo anno.

La **principale caratteristica di tali opere è rappresentata dalla dimensione finanziaria dell'intervento**, che ne riduce la complessità di realizzazione, sia in fase di progettazione/esecuzione, sia in fase di affidamento tramite l'attivazione delle procedure semplificate sotto-soglia (cfr. art. 36 del Codice dei contratti pubblici, così come modificato dal DL "Sblocca cantieri"), ovvero della procedura negoziata per motivi di eccezionale urgenza.

Al riguardo, l'analisi si è basata sull'esperienza del programma "Contributi ai piccoli comuni" di cui **(A)** all'art. 1, commi 107 e seguenti, della legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio 2019) e **(B)** all'art.1, comma 853 e seguenti, della legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018). Si tratta di due provvedimenti rivolti alle amministrazioni comunali, affidati entrambi alla responsabilità del Ministero dell'interno, che hanno avuto esiti diversi.

In particolare, ad un anno dalla sua attivazione il progetto (A) aveva già attivato risorse per il 69% di quanto stanziato questo ha mostrato, in coerenza con quanto sostenuto da parte di numerosi studi di fonte ACT e Banca d'Italia, che **la dimensione delle opere suscettibili di attivare cantieri e flussi di cassa consistenti già dopo 5-6 mesi dall'attribuzione del finanziamento è intorno a 50-100.000 euro**, se si prendono in considerazione interventi con le fasi di progettazione già avviate o meglio con il progetto esecutivo approvato.

Pertanto la norma prevede di rendere disponibile un fondo di ... milioni di euro per attivare immediatamente un flusso di cassa verso le PMI del settore edile attraverso progetti diffusi su buona parte del territorio nazionale (per questo la soglia di popolazione da definire al fine di evitare la concentrazione delle opere in pochi grandi comuni).

### Relazione tecnica

La norma prevede oneri pari all'ampiezza del fondo; tali oneri sono stati distribuiti secondo il seguente criterio: 50% per il primo anno (stime effettuata su eventuali anticipi e in considerazione dell'attuale avanzamento dell'annualità); 50% nella seconda annualità data la velocità di impegno di tale tipologia di interventi e per una possibilità di dividere il bando in più *tranches*.

2020	2021
50%	50%

Per cui nell'eventualità di un fondo di 2000 milioni di euro:

2020	2021
1000	1000

## 2.2.2. RIFINANZIAMENTO E INTEGRAZIONE "NORME FRACCARO" PER I COMUNI

### LEGGE 27 DICEMBRE 2019, N. 160

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022. (19G00165) (GU n.304 del 30-12-2019 - Suppl. Ordinario n. 45 )

#### **Proposte:**

- 1. aumentare lo stanziamento di 300 milioni per l'anno 2020 all'articolo 29 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022. (19G00165) (GU n.304 del 30-12-2019 - Suppl. Ordinario n. 45 )**
- 2. aumentare lo stanziamento di ulteriori 400 milioni per gli anni dal 2021 al 2024 all'articolo 29 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022. (19G00165) (GU n.304 del 30-12-2019 - Suppl. Ordinario n. 45 )**

**29.** *Per ciascuno degli anni dal 2020 al 2024, sono assegnati ai comuni, nel limite complessivo di 500 milioni di euro annui, contributi per investimenti destinati ad opere pubbliche in materia di:*

*a) efficientamento energetico, ivi compresi interventi volti all'efficientamento dell'illuminazione pubblica, al risparmio energetico degli edifici di proprietà pubblica e di edilizia residenziale pubblica, nonché all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili;*

*b) sviluppo territoriale sostenibile, ivi compresi interventi in materia di mobilità sostenibile, nonché interventi per l'adeguamento e la messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale e per l'abbattimento delle barriere architettoniche.*

**30.** *I contributi di cui al comma 29 sono attribuiti ai comuni, sulla base della popolazione residente alla data del 1° gennaio 2018, entro il 31 gennaio 2020, con decreto del Ministero dell'interno, come di seguito indicato: a) ai comuni con popolazione inferiore o uguale a 5.000 abitanti e' assegnato un contributo pari ad euro 50.000; b) ai comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 10.000 abitanti e' assegnato un contributo pari ad euro 70.000; c) ai comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 20.000 abitanti e' assegnato un contributo pari ad euro 90.000; d) ai comuni con popolazione compresa tra 20.001 e 50.000 abitanti e' assegnato un contributo pari ad euro 130.000; e) ai comuni con popolazione compresa tra 50.001 e 100.000 abitanti e' assegnato*

*un contributo pari ad euro 170.000; f) ai comuni con popolazione compresa tra 100.001 e 250.000 abitanti e' assegnato un contributo pari ad euro 210.000; g) ai comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti e' assegnato un contributo pari ad euro 250.000. Entro il 10 febbraio 2020, il Ministero dell'interno da' comunicazione a ciascun comune dell'importo del contributo ad esso spettante per ciascun anno.*

*31. Il comune beneficiario del contributo di cui al comma 29 puo' finanziare uno o piu' lavori pubblici, a condizione che gli stessi non siano gia' integralmente finanziati da altri soggetti e che siano aggiuntivi rispetto a quelli da avviare nella prima annualita' dei programmi triennali di cui all'articolo 21 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.*

*32. Il comune beneficiario del contributo di cui al comma 29 e' tenuto ad iniziare l'esecuzione dei lavori entro il 15 settembre di ciascun anno di riferimento del contributo.*

*33. I contributi di cui al comma 29 sono erogati dal Ministero dell'interno agli enti beneficiari, per il 50 per cento previa verifica dell'avvenuto inizio dell'esecuzione dei lavori attraverso il sistema di monitoraggio di cui al comma 35 e per il restante 50 per cento previa trasmissione al Ministero dell'interno del certificato di collaudo o del certificato di regolare esecuzione rilasciato dal direttore dei lavori, ai sensi dell'articolo 102 del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.*

(.....)

**Sintesi ad oggi:**

**2.5 miliardi dal 2020 al 2024 (con emendamento proposto maggiori investimenti per 300 per il 2020 e 400 per il triennio successivo, e lo stanziamento complessivo diverrebbe di 1,9 miliardi)**

**Riparto per il 2020 fatto con DM 30 gennaio dal Ministero dell'Interno in base alla popolazione residente**

**Inizio dei lavori entro il 15 settembre di ogni anno**

**50% del contributo verificato inizio lavori, 50% al collaudo o regolare esecuzione**

- 50.000 euro ai Comuni con una popolazione fino a 5.000 abitanti
- 70.000 per la fascia tra 5.000 e 10.000 abitanti
- 90.000 tra 10.000 e 20.000 abitanti
- 130.000 tra 20.000 e 50.000 abitanti
- 170.000 tra 50.000 e 100.000 abitanti
- 210.000 tra 100.000 e 250.000 abitanti
- 250.000 per i Comuni con più di 250.000 abitanti

**Finalità:**

## Efficientamento energetico

### Sviluppo sostenibile, messa in sicurezza patrimonio e abbattimento barriere architettoniche

---

#### PICCOLI COMUNI

##### Si propone di:

1. aumentare lo stanziamento di ulteriori **(2 miliardi)X (scelta politica)** per l'anno **2020** all'articolo 30 comma 14 ter DL 34/2019 convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019 n. 58
2. aumentare lo stanziamento di ulteriori **300 milioni** per gli anni dal **2021 al 2023** all'articolo 30 comma 14 ter DL 34/2019 convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019 n. 58

#### Articolo 30 comma 14 ter DL 34/2019 convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019 n. 58

*14-ter. Per stabilizzare i contributi a favore dei comuni allo scopo di potenziare gli investimenti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale e per l'abbattimento delle barriere architettoniche a beneficio della collettività, a decorrere dall'anno 2020 e' autorizzato l'avvio di un programma pluriennale per la realizzazione degli interventi di cui all'articolo 1, comma 107, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. A tale fine, a partire dall'anno 2020, le effettive disponibilita' finanziarie sono ripartite, con decreto del Ministro dell'interno, da emanare entro il 15 gennaio di ciascun anno, tra i comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, assegnando a ciascun comune un contributo di pari importo. Il comune beneficiario del contributo di cui al presente comma e' tenuto ad iniziare l'esecuzione dei lavori entro il 15 maggio di ciascun anno. Nel caso di mancato rispetto del termine di inizio dell'esecuzione dei lavori di cui al presente comma o di parziale utilizzo del contributo, il medesimo contributo e' revocato, in tutto o in parte, entro il 15 giugno di ciascun anno, con decreto del Ministro dell'interno. Le somme derivanti dalla revoca dei contributi di cui al periodo precedente sono assegnate, con il medesimo decreto ivi previsto, ai comuni che hanno iniziato l'esecuzione dei lavori in data antecedente alla scadenza di cui al presente comma, dando prioritari ai comuni con data di inizio dell'esecuzione dei lavori meno recente e non oggetto di recupero. I comuni beneficiari dei contributi di cui al periodo precedente sono tenuti a iniziare l'esecuzione dei lavori entro il 15 ottobre di ciascun anno. Si applicano i commi 110, 112, 113 e 114 dell'articolo 1 della citata legge n. 145 del 2018. Le risorse ripartite ai sensi del comma 14-quater, per un ammontare pari al 60 per cento, sono destinate, a decorrere dall'anno 2020, alle finalita' di cui al primo periodo. Per il restante 40 per cento sono destinate, a decorrere dall'anno 2020, alle finalita' di cui all'articolo 10, comma 1, lettera d), della legge 7 luglio 2009, n. 88 (nota: mitigazione inquinamento pianura padana) In sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e' definito il riparto delle risorse tra le regioni interessate e sono stabilite le misure a cui esse sono*

*destinate, tenendo conto del perdurare del superamento dei valori limite relativi alle polveri sottili (PM10), di cui alla procedura di infrazione n. 2014/2147 e dei valori limite relativi al biossido di azoto (NO2), di cui alla procedura di infrazione n. 2015/2043, e della complessita' dei processi di conseguimento degli obiettivi indicati dalla direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008. Al fine di fronteggiare le criticita' dei collegamenti viari tra la Valtellina e il capoluogo regionale e allo scopo di programmare immediati interventi di riqualificazione, miglioramento e rifunzionalizzazione della rete viaria, diretti a conseguire idonei standard di sicurezza stradale e adeguata mobilita', il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il presidente della giunta regionale della Lombardia e con il presidente della provincia di Lecco, nomina, con proprio decreto, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, un Commissario straordinario incaricato di sovrintendere alla programmazione, alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione degli interventi sulla rete viaria, in particolare nella tratta Lecco-Sondrio lungo la strada statale 36, in gestione alla societa' ANAS Spa, nonche' la ex strada statale 639 e la strada provinciale 72, in gestione alla provincia di Lecco. Con il medesimo decreto sono altresì stabiliti i termini, le modalita', i tempi, l'eventuale supporto tecnico, le attivita' connesse alla realizzazione delle opere e l'eventuale compenso del Commissario straordinario con oneri a carico del quadro economico degli interventi da realizzare o da completare, nei limiti di quanto indicato dall'articolo 15, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Il Commissario straordinario puo' avvalersi, sulla base di apposite convenzioni, di strutture delle amministrazioni interessate nonche' di societa' controllate dalle medesime amministrazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. All'articolo 61 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 7 e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per la realizzazione di tali interventi si applica l'articolo 5, commi 9 e 10, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357»; b) al comma 21, le parole: «31 dicembre 2019» sono sostituite dalle seguenti: «31 gennaio 2021».*

#### **Sintesi ad oggi:**

**Comuni sino a 1000 abitanti ( in totale 1940)**

**Inizio lavori entro 15 maggio**

**22, 5 milioni per il 2020 su capitolo 7262 Ministero Interno**

**11.597, 90 Euro Contributo per ciascun Comune**

**60% delle risorse messa in sicurezza scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale, abbattimento barriere**

**40% mitigazione inquinamento Pianura Padana**

**DM Ministro Interno 14 gennaio 2020 ha assegnato risorse**

50% previa verifica inizio lavori, 50% collaudo opera o regolare esecuzione

---

### 2.2.3 RIFINANZIAMENTO E INTEGRAZIONE NORME RIQUALIFICAZIONE URBANA E SICUREZZA DELLE PERIFERIE

**Modifiche alla legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» (Legge pubblicata nel supplemento ordinario n. 70 alla Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 302 del 30 dicembre 2015).**

**Proposte :**

- 1. aumentare lo stanziamento di 1 miliardo per l'anno 2020 all'articolo 1, comma 978 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» (Legge pubblicata nel supplemento ordinario n. 70 alla Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 302 del 30 dicembre 2015).**
- 2. aumentare lo stanziamento di ulteriori 200 milioni per gli anni 2021, 2022 e 2023 all'articolo 1, comma 978 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» (Legge pubblicata nel supplemento ordinario n. 70 alla Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 302 del 30 dicembre 2015).**

#### **Articolo 1**

(...)

#### **Programma per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie**

**All'articolo 1, i commi 974, 975, 976, 977 e 978 sono sostituiti da i seguenti:**

“974. Per l'anno 2016 **nonchè gli anni 2020, 2021, 2022 e 2023** è istituito il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, di seguito denominato «Programma», finalizzato alla realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti, rivolti all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana, al potenziamento delle prestazioni urbane anche con riferimento alla mobilità sostenibile, allo sviluppo di pratiche, come quelle del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e per la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano, anche con riferimento all'adeguamento

delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati.

975. Ai fini della predisposizione del Programma, entro il 1° marzo 2016 e rispettivamente il **30 ottobre per l'anno 2020 ed entro il 30 giugno per gli anni 2021, 2022 e 2023** gli enti interessati trasmettono i progetti di cui al comma 974 alla Presidenza del Consiglio dei ministri, secondo le modalità e la procedura stabilite con apposito bando, approvato, entro il 31 gennaio 2016, **30 giugno 2020** con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, **previa istruttoria del Dipartimento per la programmazione e il Coordinamento della politica economica** sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

976. Con il decreto di cui al comma 975 sono altresì definiti: a) la costituzione, la composizione e le modalità di funzionamento, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, **Dipartimento per la programmazione e il Coordinamento della politica economica** di un Nucleo per la valutazione dei progetti di riqualificazione, il quale ha facoltà di operare anche avvalendosi del supporto tecnico di enti pubblici o privati ovvero di esperti dotati delle necessarie competenze; b) la documentazione che gli enti interessati devono allegare ai progetti e il relativo cronoprogramma di attuazione; c) i criteri per la valutazione dei progetti da parte del Nucleo, in coerenza con le finalità del Programma, tra i quali la tempestiva esecutività degli interventi e la capacità di attivare sinergie tra finanziamenti pubblici e privati.

977. Sulla base dell'istruttoria svolta, il Nucleo seleziona i progetti in coerenza con i criteri definiti dal decreto di cui al comma 975, con le relative indicazioni di priorità. **Con una o più delibere CIPE** sono individuati i progetti da inserire nel Programma e **sono individuati** i soggetti partecipanti alla realizzazione dei progetti, le risorse finanziarie, ivi incluse quelle a valere sul Fondo di cui al comma 978, e i tempi di attuazione dei progetti medesimi, nonché i criteri per la revoca dei finanziamenti in caso di inerzia realizzativa. Le amministrazioni forniscono alla Presidenza del Consiglio dei ministri i dati e le informazioni necessari allo svolgimento dell'attività di monitoraggio degli interventi. Il monitoraggio degli interventi avviene ai sensi del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, ove compatibile

978. Per l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 974 a 977, per l'anno **2016 e per gli anni 2021, 2022 e 2023** è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo denominato «Fondo per l'attuazione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie», da trasferire al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri. A tale fine è autorizzata la spesa di 500 milioni per l'anno 2016 **e di 300 milioni per il 2020, di 200 milioni per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023**».

---

2.2.4 RIFINANZIAMENTO E INTEGRAZIONE LEGGE 6 OTTOBRE 2017, N 158 “MISURE PER IL SOSTEGNO E LA VALORIZZAZIONE DEI PICCOLI COMUNI, NONCHÉ DISPOSIZIONI PER LA RIQUALIFICAZIONE E IL RECUPERO DEI CENTRI STORICI DEI MEDESIMI COMUNI”

**Modifiche ed integrazioni da apportare alla legge 6 ottobre 2017, n. 158**

(G.U. n. 256 del 2 novembre 2017)

### **Proposte:**

1. aumentare lo stanziamento di **1 miliardo**(scelta politica) per l'anno **2020** al Fondo di cui all'articolo 3 comma 8 della legge 6 ottobre 2017, n 158 "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni"
2. aumentare lo stanziamento di ulteriori **200 milioni** per gli anni **2021, 2022 e 2023** al Fondo di cui all'articolo 3 comma 8 della legge 6 ottobre 2017, n 158 "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni"

### **Art. 1. Finalità e definizioni**

1. La presente legge, ai sensi degli articoli 3, 44, secondo comma, 117 e 119, quinto comma, della Costituzione e in coerenza con gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale di cui all'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea e di pari opportunità per le zone con svantaggi strutturali e permanenti di cui all'[articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#), promuove e favorisce il sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli comuni, come definiti ai sensi del comma 2, alinea, primo periodo, del presente articolo, promuove l'equilibrio demografico del Paese, favorendo la residenza in tali comuni, e tutela e valorizza il loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico. La presente legge favorisce l'adozione di misure in favore dei residenti nei piccoli comuni e delle attività produttive ivi insediate, con particolare riferimento al sistema dei servizi essenziali, al fine di contrastarne lo spopolamento e di incentivare l'afflusso turistico. L'insediamento nei piccoli comuni costituisce una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di contrasto del dissesto idrogeologico e per le attività di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni.

2. Ai fini della presente legge, per piccoli comuni si intendono i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti. I piccoli comuni possono beneficiare dei finanziamenti concessi ai sensi dell'articolo 3 qualora rientrino in una delle seguenti tipologie:

- a) comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico;
- b) comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica;
- c) comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento generale della popolazione effettuato nel 1981;
- d) comuni caratterizzati da condizioni di disagio insediativo, sulla base di specifici parametri definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità;

- e) comuni caratterizzati da inadeguatezza dei servizi sociali essenziali;
- f) comuni ubicati in aree contrassegnate da difficoltà di comunicazione e dalla lontananza dai grandi centri urbani;
- g) comuni la cui popolazione residente presenta una densità non superiore ad 80 abitanti per chilometro quadrato;
- h) comuni comprendenti frazioni con le caratteristiche di cui alle lettere a), b), c), d), f) o g); in tal caso, i finanziamenti disposti ai sensi dell'articolo 3 sono destinati ad interventi da realizzare esclusivamente nel territorio delle medesime frazioni;
- i) comuni appartenenti alle unioni di comuni montani di cui all'articolo 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, o comuni che comunque esercitano obbligatoriamente in forma associata, ai sensi del predetto comma 28, le funzioni fondamentali ivi richiamate;
- l) comuni con territorio compreso totalmente o parzialmente nel perimetro di un parco nazionale, di un parco regionale o di un'area protetta;
- m) comuni istituiti a seguito di fusione;
- n) comuni rientranti nelle aree periferiche e ultraperiferiche, come individuate nella strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, di cui all'articolo 1, comma 13, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

3. Ai fini di cui al comma 2, i dati concernenti la popolazione dei comuni sono aggiornati ogni tre anni e resi pubblici sulla base delle rilevazioni dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). In sede di prima applicazione, è considerata la popolazione risultante dall'ultimo censimento generale della popolazione.

4. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentito l'ISTAT, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i parametri occorrenti per la determinazione delle tipologie di cui al comma 2.

5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'[articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), è definito, entro sessanta giorni dall'adozione del decreto di cui al comma 4 del presente articolo, l'elenco dei piccoli comuni che rientrano nelle tipologie di cui al comma 2.

6. Contestualmente all'aggiornamento, per ciascun comune appartenente alle tipologie di cui al comma 2, lettere da b) a e), sono rilevati i dati indicativi dei miglioramenti eventualmente conseguiti.

7. L'elenco di cui al comma 5 è aggiornato ogni tre anni con le stesse procedure previste dal medesimo comma

~~7. Gli schemi dei decreti di cui ai commi 4, 5 e 6 sono trasmessi alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari, da esprimere entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione.~~

8. Le regioni, nell'ambito delle proprie competenze, possono definire interventi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla presente legge per il raggiungimento delle finalità di cui al comma 1, anche al fine di concorrere all'attuazione della strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, di cui all'[articolo 1, comma 13, della legge 27 dicembre 2013, n. 147](#). A tal fine, le regioni possono prevedere ulteriori tipologie di comuni rispetto a quelle previste al comma 2 del presente articolo, tenuto conto della specificità del proprio territorio.

9. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

## **Art. 2. Attività e servizi**

1. Per garantire uno sviluppo sostenibile e un equilibrato governo del territorio, lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province o aree vaste, le unioni di comuni, i comuni, anche in forma associata, le unioni di comuni montani e gli enti parco, per quanto di rispettiva competenza, possono promuovere nei piccoli comuni l'efficienza e la qualità dei servizi essenziali, con particolare riferimento all'ambiente, alla protezione civile, all'istruzione, alla sanità, ai servizi socio-assistenziali, ai trasporti, alla viabilità, ai servizi postali nonché al ripopolamento dei predetti comuni anche attraverso progetti sperimentali di incentivazione della residenzialità, con le modalità previste dal presente articolo.

2. Per le finalità di cui al comma 1, i piccoli comuni, anche in forma associata, possono istituire, anche attraverso apposite convenzioni con i concessionari dei servizi di cui al medesimo comma 1, centri multifunzionali per la prestazione di una pluralità di servizi in materia ambientale, sociale, energetica, scolastica, postale, artigianale, turistica, commerciale, di comunicazione e di sicurezza, nonché per lo svolgimento di attività di volontariato e associazionismo culturale. Le regioni e le province possono concorrere alle spese concernenti l'uso dei locali necessari alla prestazione dei predetti servizi. Per le attività dei centri multifunzionali, i comuni interessati sono autorizzati a stipulare convenzioni e contratti di appalto con gli imprenditori agricoli, ai sensi dell'[articolo 15 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228](#).

## **Art. 3. Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni**

1. Nello stato di previsione del Ministero dell'interno **della Presidenza del Consiglio dei Ministri X(scelta politica)** è istituito, con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2017 e di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023, un Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni, destinato al finanziamento di investimenti diretti alla tutela

dell'ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all'insediamento di nuove attività produttive. Per gli anni 2017 e 2018, nel Fondo di cui al primo periodo confluiscono altresì le risorse di cui all'[articolo 1, comma 640, secondo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208](#), che sono destinate esclusivamente al finanziamento degli interventi di ristrutturazione dei percorsi viari di particolare valore storico e culturale destinati ad accogliere flussi turistici che utilizzino modalità di trasporto a basso impatto ambientale.

~~2. Ai fini dell'utilizzo delle risorse del Fondo di cui al comma 1, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro dell'interno, con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si provvede alla predisposizione di un Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni.~~

3. In particolare il **Piano le delibere CIPE** di cui al comma ~~2~~ **assicura** ~~6~~ **assicurano** priorità ai seguenti interventi:

- a) qualificazione e manutenzione del territorio, mediante recupero e riqualificazione di immobili esistenti e di aree dismesse, nonché interventi volti alla riduzione del rischio idrogeologico;
- b) messa in sicurezza e riqualificazione delle infrastrutture stradali e degli edifici pubblici, con particolare riferimento a quelli scolastici e a quelli destinati ai servizi per la prima infanzia, alle strutture pubbliche con funzioni socio-assistenziali e alle strutture di maggiore fruizione pubblica;
- c) riqualificazione e accrescimento dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio pubblico, nonché realizzazione di impianti di produzione e distribuzione di energia da fonti rinnovabili;
- d) acquisizione e riqualificazione di terreni e di edifici in stato di abbandono o di degrado, ai sensi dell'articolo 5, anche al fine di sostenere l'imprenditoria giovanile per l'avvio di nuove attività turistiche e commerciali volte alla valorizzazione e alla promozione del territorio e dei suoi prodotti;
- e) acquisizione di case cantoniere e del sedime ferroviario dismesso per le finalità di cui all'[articolo 6, comma 1](#);
- f) recupero e riqualificazione urbana dei centri storici, ai sensi dell'articolo 4, anche ai fini della realizzazione di alberghi diffusi;
- g) recupero di beni culturali, storici, artistici e librari, ai sensi dell'[articolo 7](#);
- h) recupero dei pascoli montani, anche al fine di favorire la produzione di carni e di formaggi di qualità.

4. Il Piano di cui al comma 1 definisce le modalità per la presentazione dei progetti da parte delle amministrazioni comunali, nonché quelle per la selezione, attraverso bandi pubblici, dei progetti medesimi da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, **che per l'istruttoria si avvale del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica con l'assistenza di Invitalia X(scelta politica)** sulla base dei seguenti criteri:

a) tempi di realizzazione degli interventi;

b) capacità e modalità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati e di attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico attraverso il concorso degli investimenti privati;

c) miglioramento della dotazione infrastrutturale secondo criteri di sostenibilità ambientale e mediante l'applicazione di protocolli internazionali di qualità ambientale;

d) valorizzazione delle filiere locali della green economy;

e) miglioramento della qualità di vita della popolazione, nonché del tessuto sociale e ambientale del territorio di riferimento;

f) impatto socio-economico degli interventi, con particolare riferimento agli incrementi occupazionali.

5. Il Piano di cui al comma 2 è aggiornato ogni tre anni sulla base delle risorse disponibili nell'ambito del Fondo di cui al comma 1.

6. Con ~~decreti del Presidente del Consiglio dei ministri~~ **Delibere CIPE, previa istruttoria del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica X(scelta politica)**, sono individuati i progetti da finanziare ~~sulla base del Piano di cui al comma 2 e dei suoi successivi aggiornamenti~~, assicurando, per quanto possibile, un'equilibrata ripartizione delle risorse a livello regionale e priorità al finanziamento degli interventi proposti da comuni istituiti a seguito di fusione o appartenenti a unioni di comuni. ~~Le risorse del Fondo di cui al comma 1 sono ripartite con decreti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.~~

7. Le risorse erogate ai sensi del comma 6 sono cumulabili con agevolazioni e contributi eventualmente già previsti dalla vigente normativa europea, nazionale o regionale.

8. All'onere derivante dal comma 1, pari a 10 milioni di euro per l'anno 2017 e a 15 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni, per gli anni 2017 e 2018, dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2016-2018, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2016, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero. **A partire dal 2020 e sino al 2023 il Fondo è incrementato di ... per ciascuna annualità a valere ... (VEDI PROPOSTA INIZIO ARTICOLO)**

9. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

---

## 2.2.5 FINANZIAMENTO E GESTIONE DELL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19 A L'AQUILA

**Art. 11, comma 12 del decreto-legge n. 78 del 2015, n.125 convertito con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125.**

A valere sull'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 7-bis del decreto-legge del 26 aprile 2013, n. 43, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2013, n. 71, come rifinanziata dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147, dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, e dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, una quota fissa, fino a un valore massimo del 4 per cento degli stanziamenti annuali di bilancio, è destinata, per gli importi così determinati in ciascun anno, nel quadro di un programma di sviluppo volto ad assicurare effetti positivi di lungo periodo in termini di valorizzazione delle risorse territoriali, produttive e professionali endogene, di ricadute occupazionali dirette e indirette, di incremento dell'offerta di beni e servizi connessi al benessere dei cittadini e delle imprese, a: a) interventi di adeguamento, riqualificazione e sviluppo delle aree di localizzazione produttiva; b) attività e programmi di promozione turistica e culturale; c) attività di ricerca, innovazione tecnologica e alta formazione; d) azioni di sostegno alle attività imprenditoriali; e) azioni di sostegno per l'accesso al credito delle imprese, comprese le micro e piccole imprese; f) interventi e servizi di connettività, anche attraverso la banda larga, per cittadini e imprese. Tali interventi sono realizzati all'interno di un programma di sviluppo predisposto dalla Struttura di missione di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° giugno 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 11 settembre 2014, n.211. Il programma di sviluppo è sottoposto al CIPE per l'approvazione e l'assegnazione delle risorse. Il programma individua tipologie di intervento, amministrazioni attuatrici, disciplina del monitoraggio, della valutazione degli interventi in itinere ed ex post, della eventuale revoca o rimodulazione delle risorse per la più efficace allocazione delle medesime.

### **Proposta di modifica:**

Dopo il comma 12 è inserito il seguente:

"12-bis, Per le esigenze prorogabili in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, è destinato al Comune di L'Aquila un importo complessivo di 5 milioni di euro per l'anno 2019, la cui copertura è assicurata utilizzando le risorse destinate al Programma di sviluppo per l'area del

cratere sismico, approvato con la delibera CIPE n. 49 del 10 agosto 2016, in linea con quanto disposto dal precedente articolo comma 12 dell'articolo 11 del presente decreto-legge. Il predetto Programma è corrispondentemente aumentato di 5 milioni di euro, a valere sulle risorse disponibili per l'annualità 2020 stanziata dall'articolo 7-bis del decreto-legge n.43 del 2013 come rifinanziato dalla legge n. 190 del 2014, articolo 1, Tavola E. La Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009 proporrà successivamente al CIPE, per la presa d'atto, una rimodulazione della delibera n. 49

del 10 agosto 2016 che riallinei l'importo complessivo delle risorse attivabili dal predetto Programma, tenuto conto dell'aumento di risorse operato in via normativa.

#### **Relazione illustrativa:**

Per esigenze improrogabili in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nel Comune di L'Aquila è stata ipotizzata l'aggiunta di un comma nell'art. 11 del decreto-legge n. 78 del 2015, convertito con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, concernente, tra l'altro, "Misure urgenti per la legalità, la trasparenza e l'accelerazione dei processi di ricostruzione dei territori abruzzesi interessati dal sisma del 6 aprile 2009. Con la delibera CIPE n. 49 del 2016 è stato approvato il "Programma di sviluppo Restart", predisposto dalla Struttura di missione, con un ammontare di risorse attivabili pari a euro 219.664.000, e sono state individuate le tipologie di intervento; le amministrazioni attuatrici; la disciplina del monitoraggio, della valutazione degli interventi, della eventuale revoca o rimodulazione delle risorse per la più efficace allocazione delle medesime.

#### **Relazione tecnica:**

Per l'immediata copertura finanziaria dell'emergenza COVID-19 viene utilizzata la disponibilità delle risorse destinate al Programma Restart per l'annualità 2019. Il predetto Programma è corrispondentemente aumentato di 5 milioni di euro, a valere sulle risorse disponibili per l'annualità 2020 stanziata dall'articolo 7-bis del decreto-legge n.43 del 2013 come rifinanziato dalla legge n. 190 del 2014, articolo 1, Tavola E.

La norma non comporta oneri aggiuntivi immediati per la finanza pubblica, ma le risorse destinate alla ricostruzione dovranno prima o poi essere ripristinate.

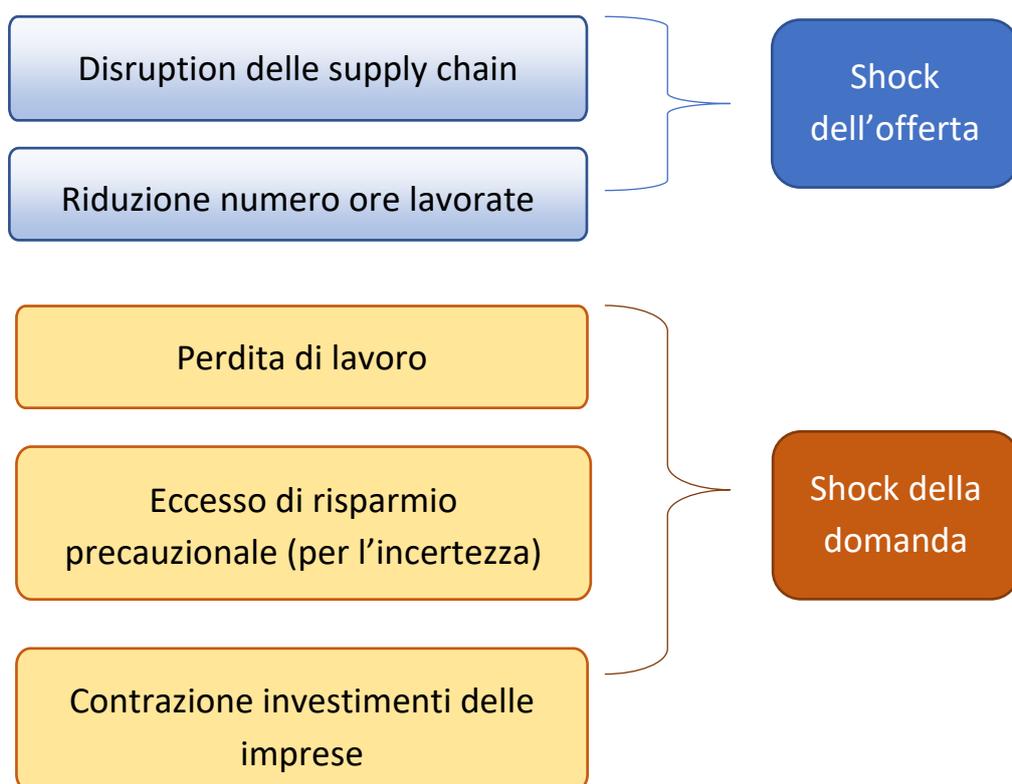
### 3. 3. ANALISI DELLE MISURE E DEI PIANI SETTORIALI PER L'EMERGENZA ECONOMICA

#### 3.1 CRISI SANITARIA E CRISI ECONOMICA – BREVE ANALISI INTRODUTTIVA

La crisi sanitaria produce numerosi elementi di incertezza che hanno rilevanza sul piano economico. E' proprio l'incertezza, infatti, uno dei fattori-chiave della probabile recessione cui si va incontro:

- incertezza rispetto alla durata delle ondate epidemiche, al numero atteso di contagi e di morti
- incertezza attuale rispetto al numero effettivo di contagiati, da poter sottoporre a misure di contenimento
- incertezza da parte degli operatori economici circa le caratteristiche della crisi cui il mondo intero va incontro.

L'epidemia da Coronavirus ha, in questo senso tutte le caratteristiche per innescare una spirale depressiva con i seguenti meccanismi:



A questo stadio della crisi, lo shock della domanda si presume sia superiore a quello dell'offerta. La **criticità maggiore, unanimemente riconosciuta, riguarda la mancanza di liquidità** finanziaria che avrà delle conseguenze più forti per:

- a) medie e piccole imprese fortemente dipendenti dai cash flows (commercio e servizi)
- b) famiglie con mutui e in affitto.

Si pone dunque la **necessità di sostenere la domanda aggregata** con due pilastri:

1. compensare la variazione negativa dei consumi e degli investimenti privati con spesa pubblica immediatamente liquida (nell'ordine di 1:1)
2. spingere il rapporto debito pubblico/PIL fino al limite del 140-150%.

In termini di crescita, le stime convergono su un'ipotesi molto bonaria per l'Italia di -6,5% del PIL nel 2020 e per l'Unione Europea di -4,8%. In prima battuta sono interessati soprattutto settori quali i trasporti e quelli più legati all'offerta turistica (*business e leisure*), quali alberghi, ristoranti, commercio, etc.

I beni durevoli (soprattutto automobili e case) in Cina hanno subito una forte battuta d'arresto, probabilmente in forma di posticipo delle decisioni di acquisto, per due principali ragioni:

- le famiglie a più elevata propensione al consumo preferiscono dirottare il reddito che avrebbero dedicato al consumo di beni durevoli verso altre forme di consumo;
- l'aumento di incertezza aumenta il risparmio precauzionale, verso cui pure è dirottato l'eventuale reddito. La crisi potrebbe risultare ancor più amplificata qualora il consumo di beni durevoli venisse ulteriormente rivisto a causa dei mutamenti (in senso negativo) delle aspettative dei consumatori.

**La crisi sanitaria ha imposto ed impone inoltre un “social distancing” che a sua volta produce numerosi altri effetti. E rischia di rafforzare le diseguaglianze.** Durante le misure di contenimento, non tutti i lavoratori possono lavorare da casa. Spesso possono farlo solo quelli operanti nei settori dei servizi a più alto valore aggiunto (o in posizioni di rilievo negli altri segmenti), probabilmente con un reddito più elevato. In prima battuta, questi lavoratori sono meno influenzati dalla crisi indotta dal COVID.

I rimanenti lavoratori si ritrovano davanti:

- al medesimo lavoro svolto in precedenza (es. nei trasporti o nel commercio di alimentari), ma con un rischio sanitario più elevato a parità di salario;
- nel perdurare della crisi, a una seria probabilità di perdere il lavoro ed eventualmente accedere alla CIG (Cassa integrazione guadagni).

Inoltre, sia lo *smart working* che l'*home schooling* passano attraverso l'utilizzo del web e dei PC, a cui si ha un accesso diseguale per geografia e per classe sociale. Inoltre, c'è una forte correlazione

tra istruzione dei genitori e risultati scolastici dei figli. L'*home-schooling* potrebbe amplificare questi effetti.

### 3.2 PROPOSTE PER INIZIATIVE ECONOMICHE DI MEDIO PERIODO

Il Governo e l'UE stanno lavorando a ulteriori interventi normativi e finanziari per dare una risposta ai tanti fronti che l'emergenza sanitaria ed economica ha aperto e che nel nostro Paese si è intrecciata a criticità strutturali presenti nel sistema economico e produttivo in ragione della debolezza degli investimenti pubblici ma anche nel sistema amministrativo e nelle modalità di attuazione delle politiche pubbliche di investimento (infrastrutture etc..).

L'emergenza sanitaria ed economica può, quindi, essere anche una occasione per affrontare tali criticità e soprattutto per investire in settori che offrono effetti meno immediati, ma non meno importanti in una prospettiva di rafforzamento dello sviluppo e della resilienza del Paese.

Di seguito vengono enucleate una serie di proposte in tal senso.

---

#### 3.2.1 PIANO DI INVESTIMENTI STRAORDINARIO PER LA SANITÀ

La crisi sanitaria che stiamo vivendo ha messo in evidenza la centralità delle infrastrutture sanitarie, con particolare riferimento alle unità di terapia intensiva e sub-intensiva. A tal proposito, si rendono dunque necessari investimenti pubblici nel settore, anche in considerazione del fatto che nel medio periodo il moltiplicatore potrebbe essere pari a 2 in alcune aree del Paese, per cui per ogni euro speso nel settore, se ne genererebbero 2 nel circolo economico.

In tale contesto, si propone un piano di spesa ed investimenti su:

- Rafforzamento dell'offerta di servizi sanitari con particolare attenzione alle unità di terapia intensiva e sub-intensiva;
- Diffusione spaziale dell'offerta sanitaria, in funzione dell'accessibilità;
- Incremento del finanziamento dei corsi di specializzazione in medicina.
- Interventi di ammodernamento edilizia sanitaria

---

#### 3.2.2 PIANO DI INVESTIMENTI STRAORDINARIO PER LE SCUOLE

Il lungo periodo di lockdown ha messo chiaramente in luce la centralità della dotazione informatica hardware e software dell'istruzione pubblica, soprattutto nei contesti geografici meno pronti a sostenerne le sfide. E' dunque necessario investire in:

- Hardware efficiente soprattutto nelle scuole primarie e secondarie che servono le periferie urbane e i piccoli centri;
- Software in grado di supportare in maniera efficiente la didattica online;
- Erogazione di incentivi per le famiglie attualmente non in possesso di supporti informatici (PC e tablet) utili allo svolgimento di didattica a distanza.

---

### 3.2.3 PIANO DI SOSTEGNO PER IL SETTORE DEI TRASPORTI

Il settore dei trasporti è strategico in quanto utile a sostenere il Paese nei momenti di crisi e di lockdown e per poter far ripartire le filiere produttive. A tal fine, si propongono:

- Sostegno al reddito dei lavoratori del settore dei trasporti e della logistica;
- Defiscalizzazione delle aziende operanti nel settore dei trasporti e della logistica, soprattutto nei periodi di lockdown in quanto queste offrono servizi essenziali ed operano quasi come operatori si “servizi pubblici”;
- Riduzione o annullamento dei canoni di concessione portuali e dei pedaggi autostradali per il trasporto di merci essenziali per i consumatori o per le filiere produttive strategiche.

---

### 3.2.4 MOBILITÀ SOSTENIBILE E SMART

In una fase che si preannuncia lunga di “distanziamento sociale” si ritiene necessario ripensare e ammodernare il trasporto pubblico di massa. In questa direzione, soprattutto nelle grandi città ed aree metropolitane occorre in modo estensivo:

- rafforzare e incentivare modalità di smart mobility e sharing mobility;
- finanziare, incentivare e semplificare con regolazioni amministrative ad hoc: l’uso di a) monopattini e micromobilità elettrica; b) biciclette elettriche; c) car e bike sharing

Alla luce della strategicità che riveste la diffusione della mobilità elettrica, si ritiene essenziale accelerare e semplificare l’attuazione del *Piano Nazionale Infrastrutturale per la Ricarica dei veicoli alimentati ad Energia Elettrica* e della *Strategia per l’innovazione e la mobilità elettrica*, mobilitando gli investimenti in essi previsti.

---

### 3.2.5 MAPPARE LE SUPPLY CHAINS

E’ necessario mappare le scorte di input produttivi disponibili, in modo da identificare settori eventualmente strategici che, di fronte ad un nuovo shock autunnale, potrebbero subire

contraccolpi significativi (esercizi simili sono in corso negli USA e lo sono stati in Giappone all'indomani del terremoto del 2011).

**A tale scopo, è necessario contribuire a finanziare per aziende di medie e grandi dimensioni studi di mappatura dei fornitori e sub-fornitori, in modo da identificare gli eventuali gangli nevralgici e intervenire preventivamente su questi, in modo da salvaguardare e rilanciare le filiere produttive.**

### 3.3 MISURE PER LA RIPRESA, ALLA LUCE DEI PRINCIPI DI SOSTENIBILITÀ

La **crisi** che il nostro Paese sta attraversando può diventare l'occasione per uno **stimolo verso il cambiamento dell'attuale modello di sviluppo nella direzione della sostenibilità indicata dall'Agenda ONU 2030.**

Si ritiene che l'impostazione della ripartenza e della ripresa non possa prescindere dall'orientamento di tutte le policies ai principi di sostenibilità (ambientale, economica, sociale e istituzionale). Ciò non solo per corrispondere agli impegni internazionali ed europei assunti dal nostro Paese rispettivamente nell'ambito dell'Agenda ONU 2030 e del cd "Green new deal europeo", ma anche per non ripetere gli errori – sperimentati nel passato, anche nella crisi del 2008 – di far ripartire le attività economiche a qualunque costo (anche di compromissione ambientale o di creazione di maggiori disequazioni sociali).

Per il medio periodo si ritiene che l'attivazione delle seguenti *policies* potrebbe costituire un volano per l'economia in linea con il perseguimento di obiettivi di benessere e di sostenibilità:

1. Investimenti nel campo della **digitalizzazione**
2. Investimenti nel **settore ambientale, dell'energia e della tutela delle risorse naturali**

#### 3.3.1 RIFLESSIONI GENERALI SULL'IMPATTO DELLA CRISI SULLA SOSTENIBILITÀ

La crisi sanitaria e l'immediata conseguente crisi economica hanno comprensibilmente determinato la concentrazione del dibattito politico e pubblico sul superamento delle emergenze e sui passi da compiere per ristabilire gli equilibri sanitari e socio-economici che la diffusione del virus ha pesantemente alterato e gravato e per rilanciare investimenti, produzione e crescita. Rispetto a tali impellenze, si è registrato un arretramento del dibattito sullo sviluppo sostenibile e sul raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Agenda ONU 2030 (17 Goals) ed anche la valutazione degli impatti della crisi sulle varie dimensioni della sostenibilità (sociale, economica, ambientale e istituzionale) è passata in secondo piano.

La direzione che prenderà l'uscita dalla crisi economica avrà effetti rilevanti sul futuro del nostro Paese e dell'Europa, ma gli effetti saranno diversi se *questa stessa crisi diventerà l'occasione per uno stimolo per il cambiamento dell'attuale modello di sviluppo nella direzione indicata*

*dall'Agenda ONU 2030. Una buona occasione che non coglieremmo se invece, come ammonisce l'Alleanza per lo sviluppo sostenibile –ASVIS, l'urgenza di affrontare i danni economici derivanti dalla crisi dovesse privilegiare la creazione di posti di lavoro qualsivoglia trascurando gli aspetti ambientali o le potenziali disuguaglianze che le ricette economiche classiche possono causare.*

Appare quindi auspicabile che si possa ripartire dallo shock dell'emergenza sanitaria ed economica che si è abbattuta in questi mesi, cogliendo l'occasione per impostare la ripartenza e la ripresa su un reale cambio di paradigma, rappresentato dall'orientamento alla sostenibilità di tutte le policies. Va evitato il rischio, sperimentato in altre occasioni di crisi (compresa quella del 2008), di usare le risorse per far ripartire attività economiche a qualunque costo o di creare posti di lavoro, non importa quali. L'ottica della sostenibilità, invece, costringe a pensare di più al futuro mentre si disegnano nell'oggi le politiche pubbliche.

In questo senso la sostenibilità diventa una spinta alla ricerca del benessere individuale e collettivo in una logica di maggiore equità sociale - presente ma anche intergenerazionale - e di salvaguardia dell'ambiente e delle risorse naturali, da tutelare e conservare perché anche le generazioni che succederanno possano fruirne e goderne.

Le prime misure anticrisi (sanitaria ed economica) **varate dal Governo nel mese di marzo 2020 con il decreto-legge cd "CuraItalia"** (DL 17 marzo 2020, n. 18 - G.U. pari data, n. 70) - lette secondo la chiave dei "Goal" dell'Agenda ONU 2030, sebbene si tratti di misure a prevalente carattere temporaneo e con effetti di breve periodo - ci offrono un quadro in cui prevale necessariamente l'orientamento al Goal 3 (Salute e benessere), per le numerose misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale; ai Goal 8 (Condizione economica e occupazionale) e 9 (Innovazione); ai Goal 1 (povertà) e 10 (disuguaglianze), relativamente ai provvedimenti di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese. Infine, il Goal 16 (pace, giustizia e Istituzioni solide) viene influenzato dagli interventi sulle pubbliche amministrazioni, la continuità del servizio postale, le forze dell'ordine, la gestione della giustizia e il funzionamento degli istituti penitenziari.

Si tratta in massima parte di misure di carattere compensativo, protettivo e di sostegno, limitate al perdurare dello stato di emergenza. Ma alcune di esse potrebbero utilmente acquisire un carattere più continuativo, ad esempio la diffusione ed estensione del lavoro agile o della didattica a distanza, anche al fine di attivare una maggiore resilienza rispetto ad eventuali ulteriori shock futuri.

---

### 3.3.2 SVILUPPO E DIFFUSIONE DELLA DIGITALIZZAZIONE E SUPERAMENTO DEL *DIGITAL DIVIDE*

Al riguardo– con riferimento alle politiche da avviare nel medio periodo - appare opportuno che esse abbiano tra gli obiettivi prioritari **lo sviluppo e la diffusione della digitalizzazione e il superamento del digital divide**, che separa non solo l'Italia dalla stragrande maggioranza dei Paesi europei ma anche, all'interno del nostro territorio nazionale, le aree rurali e quelle più interne e remote dalle aree maggiormente antropizzate e urbanizzate.

Per la sua profonda connessione con molti dei 17 Goals, **la rivoluzione digitale può essere considerata lo strumento principale a supporto di una transizione green su scala globale.**

E' cresciuta la consapevolezza, soprattutto con il manifestarsi della grande crisi sanitaria di quest'ultimo periodo, del contributo sostanziale della digitalizzazione verso la realizzazione del Goal 3 dell'Agenda 2030 (promozione di salute e benessere):

l'innovazione digitale consente infatti diagnosi sempre più tempestive e accurate; la stampa 3-D sta diventando fondamentale per la produzione di protesi personalizzate a basso costo e stampa di tessuti e organi; l'assistenza robotica consente una maggiore precisione e una minore invasività durante le operazioni chirurgiche; la telemedicina permette di raggiungere chi abita in luoghi più isolati e aiuta quindi a ridurre le disuguaglianze, favorendo l'accesso alla sanità anche nelle parti più remote; l'offerta di assistenza sanitaria a distanza è indispensabile durante le epidemie per arginarne la diffusione.

Ma ancora più consistente è l'impatto della digitalizzazione nel settore urbano per la creazione di città e comunità sostenibili in linea con il Goal 11 dell'Agenda 2030 (Città e comunità sostenibili), soprattutto attraverso lo sviluppo di edilizia "smart", con uso di tecnologie digitali per ottimizzare l'utilizzo complessivo di energia, e il supporto verso mezzi di trasporto più efficienti, che favoriscono la riduzione del traffico ed il miglioramento della mobilità urbana.

Anche l'accesso ad un'istruzione di qualità su scala globale (Goal 4 dell'Agenda ONU 2030) può largamente beneficiare dello sviluppo e della diffusione del digitale. L'ampio ricorso all'apprendimento a distanza che si sta sperimentando diffusamente in questi giorni di emergenza sanitaria fa ancor più comprendere le potenzialità che del digitale rispetto alla diffusione di corsi online, anche universitari, e l'impatto favorevole rispetto alla riduzione delle disuguaglianze (accesso per tutti all'istruzione primaria e possibilità più ampia di frequentare corsi, anche di qualità). Ovviamente queste potenzialità richiedono un attento contemperamento con i relativi rischi di esclusione o quantomeno di difficoltà delle fasce più vulnerabili della popolazione (a basso reddito, portatori di gravi disabilità, minori stranieri), che potrebbero generare effetti perversi sugli obiettivi di equilibrio sociale.

Infine, il massiccio ricorso a soluzioni di "lavoro agile" che si sta verificando in questi giorni di isolamento casalingo ci sta facendo comprendere ancor di più il potente impatto della digitalizzazione sul Goal 8 (Lavoro e crescita dignitosa). In prospettiva, soluzioni lavorative quali lo *smart working* e le videoconferenze consentiranno di ridurre al minimo i viaggi di lavoro e le emissioni dei mezzi di trasporto, consentendo al tempo stesso ai lavoratori di usufruire di maggior tempo libero e di migliorare il bilancio vita-privata-lavoro. Miglioramenti tecnologici e digitali aumenteranno la produttività del lavoro in molti settori con auspicabile crescita nei profitti delle imprese e aumento dell'occupazione.

Tuttavia, puntare al pieno raggiungimento del Goal 8 su lavoro dignitoso e crescita economica richiede anche di porre attenzione a che i benefici arrecati dalla digitalizzazione al mondo del lavoro siano adeguatamente pesati con i rischi e che le dinamiche siano monitorate per evitare che la digitalizzazione amplifichi le disuguaglianze. Infatti, mentre i lavori caratterizzati da una sostanziale componente creativa ed emozionale quali l'insegnamento, la recitazione o la politica

potranno essere sempre più assistiti da strumenti digitali ma mai sostituiti da questi, ci si aspetta invece che le cosiddette occupazioni “*low-skilled*” siano sempre più sostituite dall’automazione. Sarà quindi necessario monitorare il declino nei lavori “*low-skilled*” e disegnare politiche di accompagnamento (“cuscinetto”) che impediscano la creazione di sacche di disoccupazione soprattutto nel settore primario<sup>2</sup>.

Il disegno di *policy* volte alla digitalizzazione richiede quindi sì programmi di investimento coraggiosi, adeguati alla potenza trasformatrice del digitale, ma anche capacità e lungimiranza per saper comprendere e anticipare i rischi.

Una chiara spinta in tale direzione è arrivata il 19 febbraio scorso dalla Commissione europea, promotrice di una nuova strategia digitale per i cinque anni a venire (“**Europa pronta per l’era digitale - Europe Fit for the Digital Age**”).

Il principale documento della strategia (“*Shaping Europe’s digital future*”) delinea tre obiettivi prioritari:

-il primo ha l’ambizione di promuovere una **tecnologia** che sia **utile per le persone**, attraverso grossi investimenti nello sviluppo e formazione delle competenze digitali, nella protezione dai rischi informatici e nella connessione di dati ad alta velocità e soluzioni ad alto contenuto di innovazione, in particolare in tre ambiti: sanità, ambiente e trasporti;

-il secondo obiettivo strategico consiste nello sviluppo di un’**economia digitale equa e competitiva**, con istituzione di un piano d’azione comunitario per l’industria che possa facilitare il passaggio al digitale per le imprese europee e rafforzare le regole del mercato unico. Con questo obiettivo ci si propone di realizzare un ambiente favorevole per la creazione e la crescita di start-up innovative, ma anche definendo regole che rendano più chiare le condizioni per l’accesso e l’utilizzo dei servizi online e le responsabilità di chi li gestisce;

- col terzo obiettivo si punta infine alla **creazione di un modello di società aperta, democratica e sostenibile**, facendo leva con forza sulla rivoluzione tecnologica per arrivare ad un’Europa neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050; ma anche permettendo ai cittadini di controllare più e meglio i propri dati ed essere maggiormente tutelati dalla disinformazione, in primis attraverso la produzione e diffusione di contenuti autorevoli e affidabili. Forte è il supporto verso la creazione di un database sanitario europeo che garantisca una maggiore compatibilità tra i dati sanitari e ne faciliti lo scambio su base comunitaria. Interessante è infine l’iniziativa “Destination earth” mirata alla realizzazione di un modello digitale del Pianeta ad alta precisione in grado di migliorare la capacità di previsione e facilitare la gestione delle crisi ambientali.

---

<sup>2</sup> Un chiaro esempio di questo fenomeno è rappresentato dalla manodopera nel settore agricolo oggi già pesantemente sostituita da tecnologie digitali. La crescente evoluzione delle tecnologie digitali all’interno della filiera agricola rappresenta vantaggi sostanziali in termini di competitività, produttività ed efficienza del comparto. Macchinari automatizzati e geo-referenziati minimizzano gli errori dovuti a stanchezza dell’operatore e contribuiscono alla riduzione degli sprechi di cibo. Sensori che spesso impiegano la tecnologia dei droni permettono un costante monitoraggio delle condizioni del raccolto raccogliendo dati sulle caratteristiche del suolo e delle piante e permettendo un utilizzo più efficiente di fertilizzanti, acqua o pesticidi. Tuttavia agli aumenti di efficienza e produttività si affianca una riduzione degli addetti al settore che richiede attenzione.

In un secondo documento strategico (“On Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust” - “Sull’Intelligenza Artificiale - un approccio europeo per l’eccellenza e la fiducia), le istituzioni europee hanno formulato l’ambizioso impegno a investire **20 miliardi di euro nel settore dell’intelligenza artificiale**, rafforzando un comparto che già ad oggi vanta punte di eccellenza e consistenti quote di mercato su scala globale, e provando a fare in modo che, sempre più, l’automazione dei dati e delle tecnologie possa migliorare la vita delle persone. Al contempo però, la Commissione sottolinea l’importanza di definire **un rapporto equilibrato tra persone e tecnologie**, partendo da nuove regole che, senza porre freni all’innovazione, tengano conto dei rischi, anche solo potenziali, che potrebbero derivarne. In particolare, il riferimento è a tecnologie come il riconoscimento facciale, che secondo la nuova strategia dovranno essere sviluppate in settori chiave, quali la sanità, la sicurezza e i trasporti, garantendo però la massima trasparenza, tracciabilità e possibilità di controllo da parte dei cittadini. “L’intelligenza artificiale - ha spiegato la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen- deve essere al servizio delle persone, e non pregiudicare i loro diritti”.

Terzo pilastro del futuro digitale europeo è una nuova strategia sui dati, contenuta nel documento “European Data Strategy” - “Strategia sui dati europei”. I dati sono l’elemento centrale dei cambiamenti in atto perché è a partire da essi che si determinano i nuovi modelli di vita, produzione e consumo. Il loro corretto e avanzato utilizzo sarà fondamentale in tutti i campi economici e sociali, compreso il settore dell’intelligenza artificiale. Per questo le istituzioni europee vogliono dar vita a un **mercato unico dei dati**, basato su regole di accesso e utilizzo chiare, eque e condivise, anche facendo tesoro delle normative già esistenti come il nuovo Regolamento sui dati personali e quelle in materia di concorrenza.

***Sicurezza e dinamismo le parole chiave che dovranno ispirare il nuovo corso, di modo da conciliare capacità di innovare e sovranità tecnologica, competitività e tutele, leadership industriale e rispetto delle persone.***

Rispetto a tale ondata di innovazione proposta dalla Commissione europea, **l’Italia si colloca agli ultimi posti rispetto ai partners dell’Unione**, con riferimento a cinque dimensioni: capacità di fornire una connessione dati ad alta velocità (Connectivity); avanzamenti rispetto alle competenze digitali dei cittadini (Human capital); frequenza nell’utilizzo di servizi online quali video, musica, videogiochi, shopping online e online banking (Use of internet); grado di digitalizzazione delle imprese e la diffusione di sistemi di e-commerce (Integration of digital technology); livello di digitalizzazione dei servizi pubblici (Digital public services). (Fonte ASVIS)

**E’ dunque evidentemente auspicabile l’avvicinamento del nostro Paese agli altri Stati europei, da realizzare attraverso politiche pubbliche – anche nazionali - a favore della transizione digitale, che tengano conto delle molteplici dimensioni sopra esplicitate di cui il settore si compone.**

---

### 3.3.3 INVESTIMENTI NEL SETTORE AMBIENTALE, DELL'ENERGIA E DELLA TUTELA DELLE RISORSE NATURALI

Lo scoppio del COVID-19 ha evidenziato l'urgenza della transizione strutturale verso la resilienza e la sostenibilità. I risultati preliminari di studi che hanno esaminato il ruolo dell'attività umana nell'innescare le pandemie sottolineano infatti che gli habitat degradati possono trasportare più virus, che possono infettare l'uomo.

Il Forum regionale sullo Sviluppo sostenibile in ambito UNECE, tenutosi (in modo *virtuale*) il 19 marzo 2020, pur movendo dalla constatazione che la pandemia di coronavirus costituisce una grave minaccia per l'economia globale e i progressi che i governi hanno fatto da quando gli SDG sono stati concordati (2015), ha ribadito che la sfida è ora di rispondere in modo appropriato alla crisi al fine di progredire nel percorso di realizzazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

La necessità di valorizzare la natura e gli ecosistemi richiederebbe di reindirizzare i flussi finanziari verso la sostenibilità, anche attraverso azioni che possano ripristinare la biodiversità, migliorare la salute e creare resilienza climatica. È necessario investire in un nuovo tipo di crescita, che si basi sulla circolarità e sulla neutralità del carbonio.

Settori prioritari di azione collegati alla pandemia di coronavirus (COVID-19) - L'UNEP, che già nel 2016 aveva l'indicato l'aumento mondiale delle epidemie zoonotiche come motivo di preoccupazione a livello globale, invita ora i governi a trattare la gestione dei rifiuti come servizio pubblico urgente ed essenziale al fine di ridurre al minimo i possibili impatti secondari sulla salute e sull'ambiente. In questa fase vengono generati molti tipi di rifiuti medici e pericolosi, tra cui maschere infette, guanti e altri dispositivi di protezione. Una gestione non corretta di questi rifiuti potrebbe causare imprevisti effetti a catena sulla salute umana e sull'ambiente. La manipolazione sicura e lo smaltimento finale di questi rifiuti è quindi un elemento vitale per un'efficace risposta alle emergenze.

Anche la gestione sicura dei rifiuti domestici sarà fondamentale durante l'emergenza COVID-19. I rifiuti medici come maschere contaminate, guanti, medicinali usati o scaduti possono facilmente mescolarsi con i rifiuti domestici, ma dovrebbero essere trattati come rifiuti pericolosi immagazzinati e smaltiti separatamente dagli altri flussi di rifiuti domestici.

L'11 marzo 2020 l'UE ha adottato il nuovo *Piano di Azione per l'Economia circolare* in cui si ribadisce che: l'UE continuerà a promuovere un'economia circolare a livello globale e utilizzerà la sua influenza, competenza e risorse finanziarie per attuare gli obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030. Questo Piano mira a garantire che l'economia circolare funzioni per le persone, le regioni e le città, contribuisca pienamente alla neutralità climatica e sfrutti il potenziale della ricerca, dell'innovazione e della digitalizzazione.

Nelle *Conclusioni* la Commissione invita gli Stati membri ad adottare o aggiornare le loro strategie, piani e misure sull'economia circolare nazionale. Da notare che il Piano prevede l'ulteriore sviluppo di un solido quadro di monitoraggio che contribuisca a misurare il benessere oltre il PIL<sup>3</sup>.

Un altro importante obiettivo strategico sul quale appare opportuno siano concentrate le politiche da avviare nel medio periodo, anche in linea con gli impegni internazionali ed europei per la sostenibilità, è rappresentato dalla **tutela e valorizzazione dell'ambiente, dell'energia e delle risorse naturali**. La catastrofe globale attuale ci ricorda i possibili devastanti effetti dell'azione dell'uomo sugli ecosistemi naturali. La progressiva perdita di flora e fauna fa sì infatti che i patogeni (come i virus), prima ospitati da animali e piante, si disperdano e vadano ad interessare gli ambienti umani. Ulteriore conferma di come la tutela – o la non tutela - dei sistemi naturali abbia conseguenze dirette su tutte le attività umane (in primis sulla nostra salute) e, al tempo stesso, di come le attività umane possano influenzare gli ecosistemi. E anche il Papa negli ultimi giorni ha sottolineato questa inscindibile relazione tra uomo e natura, già evidenziata con l'“Enciclica Laudato Si” del 2015 con le parole “pensavamo di rimanere sani in un mondo malato”.

Le politiche per l'ambiente possono declinarsi su ambiti molteplici.

Rispetto ai target dello sviluppo sostenibile riguardanti **l'energia pulita e accessibile**, appare chiaro che attuare immediatamente quanto previsto dal **Piano Nazionale integrato energia e Clima** (pubblicato il 21 gennaio 2020 in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999) possa garantire immediatamente investimenti e occasioni per la crescita dell'occupazione. Il Piano Energia e clima è strutturato definendo obiettivi, traiettorie e misure basandosi su **5 pilastri**, che sono:

la decarbonizzazione al fine di ridurre le emissioni di gas serra e incrementare l'uso delle fonti rinnovabili; l'efficienza energetica; la sicurezza energetica; il mercato interno dell'energia; promuovere la ricerca, l'innovazione e la competitività.

L'obiettivo è quello di realizzare una nuova politica energetica che assicuri la piena sostenibilità ambientale, sociale ed economica del territorio nazionale e che accompagni tale transizione. Gli investimenti previsti dal piano a termine del periodo di attuazione saranno superiori a 180 Miliardi di euro di cui 27,5 miliardi è la previsione dell'aumento di crescita degli investimenti nel settore delle fonti rinnovabili.

---

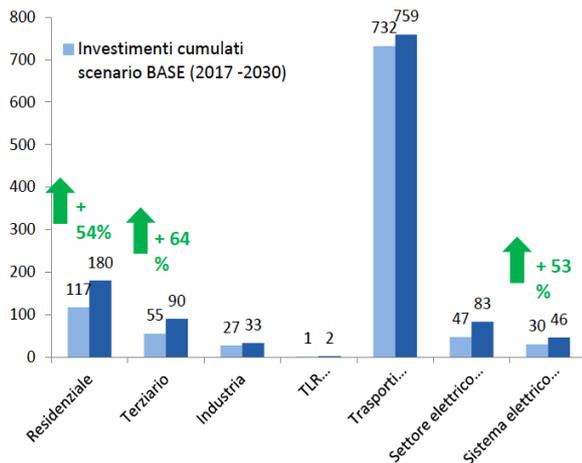
<sup>3</sup> Finanziamenti comunitari. La Call Life 2020 (pubblicata il 2 aprile) comprende due sotto-programmi: 'Ambiente' e 'Azione per il Clima' (l'attuale periodo di finanziamento 2014-2020 ha un budget di 3,4 miliardi di euro; l'attuale Call un budget di circa 450 milioni di euro). Semplificate le procedure per la presentazione dei progetti per tener conto dell'emergenza coronavirus.

Sotto-programma Ambiente: Progetti tradizionali di efficienza ambientale; Progetti su natura e biodiversità; Governance ambientale e progetti di informazione; Progetti integrati e progetti di assistenza tecnica nell'ambito del sottoprogramma per l'ambiente.

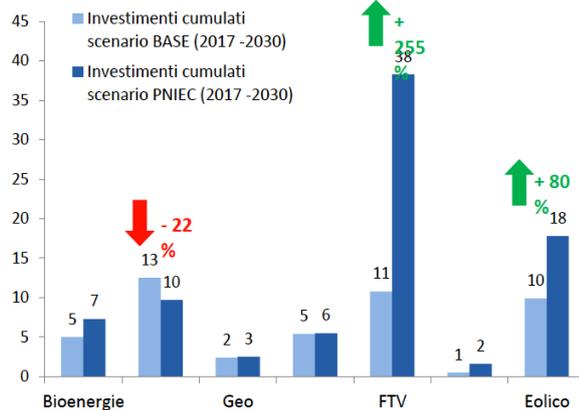
Sotto-programma Azione per il Clima: Progetti tradizionali di mitigazione dei cambiamenti climatici; Progetti di adattamento ai cambiamenti climatici; Governance del clima e progetti di informazione; Progetti integrati e Progetti di assistenza tecnica nell'ambito del sottoprogramma Azione per il clima

- **184 Mld di euro di investimenti aggiuntivi cumulati nel periodo 2017-2030** rispetto allo scenario BASE (pari a un incremento del 18% nel periodo considerato) per gli obiettivi PNIEC
- Rilevanti investimenti aggiuntivi per lo sviluppo delle **fonti rinnovabili. + 27,5 mld di euro** di investimenti aggiuntivi nel periodo 2017–2030 per il solo **fotovoltaico**

**Investimenti cumulati 2017-2030 nei settori esaminati negli scenari BASE e PNIEC (Mld di €)**



**Investimenti cumulati 2017-2030 nel settore della generazione elettrica negli scenari BASE e PNIEC (Mld di €)**



Essendo per la maggior parte investimenti privati che si basano su sistemi di incentivazione di tipo tariffario, nel caso delle energie rinnovabili oppure di meccanismi di finanza e di Partenariato pubblica privato nel caso dell'efficienza energetica, occorre puntare a misure di semplificazione che possano sbloccare immediatamente gli investimenti.

Nel caso delle fonti rinnovabili ad esempio, una misura di semplificazione potrebbe essere l'introduzione della semplice dichiarazione di inizio attività per gli interventi di repowering o revamping degli impianti. Mentre una semplificazione dei meccanismi di iscrizione a registro o delle procedure delle aste sarebbe auspicabile per rilanciare immediatamente investimenti. Per l'efficienza energetica occorre semplificare i meccanismi di accesso al credito per i progetti proposti da privati e un'ulteriore semplificazione del Partenariato pubblico privato (già inserito in alcune proposte normative).

Alcune misure di immediata esecuzione possono essere:

- semplificazione degli iter autorizzativi soprattutto per gli interventi di repowering
- semplificazione del meccanismo di accesso agli incentivi sia per l'iscrizione a registro che per il meccanismo delle aste
- attuazione del "reddito energetico" esteso anche ai redditi più elevati
- efficientamento energetico degli edifici pubblici con ristrutturazioni radicali

e) efficientamento energetico dell'edilizia popolare anche in relazione alla lotta alla povertà energetica

f) efficientamento della pubblica illuminazione;

g) semplificazione del meccanismo di accesso ai Certificati bianchi con una possibile riforma sostanziale ed orientamento verso il settore civile e dei trasporti

h) attivazione del Fondo Nazionale per l'efficienza energetica e meccanismi di garanzia per i progetti in Partenariato Pubblico Privato.

A tal fine per lo sviluppo degli investimenti nel settore energetico, appare necessario superare celermente – anche introducendo figure commissariali - i numerosi vincoli di tipo amministrativo che frenano l'attuazione degli investimenti nel settore delle Reti elettriche e lo sviluppo della rete di trasmissione e di distribuzione. In particolare occorre:

a) potenziare la rete di trasmissione di TERNA e le misure di adeguamento tecnologico;

b) ammodernare la rete di distribuzione e sviluppo delle SMART Grid;

c) attuare il Piano di Emergenza per la sicurezza del sistema Elettrico Nazionale e i d) Piani di attuazione per la resilienza della rete a eventi meteo estremi;

d) sviluppare lo storage elettrochimico e i sistemi di accumulo strategico nazionale.

A tale fine servono immediate misure di semplificazione e di velocizzazione delle procedure autorizzative per l'esecuzione di tutte le opere connesse.

Grande rilevanza avranno gli investimenti nel settore delle **Risorse Idriche e dell'Economia Circolare**. In questi ambiti sono fermi grandi capitali che aspettano misure di semplificazione per poter essere attivati.

Nel **settore idrico** servono investimenti per colmare il gap rispetto al servizio di depurazione (più del 30% dei cittadini non accede a servizi di fognatura e depurazione) e per limitare le perdite delle condutture (che variano dal 35% al 70% di perdite).

Da stime fornite in letteratura si riscontra che sono necessari più di 65 miliardi di euro per ammodernare il servizio idrico nazionale. In questa particolare fase di rilancio dell'economia si rende più che necessario un investimento che possa portare ad un risparmio immediato della risorsa.

Occorre sbloccare con misure adeguate le somme destinate dalle politiche di coesione al settore idrico.

Particolare attenzione deve essere riservata agli investimenti nel **settore dell'economia circolare** su cui è stato fatto tanto in quest'ultimo periodo. Anche in questo caso sono auspicabili interventi

di semplificazione normativa soprattutto per la realizzazione di impianti per il trattamento della Frazione Umida dei Rifiuti e per la gestione delle filiere dei sottoprodotti secchi.

Nel settore del riciclo e del riutilizzo, soprattutto della plastica, ci saranno i maggiori investimenti nel breve e nel lungo periodo per cui è necessario intervenire per la realizzazione dell'impiantistica necessaria a soddisfare la domanda di prodotti sempre più *plastic free*.

Occorre predisporre una ricognizione dei piani regionali di Gestione dei Rifiuti e intersecare le azioni con i programmi di finanziamento per vedere quali azioni siano immediatamente attuabili. Al riguardo si evidenzia che nelle fasi di contrazione dell'economia deriva una minore domanda di materie prime seconde (carta riciclata, plastica, etc. etc.) che, quindi, dovranno essere smaltite diversamente.

Per quanto riguarda la **tutela ambientale** restano di fondamentale importanza far partire le misure per l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi ambientali. In tale direzione sarà necessario rafforzare il Piano per il Dissesto Idrogeologico e attivare immediatamente tutti gli Interventi del Piano Stralcio ancora in ritardo. A tal riguardo si evidenzia che è stata spesa solamente una minima parte di quanto già stanziato e che occorre superare i vicoli di natura amministrativa per una immediata loro attuazione.

### 3.4 MISURE PER L'EMERGENZA COVID19 CON RISORSE UE E FONDI SIE

L'emergenza sanitaria in atto e quella economica ad essa conseguente hanno reso necessario un intervento dell'Unione Europea per contrastare la diffusione del Covid19 e per sostenere le economie degli Stati europei.

In particolare, si segnalano il **SURE (*Support to mitigate unemployment risk in emergency*)** (di prossima approvazione) e la **Coronavirus Response Investment Initiative** (approvata dal Parlamento europeo il 26 marzo e dal Consiglio il 30 marzo, rafforzata il 2 aprile in **Coronavirus Response Investment Initiative Plus**).

Il **SURE** è una misura da **100 miliardi euro** che fornirà assistenza finanziaria agli Stati membri attraverso prestiti diretti a sostenere le misure nazionali dirette a contrastare la disoccupazione e ad alimentare la cassa integrazione nazionale (o strumenti equivalenti).

Si fa peraltro presente che le risorse eventualmente trasferite allo Stato richiedente in base al **SURE** costituiscono un prestito, quindi debito pubblico aggiuntivo, da ripagare. Ciascuno Stato dell'Ue deve dare garanzie irrevocabili, liquide e immediatamente esigibili alla Commissione affinché la Commissione possa emettere sul mercato i titoli necessari a raccogliere le risorse da prestare agli Stati in difficoltà. La partecipazione al programma è su basi volontarie e il programma parte soltanto quando tutti gli Stati membri mettono a disposizione della Commissione le garanzie necessarie. Per avere a disposizione 100 miliardi da distribuire, sono necessarie garanzie per 25

miliardi; il massimo utilizzo complessivo annuo, per tutti gli Stati richiedenti, può essere soltanto il 10% delle risorse mobilizzabili dal Fondo<sup>4</sup>.

La **Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)** – (in vigore dal 1° aprile ma rafforzata il 2 aprile in **CRII plus**) è una misura che muove dalla necessità di mobilitare tutte le risorse dell'UE per fronteggiare le sfide poste dall'emergenza sanitaria, e in particolare per:

- garantire l'adeguato rifornimento di dispositivi di protezione e forniture mediche in tutta la Unione Europea;
- attenuare l'impatto sui mezzi di sussistenza delle persone e sull'economia applicando pienamente la flessibilità delle norme dell'UE in materia di bilancio;
- istituire un'iniziativa di investimento in risposta al coronavirus per un importo di 37 miliardi di EUR per fornire liquidità alle piccole imprese e al settore dell'assistenza sanitaria;
- fornire agli Stati membri una serie coerente di orientamenti sulle misure alle frontiere per proteggere la salute dei cittadini, consentendo nel contempo la libera circolazione dei beni essenziali;
- limitare temporaneamente i viaggi non essenziali nell'Unione europea.

La *Coronavirus Response Initiative* ha ad oggi messo a disposizione per l'Italia risorse pari a 2,318 miliardi di euro.

Ma l'emergenza in atto richiede ulteriori misure richieste dagli Stati e, pertanto, il 26 marzo il Consiglio europeo aveva dato mandato all'Eurogruppo<sup>5</sup> di presentare entro due settimane proposte per una risposta economica alla crisi COVID-19 in aggiunta a quelle messe in campo sin dal 16 marzo al fine di rafforzare i settori dell'assistenza sanitaria e della protezione civile nonché di supportare i lavoratori ed i settori economici provati dalla crisi.

La **riunione dell'Eurogruppo** convocata per il 7 aprile e proseguita nei due giorni successivi si è conclusa con un accordo che ha riguardato:

---

<sup>5</sup>L'Eurogruppo è composto dai Ministri delle Finanze della zona euro. Alla riunione del 7-9 aprile è stata prevista anche la partecipazione dei Paesi UE che non fanno parte della euro-zona, di rappresentanti della Commissione Europea (i.e. il Commissario agli affari economici Paolo Gentiloni), della BCE (i.e. la Presidente C. Lagarde) e del Presidente del Meccanismo europeo di stabilità (MES), Klaus Regling.

- **Rafforzamento delle attività della Banca Europea degli Investimenti (BEI)** che ha istituito un **Fondo di garanzia Paneuropeo** da 25 miliardi di euro in grado di attivarne **200**.
- **Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)** che può essere utilizzato per affrontare lo choc simmetrico causato dal COVID-19 e che prevede linee di credito pari a **circa 240 miliardi euro** per aiutare le economie a rimettersi in piedi.
- **SURE**, che come sopra evidenziato, è uno strumento in grado di attivare un aiuto finanziario della consistenza di **100 miliardi di euro** basato su prestiti garantiti dagli Stati membri nella misura del 25 per cento.

Si è, inoltre, deciso di continuare a lavorare sul **Recovery Fund**, un fondo temporaneo, proposto dalla Francia, **da 500 miliardi di euro** provenienti dal bilancio europeo, mirato e commisurato ai costi straordinari determinati dalla crisi.

**Le decisioni definitive sono state rimesse al prossimo Consiglio europeo.**

\* \* \* \*

**Nell'ambito della Coronavirus Response Investment Initiative l'UE è intervenuta** anche sulle **regole di funzionamento dei Fondi strutturali** e di investimento per renderli, anche attraverso ulteriori semplificazioni dei regolamenti e delle procedure, una fonte finanziaria da attivare in funzione anticrisi, per fare fronte alle spese per l'emergenza sanitaria e alle difficoltà economiche di imprese e cittadini.

Al riguardo si segnala l'introduzione di un insieme di rilevanti modifiche contenute nel Regolamento Ue 2020/460 del 30 marzo 2020 e nel pacchetto proposto il 2 aprile dalla Commissione nell'ambito del CRII+ che saranno comunicate nei prossimi giorni.

Il complesso di tali modifiche consente di cambiare i Programmi Operativi senza l'autorizzazione della Commissione Europea e senza l'apporto di variazioni negli Accordi di partenariato fino alla fine del periodo di programmazione. Sarà sufficiente la sola approvazione del Comitato di Sorveglianza.

Inoltre:

- non è più obbligatorio il cofinanziamento nazionale degli investimenti realizzati con i fondi strutturali;
- sono stati eliminati i vincoli di "concentrazione tematica" delle spese, liberando risorse poste su obiettivi come l'economia circolare o l'economia verde che in molti Paesi si faceva fatica a spendere;

- è stata introdotta la massima flessibilità tra i fondi, quindi sarà possibile trasferire, per esempio, risorse dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) al Fondo sociale europeo (FSE), o viceversa, a seconda delle esigenze<sup>6</sup>;
- sarà possibile trasferire risorse da un programma all'altro, sia tra regioni che tra programmi nazionali.

Pertanto, sarà possibile:

- usare il FESR e il FSE per acquistare dispositivi sanitari e di protezione, prevenzione delle malattie, sanità elettronica, dispositivi medici (compresi respiratori, mascherine e simili), sicurezza dell'ambiente di lavoro nel settore dell'assistenza sanitaria e garanzia dell'accesso all'assistenza sanitaria per i gruppi vulnerabili;
- ricorrere al FESR per aiutare le imprese a far fronte agli shock finanziari a breve termine, ad esempio in termini di capitale di esercizio delle PMI, con speciale attenzione ai settori particolarmente colpiti dalla crisi;
- ricorrere al FSE per sostenere temporaneamente regimi nazionali di lavoro a orario ridotto, per aiutare ad attenuare l'impatto dello shock.
- ricorrere al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) a tutela del reddito dei pescatori e degli acquacoltori colpiti dalla crisi

A tale riguardo, si noti che l'Italia, già destinataria per il ciclo di programmazione 2014-2020, di circa 53 miliardi di euro per il FESR e il FSE (compresa la quota di cofinanziamento nazionale), secondo i dati di spesa al 31 dicembre 2019, comunicati dall'Agenzia per la coesione territoriale (ACT), ha speso 15,187 miliardi di euro, quindi, poco più del 29 per cento dell'importo complessivamente programmato per il ciclo 2014/2020 (Tabella 1).

---

<sup>6</sup> Il trasferimento può avvenire per le risorse disponibili in relazione alla programmazione per l'anno 2020 per l'obiettivo investimenti in favore della crescita e dell'occupazione.

Tabella 1. Fondi SIE spesa al 31 dicembre 2019

<b>Programmazione comunitaria 2014-2020 spesa al 31 dicembre 2019 (euro)</b>					
<b>Nome</b>	<b>Tipo</b>	<b>Fondo</b>	<b>Importo Programmato Complessivo</b>	<b>Certificato Totale (TOT)</b>	<b>NON SPESO</b>
Abruzzo	POR	FESR	271.509.780	61.870.484	209.639.296
Basilicata	POR	FESR	550.687.552	200.915.328	349.772.224
Campania	POR	FESR	4.113.545.843	1.125.981.853	2.987.563.990
Emilia-Romagna	POR	FESR	481.895.272	208.767.778	273.127.494
Friuli V. Giulia	POR	FESR	230.779.184	91.125.020	139.654.164
Lazio	POR	FESR	969.065.194	268.639.354	700.425.840
Liguria	POR	FESR	392.545.240	126.602.836	265.942.404
Lombardia	POR	FESR	970.474.516	251.911.752	718.562.764
Marche	POR	FESR	585.383.288	120.423.604	464.959.684
PA Bolzano	POR	FESR	136.621.198	36.825.699	99.795.499
PA Trento	POR	FESR	108.668.094	28.945.231	79.722.863
Piemonte	POR	FESR	965.844.740	264.773.985	701.070.755
Sardegna	POR	FESR	930.979.082	249.897.329	681.081.753
Sicilia	POR	FESR	4.273.038.791	1.215.466.677	3.057.572.114
Toscana	POR	FESR	792.454.508	318.875.943	473.578.565
Umbria	POR	FESR	412.293.204	95.628.636	316.664.568
Valle d'Aosta	POR	FESR	64.350.950	22.839.964	41.510.986
Veneto	POR	FESR	600.310.716	160.699.096	439.611.620
Calabria	POR	FESR-FSE	2.378.956.841	698.149.662	1.680.807.179
Molise	POR	FESR-FSE	129.030.262	33.570.584	95.459.678
Puglia	POR	FESR-FSE	7.120.958.992	1.931.608.308	5.189.350.684
Abruzzo	POR	FSE	142.503.150	30.599.987	111.903.163
Basilicata	POR	FSE	289.624.168	74.471.799	215.152.369

Campania	POR	FSE	837.176.347	195.451.198	641.725.149
Emilia-Romagna	POR	FSE	786.250.182	304.523.231	481.726.951
Friuli V. Giulia	POR	FSE	276.427.814	98.950.181	177.477.633
Lazio	POR	FSE	902.534.714	229.931.794	672.602.920
Liguria	POR	FSE	354.544.768	99.415.477	255.129.291
Lombardia	POR	FSE	970.474.516	395.463.164	575.011.352
Marche	POR	FSE	287.979.618	72.377.847	215.601.771
PA Bolzano	POR	FSE	136.621.198	35.955.667	100.665.531
PA Trento	POR	FSE	109.979.984	35.839.530	74.140.454
Piemonte	POR	FSE	872.290.000	436.174.769	436.115.231
Sardegna	POR	FSE	444.800.000	115.057.181	329.742.819
Sicilia	POR	FSE	820.096.428	191.460.457	628.635.971
Toscana	POR	FSE	732.963.216	255.147.023	477.816.193
Umbria	POR	FSE	237.528.802	59.624.908	177.903.894
Valle d'Aosta	POR	FSE	52.622.850	14.222.087	38.400.763
Veneto	POR	FSE	764.031.822	223.360.736	540.671.086
Cultura e sviluppo	PON	FESR	490.933.334	132.332.054	358.601.280
Imprese e competitività	PON	FESR	3.058.236.869	628.703.417	2.429.533.452
Iniziativa PMI	PON	FESR	322.500.000	102.500.000	220.000.000
Infrastrutture e reti	PON	FESR	1.843.733.334	498.384.196	1.345.349.138
Governance e Capacità Istituzionale	PON	FESR-FSE	780.755.322	212.489.753	568.265.569
Legalità	PON	FESR-FSE	610.333.334	89.979.248	520.354.086
Città metropolitane	PON	FESR-FSE	858.941.334	222.409.400	636.531.934
Ricerca e innovazione	PON	FESR-FSE	1.189.687.501	318.092.161	871.595.340
Per la Scuola	PON	FESR-FSE	2.852.183.135	722.131.492	2.130.051.643
Inclusione	PON	FSE	1.218.342.885	232.813.633	985.529.252
Iniziativa Occupazione Giovani	PON	FSE-	2.785.351.487	1.170.802.300	1.614.549.187

		IOG			
Sistemi politiche attive per l'occupazione	PON	FSE	1.729.452.575	475.473.010	1.253.979.565
<b>Totale</b>			<b>53.238.293.934</b>	<b>15.187.656.822</b>	<b>38.050.637.112</b>

Da tali dati si desume che **38,050 miliardi di euro di risorse FESR e FSE** risultano non spese anche se da tale importo **vanno detratte le risorse già impegnate**. Il calcolo preciso, tuttavia, sarà disponibile solo dopo una attenta revisione di tutti i programmi.

Si segnala una interlocuzione in corso tra Ministro per il sud e le Autorità di gestione dei programmi operativi.

Il Ministro per il sud ha richiesto alle Regioni e alle Amministrazioni centrali di destinare una quota pari al 20% delle risorse dei loro Piani operativi alle priorità dell'emergenza COVID- 19. Con tale quota si potrebbe realizzare una riprogrammazione generale di circa 6,7 miliardi di euro a valere sul FESR e di 3,3 miliardi sul FSE, di cui rispettivamente circa 5 e 2,1 miliardi a valere sui Programmi Operativi regionali.

Tale riprogrammazione avrebbe effetti sulla politica di coesione nazionale realizzata attraverso il **Fondo di sviluppo e coesione (FSC)** che verrebbe utilizzato (insieme alle risorse già presenti nei Piani Operativi Complementari (POC), ove disponibili) per dare copertura ai progetti e interventi selezionati nei Programmi ma non più finanziati dai Fondi europei.

Inoltre, il FSC verrebbe riprogrammato per liberare risorse aggiuntive per la spesa legata all'emergenza e alla programmazione di interventi in funzione anticrisi. In questo contesto particolare, si ipotizza di assegnare alle Regioni del Centro-Nord una dotazione aggiuntiva di risorse FSC del ciclo 2014-2020. Le regioni meridionali in conseguenza di questo eventuale maggior contributo all'emergenza Coronavirus saranno compensate con risorse FSC del nuovo ciclo di programmazione 2021-27, da prevedersi nel prossimo Documento di Economia e Finanza e da definire nell'ambito della Legge di Bilancio 2021.

**Si noti che in questa contingenza la programmazione FSC non segue i regolari canali istituzionali CIPE e Cabina di regia FSC. È ovviamente una modalità che distoglie risorse e destinazioni dal quadro programmatico più organico che era stato considerato in sede CIPE, pertanto si ritiene debba essere limitata alle strette ragioni di urgenza e agli interventi più immediatamente legati agli effetti della crisi sanitaria ed economica. In ogni caso sarebbe opportuno che la Cabina di regia FSC e il CIPE vengano informati con apposite relazioni dal Ministro Sud circa la destinazione di finalità e territoriale delle risorse riprogrammate.**

### 3.5 FONDO SVILUPPO E COESIONE COME POSSIBILE FONTE DI COPERTURA FINANZIARIA DI MISURE PER L'EMERGENZA E PER SOSTENERE LA RIPRESA ECONOMICA

#### 3.5.1 CONSIDERAZIONI IN ORDINE ALLE RISORSE CHE POTRANNO RENDERSI DISPONIBILI IN ESITO ALLA RICOGNIZIONE AVVIATA DAL DPCOE E DALL'AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (ACT) AI SENSI DELL'ART. 44 DEL DL N. 34/2019 (CD. DECRETO CRESCITA)

Il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, prevede all'articolo 44, comma 7, come modificato dalla legge di bilancio per il 2020, che nello strumento di programmazione unico per ciascuna amministrazione - denominato "Piano sviluppo e coesione"<sup>7</sup> - possano confluire interventi riconducibili alle seguenti due categorie:

**a) gli interventi dotati di progettazione esecutiva o con procedura di aggiudicazione avviata, individuati sulla base dei dati di monitoraggio presenti, alla data del 31 dicembre 2019,** nel sistema di monitoraggio unitario di cui all'articolo 1, comma 245, della legge 27 dicembre 2013, n. 147; Tali interventi sono sicuramente salvaguardati ed esclusi quindi da possibili definanziamenti e riprogrammazione in favore di altre finalità;

**b) gli interventi che, pur non rientrando nella casistica di cui alla lettera a), siano valutati favorevolmente dal DPCOE e dall'ACT,** sentite le amministrazioni titolari delle risorse di cui al comma 1, in ragione della coerenza con le "missioni" della politica di coesione di cui alla Nota di aggiornamento del DEF 2019 e con gli obiettivi strategici del nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei, fermo restando l'obbligo di generare obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il 31 dicembre 2021.

Il DPCOE ha quindi preparato una prima prospettazione circa le risorse del fondo FSC (cicli di programmazione 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020) programmate con delibere CIPE fino al 31 dicembre 2018<sup>8</sup>, pari complessivamente a 75,4 miliardi di euro, delle quali 39,6 miliardi di euro confermate rispetto all'attuale programmazione (quindi non riprogrammabili).

Le rimanenti risorse, pari a **36,38 miliardi di euro non rientranti nella casistica degli interventi certamente salvaguardati**, vengono suddivise in due categorie:

- **non monitorate** ovvero **non presenti nella BDU**: 22,5 miliardi di euro;
- risorse rientranti nella previsione di cui al **comma 7, lettera b**, riferibili a progetti attivi che però non sono ancora monitorati e/o non hanno ancora raggiunto la fase di progettazione esecutiva già approvata. Tali risorse e progetti non sono automaticamente salvaguardati

---

<sup>7</sup> Il Piano sviluppo e coesione ricomprende in un unico documento programmatico – per ciascuna amministrazione – tutti gli interventi finanziati con il FSC dei vari cicli di programmazione (2014-2020, 2007-2013 e anche 2000-2006 e precedenti)

<sup>8</sup> Sono escluse dal perimetro della programmazione CIPE e della ricognizione le risorse assegnate successivamente al 31.12.2018 in quanto non hanno avuto un arco temporale minimo di maturazione per poter avere esiti.

come per quelli ex comma 7, lettera a), ma la loro conservazione o -al contrario – la loro riprogrammazione dipendono dalla valutazione del DPCoe e dell’ACT come già descritto alla pagina precedente. I dati presentati dal DPCoe stimano risorse per questa categoria pari a complessivi 13,857 miliardi di euro. Si noti che la loro riprogrammazione non è quindi certa, bensì **eventuale**, in quanto subordinata ad una **valutazione** progetto per progetto.

**Il DPCOE** deve, insieme all’ACT, valutare:

- se all’interno della categoria “non monitorate” vi siano risorse e interventi attivi e il relativo stato di attuazione e/o quanta parte di tali risorse siano riferibili ad interventi inattivi e quindi da rendere disponibili anche per altre finalità;
- quali interventi all’interno della categoria di cui al comma 7, lettera b), siano meritevoli di essere confermati e quali invece da liberare per destinarli alla riprogrammazione.

TITOLARITÀ	RISORSE PROGRAMMA TE DAL CIPE  TOTALE	Stima per art. 44 DL Crescita MILIONI DI EURO			
		(A)	(B)	(C)	(D)
		RISORSE PROGRAMMA TE <u>FINO AL</u> <u>31/12/2018</u>	RISORSE NON MONITORA TE (1)	RISORSE ASSOGGETTAB ILI A <u>VALUTAZIONE</u> <u>DEL DPCOE E</u> <u>ACT</u> --- ART. 44, COMMA 7.b	RISORSE NON RIPROGRAMMAB ILI --- ART. 44, COMMA 7.a
Amministrazioni centrali	29.608,6	28.900,1	15.789,7	7.607,7	5.550,9
Regioni	44.038,2	43.958,2	6.404,2	5.512,6	32.600,9
Città metropolitane	2.555,0	2.534,0	328,5	736,6	1.476,7
<b>TOTALE</b>	76.201,8	75.392,3	22.522,4	13.856,9	39.628,5

(1) “Risorse non monitorate” sono quelle per le quali non risultano vincoli di destinazione a progetti di alcun tipo in base ai monitoraggi effettuati in BDU.

**Le colonne B) e C) rappresentano il bacino di risorse e relativi interventi (complessivi 36,38 miliardi di euro) di cui al momento non vi è certezza circa la loro salvaguardia, nel senso che possano confluire nei Piani sviluppo e coesione delle amministrazioni beneficiarie.**

**Non si può però al momento neanche dire quanta parte sia effettivamente riprogrammabile, per le ragioni sopra esposte.**

## **Ulteriori precisazioni**

### **Risorse programmate dal CIPE sottoposte a ricognizione**

Delle risorse programmate dal CIPE fino al 31 dicembre 2018 - pari complessivamente a 76,2 mld di euro (colonna A) – la quota che afferisce al ciclo 2014-2020 è pari a circa 43 miliardi. In realtà **risultano esclusi dal campo di indagine DPCoe risorse FSC 2014-2020 per un importo di circa 8 miliardi di euro**, dal momento che, in base ad una disamina delle delibere CIPE di assegnazione, l'importo complessivamente assegnato dovrebbe ammontare a circa 51 miliardi.

Dall'incontro dell'8 aprile scorso con il DPCoe sono emerse le seguenti ragioni di esclusione dal perimetro della norma di riprogrammazione: interventi che non afferiscono alla competenza di AC, Regioni o Città Metropolitane; oppure assegnazioni disposte dal CIPE sulla base di una previsione o vincolo legislativo di destinazione; oppure risorse allocate su altre destinazioni non riprogrammabili come CIS, CIS ferroviari, banda ultra larga, ecc.

### **Risorse non monitorate, cioè non presenti in BDU**

Non si tratta di risorse necessariamente libere per la riprogrammazione, poichè potrebbero comprendere progetti attivati a vari stadi di completamento che non risultano dalla ricognizione della BDU. Se il prosieguo della ricognizione del DPCoe dovesse individuare dei "progetti fantasma" – non segnalati al monitoraggio ma comunque attivati – gli stessi ricadrebbero nello stato di cui al comma 7.b e soggetti a valutazione circa l'effettiva utilità e rispondenza alle finalità della coesione e lo stato di avanzamento.<sup>9</sup>

### **Destinazione territoriale delle risorse FSC**

Il FSC 2014-2020 segue il criterio di ripartizione territoriale per macroarea nella misura dell'80% per il Mezzogiorno e del 20% per il Centro-Nord<sup>10</sup>, confermato dallo stesso articolo 44 del DL

---

<sup>9</sup> In particolare, dei 22,5 miliardi di euro non monitorati, ne risultano circa 15,8 di competenza delle AC, di cui assegnate prevalentemente al MIT (8,6 Mld) e al MISE (4,5 Mld) con "procedure amministrative attivate"), amministrazioni con le quali dovrà essere iniziato un dialogo in merito all'effettiva esistenza e strategicità di "progetti non monitorati".

<sup>10</sup> La chiave di riparto territoriale è stata stabilita dalla legge n. 147/2013 (Legge di stabilità per il 2014) all'articolo 1, comma 6 e confermata dalla legge n. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015) all'articolo 1, comma 703.

Crescita che stabilisce peraltro anche il principio di mantenimento delle risorse riprogrammate in favore dei territori beneficiari.

In esito alla ricognizione ex articolo 44 del DL Crescita, con delibera del CIPE - su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale - si deciderà l'entità delle riprogrammazioni/assegnazioni delle risorse che non rientreranno nel Piano sviluppo e coesione, e la loro destinazione territoriale, eventualmente da compensare con recupero a valere sulle risorse del prossimo ciclo di programmazione 2021-2027.

#### **Risorse nuove del FSC 2014-2020**

Da tener presente che, fra le risorse utilizzabili per la copertura finanziaria di interventi "emergenziali", vi sono **4,87 miliardi di euro** di risorse ancora libere da utilizzi (con norma di legge o per programmazione del CIPE), come risulta dalla tabella che segue, che rappresenta lo stato attuale della programmazione del Fondo per lo sviluppo e coesione 2014-2020.

Partendo dalla dotazione complessiva di 68.810 milioni di euro, la consistenza ad oggi del Fondo è pari a 4.870,08 milioni di euro, al netto della quota programmata dal CIPE (52.198 milioni di euro) e delle risorse FSC 2014-2020 destinate/utilizzate attraverso provvedimenti di legge (11.741,92 milioni di euro).

<b>FSC 2014-2020</b>	<b>Importi (milioni di euro)</b>
<b>Dotazione complessiva</b>	<b>68.810,00</b>
<b>Programmazione CIPE</b>	<b>52.198,00</b>
<i>Piani a carattere settoriale</i>	<i>32.562,40</i>
<i>Piani a carattere territoriale (cd Patti per lo sviluppo)</i>	<i>14.485,00</i>
<i>Altre assegnazioni CIPE</i>	<i>5.150,60</i>
<b>Utilizzi disposti in via legislativa</b>	<b>11.741,92</b>
<b>Consistenza residua ad oggi (14.4.2020)</b>	<b>4.870,08</b>

### 3.6 ALLEGATO AL CAPITOLO 3

- a. Proposta di emendamento per modificare la chiave di riparto delle risorse del Fondo sviluppo e coesione (Ciclo di Programmazione 2014-2020 ) come stabilita dall'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147
- b. Proposta di emendamento per modificare la clausola di riequilibrio territoriale nella destinazione alle regioni del Mezzogiorno degli stanziamenti in conto capitale delle Amministrazioni Centrali (decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, articolo 7 bis, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18)
- c. Misure per l'emergenza Covid19

A. POSSIBILE EMENDAMENTO PER MODIFICARE LA CHIAVE DI RIPARTO DELLE RISORSE DEL FONDO SVILUPPO E COESIONE (CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-2020 ) COME STABILITA DALL'ARTICOLO 1, COMMA 6, DELLA LEGGE 27 DICEMBRE 2013, N. 147

<p>Articolo 44, comma 11 decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34</p>	<p>XXXXXXXXXXXXX</p>
<p>11. Resta in ogni caso fermo il vincolo di destinazione territoriale di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Restano, altresì, ferme le norme di legge relative alle risorse di cui al comma 1, in quanto compatibili.</p>	<p>Il comma 11 dell'articolo 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, è sostituito dal seguente: "11. Il vincolo di destinazione territoriale di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, è determinato nella misura del xxx per cento nelle aree del Mezzogiorno e del xxx per cento* nelle aree del Centro-Nord. Restano ferme le norme di legge relative alle risorse di cui al comma 1, in quanto compatibili."</p>

\* il criterio attuale di riparto delle risorse FSC 20014-2020 è 80% destinato alle regioni del Mezzogiorno e 20% destinato alle regioni del Centro-Nord.

### Relazione illustrativa

Occorre evidenziare preliminarmente che il vincolo di destinazione territoriale di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ha quale fonte di origine l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione laddove si prevede che, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale e per rimuovere gli squilibri economici e sociali, lo Stato destina risorse aggiuntive e nello specifico il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) è, congiuntamente ai Fondi strutturali europei, lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali.

Va tenuto conto che il Fondo per lo sviluppo e la coesione ha carattere pluriennale in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea al fine di garantire l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi comunitari.

In particolare la dotazione iniziale e quelle aggiuntive del Fondo per lo sviluppo e la coesione, per il periodo di programmazione 2014-2020, sono state destinate a sostenere, a mente del citato articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, esclusivamente interventi per lo

sviluppo, anche di natura ambientale, secondo la chiave di riparto 80 per cento nelle aree del Mezzogiorno e 20 per cento nelle aree del Centro-Nord.

Va segnalato quindi che la modifica della chiave di riparto come proposta necessita di un coinvolgimento delle Regioni e degli Enti Locali trattandosi di risorse destinate anche a tali soggetti.

---

**B. PROPOSTE IN MERITO ALLA SOSPENSIONE DELLA REGOLA DI DESTINAZIONE DEL 34% DEGLI INVESTIMENTI A VALERE SU RISORSE ORDINARIE AL SUD**

Possibile emendamento per modificare la clausola di riequilibrio territoriale nella destinazione alle regioni del Mezzogiorno degli stanziamenti in conto capitale delle Amministrazioni Centrali (decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, articolo 7 bis, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18)

articolo 7 bis	XXXXXXXXXXXXX
<p>1. Il Ministro per il Sud e la coesione territoriale cura l'applicazione del principio di assegnazione differenziale di risorse aggiuntive a favore degli interventi nei territori delle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna, come definito dalla legge nazionale per il Fondo per lo sviluppo e la coesione e dagli accordi con l'Unione europea per i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE).</p> <p>2. Al fine di ridurre i divari territoriali, il riparto delle risorse dei programmi di spesa in conto capitale finalizzati alla crescita o al sostegno degli investimenti da assegnare sull'intero territorio nazionale, che non abbia criteri o indicatori di attribuzione già individuati alla data di entrata in vigore della presente disposizione, deve essere disposto anche in conformita' all'obiettivo di destinare agli interventi nel territorio delle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna un volume complessivo di stanziamenti ordinari in conto capitale almeno proporzionale alla popolazione</p>	<p>All'articolo 7 bis del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18 è apportata la seguente modificazione:</p> <p>a) dopo il comma 2-ter è inserito il seguente:</p> <p>“2-quater. Il riparto delle risorse dei programmi di spesa di cui al comma 2 è sospeso sino al .....</p>

residente.

2-bis. Entro il 30 giugno di ogni anno le amministrazioni centrali trasmettono al Ministro per il Sud e la coesione territoriale e al Ministro dell'economia e delle finanze, con apposita comunicazione, l'elenco dei programmi di spesa ordinaria in conto capitale di cui al comma 2. Entro il 30 aprile 2020 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale e la coesione territoriale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con l'autorità politica delegata per il coordinamento della politica economica e la programmazione degli investimenti pubblici di interesse nazionale, sono stabilite le modalità per verificare che il riparto delle risorse dei programmi di spesa in conto capitale finalizzati alla crescita o al sostegno degli investimenti da assegnare sull'intero territorio nazionale, che non abbia criteri o indicatori di attribuzione già individuati, sia effettuato in conformità alle disposizioni di cui al comma 2, nonché per monitorare l'andamento della spesa erogata.

2-ter. I contratti di programma tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'ANAS Spa e i contratti di programma tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Rete ferroviaria italiana Spa sono predisposti in conformità all'obiettivo di cui al comma 2 del presente articolo.

3. Il Ministro per il Sud e la coesione territoriale presenta annualmente alle Camere una relazione sull'attuazione di quanto previsto dal presente articolo, con l'indicazione delle idonee misure correttive eventualmente necessarie.

4. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per

la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono alle relative attività nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.	
--	--

### **Relazione illustrativa**

Il decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, recante “Interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno” – convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18 - ha introdotto all’articolo 7-bis un principio di riequilibrio territoriale riferito agli stanziamenti in conto capitale delle Amministrazioni centrali, nella percentuale del 34%. La norma è stata successivamente modificata/integrata, con decorrenza 1° gennaio 2019, dalla legge di bilancio per il 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145, articolo 1, commi 597, 598 e 599).

Tale articolo persegue la finalità di favorire il riequilibrio territoriale tra le diverse zone del paese, prevedendo che le risorse aggiuntive per la politica di coesione siano assegnate anche secondo le differenzialità presenti nei territori del Mezzogiorno.

A seguito dell’esplosione della crisi sanitaria e delle sue conseguenze economiche nel Paese si rende necessario operare una sospensione del criterio di riparto delle risorse dei programmi di spesa in conto capitale finalizzati alla crescita o al sostegno degli investimenti, consentendo all’Autorità Politica la valutazione delle zone ove concentrare la maggior quantità di risorse per investimenti in considerazione del mutato scenario sociale e produttivo.

---

### **C. MISURE PER L’EMERGENZA COVID19**

1. Nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito un Fondo per la realizzazione di interventi finalizzati al potenziamento e all’adeguamento delle infrastrutture e dei servizi digitali del Paese, con una dotazione iniziale per l’anno 2020 di 500 milioni di euro. Il Fondo è ripartito con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell’Istruzione, il Ministro dell’Università e della ricerca, Ministro dei beni e delle attività culturali, e Ministro della Giustizia.

2. Nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito un Fondo per gli interventi di adeguamento dei mezzi del trasporto pubblico locale alle misure necessarie per la tutela da rischio di contagio COVID 19, con uno stanziamento di 500 milioni di euro per l’anno 2020. Con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti le predette risorse sono ripartite alle regioni e alle Province autonome.

3. Alla copertura degli oneri derivanti dal presente articolo pari a 1.000 milioni per l'anno 2020 si provvede ai sensi di quanto stabilito con le Risoluzioni di approvazione della Relazione al Parlamento presentata ai sensi dell'articolo 6, comma 5 della legge della legge 24 dicembre 2012, n. 243 e successive modifiche e integrazioni .(copertura con extradeficit come per il DL 18/2020).

#### ALTERNATIVA COPERTURA

Inoltre si potrebbero utilizzare le risorse FSC, non ancora programmate, per la copertura di oneri finanziari per i due Fondi, indicati al comma 1 e al comma 2, per gli anni successivi al 2020, mediante riduzione delle risorse FSC stanziare in bilancio (rimane però da definire la questione della percentuale 80 per cento e 20 per cento e la regola del 34 per cento che non dovrebbero trovare applicazione con una disposizione esplicita).

Il fabbisogno relativo al complesso degli interventi proposti con la norma per l'anno 2020 è pari a xx al 2021 xx, e al 2022 xxx. Viene proposta come copertura finanziaria viene proposto l'utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione – Programmazione 2014- 2020 di cui all'art.1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013 n.147, risultanti in esito alle procedure previste dall'art.44, del decreto legge 20 aprile 2019, n.34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n.58 e ulteriormente modificato dall'art.1, comma 309 della legge 27 dicembre 2019, n.160. Allo stato attuale della ricognizione condotta dagli Uffici del Ministro per la sud e per la coesione territoriale – tuttavia, non ancora conclusa- l'entità massima di risorse utilizzabili come bacino di copertura finanziaria è pari a 15, 651 miliardi di euro. Si tratta di risorse corrispondenti a interventi di pertinenza di Amministrazioni centrali, precedentemente finanziati ma non inseriti nella Banca dati unitaria per il relativo monitoraggio e quindi potenzialmente inattivi.

Per una misura definitiva delle risorse effettivamente riprogrammabili è necessario l'esito conclusivo del processo di ricognizione dello stato di attuazione degli interventi che gli Uffici del Ministro per il sud e la coesione territoriale.

#### **Relazione illustrativa**

La norma proposta è volta alla attivazione di un piano di interventi straordinario, promuovere il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture e dei servizi digitali, la realizzazione di iniziative per la sostenibilità ambientale e la resilienza, in quanto settori cruciali per dare risposte ai tanti fronti che l'emergenza sanitaria ed economica ha aperto e che nel nostro Paese si è intrecciata a criticità strutturali presenti nel sistema economico e produttivo soprattutto in ragione della debolezza degli investimenti pubblici e delle modalità di attuazione. La norma propone investimenti strutturali in una prospettiva di rafforzamento dello sviluppo e della resilienza del Paese. A tale riguardo la ripresa economica è connessa all'orientamento di tutte le policies ai principi di benessere e sostenibilità (ambientale, economica, sociale e istituzionale) e anche in linea con gli impegni internazionali ed europei assunti dal nostro Paese rispettivamente nell'ambito dell'Agenda ONU 2030 e del cd "Green new deal europeo".

## Relazione tecnica

Il fabbisogno relativo al complesso degli interventi proposti con la norma per l'anno 2020 è pari a xx, per il 2021 xxx, e per il 2022 xxx. Agli oneri recati dalla norma proposta si fa fronte con le coperture individuate nell'ambito del decreto legge del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, in fase di conversione.

Valutazione politica: chi gestisce tale fondo PCM?

## 4. IL RUOLO DEL CIPE NEL QUADRO ISTITUZIONALE

### 4.1 IL CIPE

Il **Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)** è il massimo organo collegiale del Governo dopo il Consiglio dei Ministri. Istituito nel 1967 con legge n. 48 del 27 febbraio 1967. È infatti presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dai Ministri con rilevanti competenze in materia di politica economica. Come organo di decisione politica in ambito economico e finanziario svolge funzioni di coordinamento in materia di programmazione della politica economica e la centralità del suo ruolo si manifesta, specificamente, nelle decisioni di allocazione delle risorse finanziarie a programmi e progetti di sviluppo e nell'approvazione delle principali iniziative di investimento pubblico del Paese.

Ai sensi dell'**art 95 della Costituzione** *“il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri”*. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica è una delle forme di tale coordinamento. La collegialità dell'organo assicura la giusta sintesi tra gli interessi settoriali dei singoli Ministeri e le esigenze di coordinamento generale delle politiche pubbliche strategiche.

### 4.2 INFRASTRUTTURE

Il CIPE ha un ruolo rilevante **in materia di infrastrutture**. Principalmente:

**approva** i singoli progetti (preliminare e definitivo) del **Programma** delle Infrastrutture Strategiche – che nel nuovo Codice dei contratti viene sostituito dalle **“opere prioritarie”** da inserire nel Documento di programmazione pluriennale degli investimenti (**DPP tuttora inattuato dai Ministeri**) – assegnando le relative risorse finanziarie;

**assegna finanziamenti** per determinate opere pubbliche, tra i quali gli “interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa” ex legge 26 febbraio 1992, n. 211, senza approvare i progetti;

**esprime parere** sulle Linee guida dei Ministeri in materia di valutazione delle opere pubbliche e l'approvazione dei relativi Documenti pluriennali di pianificazione (DPP), sui contratti di programma, i piani d'investimento e le convenzioni dei principali concessionari pubblici (**Trenitalia, RFI, ANAS, ENAC**) e **privati (concessionari autostradali, aeroportuali)**, gli aggiornamenti dei piani economico finanziari (PEF) dei concessionari autostradali e le operazioni di **partenariato pubblico-privato**;

**Si tratta di competenze strategiche sulle quali la collegialità è opportuna per mantenere l'unitarietà di indirizzo del Governo nel suo complesso sull'approvazione dei grandi progetti infrastrutturali del Paese.**

## **Proposte del MEF finalizzate a ridurre le competenze del CIPE in tema di approvazione di progetti di opere prioritarie**

In relazione alle proposte del MEF circa la “riduzione del ruolo del CIPE nell’approvazione dei progetti prioritari e nell’assegnazione delle risorse si evidenzia che l’attività del CIPE viene ricondotta solo a programmazione e valutazione della sostenibilità dei programmi di investimento, dell’impatto sociale, ambientale ed economico.” Inoltre La proposta MEF prevede l’adozione di liste di opere prioritarie al fine del commissariamento ai sensi dell’art. 4 del DL 32/2019 adottate per legge e senza passaggio per il CIPE.

Queste proposte vanno lette nell’ambito dell’annosa questione della distribuzione dei poteri di coordinamento della politica economica tra Presidente del Consiglio e Ministro dell’economia e delle finanze. **Istituito nel 1967, dal 1993 al 2006 il CIPE era presso il Ministero del Tesoro e poi dell’Economia e delle finanze. Nel 2006 il Presidente Prodi,** rispondendo ad una lunga fase di insoddisfazione per l’eccessiva concentrazione di potere decisionale in materia economica presso il MEF, e anche a seguito dell’entrata in vigore del titolo V della Costituzione di riassetto dei poteri tra Stato e Regioni, **ha deciso di spostare il CIPE alla Presidenza del Consiglio, per dare maggiore capacità decisionale e di coordinamento al Presidente del Consiglio.** Già in fase di trasferimento della struttura il MEF ha cominciato a erodere competenze al Comitato, trattenendo il Documento di economia e finanze (che prima si approvava anche al CIPE per mantenere il necessario raccordo con la programmazione economica) ed altre funzioni, successivamente ha cercato di recuperare altre competenze, anche spostando le fasi decisorie su decreti propri o di intesa con altri Ministeri in via bilaterale. Analogamente il MIT ed altri Ministeri hanno ripetutamente cercato di limitare le decisioni sottoposte al CIPE per portarle o riportarle nell’ambito delle decisioni esclusive dei singoli Ministeri. La proposta del MEF solleva nuovamente la questione di come rendere più incisiva la questione dell’attività del CIPE, assicurando dei poteri reali di coordinamento ed indirizzo per il Presidente del Consiglio, senza entrare troppo nel dettaglio delle politiche di settore, che devono essere sviluppate dai singoli Ministeri.

**In questo senso sembra non opportuno che la selezione delle opere prioritarie non passi mai per il CIPE, e che il Comitato non esamini o conosca più i progetti prioritari/strategici, neanche a fini di assegnazione di finanziamenti e di approvazione politica.**

**L’affermazione per cui il processo di approvazione da parte del CIPE sarebbe lento è infondata.** Si confondono infatti i tempi del CIPE con le ulteriori fasi cioè pareri MEF successivi, Corte dei Conti (al riguardo si potrebbe ipotizzare di ridurre l’aspetto tecnico dell’esame dei progetti da parte del CIPE, per velocizzarlo, ma ciò che incontrerebbe l’opposizione della Corte dei conti, che nel corso degli anni ha progressivamente aumentato il livello di dettaglio e di tecnicità che esige nelle delibere CIPE prima di registrare gli atti) Gazzetta ufficiale e comunicazione al Parlamento delle singole delibere. In proposito giova ricordare che **il nuovo regolamento CIPE (adottato con delibera N. 82 del 28 novembre 2018) ha ridotto l’iter approvativo delle delibere anche**

infrastrutturali grazie ad un “silenzio assenso temperato” delle verifiche di finanza pubblica del MEF.

Inoltre senza la conoscenza dei progetti difficilmente il CIPE si potrebbe pronunciare con efficacia sulla programmazione complessiva.

Ancor più nei prossimi anni, in cui si dovranno mettere in campo azioni economiche straordinarie per rispondere alla crisi generata dalla pandemia in corso, sarà necessario **accentrare e coordinare gli interventi** perché uno dei difetti del sistema, già a partire dalla riforma del titolo V della Cost. sul riparto legislativo e delle competenze Stato Regioni, è l'eccessiva frammentazione e parcellizzazione istituzionale sia verticale (difetti della *multilevel governance*) che orizzontale (eccessiva duplicazione di organismi decisori e/o para-decisori collaterali).

Peraltro, il tema del perimetro dei poteri e delle attribuzioni del CIPE pare ultroneo in tale provvedimento di semplificazione dell'attuazione degli interventi. Si confonde nel progetto esaminato la programmazione (appunto affidata ad un organo collegiale composto dai Ministri e la cui vice presidenza è proprio del MEF, che con l'attuale progetto vuole ridimensionare a regime le funzioni del CIPE) con l'attuazione dei progetti infrastrutturali, come se il modello commissariale potesse supplire anche a funzioni di programmazione e coordinamento.

#### 4.3 IL CIPE E LE COMPETENZE IN MATERIA DI COESIONE TERRITORIALE

Inoltre il CIPE ha rilevanti competenze in materia di coesione territoriale, sostegno alle imprese, ambiente, sanità.

In particolare le politiche di coesione vedono il CIPE protagonista nell'assegnazione delle risorse nazionali del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per interventi e misure volti al rilancio della crescita e più in generale al conseguimento di obiettivi di sviluppo e di riequilibrio territoriale. Per il ciclo di programmazione 2014-2020, il Fondo è ripartito dal CIPE sulla base di Programmi a carattere settoriale (Programmi operativi) o territoriale (Patti per lo sviluppo), abbracciando vari ambiti di intervento tra i quali: infrastrutture fisiche e infrastrutture immateriali (es. digitale, ricerca e innovazione, formazione), ambiente e rischio idrogeologico, sostegno alle imprese, cultura e turismo, agricoltura. L'entità complessiva del FSC 2014-2020 è pari a oltre 68 miliardi di euro.

Alla programmazione per la coesione nazionale che il CIPE realizza attraverso il Fondo per lo sviluppo e la coesione si aggiungono, per il ciclo 2014-2020, i Programmi complementari ai Programmi operativi europei. I programmi complementari sono finanziati con una quota delle risorse destinate al cofinanziamento nazionale dei Programmi operativi europei, a valere sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie di cui all'articolo 5 della legge n. 183/1987. L'entità complessiva è pari a oltre 7 miliardi di euro.

#### 4.4 EXPORT E INTERNALIZZAZIONE DELLE IMPRESE

Il **CIPE** rappresenta un punto di riferimento istituzionale fondamentale in materia di politiche di investimento e sostegno relative ai settori strategici per l'economia del Paese sotto il profilo **dell'internazionalizzazione delle imprese**.

Per tale ragione, anche dopo l'entrata in vigore del DL 23 dell'8 aprile 2020 (G.U. n.94 dell'8 aprile 2020), è previsto che il Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro degli affari esteri e il commercio internazionale, sottoponga al CIPE, che la valuta e la approva, una **proposta di deliberazione** contenente:

l'individuazione dei settori strategici per l'economia del Paese sotto il profilo dell'internazionalizzazione;

le operazioni e le categorie di rischi assicurabili da parte di SACE SpA;

l'ambito della loro applicazione nonché le modalità di funzionamento della garanzia da parte dello Stato.

Inoltre attualmente a regime è stabilito che il **CIPE** approvi la Convenzione decennale che deve regolare i rapporti tra Ministero dell'economia e delle finanze e la SACE SpA stessa che, tra l'altro, stabilisce lo svolgimento da parte di SACE S.p.A. dell'attività istruttoria delle operazioni da cui derivano gli impegni da assumere ovvero le procedure per il rilascio delle garanzie e delle coperture assicurative.

Il CIPE inoltre (ed è un passaggio fondamentale) delibera il Piano annuale di attività di Sace SpA definito in base ai limiti cumulati di assunzione degli impegni previsti dalla legge di bilancio.

Inoltre su tutte le attività svolte SACE è tenuta a dare informazione periodica al DIPE che svolge opera di monitoraggio.

#### 4.5 ULTERIORI COMPETENZE STRATEGICHE DEL CIPE

In relazione alle altre materie il CIPE approva il Programma nazionale della ricerca, il Programma statistico nazionale, il Programma per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, il Programma per la sicurezza stradale, i Piani per la casa, gli aggiornamenti concernenti:

- il Piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissione di gas a effetto serra;
- il Piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica;
- la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.

Inoltre il CIPE:

- approva e/o finanzia gli strumenti di sostegno alle imprese ovvero Progetti di innovazione industriale, Pacchetti integrati di agevolazioni, Fondo per prevenire la delocalizzazione e approva misure relative all'internazionalizzazione delle imprese;

- approva l'assegnazione di risorse e altre misure inerenti la ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici del 6 aprile 2009;
- approva il riparto di risorse finanziarie del Fondo Sanitario Nazionale, di quelle concernenti le misure compensative a favore dei siti che ospitano centrali nucleari ed impianti del ciclo del combustibile nucleare e quelle del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca da destinare anche a Contratti di sviluppo, di distretto e di filiera;
- approva le relazioni concernenti l'attività relativa al Monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP) e al Codice unico di progetto (CUP)

Anche in questo caso vale quanto ricordato in materia di infrastrutture. Si tratta di competenze strategiche nazionali che sono correttamente ricondotte ad un'azione unitaria e collegiale rispetto alle quali il Governo *"parla con una sola voce"* cioè quella del CIPE.

Da ultimo, anche in virtù dei nuovi compiti attribuiti al **CIPE** in materia di sviluppo sostenibile, il Comitato deve fungere da **soggetto accentratore delle informazioni**, a partire dalle fasi di programmazione ed assegnazione delle risorse fino alle fasi di **monitoraggio attuativo degli interventi e valutazione dei risultati raggiunti**. Il CIPE, in quanto organo collegiale che riunisce tutte le Amministrazioni competenti in tema di investimenti pubblici, coordina le informazioni in materia di monitoraggio e le veicola ai soggetti istituzionali interessati garantendo un'informazione univoca, chiara e completa. Presso il CIPE è istituita la **Banca dati Sistema CUP**, che vede il CUP come chiave universale - anche ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari come stabilito dagli artt. 3 e 6 della legge 136/2010 - per l'identificazione dei progetti di investimento pubblico che garantisce l'interoperabilità tra le banche dati di monitoraggio di tutte le PA.

#### 4.6 IL CIPE DIVENTA CIPESS

Con la recente innovazione normativa inserita nel cd "Decreto clima" (legge n. 111 del 2019) il CIPE sarà trasformato in CIPESS (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile) e assicurerà anche l'armonizzazione della programmazione economica con gli obiettivi dell'agenda Onu 2030 per lo sviluppo sostenibile. Trattasi di una competenza non sostitutiva ma aggiuntiva, non a caso il legislatore ha opportunamente mantenuto le competenze storiche del CIPE (programmazione economica) che oltre ad assicurare le politiche di investimento pubblico deve essere attuata con i criteri prescritti dalla Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.

**Il CIPE ha segnato la storia economia del Paese:** dagli anni del miracolo economico, quando era forte l'esigenza di rilanciare l'intervento pubblico in economia attraverso la cultura della programmazione generale, all'industrializzazione nel mezzogiorno degli anni settanta; dal processo di privatizzazione di settori pubblici degli anni novanta fino alle grandi infrastrutture strategiche della "legge obiettivo" negli anni Duemila; dalle politiche per fronteggiare la crisi finanziaria del 2009 al rilancio degli investimenti pubblici dell'ultimo quinquennio.

Oggi stiamo vivendo un'emergenza drammatica, che produrrà effetti consistenti sul tessuto economico del Paese. È necessario mantenere e rafforzare un luogo istituzionale di sintesi e coordinamento forte e autorevole. Serve trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di semplificazione e accelerazione e il mantenimento di un ruolo di coordinamento ed impulso in

materia di politica economica da parte del Presidente del Consiglio, particolarmente importante in un periodo di crisi economica. Per far questo serve mantenere un ruolo del CIPE sulle decisioni fondamentali.

#### 4.7 ATTIVITÀ NARS E DIPE (PPP)

Il Nucleo di consulenza per l'Attuazione e Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS) è stato istituito presso la Segreteria del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) con delibera CIPE 8 maggio 1996, n. 81 ed è attualmente disciplinato dal DPCM 25 novembre 2008, successivamente modificato con DPCM 2 agosto 2010. Il NARS, operante dapprima presso il Ministero dell'economia e delle finanze, è stato incardinato dal 2006 presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in base all'art. 1, comma 2, della legge 17 luglio 2006, n. 233.

Nel tempo l'attività del NARS, a supporto del CIPE, si è concentrata soprattutto nel comparto delle infrastrutture e dei trasporti ed è attualmente classificabile sinteticamente nelle seguenti funzioni:

1. aggiornamento o revisione delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 201/2011, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica, sì da concorrere- in tale contesto – all'attuazione dell'art. 5 del "decreto sblocca Italia" se ne resta confermata la validità;
2. approvazione dei contratti di programma nonché degli atti convenzionali comunque denominati, sempre con particolare riferimento ai profili di finanza pubblica;
3. assegnazione delle misure di defiscalizzazione di cui all'art. 18 della legge 12 novembre 2011 e riconoscimento delle misure agevolative di cui all'art. 33 del decreto legge n. 179/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221/2012 e ss.mm.ii.;
4. revisioni dei piani economico-finanziari conseguenti a variazioni apportate dalla stazione appaltante ovvero a nuove disposizioni normative o regolamentari che stabiliscano nuovi regimi tariffari o che siano suscettibili, comunque, di incidere sull'equilibrio economico-finanziario con riferimento alle concessioni di lavori pubblici (ex d.lgs. n. 50 del 2016 e d.lgs. n. 163 del 2006);
5. redazione della relazione annuale sull'attività svolta; aggiornamenti e integrazioni di delibere regolatorie del CIPE.

Nel corso dell'anno 2018, ultimo anno di rilevazione attività rendicontata al CIPE nello scorso 2019, il NARS ha reso al CIPE pareri che hanno riguardato: il collegamento "Ragusa - Catania", i quattro Contratti di programma aeroportuali stipulati tra ENAC e le Società che gestiscono rispettivamente gli aeroporti di Genova, Napoli Capodichino, Torino e Verona Villafranca e lo Schema di Accordo di cooperazione tra Amministrazioni relativo alla tratta autostradale A22

Brennero-Verona-Modena nonché sull' Autostrada denominata Autovie Venete , rappresentando che questi ultimi due sono un modello di partenariato pubblico privato.

Per quanto attiene invece gli ultimi dieci anni di attività del NARS, che coincidono con l'effettivo transito dello stesso dal MEF alla PCM, il NARS ha reso al CIPE pareri, negli ambiti di competenza, tra cui spiccano gli aspetti di carattere regolatorio, tariffario e di tutela della finanza pubblica, con riguardo in particolare al settore autostradale, aeroportuale e ferroviario. In questo ultimo decennio **il NARS ha contribuito alle valutazioni del CIPE per un montante di investimenti pluriennali pari ad oltre 28 miliardi di euro solo considerando i settori stradale ed aeroportuale.**

Va menzionata in proposito l'indagine conoscitiva svolta nel 2019 a seguito di un primo ciclo di audizioni con le Società Concessionari autostradali, per le concessioni scadute nonché per l'aggiornamento quinquennale delle convenzioni in essere e dei relativi piani economico-finanziari (PEF), secondo quanto previsto dall'art. 43 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 e s.m.i..

Le audizioni hanno permesso di approfondire le tematiche maggiormente rilevanti per lo sviluppo infrastrutturale del settore, tra cui lo stato degli investimenti, le tariffe, i rendimenti e le valutazioni sul potenziale impatto di una eventuale nuova regolazione sul sistema concessorio in essere, evidenziando tra l'altro che attualmente non sono previsti investimenti in tariffa che non siano approvati dal concedente ed effettivamente realizzati.

Dall'informativa del NARS, approvata nella seduta CIPE di aprile 2019, è emerso che gli aggiornamenti dei Piani economico-finanziari prevedono ingenti investimenti nel prossimo periodo regolatorio quinquennale. Alcune delle principali linee di intervento per favorire la realizzazione degli investimenti possono essere rivolte alla:

1. semplificazione dell'iter amministrativo della procedura di approvazione degli atti convenzionali, riducendo possibilmente il numero dei passaggi burocratici previsti;
2. adozione di strumenti che garantiscano piani economico finanziari in equilibrio anche a tutela della finanza pubblica, tra cui ad esempio un più ampio utilizzo di incentivi fiscali sostitutivi del contributo pubblico a fondo perduto.

Per riuscirci occorre una leale collaborazione tra tutti gli attori coinvolti che vada, sia nella direzione di una semplificazione dell'iter amministrativo sia in una valutazione attenta e consapevole di interventi diretti a favorire gli investimenti.

Si conferma, dunque, il permanere di una attualità e strategicità del NARS nel ruolo di organo di supporto tecnico giuridico-economico del CIPE nella valutazione di impatto della finanza pubblica avuto riguardo alla regolazione tariffaria ed economica dei servizi di pubblica utilità e la necessità di un momento di sintesi a supporto del CIPE, data la frammentazione dei livelli tecnici della regolazione industriale.

I punti inamovibili del ruolo istituzionale del NARS sono da ricercarsi nella sostenibilità finanziaria delle concessioni, salvaguardando gli obiettivi strategici di finanza pubblica e di bilancio,

promuovendo al contempo il rilancio degli investimenti e il costante miglioramento della qualità del servizio.

Per quanto attiene all'attività **DIPE PPP** invece, come noto, la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016) ha introdotto rilevanti modifiche alle strutture tecniche del DIPE implementando, al contempo, le funzioni e le competenze del DIPE medesimo. In particolare, l'art. 1 comma 589 del richiamato disposto normativo ha soppresso l'Unità tecnica finanza di progetto (UTFP) e ha trasferito le relative funzioni e competenze al DIPE. L'attività del DIPE in ambito di partenariato pubblico privato si estrinseca, in particolare: i) nell'assistenza alle pubbliche amministrazioni in operazioni da realizzare in Partenariato Pubblico Privato (PPP); ii) nella raccolta dati e nel monitoraggio delle operazioni ricadenti nella Decisione Eurostat 2004; iii) nella promozione del Partenariato Pubblico Privato sull'intero territorio nazionale e nell'attivazione di rapporti di collaborazione con Enti e Istituzioni nazionali e internazionali.

Per quanto riguarda il PPP, sempre prendendo a riferimento gli ultimi dati rendicontati in sede CIPE, nel biennio 2017–2018, le assistenze svolte hanno riguardato 40 amministrazioni e si segnala il trend crescente relativo all'utilizzo dall'art. 183 comma 15, che disciplina il PPP ad iniziativa del privato, che è la fattispecie in cui un operatore economico propone all'amministrazione la realizzazione di un intervento non presente negli strumenti programmatici dell'amministrazione medesima. Tale trend trova, peraltro, conferma anche nelle rilevazioni svolte dall'osservatorio sul Project Financing che nel biennio 2016/17 ha censito circa 120 operazioni ex art. 183 comma del D.lgs. 50/2016.

Negli ultimi 10 anni di attività il DIPE - e in precedenza l'Unità tecnica finanza di progetto presso il DIPE - ha svolto circa **400 assistenze alle pubbliche amministrazioni centrali e locali**, di cui più di 60 per opere strategiche per il Paese relative a **un ammontare di investimenti superiore a 60 miliardi di euro**.

Il DIPE, con riferimento alla materia del Partenariato Pubblico Privato e del Project Financing, si prefigge di:

1. redigere linee guida e modelli contrattuali settoriali standard a supporto delle amministrazioni centrali e locali, in particolare per le tipologie di assistenza ripetitive;
2. diffondere e promuovere, sul territorio, anche mediante l'ideazione di newsletter sul sito del DIPE, le linee guida ed i modelli contrattuali standardizzati sopra citati;
3. fornire assistenza alle pubbliche amministrazioni su progetti di particolare rilevanza e complessità, rafforzando l'attività nella fase di impostazione dei progetti in PPP;
4. estendere la collaborazione con l'ISTAT implementando il più possibile l'acquisizione della documentazione, prodotta e trasmessa dalle amministrazioni pubbliche, ai fini del monitoraggio dell'impatto sul debito e sul deficit pubblico; proseguire l'attività di sostegno all'ISTAT nella valutazione della documentazione pervenuta e nelle relazioni dirette con Eurostat per valutare e comunicare le operazioni off balance;

5. rafforzare il ruolo del DIPE come interlocutore istituzionale unico a livello di sistema Paese accrescendo il dialogo e il confronto con gli altri Paesi e con le Istituzioni dell'Unione Europea e con le istituzioni di rilievo internazionale anche al fine di migliorare ed omogeneizzare l'attività. Con riferimento alle altre competenze in materia di PPP trasferite , il DIPE prosegue la propria attività, tramite accordo con ISTAT per il monitoraggio dell'impatto sul debito e sul deficit pubblico delle operazioni di partenariato pubblico privato comunicate al DIPE, ai sensi dell'articolo 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31 finalizzato all'acquisizione e all'archiviazione della documentazione prodotta e trasmessa dai Comuni (contratti, allegati tecnici, capitolati, piani economico-finanziari), nonché al successivo sostegno all'ISTAT, da parte del DIPE, nella valutazione della documentazione stessa da inviare ad **EUROSTAT** per la **contabilizzazione delle operazioni off balance**. Nel 2019 si è visto un aumento delle comunicazioni al DIPE da parte delle amministrazioni concedenti rispetto agli anni scorsi.

Il DIPE a livello nazionale ha contribuito alla definizione con altri soggetti Istituzionali (Ragioneria Generale, Anac, Istat, Corte dei Conti) dello schema di contratto standard in PPP , e a livello internazionale la partecipa stabilmente alla definizione di soft law in tema di ppp deliberate nei seguenti network: European PPP Expertise Centre, L'OCSE e l'UNECE.

#### 4.8 IL NUCLEO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

Il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, previsto tra gli altri nuclei dalla **legge 144 del 1999** con legge istituito con il **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 novembre 2008** e da ultimo organizzato con **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2019**, è posto alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica.

Il Nucleo offre supporto tecnico al DIPE e al CIPE, nonché alla Cabina di regia Strategia Italia e quindi al Governo nelle fasi di programmazione, valutazione, monitoraggio e verifica di piani/programmi di investimento/intervento pubblico, con particolare riferimento ai seguenti settori:

- programmazione economica
- monitoraggio e valutazione degli investimenti pubblici
- ricerca e innovazione
- infrastrutture e trasporti
- energia
- tutela ambientale e sviluppo sostenibile
- sviluppo locale e agevolazioni alle imprese
- sanità e politiche sociali
- finanza e contabilità pubblica

Il Nucleo fornisce anche supporto tecnico al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'analisi dei provvedimenti normativi che implicano effetti in termini di investimenti pubblici (Analisi di Impatto della Regolamentazione – AIR).

Nell'ambito del **supporto tecnico-istruttorio**, il NUVV ha seguito in maniera continuativa alcune tematiche di interesse politico/governativo, assicurando il proprio supporto tecnico-istruttorio e analitico/valutativo al Dipartimento e al CIPE, alla Cabina di Regia Strategia Italia e ad altri Organismi istituzionali.

Nell'ambito delle attività settoriali di approfondimento, studio e proposta, con particolare riguardo al **supporto alla programmazione economica**, il NUVV ha seguito alcuni ambiti di particolare interesse:

- **Politica di coesione (europea e nazionale)**, con la partecipazione ai lavori dei Tavoli tematici di confronto partenariale, organizzati dal Dipartimento per la coesione territoriale della PCM, volti a gettare le basi della programmazione per il periodo 2021-2027 dei fondi strutturali e di investimento europei (e anche delle risorse nazionali per la coesione) attraverso l'Accordo di Partenariato;
- la predisposizione di *papers* di approfondimento in materia di ricognizione e analisi delle scelte di programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione per i cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020.
- **Politiche urbane**, con l'elaborazione di piano per le città, teso a integrare le azioni già previste da politiche ideate e finanziate nell'ultimo decennio.
- **Green economy**, con attività di ricognizione, studio e approfondimento, alla luce degli obiettivi di sostenibilità declinati dalla Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al *climate change*, dell'economia circolare e dei relativi piani di azione per la programmazione degli investimenti - finalizzata al supporto e alla proposta di misure e interventi rispondenti a finalità di sostenibilità.

Nel corso del mese di febbraio 2020, il NUVV ha organizzato un Seminario concernente "**Le politiche europee e nazionali per lo sviluppo sostenibile e il ruolo del CIPESS**", incentrato sull'analisi delle politiche europee in materia di sostenibilità svolta, al quale hanno partecipato, tra l'altro, esperti del Comitato Economico e Sociale Europeo e della Direzione Generale della Commissione *Research & Innovation*. Questo primo seminario, apre un ciclo di incontri di approfondimento sui principali temi dello sviluppo sostenibile, anche alla luce del dettato normativo (decreto legge 14 ottobre 2019, n. 111) che a partire dal 2021 conferisce al CIPE un ruolo rilevante nell'ambito delle politiche pubbliche per lo sviluppo sostenibile.

Inoltre il NUVV ha svolto inoltre **attività di relazione e collaborazione** con i principali organismi che si occupano di valutazione delle politiche pubbliche. In particolare, al fine di condividere esperienze, conoscenze e metodologie, il NUVV ha avviato una collaborazione con la Rete dei

Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici coordinata dal NUVAP – Nucleo di valutazione afferente al Dipartimento per le politiche di coesione della PCM con il fine di rafforzare, in particolare, i rapporti tra i Nuclei di valutazione delle Amministrazioni centrali.

Ha altresì avviato una collaborazione con la Commissione Europea DG *Regional Policy* dove è attivo un coordinamento delle attività dei vari organismi di valutazione delle amministrazioni centrali degli Stati Membri, con particolare riferimento all'ambito delle Politiche di sviluppo e di coesione.

Ha infine attivato contatti e collaborazioni con le unità OECD che si occupano di valutazione delle politiche pubbliche e degli investimenti.

## 4. 5. LA RISPOSTA DELL'UE AL COVID-19

L'Unione Europea sta predisponendo una "risposta comune" alla pandemia, affrontando i principali problemi causati dall'emergenza:

- interruzione delle catene di distribuzione globali;
- volatilità nei mercati finanziari;
- shock alla domanda dei consumatori;
- impatti negativi sui settori del trasporto e del turismo.

Gli obiettivi della Commissione sono principalmente orientati a limitare il diffondersi del virus, aiutare i malati e sostenere l'economia. Ciò tenendo fermi i seguenti assi portanti:

- preservare il mercato unico;
- supportare le catene del valore della distribuzione;
- garantire gli individui dalla perdita di lavoro e dalla diminuzione del reddito disponibile;
- supportare le PMI con immissione di liquidità;
- cercare di limitare la recessione.

Ci sono alcuni fattori critici, come il rallentamento dell'economia cinese e la riduzione dell'offerta per l'interruzione delle catene logistiche, sui quali non si può operare. Pertanto, l'UE sta concentrando l'attenzione sulla promozione delle seguenti misure:

- assicurare **liquidità** alle imprese, alle banche ed agli individui, tramite il finanziamento di linee di capitale circolante (a breve termine, fino a 12 mesi)<sup>11</sup>;
- agire sulla domanda e sui consumi.

Il c.d. rilassamento bancario, ovvero la minore sorveglianza bancaria può fungere da incentivo per la concessione di linee di credito e di mutui.

A ciò si aggiunga che la BCE si è comunque impegnata ad acquistare fino a 220 miliardi di titoli italiani da qui alla fine dell'anno.

In particolare, si procederà:

---

<sup>11</sup> Per il settore bancario, la liquidità è assicurata:

dalla decisione BCE del 12 marzo 2020 che chiede alle banche vigilate di non pagare dividendi o riacquistare azioni proprie «durante la pandemia» di coronavirus per avere maggiore liquidità;

inoltre la UE suggerisce che gli stati membri si adoperino affinché le autorità competenti vigilino sul fatto che la liquidità addizionale garantita alle banche sia utilizzata per fornire credito alle PMI ed alle famiglie;

La UE consente agli SM di dare garanzie statali alle banche che dovessero avere necessità, se la crisi dovesse peggiorare;

sono ammessi aiuti di stato alle banche secondo l'art. 107 (2)(b) per compensare gli effetti del COVID 19. L'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE prevede che in situazioni economiche particolarmente gravi, le norme dell'UE sugli aiuti di Stato consentono agli Stati membri di concedere sostegno per porre rimedio a un grave turbamento della loro economia.

- all'acquisto di titoli di Stato;
- all'acquisto di crediti di imprese;
- a fornire liquidità alle banche.

La liquidità data dalla BCE alle banche avviene con tassi negativi dello 0.5%. Per cui, di fatto, le banche vengono pagate per prestare il denaro alle imprese.

**I risultati** da questa immissione di liquidità **sull'economia reale** per un Paese ad alto debito come il nostro non si potrebbero produrre senza gli acquisti della BCE che consentono all'Italia di indebitarsi a tassi ragionevoli. Ne consegue che:

- le banche possono dare più liquidità alle imprese e sospendere i mutui;
- i creditori possono andare in banca e scontare le fatture non pagate.

In particolare, l'improvvisa **mancaza di liquidità colpisce soprattutto le PMI**, che di solito risentono maggiormente degli effetti di una crisi. La UE ritiene pertanto essenziale sostenerle con liquidità adeguata. In una situazione di crisi di liquidità, tuttavia, le banche non sono incentivate a erogare prestiti alle PMI, dato il repentino aumento del rischio percepito. Ecco perché sono necessarie garanzie dell'UE a sostegno di tali prestiti.

La Commissione europea, pertanto, ha sbloccato 1 miliardo di € dal Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) a titolo di garanzia per il Fondo europeo per gli investimenti (FEI), parte del gruppo Banca europea per gli investimenti. In questo modo il FEI potrà fornire garanzie speciali per incentivare le banche e altri finanziatori a fornire liquidità, **per un importo disponibile stimabile in 8 miliardi di €, ad almeno 100.000 PMI a media capitalizzazione** colpite dalle conseguenze economiche della pandemia di coronavirus.

La UE intende inoltre alleviare, anche tramite collaborazione diretta con singoli Stati membri, la perdita di **impiego** e/o di reddito degli individui.

A tal fine si suggerisce agli SM di usare i Fondi Strutturali, i Fondi Sociali Europei ed il nuovo *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII). L'iniziativa europea include l'anticipazione dei pagamenti e il riorientamento dei fondi di coesione nonché l'assistenza agli Stati membri nel convogliare i fondi dove sono più necessari il più rapidamente possibile.

La Commissione propone dunque di mobilitare le riserve di liquidità provenienti dai Fondi strutturali. Questo consente di dare liquidità immediata ai bilanci degli Stati membri. Pertanto verranno mobilitati **37 miliardi** nell'attuale bilancio 2014/2020 sul Fondo Europeo Sviluppo Regionale (FESR) e Fondo Sociale Europeo (FSE), che le regioni e i Ministeri dovranno spendere entro il 2023. Sono i finanziamenti dei Programmi operativi regionali (POR) e nazionali (PON); grazie alla regola conosciuta come N+3, che consente di utilizzare i fondi entro tre anni dall'impegno a bilancio, le spese potranno essere certificate alla Commissione europea entro la fine del 2023; la Commissione consentirà l'ammissibilità di tutte le spese connesse alla crisi, applicando la massima flessibilità sulle norme. Questo significa che le risorse potranno essere riassegnate per la gestione della crisi nei seguenti settori: sanitario, sostegno alle PMI e nei piani di supporto ai lavoratori, **senza bisogno di cofinanziamento nazionale e in qualsiasi parte del territorio italiano** e saranno attivate procedure semplificate.

In particolare, la Commissione non chiederà all'Italia di rimborsare gli 8 miliardi di prefinanziamenti non spesi nell'ambito dei Fondi strutturali europei per il 2019. Dati i tassi medi di cofinanziamento dell'Italia, questi 8 miliardi saranno in grado, combinati con il cofinanziamento di 29 miliardi a carico del bilancio dell'UE, di mobilitare complessivamente un sostegno di bilancio dell'UE pari a 37 miliardi.

Gli Stati membri sono invitati a nominare un Ministro Esperto ed un *“top civil servant”* come coordinatori di queste misure. **A tal fine, si potrebbe proporre di nominare il DIPE, che agirebbe in accordo con il Dipartimento per le politiche europee e con il DPCOE.**

È inoltre previsto un piano di assicurazione per la disoccupazione a livello europeo (*European Unemployment Reinsurance Scheme*).

Saranno, in più, resi disponibili 180 milioni di euro del fondo europeo di aggiustamento degli effetti della globalizzazione (*European Globalisation Adjustment Fund*) per questa crisi e tutti nel 2020.

Per quanto attiene agli **aiuti di Stato**, oltre alla regola del De Minimis ed alla General Block Exemption Regulation, la Commissione applicherà la *“Rescue and Restructuring Guidelines”* che permette agli Stati membri di porre in essere supporti dedicati a PMI o piccole aziende di Stato (si pensi alle Municipalizzate ed ai Comuni) per coprire fabbisogni di liquidità per un periodo fino a 18 mesi.

Questi aiuti sono correntemente utilizzati da Finlandia, Francia, Germania, Polonia, Slovenia, Austria, Belgio e Spagna per le quali un aumento del 20% delle misure già concesse dalla Commissione, è già stato autorizzato d'ufficio.

Le misure relative all'Art. 107(2)(b) TFEU, devono avere un nesso causale diretto con la crisi per ogni singolo beneficiario ed ogni aiuto deve essere limitato a quanto effettivamente necessario a compensare il danno subito. La Commissione è a disposizione per collaborare a soluzioni. Vale la regola che chi è stato aiutato una volta non può esserlo nuovamente (ad es. nel caso di Alitalia) ma sono ammesse eccezioni motivate.

La Commissione ha, inoltre, chiesto al Consiglio di escludere gli effetti degli **aiuti fiscali** dal computo ai fini del patto di stabilità. Infatti, tutto ciò che viene speso per (i) contenimento della pandemia, (ii) liquidità all'economia e (iii) protezione di lavoro e reddito alle famiglie può essere considerato ONE-OFF.

I patti di crescita e di stabilità ed i vincoli che questi hanno sulle finanze degli Stati membri non si applicano a tutto ciò che viene messo in atto di temporaneo per fronteggiare l'emergenza.

Oltre ai fondi strutturali e agli strumenti di debito la Commissione propone di ampliare l'ambito di applicazione del **Fondo di solidarietà dell'UE** - lo strumento di sostegno ai paesi colpiti da calamità naturali - per aiutare gli Stati membri in questa circostanza eccezionale.

La misura permetterà agli Stati membri colpiti più duramente di accedere a un sostegno supplementare per un importo che potrà toccare 800 milioni e che potrà essere ampliato.

Potrà essere utilizzato per imprese in difficoltà, per le emergenze pubbliche e le operazioni di recupero, come il ripristino delle infrastrutture, la pulizia di aree e le sistemazioni temporanee per le persone. Le norme verranno estese all'assistenza alla popolazione in caso di crisi sanitarie e per coprire le misure di contenimento di malattie infettive.

Sul tema della solidarietà la Commissione ha precisato l'importanza di non mettere alcuna restrizione alle esportazioni (evidenziando che se la misura è sproporzionata è anche vietata - Article 36 TFEU) suscettibile di mettere in difficoltà paesi con maggiore bisogno. Si tratta di una critica dura, anche se implicita, alle misure di Francia e Germania che hanno bloccato le forniture mediche nel momento in cui l'Italia ne aveva maggiore bisogno.

La Commissione ribadisce che per quanto riguarda i **trasporti** sta cercando di assicurare continuità economica garantendo il flusso di merci e la *supply chain*, assicurando gli spostamenti essenziali ed il funzionamento del mercato interno.

Infine, per quanto riguarda il settore del **turismo**, colpito più di altri dall'emergenza, sta cercando di coordinare una risposta unitaria.

In conclusione, la sospensione del patto di Stabilità e delle regole sugli aiuti di Stato rendono importante la salvaguardia di un *level plain field* tra imprese che operano nello stesso mercato europeo e che devono poter beneficiare di aiuti e condizioni di accesso al credito analoghi, indipendentemente dall'indebitamento degli SM e dalle risorse nazionali disponibili.