



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

Camera dei deputati

1^a Commissione Affari costituzionali

AC 3146

Conversione in legge del decreto 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

Audizione CNA

15 giugno 2021

Sommario

1. PREMESSA.....	1
2. GOVERNANCE PER IL PNRR	1
3. TRANSIZIONE ECOLOGICA.....	2
4. EFFICIENTAMENTO ENERGETICO.....	7
5. PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	8
6. TRANSIZIONE DIGITALE	9
7. CONTRATTI PUBBLICI.....	11
8. SEMPLIFICAZIONI IN MATERIA DI INVESTIMENTI E INTERVENTI NEL MEZZOGIORNO.....	14

1. PREMESSA

Il decreto legge oggetto di conversione, in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, contiene significative misure in ordine: alla *governance* del PNRR, alle semplificazioni concernenti le autorizzazioni ambientali, all'efficientamento energetico, alla transizione digitale e agli appalti pubblici.

Un provvedimento che presenta interventi complessi ed eterogenei, volti a rendere più agile, snella e veloce la macchina pubblica. Requisiti essenziali per una gestione proficua degli investimenti contenuti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Semplificazioni necessarie a razionalizzare le competenze che vedono coinvolte diverse istituzioni e livelli di governo, ad eliminare alcune verifiche e ridurre i tempi dei procedimenti autorizzativi, a facilitare la raccolta dei dati e consentire l'esercizio del potere sostitutivo in caso di inerzia da parte dell'amministrazione competente.

Interventi, questi ultimi, che dimostrano come il vigente sistema ecceda in farraginosità, a tal punto da rendere quasi impossibile realizzare investimenti in tempi congrui. Una situazione al limite del paradosso, per cui l'Italia è un Paese dove la normalità va recuperata con interventi legislativi straordinari.

2. GOVERNANCE PER IL PNRR

In tema di *governance* del PNRR non intendiamo esprimere giudizi in merito alla istituzione degli organi deputati ad affiancare le attuali strutture, ma osserviamo come la gestione di circa 40 miliardi di investimenti pubblici aggiuntivi, per ognuno dei prossimi cinque anni, richieda la riorganizzazione e il rafforzamento delle istituzioni, anche con l'acquisizione di profili che apportino competenze, allo stato delle cose assenti nell'amministrazione pubblica.

Una riflessione, invece, intendiamo svolgerla con riferimento al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, che vedrà la partecipazione, *inter alios*, di rappresentanti delle categorie produttive e sociali scelti e individuati secondo il criterio della maggiore rappresentatività.

CNA evidenzia non poche perplessità in merito all'adozione del principio sopra richiamato ai fini della corretta "selezione" dei soggetti coinvolti. Risulta ormai consolidato, infatti, l'utilizzo da parte del legislatore del criterio delle **"associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"**, che consente un appropriato coinvolgimento delle

principali associazioni di carattere nazionale, in ottemperanza del principio del pluralismo della rappresentanza.

3. TRANSIZIONE ECOLOGICA

Una sezione importante del Decreto Semplificazioni è dedicata al tema della **transizione ecologica**, con l'obiettivo prioritario di sburocratizzare la materia ed accelerare la realizzazione dei progetti del PNRR.

In effetti il Piano riserva forte attenzione, con riferimento in particolare alle **riforme**, al tema della **semplificazione ambientale**. Si tratta di un ambito su cui si sente da tempo la necessità di un intervento profondo, nonostante i molteplici tentativi in tal senso avvenuti ciclicamente negli ultimi anni (anche, di recente, con il DL 76/2020).

Del resto, è noto come la materia ambientale presenti profonde complessità, che ricadono pesantemente sulle imprese. Si sono stratificate negli anni procedure amministrative e burocratiche estremamente onerose, secondo un'errata visione che vede la tutela dell'ambiente soltanto attraverso un carico abnorme di regole e adempimenti.

A ciò si aggiunge una gestione dei tempi delle procedure, da parte delle Autorità competenti, assolutamente incompatibili con le esigenze dell'attività di impresa, con procedimenti autorizzativi che in media esibiscono una durata di oltre 2 anni e picchi di quasi 6 anni (dati riportati nello stesso PNRR).

Ed è proprio al tema dei **procedimenti di autorizzazione ambientale** che è dedicata una parte corposa del decreto legge 77/2021, con una serie di misure volte soprattutto ad efficientare il processo autorizzatorio riducendone i tempi.

Un intento semplificatorio che si valuta positivamente, ma che risulta incentrato in particolare sugli interventi strategici connessi al PNRR, per i quali si prevede di estendere quanto già disciplinato con il DL 76/2020 per gli interventi connessi al Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC). Infatti, la Commissione appositamente istituita diventa, con le novità previste, "**Commissione Tecnica PNRR-PNIEC**" e dovrebbe, grazie alle semplificazioni procedurali introdotte, garantire tempi per il rilascio della VIA **pari a circa 175 giorni**.

Oltre agli interventi connessi al PNRR, il decreto in commento interviene sulle norme generali relative alla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). Come già accennato, la materia ha subito molteplici modifiche con l'intento di semplificare e accelerare il procedimento, anche in

funzione dei rilievi della Commissione Europea, ma nonostante ciò i tempi autorizzativi rimangono troppo lunghi.

È auspicabile, dunque, che queste nuove misure possano ulteriormente migliorare la disciplina della VIA, intervenendo su alcune tempistiche e migliorando le interlocuzioni tra soggetto proponente e autorità pubblica.

Tra le norme previste, desta preoccupazione la previsione di un **criterio di priorità** per progetti con un valore economico superiore a 5 milioni di euro o una ricaduta occupazionale superiore a 15 unità. Una previsione che sembra orientare in maniera privilegiata gli investimenti, del PNRR e non solo, verso interventi di più grande dimensione, **penalizzando le potenzialità di realizzare investimenti seppure minori in termini economici ma altrettanto strategici e diffusi sul territorio.**

Sempre nell'ambito delle autorizzazioni ambientali e secondo la logica di non incentrare il provvedimento solo sui grandi progetti, si segnala la necessità di intervenire profondamente anche in materia di **Autorizzazione Unica Ambientale (AUA)**. Un procedimento introdotto nel 2013, anche su sollecitazione delle associazioni di categoria, con l'intento positivo di semplificare le autorizzazioni degli interventi più semplici, ovvero quelli esclusi dalla VIA, ma che nei fatti – dopo 8 anni di operatività – mostra criticità e incertezze, nonché una estrema disomogeneità nella sua pratica applicazione territoriale.

Merita inoltre un accenno l'introduzione dell'Interpello Ambientale (art. 27), novità che prende spunto anche dalle conclusioni della Commissione sulla Sburocratizzazione Ambientale istituita presso l'allora Ministero dell'Ambiente (ora MITE) nel 2019.

La norma, che trae spunto da quanto già previsto in materia di lavoro, potrebbe rappresentare uno strumento utile per facilitare e rendere più omogenea l'interpretazione normativa in questa materia.

Si condivide anche la scelta di prefigurare tale disciplina come interpello “collettivo” e “improprio”.

Si ritiene necessario però garantire, nella fase istruttoria degli interpelli, una consultazione delle Associazioni di Categoria in modo da poter tenere in adeguata considerazione le specificità dei diversi settori interessati o di riferimento.

Non si condivide pienamente però l'introduzione, tra i soggetti titolati a proporre l'interpello, delle Associazioni di protezione ambientale che, pur svolgendo un ruolo indiscusso in materia

ambientale, non appaiono come soggetti che possono avere un interesse diretto rispetto alle finalità dell'interpello, che nasce al contrario per rispondere ad un'esigenza ampiamente avvertita dagli operatori economici per restituire certezza al rapporto con le pubbliche amministrazioni coinvolte.

Valutiamo, inoltre, positivamente l'articolo 34 in materia di **End of Waste**, che pone rimedio alle note criticità che da circa 3 anni avevano comportato un forte rallentamento (se non un blocco, in alcuni ambiti) nel rilascio e rinnovo delle autorizzazioni degli impianti di riciclo.

Risulta, pertanto, pienamente condivisibile l'abrogazione dei commi 3-ter (secondo e terzo periodo), 3-quater e 3-quinquies, dell'art. 184-ter del d.lgs 152/2006; rimane però da chiarire, alla luce di tale abrogazione, la logica di mantenere comunque al primo periodo del comma 3-ter la previsione di controlli a campione, tenuto conto che le modifiche introdotte prevedono comunque il rilascio di un parere preventivo obbligatorio e vincolante da parte di ISPRA o dell'ARPA territorialmente competente.

Un ampio Capitolo del decreto legge in oggetto (Capo VI) è dedicato alle **misure di semplificazione sull'implementazione degli obiettivi in materia di rinnovabili definiti dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima**.

Rileviamo, anche in questo caso, un positivo intento di rendere più fluide e rapide le procedure di realizzazione degli impianti FER in vista del raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNIEC; tuttavia **il DL conferma l'impostazione dello stesso PNRR, concentrando l'attenzione su interventi di grandi dimensioni e tralasciando del tutto i piccoli impianti FER** realizzabili – senza particolari criticità in relazione al consumo di suolo o all'impatto paesaggistico – ad esempio nelle sedi produttive delle piccole imprese.

L'approccio adottato dal Governo è “culturalmente” sbilanciato a favore di una impostazione che predilige la realizzazione dei grandi parchi rinnovabili in quanto ritenuti più efficaci – in termini di potenza – per il conseguimento degli obiettivi fissati dal PNIEC; al contrario, CNA ritiene che l'apporto potenziale – in termini di numerosità e di diffusione sui territori - che le micro, piccole e medie imprese italiane possono dare al paese in termini di sviluppo delle rinnovabili è altrettanto significativo e andrebbe a nostro avviso colto pienamente attraverso il sostegno, dal punto di vista economico e da quello burocratico, alla realizzazione di impianti di piccola taglia.

In merito, quindi, evidenziamo che sebbene le procedure autorizzative relative alla realizzazione di tali impianti siano state fortemente semplificate in passato (da ultimo con il d.lgs. 28/2011), sussiste tuttora una complessità – fortemente percepita dagli utenti – relativamente alla generalità della procedura autorizzativa, determinata anche dalla presenza di diversi soggetti coinvolti nel procedimento (es. agenzia delle dogane, camera di commercio, comune, distributore, ecc.) per ciascuno dei quali sono definiti passaggi burocratici e tempistiche diverse.

Andrebbe quindi previsto un intervento anche in tal senso, volto a coordinare in maniera più efficace i diversi passaggi previsti per l'*iter* autorizzativo dei piccoli impianti, proprio per incoraggiarne la maggiore diffusione sui territori. Una esigenza che di recente è emersa con forza anche nell'ambito della indagine “Non senza le PMI – il ruolo delle piccole imprese nella transizione energetica” realizzata dalla CNA e dalla Fondazione Sviluppo Sostenibile.

Al di là, infine, dell'ampio capitolo dedicato al cosiddetto *permitting*, secondo CNA il DL deve rappresentare l'occasione per intervenire complessivamente su un **quadro legislativo ambientale pieno di contraddizioni che penalizzano le imprese ostacolandone il percorso di transizione.**

In proposito, **risulta piuttosto povero, rispetto alle aspettative, l'articolo 35 dedicato alle semplificazioni per l'economia circolare.**

Tra le misure previste, valutiamo positivamente l'intervento volto a coordinare le norme del codice ambientale con la recente modifica alla definizione di rifiuto urbano, eliminando il riferimento ai rifiuti assimilati (al comma 1 lett. a), erroneamente rimasto dopo le modifiche introdotte con il decreto 116/2020.

In ogni caso, ci preme evidenziare le profonde criticità che ancora persistono nell'applicazione di questa significativa novità, soprattutto nelle interlocuzioni a livello territoriale con i Comuni che hanno la competenza di intervenire sulle conseguenti modifiche regolamentari in materia di **TARI**.

Occorre, dunque, chiarire gli aspetti della nuova legislazione che stanno determinando maggiore contenzioso, vale a dire:

- l'eliminazione del **vincolo quinquennale** previsto nella scelta delle imprese di conferire i propri rifiuti urbani nell'ambito o al di fuori del servizio pubblico di raccolta (vincolo contestato anche dall'Antitrust);

- la necessità di chiarire definitivamente quanto già indicato formalmente dal MiTE con la circolare Prot. 37259 del 12/04/2020, in merito alla detassazione delle **aree di lavorazione artigianale**, al pari di quanto previsto per le attività industriali, in quanto prevalentemente produttive di rifiuti speciali.

Segnaliamo, altresì, che non risulta pienamente risolutivo l'intervento di modifica in materia di **attestazione di avvenuto smaltimento** (comma 1 lett. c), ridefinita come attestazione di avvio al recupero o smaltimento. Seppure la misura sia volta ad intervenire sulle forti preoccupazioni espresse dalle imprese a seguito delle novità introdotte in materia dal decreto 116/2020, l'aver ridefinito tale attestazione come riferita all'avvio al recupero o smaltimento, non ne risolve pienamente i dubbi interpretativi su chi sia il soggetto titolato al rilascio della stessa e in quale momento del processo di gestione del rifiuto. Un vuoto pesantissimo considerando che tale attestazione è funzionale all'esclusione della responsabilità in capo all'impresa che produce il rifiuto.

Risulta, invece, positivo l'intervento di semplificazione in materia di **preparazione per il riutilizzo** (lettera h). Intervento tanto atteso quanto necessario, considerando che la preparazione per il riutilizzo rappresenta un tassello importante nell'ambito degli obiettivi di economia circolare; si evidenzia però che tale semplificazione è rinviata ad un decreto attuativo del MiTE, rischiando così, come spesso avviene, di vanificarne o posticiparne significativamente gli effetti.

Al di là dei suddetti commenti specifici sui punti dedicati all'economia circolare, si ribadisce la non sufficienza di un tale intervento rispetto all'**esigenza di un profondo riordino della Parte IV del codice ambientale**, al fine di definire un quadro legislativo davvero favorevole alla transizione circolare. **Continua a permanere una difficoltà del Governo nell'affrontare il tema dell'economia circolare in maniera decisa**, come emerge peraltro in maniera evidente anche dal capitolo del PNRR dedicato a questo tema, povero non solo in termini di risorse ma anche di contenuti.

Da ultimo, evidenziamo la necessità, fortemente connessa al tema della transizione ma che riguarda più in generale la **governance del PNRR**, affinché i costi e le esternalità della transizione del sistema produttivo verso la sostenibilità non finiscano per gravare sulle fasce più deboli e vulnerabili della società o, in generale, sui soggetti – anche economici – che ad oggi risultano meno attrezzati per affrontare tale impegnativo percorso.

Si tratta, quindi, di un principio che richiama l'opportunità di una attuazione graduale e accompagnata delle misure di implementazione della transizione ecologica e che auspichiamo possa essere introdotto nel testo quale principio ispiratore anche delle misure organizzative dedicate alla governance del PNRR.

4. EFFICIENTAMENTO ENERGETICO

L'art. 33 introduce modifiche all'articolo 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, in materia di interventi legati al Superbonus 110%.

Apprezziamo l'estensione della platea dei beneficiari che ricomprende anche le attività di prestazione di servizi socio-sanitari e assistenziali. Tuttavia, segnaliamo la necessità di ricomprendere gli immobili strumentali all'attività d'impresa, così come il settore turistico-ricettivo per consentire alle strutture di qualificare ulteriormente l'offerta e migliorare la competitività.

Con la sostituzione del comma 13-ter, tutti gli interventi legati al Superbonus 110%, ad eccezione di quelli che comportano demolizione e ricostruzione, sono realizzabili mediante comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) al pari della manutenzione straordinaria.

Ai fini della presentazione della CILA non è richiesta l'attestazione dello stato legittimo in conformità alla modulistica unica standardizzata.

Se questo consente di accelerare l'avvio dei lavori, senza dover attendere i tempi lunghi per la disponibilità della documentazione necessaria, espone però al rischio di decadenza dal beneficio fiscale in caso di assenza dell'attestazione del titolo abilitativo originario o non corrispondenza al vero delle attestazioni rilasciate dai professionisti.

Infine, viene espressamente stabilito che resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento, confermando in buona sostanza che l'eventuale presenza di un abuso non individuato nella fase iniziale potrebbe comportare il decadimento del beneficio fiscale, laddove non opportunamente regolarizzato.

Ciò comporta l'incertezza di poter godere dell'incentivo e, a maggior ragione, determina l'impossibilità di ottenere lo sconto in fattura o le anticipazioni bancarie collegate alla cessione del credito di imposta.

Esprimiamo, inoltre, preoccupazione rispetto alla mancanza di chiarezza della norma per quanto attiene agli effetti che potrebbero scaturire in capo all'impresa che abbia eseguito i lavori, inconsapevolmente, su immobili oggetto di difformità.

A ciò si aggiunga che la norma nazionale interviene su materie le cui competenze ricadono anche sulle singole regioni, la cui normazione dovrà essere adeguatamente armonizzata alle nuove previsioni onde evitare che le stesse possano andare addirittura in contrasto.

Sarebbe preferibile attribuire tempi certi per l'accesso agli atti, accelerando i processi amministrativi, e permettere di sanare eventuali piccole difformità che emergessero anche in corso d'opera.

5. PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Il provvedimento in titolo contiene anche alcune modifiche alla legge sul procedimento amministrativo 7 agosto 1990, n. 241. Si ritiene utile evidenziare l'importanza, anche sistematica, dei pochi ma significativi interventi normativi sulla disciplina generale del procedimento, poiché questi sono "trasversali" e si applicano a ogni tipo di procedimento.

In particolare, l'art. 61 del Decreto-Legge in esame, modificando i commi 9 bis e 9 ter dell'art. 2 della legge n. 241/1990 sulla conclusione del procedimento, prevede che il potere sostitutivo in caso di inerzia procedimentale della P.A. possa essere attribuito oltre che a un soggetto nell'ambito delle figure apicali anche a un'unità organizzativa.

Viene, inoltre, previsto che, decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento, il responsabile o l'unità organizzativa cui è attribuito il potere sostitutivo possa, d'ufficio o su richiesta dell'interessato, esercitare il suddetto potere sostitutivo e, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concludere il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario ad acta.

La **disciplina del silenzio assenso** viene modificata dall'art. 62 del decreto in esame che ha inserito il comma 2 bis all'art. 20 della legge sul procedimento amministrativo, ai sensi del quale nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale a provvedimento di accoglimento (ovverosia nell'ipotesi di perfezionamento del silenzio assenso) **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** ai sensi del presente articolo (fermi restando gli effetti comunque intervenuti del silenzio assenso).

Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato sostitutiva dell'atto di notorietà, ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445. Questo aspetto è molto importante perché contribuisce a dare maggiore certezza al privato sull'effettiva tempistica di durata del provvedimento e sul termine di conclusione dello stesso.

Sul **potere di autotutela** è necessario svolgere una riflessione più generale, che prescindendo dal rapporto con il silenzio-assenso, ma che riguarda qualsiasi decisione amministrativa inerente l'avvio e l'esercizio dell'attività di impresa. L'art. 63 **ha diminuito da 18 a 12 mesi il termine massimo entro il quale l'Amministrazione può esercitare il potere di autotutela di annullamento d'ufficio sui suoi atti**, che decorre dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, fatte sempre salve le specifiche ipotesi di falsità o mendacio da parte del privato.

Tale modifica appare senza dubbio condivisibile, in specie nell'attuale fase, nella quale l'esigenza di riavviare gli investimenti produttivi risulta vitale per il futuro e il benessere del Paese. Ragion per cui, occorre intervenire in un'ottica di graduazione degli interessi pubblici per tutelare il diritto di impresa, per il cui esercizio dovrebbero esserci regole chiare, obiettive e vincolate.

Infatti, subordinare l'esercizio di un'attività a una valutazione discrezionale dell'amministrazione significa negare la possibilità di ricostruire la posizione giuridica soggettiva del privato in termini di diritto in senso proprio o quanto meno di tenere il privato in una condizione di incertezza sull'ipotetico intervento della PA.

6. TRANSIZIONE DIGITALE

Le misure previste all'articolo 38, per la diffusione delle comunicazioni digitali delle pubbliche amministrazioni e divario digitale, sembrano mettere in atto lo slogan "Digital first", che ha accompagnato le riforme del settore amministrativo degli ultimi anni.

Tutte le comunicazioni tra PA e cittadini e imprese dovranno, infatti, essere realizzate con strumenti digitali. Per le notifiche diventerà obbligatorio l'uso della piattaforma dedicata, che potrà essere utilizzata anche per la trasmissione di atti e comunicazioni per i quali non è previsto obbligo di notifica. Piattaforma introdotta con la legge di Bilancio 2020 ma il cui funzionamento è stato delineato nel decreto Semplificazioni dello scorso anno.

Tra gli obiettivi prioritari del decreto in titolo c'è anche una maggiore digitalizzazione nel rapporto tra cittadini e Pubblica Amministrazione: **l'Identità Digitale potrà essere utilizzata da soggetti delegati**. Il conferimento della delega per lo SPID viene introdotto proprio con il fine di favorire la diffusione delle credenziali per l'accesso ai servizi pubblici, anche tra quelle fasce di popolazione meno avvezze all'uso degli strumenti tecnologici.

Sarà possibile, quindi, delegare l'accesso a uno o più servizi digitali e analogici a un altro soggetto titolare di identità digitale e tale delega potrà essere creata sia mediante il canale digitale che quello fisico, con l'acquisizione della delega cartacea presso lo sportello.

L'istituzione di un Sistema centralizzato di gestione deleghe rappresenta un'opportunità, condivisibile anche in un'ottica di trasparenza nei confronti del cittadino che non riesce ad orientarsi nella miriade di deleghe da rilasciare a soggetti diversi per operare con una pluralità di enti.

Considerato il numero notevole di servizi forniti dalle PA e la necessità di avvalersi di soggetti terzi per la gestione delle diverse pratiche, attraverso singole deleghe o per un tempo più lungo, è tuttavia auspicabile che questo istituto costituisca davvero un'agevolazione per il privato e non un ulteriore formalismo o ancora una duplicazione di procedure già esistenti.

Nonostante per i dettagli della delega digitale bisogna attendere il decreto attuativo, è **importante in questa sede chiarire se nelle intenzioni del legislatore questa delega riguarda soltanto le persone fisiche o anche quelle giuridiche come gli intermediari, in particolare per quelle attività cosiddette "seriali" svolte per conto dei clienti** (dichiarazioni dei redditi, F24, pratiche contributive e previdenziali).

Lo scopo della delega dovrebbe essere proprio la semplificazione di tutti i rapporti con la PA, permettendo al cittadino di incaricare i propri delegati di fiducia, non necessariamente persone fisiche, affinché si possano direttamente interfacciare con gli uffici della PA e che le relative banche dati dialoghino tra loro.

Infine, **condividiamo la misura prevista sul fronte interoperabilità dei dati pubblici, che riguarda l'adozione di linee guida uniformi per tutta la PA ed estende l'operatività della Piattaforma Digitale Nazionale Dati** (viene fissato un termine perentorio per la condivisione a regime delle banche dati; incrementato il numero di banche dati coinvolte perché "di interesse pubblico" e definite regole in caso di illecito utilizzo da parte dei fruitori dei dati).

Riteniamo che il tema dell'interoperabilità per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi nella pubblica amministrazione sia cruciale per lo sviluppo del digitale nella PA e per superare i rallentamenti burocratici che imprese e cittadini riscontrano quotidianamente nei vari procedimenti amministrativi. Tuttavia, siamo perfettamente consapevoli che il cambiamento non sarà semplice anzitutto perché occorrerà definire il perimetro operativo delle varie amministrazioni nella migrazione dei dati e poi in quanto coesistono troppe software house pubbliche sia a livello centrale che locale con diverse modalità di funzionamento.

7. CONTRATTI PUBBLICI

Accanto a misure specifiche relative ai contratti pubblici che verranno affidati a valere sulle risorse del PNNR e del PNC, il decreto Semplificazioni rinnova alcune disposizioni del codice degli appalti, in particolare interviene in materia di subappalto e di procedure e modalità di affidamento dei contratti pubblici sottosoglia.

Ai fini della tutela delle pari opportunità generazionali e di genere, l'articolo 47 impone alle imprese con più di 15 dipendenti di fornire alle stazioni appaltanti una relazione in merito alla situazione del personale per genere ed età, i cui contenuti possono rappresentare elementi premiali ai fini dell'aggiudicazione della gara.

Specialmente per le imprese di minore dimensione (15-100 dipendenti), benché la relazione sia obbligatoria per il solo aggiudicatario, si configura un onere aggiuntivo, peraltro in contrasto con le finalità di semplificazione del Decreto-Legge.

In merito al **subappalto**, di fatto, con l'art. 49 del decreto "Modifiche alla disciplina del subappalto" viene proposta una completa liberalizzazione dell'istituto, mitigata solo da un breve periodo transitorio, che cesserà alla fine del mese di ottobre, durante il quale è prevista la possibilità di subappaltare sino al 50% degli importi contrattuali. Dal 1° novembre, invece, non ci saranno più limiti al subappalto. Viene altresì abrogato il limite del 20% di ribasso dei prezzi dai subappaltatori, norma che è stata fin qui un presidio tanto alle possibili vessazioni delle imprese appaltatrici a danno di artigiani e piccole imprese, quanto delle condizioni dei lavoratori dipendenti.

La limitazione al subappalto è sempre stata vincolata ad un carattere transitorio, in ragione delle specificità del nostro tessuto imprenditoriale. L'eliminazione di ogni limite rischia di premiare imprese prive di capacità organizzativa, che traslano sulle imprese più piccole responsabilità ed

oneri di cui dovrebbe farsi carico direttamente l'impresa aggiudicataria. Di fatto, peraltro, si condanna il mondo della micro e della piccola impresa ad un ruolo di subalternità rispetto alle poche grandi imprese rimaste, peraltro, prive di effettiva capacità realizzativa.

Questi elementi sono ancora più dirompenti in caso di mancata limitazione ai contratti sottosoglia, per i quali, peraltro, come attestato dalle pronunce del Consiglio di Stato, sez. V, nn. 8101/2020 e 389/2021, nonché dal TAR Lazio, sez. III-ter, n. 1575/2020, al di sotto della soglia di cui all'art. 35 del codice, è possibile che il legislatore nazionale introduca limiti alla facoltà degli appaltatori di ricorrere al subappalto e tali limiti possano farsi più stringenti ove ci si allontani da tali soglie.

Al contempo, si ribadisce la necessità di prevedere limitazioni qualora nell'oggetto dell'appalto o della concessione di lavori rientrino opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, al fine di salvaguardare le imprese con maestranze particolarmente qualificate.

Se, da un lato, è imprescindibile che una moderna impresa possa fare ricorso a risorse esterne per la gestione del cantiere, in particolare per lavorazioni specialistiche e specializzate, dall'altro è necessario che il legislatore sfavorisca e dissuada le cosiddette “scatole vuote” od “imprese valigetta” che, senza maestranze e tantomeno mezzi d'opera, pretendano di prendere parte al mercato degli appalti pubblici.

Proponiamo, pertanto, che, in sede di conversione del DL 77-2021, vengano reintrodotti limiti al ricorso al subappalto, con particolare riferimento agli appalti di minor valore, poiché obbligano l'impresa appaltatrice ad avere al proprio interno le risorse per eseguire la maggioranza della propria attività caratteristica, consentendo di ricorrere a risorse esterne solo per quelle attività che possono presentare caratteristiche di specialità. In tal modo, si promuoverebbe una politica di strutturazione del tessuto imprenditoriale.

Il decreto Semplificazioni dispone, poi, l'obbligo per il subappaltatore di garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali, riconoscendo ai lavoratori il trattamento economico e normativo previsto per il contraente principale, compresa l'applicazione del medesimo CCNL. Una norma che comprime il principio costituzionale della libertà sindacale e si presenta in netto contrasto con l'art. 1322 del Codice Civile in materia di autonomia contrattuale. Previsione ancor più inaccettabile e incomprensibile per i CCNL dell'artigianato, sottoscritti con le organizzazioni sindacali più rappresentative.

In merito alle **procedure di aggiudicazione degli appalti sottosoglia**, trattate all'art. 51 del decreto “Modifiche al decreto legge 16 luglio 2020, n. 76”, apprezziamo la stabilizzazione delle norme introdotte dal decreto Semplificazioni dello scorso anno al 31 dicembre 2023, anziché all'originaria scadenza del 31 dicembre dell'anno in corso.

Merita sottolineare che siamo all'ennesima modifica in pochi anni. Dall'estrema rigidità dell'art. 36 del codice originario datato 2016 si è giunti alla possibilità di ricorrere alla procedura negoziata anche nella fascia compresa tra il milione di euro e la soglia di rilevanza comunitaria. Il DL 76/2020 prescriveva per tale fascia di invitare perlomeno 15 imprese; tale procedura viene ora ulteriormente semplificata dal DL 77/2021 in esame, abbassando questo numero a sole dieci imprese. Se da un lato si è assolutamente condivisa la semplificazione operata per gli appalti di importo inferiore (ci si riferisce alla possibilità dell'affidamento diretto innalzato dagli angusti iniziali 40.000 euro agli attuali 150.000 euro), si manifestano forti perplessità per questa ulteriore semplificazione per gli appalti di importo superiore al milione di euro, valore che ci pare giustificare un ampliamento della partecipazione.

Preme evidenziare, inoltre, che per le procedure sotto soglia il DL 76/2020 aveva introdotto una novella che introduceva, fino al 31/12/2021, **un criterio di individuazione delle imprese da invitare collegato alla “territorialità”, il nuovo DL sposta l'applicazione di questa previsione sino al 30/06/2023**. In mancanza di una chiara applicazione del criterio della territorialità **sarebbe opportuno un chiarimento da parte del MIT in accordo con la Conferenza delle Regioni**. L'applicazione di questa previsione potrebbe consentire alle micro, piccole imprese di affacciarsi al mercato dei contratti pubblici con maggiori opportunità.

In merito alle disposizioni previste con l'art. 52 del decreto “Modifiche al decreto legge 18 aprile 2019 n. 32 e prime misure di riduzione delle stazioni appaltanti”, si segnala come il processo di **riduzione del numero delle stazioni appaltanti** possa recare un'insidia per le piccole e medie imprese, ovvero quello del concomitante accorpamento degli appalti e del conseguente innalzamento degli importi a base di gara che renderebbe molto più difficoltosa, ove non impossibile, la partecipazione.

Permane, invece, l'esigenza di qualificazione ed efficientamento delle stazioni appaltanti, ed in tal senso si sollecita l'attuazione delle norme del codice volte a qualificare le stazioni appaltanti, reperendo risorse nell'ambito del PNRR per il potenziamento delle stesse.

Il processo di aggregazione da solo non garantisce un livello di competenze adeguato, necessarie per svolgere al meglio le fasi di programmazione e progettazione, oltre che per operare proficuamente nella scelta di procedure e criteri di aggiudicazione. Per questo serve un reale percorso di qualificazione e di potenziamento delle stazioni appaltanti, evitando processi meramente formali.

Infine, considerato lo scarto che si è materializzato tra i desiderata contenuti nella Legge Delega e l'effettiva attuazione del codice, dovendo riprendere a lavorare per una ricomposizione omogenea del codice stesso, riproponiamo la necessità di aprire un confronto vero, che coinvolga in modo reale, effettivo, tutti gli operatori, teso a delineare un quadro regolamentare che, partendo dalla riaffermazione dei principi generali da tutti, crediamo, condivisi, generi azioni coerenti.

8. SEMPLIFICAZIONI IN MATERIA DI INVESTIMENTI E INTERVENTI NEL MEZZOGIORNO

Questa parte del decreto presenta alcune disposizioni che riguardano le ZES, Zone Economiche Speciali, la Strategia nazionale per le aree interne e l'Agenzia per la coesione territoriale.

In particolare, rispetto alle ZES, sono previste modifiche al funzionamento e alla governance delle ZES, nonché alcune ulteriori semplificazioni e un significativo aumento del credito di imposta per gli investimenti realizzati nelle ZES. È auspicabile che, anche in ragione di queste novità, abbia ad accelerarsi un processo attivato nel 2017 e che ancora non ha generato risultati significativi.

In merito alla Strategia nazionale per le aree interne, viene semplificato ed accelerato il procedimento di attuazione della Strategia stessa, ed anche in questo caso è auspicabile che le nuove disposizioni producano gli effetti desiderati.

Per l'Agenzia per la coesione territoriale, è previsto un rafforzamento del ruolo nell'esercizio del potere sostitutivo, in caso di inadempienze o ritardi delle amministrazioni responsabili dell'utilizzo dei fondi strutturali, che causano rischi di definanziamento. Iniziativa assolutamente condivisibile, in ragione dei rischi che a volte corrono alcune realtà e che generano minori assegnazioni di risorse anche negli anni futuri.

