



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

*Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante
“Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di
rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento
delle procedure”
(A.C. 3146)*

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissioni riunite

I (Affari costituzionali) e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

Roma, 15 giugno 2021

1. Lo scenario macroeconomico ed i consumi

Il contesto macroeconomico evidenzia inequivocabili segnali di miglioramento: la diffusione dei contagi connessi alla pandemia è in costante e drastico calo sul territorio nazionale e, con il mantenimento di questo trend, la progressiva rimozione delle restrizioni alla libertà di movimento delle persone comporterà forti benefici per la ripresa dell'attività economica.

Non si può dimenticare, tuttavia, che, anche immaginando un significativo rimbalzo del valore aggiunto per la macro-area del turismo, bisognerà attendere la fine del 2022 per osservare un pieno recupero del terreno perso. Si deve infatti considerare che, nel 2020, i consumi complessivi pro capite dei residenti sono diminuiti di circa 1.800 euro in termini reali e che nel 2021, pure in un contesto favorevole di crescita, solo un terzo di questa perdita verrà recuperato.

La diffusione da parte dell'ISTAT del dato definitivo del primo trimestre dell'anno in corso ha ribaltato la stima provvisoria di fine aprile, riportando la crescita congiunturale del prodotto lordo in territorio positivo: dal -0,4% al +0,1%.

L'attesa per il secondo e terzo trimestre di dinamiche congiunturali elevate del PIL reale - rispettivamente +1,2% e +2,0% - porta a ritenere che il 2021 potrebbe chiudersi con un incremento del 4,6% rispetto al 2020. E ciò con un effetto di trascinamento che condurrebbe ad un +4,0% nel 2022: entro il biennio, quindi, si recupererebbe quasi per intero la pesante flessione dello scorso anno.

Secondo alcuni analisti, comunque, l'interazione tra diversi fattori - dalle riaperture all'avvio della stagione turistica, dall'andamento della campagna vaccinale ai primi provvedimenti del Recovery Plan - lascerebbe ipotizzare una forte spinta alla crescita, tale da far chiudere l'anno in corso con un incremento che potrebbe attestarsi al 5%. In tal caso, le aspettative di una ripresa più vigorosa potrebbero tradursi in un recupero del livello di crescita pre-Covid anche prima della fine del 2022.

Ma non tutti i settori stanno viaggiando agli stessi ritmi. Se la manifattura e le costruzioni già da alcuni mesi registrano variazioni positive e i livelli pre-Covid sono già stati riconquistati in diversi comparti, per i servizi la strada da percorrere è ancora molto lunga. Per i grandi aggregati del turismo, della cultura e della convivialità, anche immaginando un rafforzamento della recente ripresa, un ritorno ai livelli di produzione e consumo del 2019 potrà osservarsi solo all'inizio del 2023.

Il turismo, soprattutto quello estero, è ancora molto lontano da una vera ripresa, penalizzando *in primis* le grandi città.

Per l'anno in corso, stimiamo una crescita delle spese turistiche (alloggio, ristorazione, shopping) del 18,8%: quasi 11 miliardi di euro di maggiori spese rispetto al 2020. Anche in questa ipotesi favorevole, il giro d'affari sarebbe, comunque, inferiore del 50% rispetto ai livelli del 2019, con una perdita di oltre 65 miliardi di euro. Tra l'altro, all'inizio di giugno, moltissime imprese sono ancora chiuse.

Nonostante la revisione al rialzo del PIL, l'andamento dei consumi conferma le stime dell'ICC, con una caduta tendenziale nel primo quadrimestre del 2021 di oltre quattro punti percentuali (due in termini congiunturali).

Un'accoppiata tra prodotto crescente e consumi calanti è fenomeno raro nella storia economica degli ultimi venticinque anni. È testimonianza di una ripresa che, seppure forte e in via di consolidamento, presenta aspetti ancora di difficile interpretazione: presto dovrà, insomma, giungere il contributo dei consumi interni a migliorare le performance complessive.

Per questo occorre, anzitutto, rafforzare produttività e crescita. Secondo le previsioni del PNRR, investimenti e riforme strutturali dovrebbero portare, nel 2021, il PIL ad un livello di circa cinque punti percentuali più elevato rispetto allo scenario di base.

Il PNRR deve dunque affrontare una duplice sfida. La prima: risolvere, nel nostro Paese, nodi strutturali di lungo periodo e rilanciare un processo di crescita in affanno da almeno un ventennio. La seconda: dimostrare - mettendo a frutto, entro il 2026, oltre 220 miliardi di euro - che è giunto il tempo di una nuova e più avanzata pagina del progetto europeo. Per affrontare e vincere questa duplice sfida, serve il combinato disposto degli investimenti di qualità e delle riforme indispensabili per il migliore funzionamento del sistema-Italia. Ma serve anche lo "*sforzo collettivo*" di cui ha parlato il Governatore Visco. Lo "*sforzo corale*" delle diverse istituzioni coinvolte attraverso un "*dialogo aperto e costruttivo*" di cui ha parlato il Ministro Franco.

2. La Governance per il PNRR

Bene allora il **modello di governance "a rete"** delineato dal decreto, che garantisce un indirizzo unitario al Piano, mettendo a sistema, in una logica sinergica e inclusiva, tutti i livelli di governo interessati dalla attuazione del Piano: livello politico istituzionale (in capo alla Presidenza del Consiglio, cui compete la responsabilità di indirizzo e

valutazione politica); livello tecnico gestionale (in capo al MEF, cui compete l'attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo di spesa, oltre l'interlocuzione con la Commissione europea); livello tecnico operativo (in capo ai soggetti attuatori, cui compete la realizzazione operativa degli interventi).

Nell'ambito del suddetto sistema di governance multilivello, si apprezza, in particolare la previsione del **tavolo permanente di partenariato economico, sociale e territoriale** (art. 3) di cui occorre valorizzare il ruolo, assicurandone il coinvolgimento effettivo, continuo e strutturato, perché per l'attuazione del Piano è necessaria – come ci ricorda il Ministro Franco - una *“piena e trasversale condivisione strategica”* dello stesso.

Se il Piano deve costituire un progetto collettivo che mobilita tutte le forze sociali e produttive del Paese, occorre che al tavolo sia garantita una adeguata informazione sulla realizzazione degli interventi, quale presupposto per una partecipata condivisione, ed un costante dialogo con tutti i livelli di governo coinvolti. In tale ottica si auspica che la funzione consultiva del tavolo non si risolva in un mero modulo procedimentale, ma in una reale e rafforzata attività di “cooperazione” (art. 2, c.1, lett. i) per agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

Servono quindi **condivisione e mobilitazione**.

Condivisione e mobilitazione tanto più necessarie ove si consideri che il PNRR è uno strumento complesso che integra fondi di finanziamento diversi e strumenti di policy, Vengono coinvolte quattro tipologie di risorse: quelle derivanti dai fondi NGEU; quelle relative alle politiche di coesione del bilancio ordinario europeo per il periodo 2021-27; quelle rese disponibili dal bilancio ordinario dello Stato e quelle, infine, aggiuntive, di cui al fondo complementare per finanziare interventi che integrano e completano le strategie delineate dal Piano.

Condivisione e mobilitazione tanto più necessarie ove si tenga doverosa memoria del fatto che - in riferimento al ciclo dei fondi strutturali 2014-2020 ed alla sua dotazione di oltre 50 miliardi di euro - il nostro Paese deve ancora spendere e rendicontare oltre 29 miliardi di euro per raggiungere l'obiettivo finale fissato dalla Commissione al 2023.

Bene, inoltre, sul piano della *governance*, la scelta di **rafforzare le strutture della semplificazione normativa ed amministrativa** in linea con l'obiettivo - indicato dal PNRR - di dedicare alla semplificazione *“un'attuazione continuativa”*. Si tratta di un tema centrale, perché le politiche di semplificazione per essere efficaci, necessitano di un approccio sistematico, coordinato e continuativo, e non di interventi frammentari e

discontinui, spesso condotti in passato in maniera sconsiderata, con scarsi risultati per il sistema imprenditoriale.

3. Disposizioni in materia di transizione ecologica e procedimenti ambientali

3.1. Interpello ambientale

Si apprezza l'introduzione dell'interpello ambientale - **articolo 27** - ossia la possibilità per pubbliche amministrazioni, imprese e privati di chiedere al Ministero della transizione ecologica chiarimenti in ordine all'applicazione della normativa statale in materia ambientale. È fondamentale che le associazioni di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, in caso di dubbia interpretazione, possano formulare quesiti in una materia così delicata e ricca di tecnicismi come quella ambientale. Un quadro normativo chiaro è, infatti, il presupposto affinché le imprese operino correttamente senza incorrere in ingiuste sanzioni o difformi interpretazioni sul territorio da parte degli enti di controllo.

3.2. Accelerazione delle procedure per le fonti rinnovabili ed efficientamento energetico

Per quanto riguarda le norme relative all'energia la maggior parte ha il condivisibile obiettivo di favorire la diffusione delle rinnovabili in Italia, semplificando le procedure autorizzative relative all'installazione di nuovi impianti o alla modifica di impianti esistenti. A questo proposito troviamo uno specifico riferimento agli **interventi di *repowering***, volti ad aumentare la produttività di impianti obsoleti. Tali disposizioni si muovono nella giusta direzione in quanto mirano ad incrementare l'efficienza degli impianti di rinnovabili, minimizzando gli impatti in termini ambientali ed economici, con evidenti benefici per tutto il sistema Paese.

Positivo - ma ancora certamente non risolutivo rispetto alle questioni aperte - l'intervento di cui all'**articolo 33** del decreto in materia di **Superbonus del 110%**.

Al riguardo, bene il superamento delle difficoltà, di natura applicativa, legate alla necessità di attestare la conformità edilizia dell'immobile, attraverso la previsione che gli interventi inclusi nel Superbonus 110% - con esclusione di quelli comportanti la demolizione e ricostruzione degli edifici - costituiscano manutenzione straordinaria e siano quindi realizzabili mediante comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), senza necessità di attestazione dello stato legittimo.

Ma resta il nodo della platea dei beneficiari. L'estensione dell'agevolazione agli enti che svolgono attività sociosanitarie o assistenziali con immobili di categoria catastale B/1, B/2 e D/4, certamente apprezzabile, non può che costituire un primo passo verso la **necessaria estensione della misura alle imprese e ai professionisti.** *Gap* che deve essere prontamente colmato.

Quanto ai condomini, inoltre, la misura andrebbe estesa anche a quelli che non abbiano prevalente destinazione residenziale.

Avremmo inoltre auspicato anche un **timing più adeguato** di prosecuzione dell'intervento che, anche in considerazione della complessità degli adempimenti da porre in essere, avrebbe dovuto proseguire almeno sino a tutto il 2023.

3.3. Semplificazione per la promozione dell'economia circolare

Per quanto riguarda le semplificazioni per la promozione dell'economia circolare, bene, in particolare, l'**articolo 34** che punta a semplificare il complesso sistema di controlli sui nulla osta "**end of waste**". La revisione della normativa, in particolare, elimina l'articolata istruttoria che prevedeva la partecipazione del Ministero alla validazione degli esiti dei controlli.

In materia di rifiuti il decreto interviene poi all'**articolo 35** modificando l'attestazione di avvenuto smaltimento prevista dal Testo unico sull'ambiente (*Cfr.* D.Lgs. 152/06) e sostituendola con "*un'attestazione di avvio al recupero o smaltimento*"; una modifica necessaria per armonizzare il quadro delle definizioni a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs 116/2020. Viene corretta, inoltre, la definizione di rifiuto urbano, con l'eliminazione di ogni riferimento ai rifiuti "assimilati" e si introduce una versione rivista dell'Elenco Europeo dei Rifiuti. Misure condivisibili volte, tutte, ad allineare alle più recenti disposizioni europee il quadro normativo nazionale.

4. Disposizioni in materia di transizione digitale

La digitalizzazione della PA rappresenta un intervento fondamentale per la crescita del Paese e la competitività del sistema economico intervenendo sulla qualità dei servizi offerti dalla PA a cittadini ed imprese e sulla rapidità e semplicità con cui sarà possibile accedervi.

Siamo consapevoli del grande sforzo necessario e, pertanto, guardiamo con attenzione alle misure previste dal PNRR in termini di digitalizzazione e innovazione della PA e alla loro attuazione.

Tuttavia intervenire sul lato dell'offerta di servizi non sarà sufficiente ad accorciare le distanze tra "enti" e cittadini, imprenditori e professionisti, se non vi sarà una parallela e significativa azione per la crescita delle loro competenze digitali, e quindi della domanda di servizi digitali.

Si tratta di una necessità che, seppur prevista dall'intervento 1.7 del PNRR, volto a sviluppare competenze di base dei cittadini, riteniamo vada maggiormente articolata.

Per quanto riguarda l'analisi delle misure previste nel decreto in esame, si guarda con favore alla semplificazione delle procedure di valutazione dei progetti di ricerca e alla semplificazione dei procedimenti autorizzativi per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica, data la rilevanza che tali infrastrutture hanno per consentire la creazione di nuovi servizi e l'accesso agli stessi.

Positiva anche la valutazione delle misure per la diffusione delle comunicazioni digitali delle pubbliche amministrazioni, la semplificazione di dati pubblici e gli interventi in caso di violazione degli obblighi di transizione digitale, così come la connessa semplificazione e accelerazione negli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR. Tuttavia su quest'ultimo punto - previsto dall'**art. 53** - occorre porre attenzione al rischio che il ricorso all'affidamento diretto per l'acquisto di beni e servizi sotto soglia e la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata senza bando per gli appalti sopra soglia per assicurare rapidità negli acquisti, rispetto alle procedure ordinarie, possa risolversi, nei fatti, in una limitazione della partecipazione alle gare da parte delle imprese.

5. Disposizioni in materia di contratti pubblici

In materia di contratti pubblici il provvedimento solo in parte incide sul regime ordinario dei contratti pubblici, optando, invece, nelle more della riforma complessiva del settore degli appalti pubblici, per interventi che confermano le misure previste, in via derogatoria, ancor prima della pandemia, dal decreto "Sblocca cantieri" (decreto legge n.32 del 2019) e, a seguito dell'emergenza sanitaria, dal decreto Semplificazioni dello scorso anno (decreto legge n.76 del 2020). Si apprezza la stabilità del quadro normativo

che ne consegue, ma su alcune misure si auspica possa esservi, in sede di conversione, un intervento correttivo.

Al riguardo si evidenziano le criticità legate alla **possibilità di affidamento** dei contratti pubblici di appalto connessi al PNRR e PNC anche **sulla base del solo progetto di fattibilità tecnico economica (PFTE)**, con una estensione di fatto dell'ambito di applicazione dell'appalto integrato (art. 48, comma 5). La misura rischia di far perdere alla fase progettuale la sua necessaria centralità nella realizzazione dell'intervento, in contraddizione con gli obiettivi del PNRR che invece si prefigge un grande impegno di pianificazione strategica e progettuale.

Si auspica, inoltre, l'introduzione espressa nel codice dei contratti, e segnatamente tra i principi generali contenuti nell'articolo 30, del **principio dell'equo compenso** da parte della PA nei confronti dei professionisti aggiudicatari di appalti pubblici, in linea con quanto previsto dall'articolo 19-quaterdecies, comma 3 del decreto legge n.148 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n.172 del 2017, valorizzando il criterio della qualità della prestazione.

Sempre in materia di contratti pubblici, si segnala la necessità di risolvere le criticità legate all'attuale **sistema dei buoni pasto** (art. 144 del c.c.p.) - un mercato con un valore di circa un miliardo di euro annui - con l'eliminazione, tra i criteri di valutazione delle offerte, del criterio del ribasso sul valore facciale del buono pasto, privilegiando gli aspetti qualitativi dei servizi, l'inserimento di penali a carico delle società emittitrici per eventuali ritardi nei pagamenti agli esercenti e la possibilità per la PA di escutere pro quota la garanzia definitiva di cui agli artt. 103 e 104 del codice dei contratti a beneficio degli esercenti danneggiati.

6. Disposizioni in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno

Il decreto reca disposizioni per l'accelerazione della Strategia nazionale per le aree interne, favorendo il coordinamento e la cooperazione istituzionale. Per il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree del Paese viene prevista invece una preventiva ricognizione delle dotazioni esistenti riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, nonché la rete stradale statale, la rete stradale autostradale, ferroviaria, portuale, aeroportuale. A seguito di tale ricognizione, verranno stabiliti i criteri di priorità e le azioni per il recupero dei divari, considerando le carenze della dotazione infrastrutturale sussistenti in ciascun territorio, per poi procedere all'assegnazione ai

Ministeri competenti dei relativi finanziamenti, tenuto conto di quanto previsto dal PNRR e dal Piano Nazionale per gli investimenti ad esso complementari. Viene inoltre ampliato il ruolo dell'Agenzia per la coesione territoriale.

Il rafforzamento della PA, lo snellimento delle procedure, la semplificazione delle norme che riguardano gli investimenti rappresentano il presupposto per una realizzazione degli interventi senza ritardi nel Mezzogiorno. In questo ambito, grande importanza dovrà avere l'adozione del previsto provvedimento legislativo di riordino e semplificazione degli incentivi alle imprese, con particolare attenzione alle agevolazioni per le PMI del Mezzogiorno, che costituisce una delle riforme abilitanti del PNRR. Al fine di massimizzare l'efficacia dell'intervento di riforma, potrà essere utile il coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali nell'ambito della prevista commissione interministeriale, incaricata di predisporre lo schema di disegno di legge sulla semplificazione normativa in materia di incentivazione alle imprese.

Dal 2008 al 2018 la spesa pubblica per gli investimenti nel Mezzogiorno si è più che dimezzata, passando da 21 a circa 10 miliardi di euro. A ciò si aggiunge il fatto che l'attuale crisi ha colpito ulteriormente il Mezzogiorno, toccando settori centrali per l'area, come il turismo ed i servizi. Il PNRR, destinando al Mezzogiorno circa il 40% delle risorse territorializzabili, attesta di voler invertire questa tendenza.

Si tratta di un volume di risorse estremamente significativo, il cui impiego richiede standard di efficienza amministrativa adeguati. Per tale motivo un'allocazione efficiente delle risorse in fase di programmazione deve essere accompagnata nella fase attuativa da un processo di adeguamento degli standard amministrativi e da una diffusa semplificazione dei processi di selezione ed attuazione delle operazioni finanziate. Ciò dovrà consentire il totale utilizzo delle risorse disponibili e l'accelerazione dei processi realizzativi, in modo da favorire il recupero di produttività, il cui trend, a causa dell'emergenza sanitaria, è andato ulteriormente deteriorandosi.

Ci si attende dunque una ricaduta operativa delle misure di semplificazione, tale da assicurare tempestività ed efficacia agli interventi contenuti trasversalmente nelle sei missioni del PNRR. Interventi orientati, da un lato, ad aumentare l'attrattività dei territori a maggior rischio di spopolamento, accrescere le opportunità di lavoro e affermare il diritto a restare per le nuove generazioni, superando divari di cittadinanza rispetto ad altre aree del Paese e, dall'altro, a migliorare il posizionamento internazionale del Mezzogiorno, agendo soprattutto sull'attrattività dell'offerta culturale e del turismo.

7. Disposizioni in materia di trasporti e infrastrutture

Per quanto riguarda la realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture, le misure speciali introdotte dal decreto vanno complessivamente nella condivisibile direzione della semplificazione delle procedure e della velocizzazione delle realizzazioni.

Nelle more della necessaria e prevista riforma organica della disciplina dei contratti pubblici, il Decreto amplia opportunamente il ricorso alle deroghe, con un prevedibile effetto positivo sulla capacità di attuazione del significativo programma di interventi nel settore, previsto dal PNRR e dal Piano nazionale degli investimenti complementari.

L'auspicio, invero, è che il cantiere delle semplificazioni possa, attraverso i prossimi provvedimenti, coinvolgere pienamente anche la specifica regolazione del settore dei trasporti, che richiede alcuni correttivi, per favorire la competitività delle imprese, che operano in Italia.

Condivisibili, infine, le modifiche introdotte dall'**articolo 57** del decreto, alla disciplina delle **Zone Economiche Speciali**, sia sul fronte della *governance*, e della velocizzazione degli interventi di potenziamento infrastrutturale in esse previsti, sia sul fronte dell'incentivazione economica, con il raddoppio della soglia massima del credito di imposta per ciascun investimento effettuato dalle imprese all'interno delle ZES.