



CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONI RIUNITE
I Affari Costituzionali e VIII Ambiente

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

**Audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 3146 di
conversione del decreto-legge n. 77 del 2021**

Recante *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime
misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione
e snellimento delle procedure

Roma, 15 giugno 2021

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

Vi ringraziamo per l'opportunità offertaci di dare il nostro contributo nell'individuazione dei possibili interventi migliorativi da considerare in sede di conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77.

Il DL, in vigore dal 1° giugno 2021, costituisce il primo provvedimento di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e della strategia riformatrice in esso delineata. Definisce il sistema di *governance* del Piano e introduce una serie di misure per il rafforzamento della capacità amministrativa e l'accelerazione degli investimenti *green* e *digital*, nonché altre misure in materia di contratti pubblici.

Una sorta di libretto d'istruzioni, senza volere in alcun modo banalizzare l'importanza del provvedimento, con l'obiettivo di delineare percorsi chiari e relative responsabilità.

Di fatto un manuale operativo al quale dovranno guardare con attenzione Ministeri, Pubbliche Amministrazioni, Associazioni di categoria e le stesse imprese.

Il DL complessivamente, si caratterizza per:

- un nuovo approccio istituzionale e gestionale, per unire visione e concretezza, obiettivi e capacità realizzative evitando di mettere a repentaglio non solo i finanziamenti europei, ma anche l'apporto addizionale alla crescita prevista nel PNRR. Fondamentale il fattore tempo per garantire rapida esecuzione agli interventi e all'agenda di riforme previsti dal Piano, assicurando il coinvolgimento effettivo dei rappresentanti del sistema imprenditoriale;
- Realizzazione di sistemi di orientamento, coordinamento e monitoraggio dell'implementazione del Piano.
- Avviamento di una vera e propria strategia semplificatoria ambiziosa, che incida in maniera profonda e concreta sui nodi dell'azione pubblica e delinea un quadro di regole semplici e stabili accelerando le procedure amministrative, eliminando gli adempimenti superflui, rafforzando la capacità amministrativa.

GOVERNANCE

Per quanto riguarda la **governance** vera e propria, il decreto-legge delinea un sistema "a rete", articolato su tre livelli principali:

1. una "filiera" istituzionale che ruota intorno la Presidenza del Consiglio dei Ministri, composta da: la Cabina di regia, la Segreteria tecnica, il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e l'Ufficio per la semplificazione;

2. il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e le strutture ivi previste per il monitoraggio, la rendicontazione, l'audit e la valutazione: in particolare, presso il Dipartimento della Ragioneria Generale è istituito il "Servizio centrale per il PNRR", con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, un altro ufficio dirigenziale con funzioni di

audit del PNRR e una Unità di missione (già istituita con la legge n. 178/2020) che provvede alla predisposizione e attuazione del programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR;

3. Un sistema di attuazione, con un ruolo di coordinamento dei Ministeri. Questi ultimi, in particolare, possono essere soggetti attuatori, e in quel caso hanno piena responsabilità dell'attuazione, oppure possono non esserlo e svolgere funzioni di coordinamento, ausilio e poteri sostitutivi rispetto agli enti territoriali.

LE LEVE TRASVERSALI

Accanto a questi tre livelli principali ci sono due "leve" trasversali:

- i poteri sostitutivi;
- i meccanismi di superamento del dissenso.

In riferimento ai **poteri sostitutivi**, si prevede che in caso di mancato rispetto da parte di un Ente titolare degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, il Presidente del Consiglio, può arrivare, sotto determinate condizioni, fino alla nomina di uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione ai progetti.

In riferimento, invece, ai **meccanismi di superamento del dissenso**, si stabilisce che la Segreteria tecnica, possa arrivare a proporre al Presidente del Consiglio di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni.

Ad una prima lettura del provvedimento, ci appare apprezzabile la concentrazione del fulcro della governance del PNRR presso la Presidenza del Consiglio, sia con rilevanti funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento sull'attuazione degli interventi, sia con l'essere l'unico punto di riferimento della Cabina di regia a livello politico. Inoltre, il DL affida al Presidente del Consiglio un ruolo centrale per quanto concerne il superamento di inerzie e dissensi, con l'obiettivo di assicurare "reazioni" politiche omogenee a eventuali situazioni di stallo che possano compromettere l'attuazione del Piano.

Positivi anche i raccordi previsti tra l'organo di partenariato economico e sociale del PNRR (Tavolo permanente), cui partecipano le associazioni di categoria maggiormente rappresentative delle imprese, e la Cabina di regia e il Servizio centrale per il PNRR.

Per quanto riguarda, però le procedure attuative appaiono molto, forse troppo parcellizzati i livelli di responsabilità, col rischio di non poter incidere o esprimersi sulle realizzazioni degli interventi

Interpello ambientale

L'art. 27 prevede che le Associazioni di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e quelle presenti in almeno cinque regioni o province autonome possono inoltrare al Ministero della transizione ecologica istanze di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia ambientale.

Si ritiene, pur condividendo quanto stabilito dal comma 3, che sia comunque necessario prevedere un termine entro il quale il Ministero della transizione ecologica dia una risposta. Necessario anche garantire, nella fase istruttoria degli interpelli, una consultazione delle Associazioni di categoria.

Soprintendenza speciale per il PNRR

Si evidenzia come alcune attività esercitate da categorie imprenditoriali, specie nel settore del turismo (si fa riferimento alle attività di villaggi turistici e campeggi ed a quelle del commercio su aree pubbliche e dei pubblici esercizi) abbiano implicazioni relative all'uso del suolo pubblico con riferimento alle competenze delle Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio, sovraordinate alle competenze dei Comuni, tanto da comportare spesso problematiche che rendono particolarmente "accidentate" le predette attività, fino ad impedirne, in tutto o in parte lo svolgimento.

Si ritiene opportuno, nell'istituzione della Soprintendenza speciale, prestare una particolare attenzione alle già menzionate problematiche, prevedendo un coordinamento di quelle funzioni che, pur nel positivo intendimento di voler semplificare le procedure, rischierebbero poi di complicare l'esercizio delle attività economiche sul territorio.

Modifiche alla disciplina del silenzio-assenso

Si accoglie positivamente la previsione di cui all'art. 62 nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale a provvedimento di accoglimento, l'amministrazione è tenuta, su richiesta del privato, a rilasciare, in via telematica, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda. Decorso poi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi dell'art. 47 del DPR n. 445/2000. Si tratta di una disposizione che conferisce maggiori certezze alle istanze delle imprese.

Pari opportunità e assunzione giovani nei contratti pubblici.

Il nuovo decreto Semplificazioni dispone che le stazioni appaltanti inseriscano nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, specifiche clausole dirette all'inserimento, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, la parità di genere e l'assunzione di giovani, con età inferiore a trentasei anni. Al momento le nuove disposizioni si applicano solo nelle procedure che utilizzano gli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dai regolamenti comunitari.

Gli obblighi introducono importanti e condivisibili elementi che potrebbero però risultare di difficile realizzazione. Per gli adempimenti scattano poi condizioni sanzionatorie rilevanti.

PNRR E RIPRESA ECONOMICA

Il progressivo completamento della campagna vaccinale offre concrete possibilità di ripartenza all'economia italiana.

Dopo un lungo periodo di drammatica incertezza, per l'economia del Paese, la piena attuazione del PNRR assume priorità assoluta. Il superamento della recessione pandemica richiede infatti di stabilizzare gli andamenti congiunturali, ma ancor più di creare le condizioni per un permanente innalzamento del potenziale di crescita del nostro paese.

Solo questo passaggio consentirà, tra l'altro, di rendere sostenibile l'ingente aumento del debito pubblico, ma anche l'ingente debito accumulato dalle imprese (81 MD verso le banche e 15MD verso

il Fisco) e di mettere in sicurezza la nostra economia nel momento in cui si dovesse tornare alle ordinarie regole fiscali europee.

Obiettivi che, appunto, potranno essere raggiunti solo nel caso di piena attuazione del PNRR e del percorso di riforme ad esso associato.

I tempi stretti imposti dall'Europa per la realizzazione di un numero molto elevato di progetti di investimento mal si sarebbero infatti conciliati con criteri di governance che avessero trasferito l'intera responsabilità di spesa su soggetti decentrati.

Opportuno è, al riguardo, che gli organi di governo del Piano intervengano tempestivamente laddove si dovessero palesare inefficienze e ritardi nelle scelte compiute a livello locale.

Si auspica inoltre che, così come è stata strutturata, la governance del Piano possa stimolare una opportuna concorrenza sulla qualità progettuale, non necessariamente garantita, invece, da forme di ripartizione ex-ante delle risorse.

A tal riguardo, Confesercenti garantirà il proprio impegno nel Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, che il Decreto ha opportunamente costituito.

Dal lato delle semplificazioni, in ripetute occasioni la nostra Associazione ha sottolineato i costi imposti al sistema economico dall'eccesso di carico burocratico che grava su cittadini e imprese. Ogni passo in direzione di un allentamento di questo vero e proprio nodo allo sviluppo è quindi benvenuto.

Il Decreto introduce una serie di interventi su materie prevalentemente associate alla realizzazione degli investimenti pubblici, con il condivisibile obiettivo di riavvicinare i tempi di completamento delle opere pubbliche allo standard dei paesi più avanzati.

L'azione semplificatrice deve essere ulteriormente estesa all'intero ventaglio delle attività economiche, riducendo, uniformando e razionalizzando la mole di adempimenti richiesti alle imprese.

Da questo punto di vista, Confesercenti ritiene importante che al Decreto semplificazioni si associ la riforma della Pubblica Amministrazione, destinataria di un altro provvedimento governativo. Il completamento del disegno riformatore richiede ora che analoghe misure di semplificazione siano prossimamente adottate nel campo fiscale, consentendo alle imprese di svolgere la propria attività in un quadro di certezze e di rinnovato rapporto con l'Amministrazione pubblica.

DALLE REGOLE ALLA REALIZZAZIONE

Definito l'assetto regolamentare si dovrà porre massima attenzione alla fase realizzativa, accelerando tutti quei processi che favoriscano prima la tenuta e poi la ripresa di importanti filiere settoriali che, durante la pandemia, hanno visto ridurre fortemente il proprio peso economico.