



# Camera dei Deputati

## Commissioni riunite I Affari costituzionali e VIII Ambiente

Esame 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”

## Audizione CASARTIGIANI

Roma, 15 giugno 2021

Nei primi mesi dell'anno lo scenario internazionale è stato caratterizzato da una decisa ripresa del commercio mondiale e da un progressivo miglioramento della produzione, seppure con tempistica e ritmi eterogenei tra i diversi Paesi.

L'Istat prevede per l'Italia una sostenuta crescita del Pil sia nel 2021 (+4,7%) sia nel 2022(+4,4%) determinata quasi interamente dalla domanda interna (rispettivamente +4,6 e +4,5 punti percentuali) trainata dagli investimenti (+10,9% e +8,7%) e dalla spesa delle famiglie (+3,6%), seppure con un'intensità minore.

Anche l'evoluzione dell'occupazione è prevista in linea con quella del Pil, con una accelerazione nel 2021 (+4,5%) e un aumento nel 2022 (+4,1%). L'andamento del tasso di disoccupazione rifletterà invece la progressiva normalizzazione del mercato del lavoro con un aumento nell'anno corrente (9,8%) e un lieve calo nel 2022 (9,6%).

Uno scenario dunque che presenta tutti i segnali per un forte rilancio della nostra economia. E questograzie soprattutto ai risultati confortanti della campagna vaccinale, agli effetti della progressiva introduzione degli interventiprevisti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ma soprattutto al valore di un sistema imprenditoriale che pur nelle pesantissime difficoltà dovute all'emergenza sanitaria ed il rigore delle misure restrittive imposte ha saputo resistere ed ora sta mostrando importanti segnali di ripresa.

Dal PNRR il mondo delle imprese che rappresentiamo si aspetta progetti fortemente orientati verso le microimprese e l'artigianato con interventi mirati e calibrati alla loro dimensione ed alle loro reali esigenze. Rimarchiamo con forza tale richiesta per evidenziare la peculiarità del nostro sistema

economico costituito per il 95% da imprese sotto i 10 addetti e rappresentato da microrealità fortemente legate al territorio.

In tale quadro, con il Decreto Legge 31 maggio 2021, n.77 \_ oggetto della odierna audizione \_ il Governo ha dato il via libera alle regole sulla governance del PNRR e introdotto importanti semplificazioni indispensabili per superare le criticità delle imprese nei rapporti con l'apparato amministrativo e dare slancio agli investimenti, unico vero driver per la ripresa economica.

CASARTIGIANI esprime pertanto apprezzamento per il provvedimento che, peraltro, costituisce anche una delle condizioni poste dall'Ue per lo sblocco dei primi finanziamenti all'Italia già a luglio.

Le previsioni che riguardano i lavori pubblici appaiono un buon punto di equilibrio in termini di legalità e sicurezza, soprattutto in relazione alle misure che devono essere garantite nel subappalto. Condividiamo inoltre la semplificazione prevista dal decreto per la fase a monte della gara, ma riteniamo altresì necessario un efficace coordinamento delle regole derogatorie introdotte dal decreto con quelle inserite nel decreto sblocca cantieri del 2019 e nel decreto semplificazioni del 2020, al fine di evitare sovrapposizioni.

Riteniamo importante inoltre segnalare che nelle scelte delle stazioni appaltanti, sotto il profilo progettuale e realizzativo, debba essere tenuta in considerazione la suddivisione in lotti di minori dimensioni, in fase di quantificazione degli importi dei vari interventi oggetto dell'appalto. Questo nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici e al fine di favorire l'accesso al mercato anche alle piccole e medie imprese. Pertanto

riteniamo che, ove questo sia possibile per la natura delle opere, vada introdotto l'obbligo per la PA di suddividere gli appalti in lotti anche su base quantitativa, evitando così la previsione, soprattutto nel caso di opere a rete, di lotti di importo spropositato e/o riferiti ad ambiti territorialmente incongrui. Inoltre per favorire la più ampia concorrenza e la partecipazione delle MPMI, la suddivisione dovrebbe considerare anche il mercato di riferimento.

Anche l'accesso semplificato per usufruire del beneficio fiscale del Superbonus 110%, ovvero attraverso la Comunicazione di inizio lavori asseverata (Cila) rappresenta una indicazione che va nella direzione giusta anche se manca ancora la proroga della misura a tutto il 2023 necessaria per consentire ad operatori e soggetti richiedenti, di pianificare al meglio gli interventi.

Il decreto prevede infine apprezzabili interventi volti ad accelerare e snellire le procedure e, allo stesso tempo a rafforzare la capacità amministrativa della Pubblica amministrazione in vari settori. Si tratta adesso di vedere in quanto tempo le importanti riforme produrranno effetti concreti sul sistema delle imprese.

Tuttavia il percorso di riforma di cui il Paese ha bisogno e che le imprese richiedono non si può certamente considerare terminato. Per rilanciare il nostro sistema economico non è sufficiente la caparbia e la straordinaria determinazione dimostrata dall'artigianato e più in generale dalla microimpresa, durante questa interminabile emergenza.

Riteniamo indispensabile adesso che si punti a creare quelle condizioni di contesto a sostegno dell'economia che passano anche attraverso una profonda riforma del sistema fiscale orientata verso una maggiore semplicità

ed equità nei livelli di tassazione troppo gravosi per artigiani e piccoli imprenditori.

Tra gli obiettivi di semplificazione, c'è naturalmente anche la necessità di una giustizia più certa e rapida. I processi civili non possono durare, in media, 991 giorni. È un'enormità, soprattutto se si considera che ogni anno si aprono circa 500 mila contenziosi.

Certamente si tratterà anche di vedere quanto la macchina amministrativa pubblica sarà effettivamente in grado di gestire con efficacia ed efficienza la fase di attuazione del Piano.

Siamo convinti che le parti sociali possano svolgere un ruolo determinante nelle scelte se adeguatamente coinvolte dal Governo e dalle Istituzioni. Il DL 77 istituisce a tale scopo \_con funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR \_un importante Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale attraverso il quale anche le categorie produttive potranno veicolare i loro contributi. L'auspicio è che l'atteso DPCM chiamato a stabilire i componenti del tavolo secondo un criterio di maggiore rappresentatività possa assicurare un adeguato livello di partecipazione a tutte le componenti produttive del Paese attraverso un corrispondente adeguato numero di partecipanti.

Nel merito di alcune delle misure contenute nel DL 77/2021 esprimiamo di seguito le osservazioni e le proposte di CASARTIGIANI.

### **Art. 33 - Misure di semplificazione in materia di incentivi per l'efficienza energetica e rigenerazione urbana.**

Una delle misure di maggiore interesse su cui interviene il decreto semplificazioni è l'art. 119 del decreto rilancio n. 34/2020 in materia di superbonus 110%. L'articolo 33 del DI Semplificazioni – 77/2021 – ha

introdotto un sostanziale snellimento delle procedure autorizzative, che troppo spesso costituivano un freno insormontabile agli interventi detraibili al 110%, consentendo l'avvio di tutti i lavori (tranne le demolizioni con ricostruzione) presentando una CILA che non rende necessaria l'attestazione dello "stato legittimo dell'immobile. CASARTIGIANI ritiene positive le modifiche apportate, anche con riferimento alla sua estensione agli interventi finalizzati alla eliminazione delle barriere architettoniche che vengono realizzati congiuntamente a quelli antisismici). Tuttavia rimangono alcune perplessità in merito.

La prima che segnaliamo attiene all'impossibilità di variazioni in corso d'opera della CILA. Ciò comporta che qualora dovessero rendersi necessarie modifiche sostanziali rispetto al progetto durante i lavori, occorrerebbe presentare un nuovo titolo di comunicazione asseverata che abbia per oggetto proprio la variazione, annullando il titolo precedente. Tale situazione potrebbe avere la conseguenza di bloccare quanto pattuito con l'istituto di credito per il finanziamento ponte, basato primariamente sulla CILA iniziale. Inoltre, dal punto di vista fiscale, la norma prevede che gli interventi "trainati" siano eseguiti contestualmente a quelli "trainanti" e l'abilitazione di questi ultimi è sancita dalla prima CILA presentata che, in caso di variante appunto, è annullata dalla seconda. Ciò potrebbe addirittura causare la cancellazione del beneficio per i lavori trainati, che in tali condizioni non troverebbero giustificazione.

L'altra criticità la riscontriamo nella disposizione finale del primo comma dell'articolo 33 del D.L. n. 77/2021, che recita "resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto d'intervento". Con questa previsione, il nuovo decreto sancisce che in caso di abusi, si perderà comunque la detrazione e il Comune potrà bloccare il cantiere relativo al

110% ordinando di rimuovere le opere non autorizzate eseguite su immobile difforme. Ciò significa che paradossalmente, a fronte di un'apparente semplificazione rispetto all'attività dei professionisti, in effetti risulta consigliabile eseguire comunque preventivamente l'accesso agli atti ed effettuare le verifiche di conformità sullo stato legittimo dell'immobile per non incorrere in seguito ad una perdita del beneficio.

Evidenziamo anche l'esigenza di adeguare rapidamente il modello CILA al nuovo regime previsto dal decreto per il Superbonus al fine di renderlo disponibile in tempi rapidi.

Con riferimento alla disposizione che estende agli interventi finalizzati alla eliminazione delle barriere architettoniche, proponiamo di rimuovere il limite di età delle persone beneficiarie degli interventi, tenuto conto che è piuttosto vasta la platea di disabili al di sotto dei 65 anni e sarebbe difficilmente giustificabile una simile limitazione. Senza contare che la portata della misura sarebbe più ampia e di maggiore rilevanza sociale.

Altro aspetto critico lo ravvisiamo nella lievitazione dei prezzi delle materie prime e dei materiali da costruzione, che potrebbero portare a non rispettare quanto concordato in fase precedente a quella di inizio lavori. Sarebbe in questo caso importante una revisione dei massimali di costo previsti dal Decreto interministeriale del 6 ottobre 2020, tenendo in considerazione il recente e preoccupante fenomeno del caro materiali. Questo rimanda al problema più generale legato al fatto che l'attuale Codice degli Appalti non prevede adeguati meccanismi revisionali, attraverso i quali riconoscere alle imprese gli incrementi eccezionali del costo dei materiali intervenuti, al fine di evitare un "blocco" generalizzato degli appalti in corso. Occorrerebbe quindi introdurre un meccanismo di compensazione urgente e straordinario per i

lavori eseguiti nel corso del 2021, che di conseguenza consentirebbe alle imprese di rivedere i relativi accordi pattuiti.

Sia i contratti pubblici che quelli privati rischiano di non risultare più economicamente sostenibili da parte delle imprese, nonostante gli enormi sforzi per far fronte agli impegni assunti.

Segnaliamo infine l'opportunità \_ più volte rimarcata da CASARTIGIANI \_ di una proroga della misura a tutto il 2023, necessaria per consentire ad operatori e soggetti beneficiari di pianificare al meglio gli interventi.

#### **Art. 34 - Cessazione della qualifica di rifiuto**

La norma è volta a razionalizzare e semplificare la procedura in materia di end of waste prevista all'articolo 184-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006.

In particolare, si prevede che il rilascio dell'autorizzazione avvenga previo parere obbligatorio e vincolante dell'ISPRA o dell'Agenzia regionale di protezione ambientale territorialmente competente.

La prima considerazione che facciamo rispetto a tale previsione è che prevedere come obbligatorio e vincolante il parere espresso da due organi tecnici, che effettivamente non sono gli organi delegati a rilasciare l'autorizzazione, non appare una semplificazione, quanto piuttosto un appesantimento delle procedure di autorizzazione.

Inoltre, in ragione di tale preventivo coinvolgimento dell'ISPRA o dell'ARPA territorialmente competente, è vero che viene abrogata la successiva procedura di controllo che prevede il coinvolgimento del Ministero, ma viene mantenuta la possibilità di controllo a campione prevista al comma 3-ter, primo periodo.

Si tratta pertanto, a nostro avviso, di una semplificazione parziale dei controlli per il recupero rifiuti che potrebbe essere utilmente migliorata.



## **Art. 35 - Misure di semplificazione per la promozione dell'economia circolare**

Le modifiche di cui alle lettere c) e d) introducono il processo di avvio al recupero \_ di cui lo smaltimento si connota come operazione finale, in aderenza alle disposizioni europee su economia circolare \_ prevedendo una attestazione rilasciata dall'impianto intermedio di recupero/smaltimento che semplifica la vita delle imprese ed esclude la responsabilità del produttore del rifiuto per il processo di avvio al recupero.

CASARTIGIANI in una nota unitaria con altre Organizzazioni dell'artigianato e dei servizi ambientali si era rivolta a febbraio scorso al Ministero della transizione ecologica per cercare di ottenere questo orientamento. Apprezziamo quindi questa importante misura di semplificazione.

## **Art. 49 - Modifiche alla disciplina del subappalto**

La proposta è volta ad apportare delle modifiche all'articolo 105 del codice dei contratti pubblici in materia di subappalto al fine di risolvere alcune criticità evidenziate dalla Commissione UE con la procedura di infrazione n. 2018/2273, in particolare con riferimento alla criticità della disposizione contenuta nell'articolo 105 che pone un limite percentuale al subappalto prestabilito per legge su tutti gli appalti.

Fino al 31 ottobre 2021 il subappalto non può superare il 50% dell'importo totale del contratto stipulato per lavori, forniture e servizi. Vietata la cessione integrale del contratto di appalto e l'affidamento a terzi della esecuzione dei lavori e l'esecuzione prevalente per quelle opere che prevedono un'alta intensità di manodopera. Il subappaltatore deve garantire gli stessi livelli di qualità e prestazioni del contraente principale. I dipendenti devono beneficiare infine dello stesso trattamento di quelli che gli sarebbero stati

riconosciuti dal contraente principale, compresa l'applicazione dei contratti collettivi.

Dal primo di novembre 2021 cade poi ogni limite per i subappalti, anche se da quel momento le stazioni appaltanti sono tenute a specificare nei documenti quali prestazioni dovranno essere seguite esclusivamente dall'aggiudicatario a causa della loro specificità tecnica e quelle che richiederanno un controllo più attento del cantiere per tutelare i lavoratori, la loro sicurezza e scongiurare l'infiltrazione da parte della mafia. Il tutto a condizione che i subappaltatori non siano iscritti nelle liste bianche o presso l'anagrafe antimafia.

In riferimento alle modifiche alla disciplina del subappalto, riteniamo che a prescindere dal tetto percentuale, è imprescindibile che vi siano regole precise e condivise per tutelare i lavoratori, garantire la giusta remunerazione delle imprese e l'effettivo compimento delle opere. Non è la percentuale del subappalto, a nostro avviso, a condizionare il livello della sicurezza e la legalità. E' evidente che il subappalto libero impone maggiori competenze alla stazione appaltante. Quindi, oltre a prevedere una sempre migliore qualificazione delle stazioni appaltanti, anche con una più spiccata collaborazione e trasferimento di competenze specialistiche tra privato e pubblico, soprattutto dal momento in cui sarà vigente il subappalto libero, è necessario definire meglio le causali di esclusione dell'utilizzo del subappalto, là dove la scelta è rimessa alla stazione appaltante, per evitare la discrezionalità assoluta della pubblica amministrazione.

Inoltre, sempre con riferimento alla disciplina del subappalto, a proposito delle tutele previste per i lavoratori del subappaltatore, occorre chiarire che non sempre può essere possibile applicare gli stessi contratti collettivi nazionali di lavoro del contraente principale, perché l'applicazione del CCNL

di riferimento dipende dalla lavorazione svolta e non dal rapporto con l'oggetto dell'appalto.