



Camera dei Deputati

XVIII Legislatura

V Commissione (Bilancio, Tesoro e Programmazione)

X Commissione (Attività Produttive, Commercio e Turismo)

XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)

**Integrazioni risposte a domande Onn.li nel corso
dell’Audizione informale nell’ambito della Proposta di**

Piano Nazionale Ripresa e Resilienza

(Doc. XXVII, n. 18)

Roma, 1 febbraio 2021

Integrazioni alle Risposte alle domande poste nel corso dell'Audizione su PNNR del 29 gennaio 2021

ITS – On.le Serse Soverini (PD)

Domanda – Nel Recovery Plan ci sono 1,5 mld. per ITS e 500 mln. per le lauree professionalizzanti. Dato che il tema non è la dimensione delle imprese perché le imprese crescono a seconda della dimensione che hanno – ci sono ottime imprese con 10 dipendenti che fanno produzione di alta qualità e lavorano molto bene. La Raccomandazione presente nel Piano rispetto alla dimensione di impresa non è obbligatoria: ad esempio, l'ecobonus è un'opportunità ma anche una condizione sfidante per le piccole imprese edili perché necessita di competenze diverse da prima, modo di lavorare diverso, si apre un mercato nuovo. Quindi in questo caso il tema non è solo quello della dimensione aziendale ma anche quello delle competenze. Sugli ITS le statistiche di fabbisogno di professionalità, cioè quanti ragazzi devono uscire all'anno finora si basano su dati Unioncamere mentre è convinto che la partecipazione delle micro e piccole imprese può essere decisiva, importante per stimare la crescita dimensionale degli ITS, per riuscire a portare diplomati ITS all'interno delle piccole e medie imprese che, come noto, crescono per capacità professionale, per innovazione incrementale. E' fondamentale che vengano fatte delle stime da parte delle piccole e medie imprese in modo che si possa fare una copertura nazionale su una domanda così importante e decisiva per aumentare la produttività del lavoro nelle piccole e medie imprese.

Risposta - Partendo dagli ultimi dati forniti dal Rapporto di Monitoraggio 2020 di INDIRE emerge che il 43,1% (1.013 su 2.349) dei partner soci delle Fondazioni ITS sono imprese e associazioni di imprese.

Le imprese partner degli 84 ITS sono prevalentemente imprese tra i 10 – 49 (29,1%) e i 50 – 249 (30,1%) addetti.

Il ruolo delle imprese è quindi centrale nei percorsi ITS, il coinvolgimento inizia già nella fase della progettazione e accompagna la Fondazione ITS in tutto il processo di realizzazione del percorso. Questa partecipazione attiva consente di rispondere in modo efficace alle esigenze del sistema produttivo contemporaneo.

Le imprese coinvolte nelle attività di stage sono state 3.328 (90,6%), su un totale di 3.672 sedi di stage. Rispetto alla classe di addetti, le imprese sedi di stage sono prevalentemente di piccole e medie dimensioni: il 41,1% si colloca nella classe di addetti 1 – 9, il 31,5% nella classe 10 – 49, il 19,7% nella classe 50 – 249, il 3,7% nella classe 250 – 499 e il 4,1% nella classe 500 e oltre.

Gli occupati che hanno trovato lavoro nell'impresa sede di stage sono il 45,9% del totale delle imprese inserite, il 14,0% sono invece gli occupati nelle imprese partner della Fondazione ITS.

Si tratta di dati molto incoraggianti.

Concorrenza – On.le Luca Squeri (Forza Italia)

Domanda – Nel PNRR su 200 pagine viene citata 3 volte e ritiene sia l'occasione per tornare sull'argomento dopo le riforme del 98 e le liberalizzazioni successive e la Bolkestein europea. Ritenete che questa sia un'occasione da sfruttare per un tema così importante per il mondo del terziario in generale e del commercio in particolare?

Risposta - Generalmente si approccia al tema della concorrenza partendo dal presupposto di quanto sia opportuno liberalizzare o meno, quanto invece contribuire alla definizione delle priorità dell'agenda delle liberalizzazioni e, se possibile, giungere all'individuazione condivisa con tutti gli stakeholders delle tappe del percorso da intraprendere. Ciò in quanto l'esperienza sin qui condotta mostra che l'azione di apertura dei mercati, se non presta attenzione al diverso grado di capacità di resistenza dei soggetti coinvolti rischia di produrre degli effetti sperequativi anziché redistributivi sulla collettività dei benefici attesi da una maggiore concorrenza.

In altri termini, se le liberalizzazioni non sono condotte con coerenza, equilibrio ed attenzione agli effetti prodotti, rischiano di determinare, in alcuni settori una perdita secca ed immediata di valore (e, se vogliamo, di rendita), mentre in altri settori, più forti e dotati di un maggiore potere di resistenza al cambiamento, un maggior grado di protezione, con la possibilità di ammortizzare gli effetti degli interventi di apertura dei mercati, re-distribuendo la perdita di valore ed i minori introiti sulla massa indifferenziata di consumatori e utenti.

Pertanto, su questo aspetto, riteniamo fondamentale la condivisione degli obiettivi e del percorso con tutti i settori economici coinvolti, al fine di intervenire con una attenzione maggiore al bilanciamento e controllo degli effetti di breve e lungo periodo dei processi di apertura dei mercati, nonché all'accompagnamento dei soggetti coinvolti (soprattutto i soggetti deboli e marginali) verso forme di riqualificazione e ammodernamento dell'impresa o, per gli operatori marginali, un processo di selezione e uscita morbida dal mercato.

Declinazione specifica per micro e piccole imprese della progettualità del PNRR – On.le Sara Moretto (Italia Viva)

Domanda – Nel Piano non c'è una specifica distinzione per gli interventi dedicati alle micro e piccole imprese. Secondo voi il Piano, anche alla luce della fase nella quale ci troviamo (c'è un Piano ufficialmente depositato ed al di là degli auspici espressi dobbiamo cercare di intervenire per un'eventuale ultima modifica), deve essere modificato per introdurre anche questo tipo di visione di politiche di sostegno alle imprese dedicando alcune misure specifiche per le imprese più piccole.

Risposta - L'attenzione sulle micro e piccole imprese da parte del PNRR non dovrebbe essere una "riserva di attenzione", ma un orientamento vocazionale di tutto il Piano con riferimento a tutte le misure pensate per il sostegno alle imprese ed il loro recupero competitivo. Non bisognerebbe mai dimenticare che l'attenzione alle mPMI deve essere un atteggiamento culturale in grado di declinare e rendere praticabile il principio "Think Small First". In tal senso si ritiene che tutte le misure del Piano debbano essere orientate a consentire alle imprese, indipendentemente dalla dimensione, di cogliere le opportunità derivanti dagli investimenti a partire da quelli green e digitali.

Accesso al credito - On.le Sara Moretto (Italia Viva)

Domanda – Rispetto al tema del credito, quando terminerà il periodo di epidemia e termineranno gli interventi di garanzia pubblica del credito ci troveremo di fronte ad un mercato del credito e delle garanzie che deve essere attrezzato per sostenere il cambio di passo. Chiede se nel Piano ci sono i presupposti affinché ci sia un mercato del credito maturo ed in grado di superare anche questa fase di garanzie pubbliche e se si intravedono degli spazi di strumenti nuovi a disposizione delle micro e piccole imprese.

Risposta - A nostro avviso, un fronte prioritario di intervento è prevedere, come già esiste in altri Paesi europei ed extraeuropei, la costituzione di un intermediario bancario dedicato alle mPMI, con la missione dedicata di garantire l'erogazione di finanziamenti (anche in conto capitale) al sistema delle micro e piccole imprese.

Un secondo tema è quello di facilitare l'impiego di strumenti di finanza territoriale (es. bond di territorio, orientati alle mPMI a condizioni normative e di costo accessibili), che permetta di raccogliere risparmio in un dato territorio (tramite la sottoscrizione dei bond o la partecipazione a un fondo di investimento) e di reinvestirlo all'interno dello stesso territorio sotto forma di finanziamenti all'impresa o di contributo alla sua patrimonializzazione quale valido canale di finanziamento alternativo al credito bancario.

Un terzo tema è quello di ricostituire la "finanza di territorio" raccogliendo l'eredità dalle banche di territorio, che hanno sempre più problemi ad operare con le loro logiche mutualistiche nel momento in cui queste vengono assimilate dalle norme di vigilanza agli altri istituti di credito, cercando di ridefinire e potenziare il ruolo dei Confidi, come si è fatto, ad esempio e in via specifica, con il recente intervento nella legge di bilancio a proposito della legge sulla prevenzione dell'usura.

Tutela del made in Italy e difesa dalla disintermediazione – On.le Antonio Zennaro (Lega)

Domanda – Viene confermato che il 2020 è stato un anno disastroso per tantissime attività ed i dati lo confermano con i cali di fatturato e di quote di mercato per tantissimi artigiani e commercianti che subiscono la concorrenza, anche sotto il profilo fiscale dei giganti del web. Chiede cosa si pensa sia sul tema di perequazione fiscale sia sulla creazione delle condizioni di mercato concorrenziali in maniera tale che anche i piccoli possano essere concorrenti anche con i grossi giganti del web che riescono non solo ad avere incentivi fiscali nei loro Paesi ma anche una tecnologia maggiore.

Inoltre chiede – data la mancanza nel documento di un focus specifico sul made in Italy, sulle eccellenze delle produzioni in Italia ed in assenza di un'analisi di impatto – come si riesca a produrre un progetto di rilancio del Made in Italy e renderlo in un mondo sempre più concorrenziale con gli altri Paesi sia sotto il profilo europeo ma anche nel rapporto con il gigante di questo post-Covid che è la Cina.

Risposta - Il tema della valorizzazione del made in Italy è un tema assolutamente centrale dell'orientamento che deve essere dato alla progettualità che emergerà dal PNRR, con la consapevolezza che, sul fronte delle azioni di accompagnamento del processo attuativo del Piano, resta il tema della necessità di sostenere l'introduzione, nel diritto europeo, di norme che consentano di valorizzare i prodotti presso il consumatore mediante l'indicazione di origine per tutti i prodotti fabbricati sia in area UE sia per quelli extra UE, al fine di aumentare il livello di informazione e consapevolezza della loro provenienza, quale presupposto per l'adozione di misure di valorizzazione dell'origine dei prodotti e della loro tracciabilità.

Sul fronte delle riforme, in funzione della tutela della concorrenza, deve essere affrontata in modo deciso la problematica della regolamentazione delle piattaforme di intermediazione evitando che la posizione dominante riduca le mPI a subfornitori dei grossi player del mercato digitale sottraendo valore alla filiera.

Riequilibrio territoriale e valorizzazione delle mPMI nel Mezzogiorno – On.le Flora Frate (Misto- Azione - + Europa – Radicali italiani)

Domanda – Ribadisce l'importanza della governance ed in tale contesto i rapporti con le Parti Sociali devono essere centrali, strutturali e non episodici. Ciò perché è importante costruire la fattibilità del Piano. La valutazione di Azione del Piano è severa sia perché ci sono troppi macro-obiettivi ma anche perché non vengono calati nella fattibilità e quindi non ci si sofferma su come si voglia realmente realizzare il Piano e mancano interventi per quanto riguarda la valutazione, il monitoraggio, l'analisi di impatto. A fronte di ciò come effettivamente si possa intervenire, per quanto riguarda le piccole imprese, in particolar modo per rilanciare la produttività al Sud, per quanto riguarda soprattutto l'artigianato, a fronte soprattutto delle trasformazioni tecnologiche e digitali. A ciò si aggiunga una richiesta di focus sull'occupazione femminile.

Risposta - Confartigianato ritiene indispensabile che riescano ad emergere le capacità imprenditoriali diffuse e tutta la ricchezza del territorio, sostenute da una adeguata politica per lo sviluppo, assicurando il sostegno ai singoli settori economici anche attraverso la ricerca di un effettivo e reale coinvolgimento dell'intera comunità. E' necessario, infatti, rilanciare non soltanto i comparti industriali considerati *core*, ma anche tutte le attività capaci di rimettere in moto, in modo non episodico o occasionale ma permanente, la crescita.

Soprattutto nel Mezzogiorno è necessario porre massima attenzione alla cura del territorio e ritrovare i punti di forza di una endogena "biodiversità" del sistema mettendo in campo azioni finalizzate a ripopolare i tanti borghi e i piccoli centri garantendo adeguate infrastrutture e accompagnando la ristrutturazione dell'esistente con specifici interventi di sostegno legati alla ristrutturazione edilizia degli immobili.

Di fronte ad una situazione di scambi sempre più consistenti tra sistemi "a rete", il Mezzogiorno deve poter finalmente colmare il gap con il resto del Paese intervenendo certamente nella realizzazione delle infrastrutture fondamentali per lo sviluppo, ma anche con interventi in grado di

colmare il rapporto tra dorsali e prossimità, attraverso l'innervatura periferica delle infrastrutture e il completamento e il rafforzamento delle dotazioni già esistenti.

Soprattutto per lo sviluppo del Sud è necessario riconoscere la giusta centralità al sistema di impresa diffuso e di mPMI. Favorire l'inclusione delle mPMI nell'ambito delle misure che verranno adottate nell'ambito del PNRR e nella fase di programmazione dei fondi di coesione significa porre attenzione alla definizione di progetti e bandi improntati alla «accessibilità» delle imprese, soprattutto micro e piccole, senza porre limiti o barriere alla partecipazione delle PMI e dimensionando i bandi in modo aggredibile e sostenibile, mantenendo un mix di intervento composto da fondo perduto e altri strumenti agevolativi.

Vanno, infine, ripensati i temi dello sviluppo turistico, non soltanto in chiave di maggiore presenza di visitatori, ma anche per generare condizioni di attrazione permanente legate alle produzioni tipiche locali, alla capacità del tessuto di impresa diffusa di essere “porta del territorio” e valorizzazione delle risorse paesaggistiche e naturali, del patrimonio storico e culturale e della enogastronomia, della cultura e della tradizione locali.

Per quello che riguarda l'occupazione femminile – una delle 3 priorità fondamentali del Piano – è necessario che venga colta l'opportunità, non più procrastinabile, di un incremento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, una partecipazione tanto più necessaria se si pensa che la crisi ha determinato un ulteriore decremento delle donne occupate. A fronte di una delle Raccomandazioni dell'Unione Europea - “sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza e all'infanzia a lungo termine di qualità” – in Italia abbiamo una partecipazione delle donne al mercato del lavoro inferiore al 50% (ultimo dato ISTAT fa riferimento al 48,4% per il secondo trimestre del 2020) a fronte di una media europea del 61,7. Un tasso di occupazione femminile che nel Mezzogiorno è del solo 32,2% a fronte del 59,7% del Nord del Paese. Una delle cause della scarsa occupazione femminile è data dalla difficile conciliazione vita-lavoro in Italia, rappresentata dalla carenza dei servizi per l'infanzia rispetto alla media dell'Unione europea, con un marcato ritardo dei comuni del Mezzogiorno. Relativamente alle misure da adottare – presenti nei titoli del PNRR ma che necessiteranno di un'implementazione tempestiva – si evidenziano sia le politiche di conciliazione vita-lavoro, senza distinzione tra imprenditrici e lavoratrici dipendenti, tanto più necessarie al Sud dove il 20% delle donne con un figlio non ha mai lavorato (a fronte della media UE del 3,7% e di quella italiana dell'11,1%), sia misure per l'empowerment femminile e la promozione dell'imprenditorialità (sia attraverso incentivi alla creazione di imprese femminili che misure tese a rafforzare la competitività e l'accesso al credito di quelle già esistenti, come ad esempio previsto con il Fondo a sostegno per l'impresa femminile della Legge di Bilancio per il 2021 le cui risorse, auspicabilmente, dovranno essere sensibilmente incrementate dal PNRR).

Appalti – On.le Riccardo Zucconi (Fdl)

Domanda – Si ritiene che una revisione del Codice degli Appalti - ed ancora più marcatamente un annullamento delle normative previste dalla legge cd. “Spazzacorrotti” ed anche un periodo emergenziale in cui vengano modificate le regole che costituiscono l'impatto della giustizia amministrativa per la realizzazione di infrastrutture - sia assolutamente necessaria e che debba

accompagnare il Recovery Plan cercando di eliminare tutte quelle pastoie burocratiche che stanno immobilizzando la realizzazione di piccole, medie e grandi opere in Italia?

Risposta - Per realizzare un appalto pubblico infrastrutturale in Italia servono 7 mesi in più rispetto alla media europea. A rallentare i lavori sono i numerosi passaggi burocratici che incidono per il 54,3% sui tempi complessivi per completare le opere. A denunciare l'ombra pesante della burocrazia sull'attuazione dei progetti del Recovery Plan è Confartigianato che ha rilevato l'impatto degli adempimenti amministrativi sulla competitività del nostro Paese.

La burocrazia è la nemica dei nostri imprenditori. Una delle grandi sfide da vincere con il Recovery Plan consiste proprio nel semplificare e snellire la mole di costosi e inutili adempimenti che pesano sulle aziende e sul Paese e nel rendere la macchina amministrativa capace di scaricare a terra il potenziale del Piano con una efficace programmazione e gestione delle sue misure.

In particolare, per quanto riguarda le infrastrutture materiali, Confartigianato ha calcolato che in Italia occorrono in media 815 giorni, circa 2 anni e 3 mesi, per completare l'iter di un appalto pubblico tipo come la riasfaltatura di 20 km di una strada a doppia corsia, senza lavori accessori né successivi all'esecuzione.

Una durata, che va dalla pubblicità del bando di gara al termine dei lavori e comprende il pagamento dell'impresa appaltatrice, che supera di 7 mesi i 605 giorni rilevati in media nell'Ue a 27 e colloca il nostro Paese al penultimo posto nell'Unione europea. Ci supera soltanto la Grecia dove il ciclo di vita dell'appalto è di 1.120 giorni.

Secondo la rilevazione di Confartigianato, il 54,3% del tempo necessario per completare l'opera pubblica in Italia è assorbito dai cosiddetti tempi di attraversamento, calcolati tra la fine di una fase e l'avvio della successiva, che non sono utilizzati per realizzare l'opera, ma vengono impegnati da procedimenti burocratici ed autorizzativi.

La lentezza della nostra burocrazia pesa direttamente anche sulle tasche delle imprese che realizzano l'appalto: in Italia, infatti, devono aspettare in media 90 giorni per essere pagate dall'Ente pubblico appaltante, vale a dire il doppio rispetto ai 46 giorni della media Ue e tre volte in più del limite massimo di 30 giorni imposto dalla legge sui tempi di pagamento.

La durata della realizzazione delle opere pubbliche è soltanto uno degli ambiti in cui la burocrazia rallenta e blocca la competitività italiana. Il nostro Paese è al 23° posto tra i 27 Paesi dell'Unione europea per l'eccesso di complicazioni amministrative e al 58° posto tra 190 Paesi nel mondo per la facilità di fare impresa.

In ragione di quanto sopra, di seguito le principali istanze di Confartigianato.

E' necessario che il sistema degli appalti assuma il principio di massima inclusione delle micro e piccole imprese, attraverso alcune scelte strategiche, prima fra tutte la valorizzazione delle imprese di prossimità e la declinazione del "chilometro 0" così come indicato dal legislatore europeo e nazionale.

Nel Decreto Semplificazioni (D.L. n.76/2020) è stato opportunamente inserito il principio della “dislocazione territoriale” nelle procedure sotto soglia che andrebbe meglio esplicitato e stabilizzato. In proposito si segnala che proprio le principali stazioni appaltanti individuano nella prossimità un valore aggiunto tanto che la Conferenza delle Regioni suggerisce “per i contratti aventi un valore non rilevante rispetto alla soglia di interesse comunitario, per i quali, tenuto conto della natura dell’appalto (es. lavori, servizi di manutenzione, e altri servizi in cui assumono rilevanza i costi organizzativi legati allo spostamento e alla distanza territoriale), la distanza dal luogo di esecuzione inciderebbe sulle spese generali in modo significativo, la distanza della sede legale o operativa dell’impresa assume una rilevanza essenziale sulla valorizzazione della “filiera corta” in osservanza ai principi di cui all’art. 18 della Direttiva 24/2014, relativamente all’integrazione degli aspetti ambientali negli appalti.”.

Per favorire poi l’accesso delle MPI alle gare, le stazioni appaltanti dovrebbero suddividere gli appalti in lotti funzionali e prestazionali in modo tale che l’entità dei singoli appalti corrisponda meglio alla capacità di aggiudicazione delle stesse.

Occorre revisionare, in termini semplificativi e per alleggerirne i costi a carico delle MPI, il sistema di qualificazione degli operatori economici che operano nel settore dei lavori pubblici e, contemporaneamente, abrogare il comma 12, art.84 del codice che introduce la sperimentazione di un sistema di qualificazione alternativo alle SOA. In attesa di compiere una revisione organica di tutto il sistema di qualificazione, proprio a partire dalla qualificazione delle stazioni appaltanti, ritiene fondamentale “congelare” ogni possibile sperimentazione che potrebbe rappresentare un danno per il già fragile sistema di impresa.

Analogamente è necessario abrogare la previsione di definizione di un “rating di impresa” che si è rivelato un esercizio di difficile realizzazione anche a causa della mancata attuazione del codice, in particolare della norma che prevede la qualificazione delle Stazioni Appaltanti, che potrebbe penalizzare (e non valorizzare) gli operatori economici. Confartigianato Imprese in merito allo stesso tema ha sempre proposto un sistema di “rating bilaterale”, in una piena logica di trasparenza, che possa contemporaneamente mettere in luce la performance della stessa stazione appaltante e dell’operatore economico.

Necessaria poi una revisione normativa al codice negli articoli 23, comma 16 e articolo 97, comma 5 lettera D tesa a “imporre” al Ministero del lavoro e delle politiche sociali la pubblicazione delle tabelle del costo del lavoro elaborate sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva di tutte le organizzazioni sindacali e, segnatamente per quanto più ci interessa, di quelli del comparto artigiano, sempre nel consueto e pacifico principio della maggiore rappresentatività comparata dei contratti (al momento vi sono solo quelle dell’industria).

Per il subappalto è necessario eliminare definitivamente la terna dei subappaltatori, semplificare le procedure di controllo e valorizzare gli strumenti già esistenti (richiesta abrogazione comma 16 dell’art. 105), favorire il pagamento diretto dei subappaltatori e attuare il comma 22 che prevede il riconoscimento dei lavori a chi ha eseguito effettivamente i lavori.

Sempre in termini semplificatori, è pure importante:

- riportare alla facoltatività della stazione appaltante l'introduzione delle clausole sociali negli appalti,
- Eliminazione della pubblicazione dei bandi sui giornali con costo a carico dell'appaltatore (RIF. Art. 73, comma 4 in cui è necessario eliminare le parole "anche con l'utilizzo della stampa quotidiana maggiormente diffusa nell'area interessata"). Ci permettiamo di evidenziare che tale scelta risulta inopportuna per le imprese. Il ritorno della pubblicità sulla stampa rappresenta, infatti, esclusivamente un onere per le imprese, e nega altresì le indicazioni delle direttive comunitarie. Il provvedimento è inoltre anacronistico visto che la pubblicità di bandi e avvisi sui quotidiani era stata faticosamente abrogata dal 1 gennaio 2016 (rif. art. 26, comma 1, del D.L. 66/2014 termine poi prorogato al 01/01/2017 con il D.L. 30 dicembre 2015, n. 210 e successivamente reso cogente con la modifica al codice dei contratti).

Infine, andrebbe attuata la previsione che istituiva una Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, prevedendo di estendere la partecipazione a tale fondamentale strumento consultivo anche ai rappresentanti delle micro e piccole imprese.