

***Ddl di 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 (AC. 3146)***

OSSERVAZIONI E PROPOSTE FEDERDISTRIBUZIONE

- 21 Giugno 2021 -

Introduzione

Attraverso il Next Generation EU, l'Europa ha reso disponibili ingenti risorse, indirizzate a fornire agli Stati membri strumenti per riprendersi dalla crisi, con misure volte a stimolare investimenti privati, a sostenere le imprese, ad accelerare la duplice transizione verde e digitale.

Siamo tutti consapevoli che dalla capacità del nostro Paese di utilizzare al meglio queste risorse europee, passa gran parte della nostra ripresa economica: è necessario il più ampio coinvolgimento dei diversi settori in queste progettualità, tra i quali **non può mancare il comparto della Distribuzione Moderna**.

Il settore del commercio moderno costituisce infatti una grande potenzialità in chiave PNRR, come settore di attrazione e sviluppo di percorsi di investimento sul consumatore, su servizi e prodotti, sulle città, sui territori, sulla filiera, sulla digitalizzazione e transizione ecologica, sull'economia circolare. Il pieno coinvolgimento di questo settore nei progetti e nelle strategie del PNRR può significare il cambiamento reale del sistema del commercio in Italia, attraverso la generazione di nuovi e innovativi servizi per i cittadini, la rivitalizzazione dei territori e delle città, il recupero del patrimonio edilizio e delle aree dismesse, la promozione di quella necessaria accelerazione sulla digitalizzazione, la spinta sulle energie rinnovabili e sull'innovazione tecnologica, sulla diffusione del 5G e su tanti altri ambiti, per l'ammodernamento del sistema Paese.

Registriamo invece come ad oggi nei progetti attuativi del Piano manchi un focus specifico sul commercio, che pure rappresenta un volano fondamentale per la ricostruzione e rilancio del sistema socio-economico nazionale. Il settore può contribuire, come detto, in modo rilevante allo sviluppo del Paese e dei territori, in particolar modo nel periodo post pandemico che sarà caratterizzato da cambiamenti di stili di vita e modelli di consumo, sotto l'impulso di nuovi scenari di mercato e opportunità tecnologiche.

L'effettivo ruolo giocato dal settore del commercio moderno in Italia è espresso dai numeri del cosiddetto "Valore Esteso". **La distribuzione non delocalizza**, ma l'intera sua attività e ogni euro investito attivano un moltiplicatore di sviluppo nel Paese. Il suo contributo al sistema nazionale, tra effetti diretti e indotti, può essere calcolato in **2 milioni di posti di lavoro** (9% dell'occupazione italiana), nella creazione di 101 miliardi di Valore Aggiunto (il 7% del Valore Aggiunto del Paese) e nel versamento allo Stato di 30 miliardi di tasse e contributi. Grazie agli investimenti, **il settore non solo crea valore direttamente** (un grande insediamento può dare occupazione fino a 1.000 persone), **ma aumenta l'efficienza complessiva della filiera e alimenta un indotto** di aziende e artigiani locali, che agiscono sul territorio, per gran parte PMI, che traggono fonti di crescita e progresso qualitativo e quantitativo, aprendosi anche ai mercati esteri.

Occorre dunque che il Settore del commercio moderno sia pienamente coinvolto nell'ambito dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, attraverso specifiche iniziative che mirino al rilancio e sviluppo del comparto, in ottica di innovazione, digitalizzazione e sostenibilità del Paese.

Un altro fondamentale tema che deve essere affrontato in questa fase strategica per il nostro Paese è quello delle **semplificazioni**: il d.l. n. 77/2021 introduce una serie di interventi prevalentemente collegati alla realizzazione di investimenti nel settore pubblico, al fine di accelerare il completamento delle opere pubbliche. **L'obiettivo di semplificazione tuttavia deve essere realizzato anche con riferimento alle attività economiche private**, riducendo e razionalizzando la moltitudine di adempimenti a carico delle imprese. È dunque necessario che **il prossimo passo sia rappresentato da una riforma efficace della Pubblica Amministrazione e dall'adozione di concrete misure di semplificazione nei diversi ambiti di azione delle iniziative economiche private** (adempimenti fiscali, amministrativi, gestionali, ecc.). Solo così si potrà consentire alle imprese di svolgere la propria attività in un contesto normativo ed operativo certo e chiaro, che garantisca anche un rinnovato spirito di fiducia e collaborazione con la Pubblica Amministrazione.

I contenuti del Decreto Semplificazioni sul PNRR

Il **d.l. n. 77/2021 (c.d. "Decreto Semplificazioni")** costituisce un intervento normativo con molteplici contenuti, accomunati dall'obiettivo prioritario di dare avvio a una serie di interventi fondamentali per la ripartenza economica del Paese, con l'aggiunta che il Governo, per renderli possibili, cerca di alleggerire il peso del sistema amministrativo e di semplificare i procedimenti.

Si tratta di un testo articolato e complesso, che pone al centro della disciplina:

- il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR),
- il Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari (PNC)
- il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC).

Ogni nuova iniziativa o progetto che concorrerà alla realizzazione di questi tre piani sarà soggetta alla nuova disciplina, che si pone come una sorta di apparato normativo parallelo, che declina un nuovo sistema di soggetti giuridici (Cabina di Regia, Tavolo permanente, Segreteria Tecnica, Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, Ufficio dirigenziale presso la Ragioneria dello Stato etc..) e che istituisce nuovi poteri, con un sistema diverso di garanzie.

Si **valuta positivamente** la scelta del Governo di procedere in tal senso e, in particolare, si ritiene importante l'istituzione del **"Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale" (art. 3)**, avente una **funzione consultiva nelle materie connesse all'attuazione del PNRR**, composto anche da rappresentanti delle parti sociali secondo un criterio di "maggiore rappresentatività".

L'auspicio è che l'individuazione dei componenti del Tavolo sia effettuata sulla base di un **concetto di inclusività**, facendo in modo che tutti i settori economici più importanti del Paese, e quindi anche la Distribuzione Moderna rappresentata da Federdistribuzione, entri a fare parte di questo tavolo. È importante che ai fini della rappresentatività si faccia rinvio alla normativa di riferimento oggi vigente, ossia all'**art. 4 dello Statuto delle imprese** (legge n. 180/2011), che riconosce la rappresentatività e, quindi, la legittimazione ad agire, alle associazioni di categoria rappresentate in almeno cinque camere di commercio o (*ndr: quindi in alternativa*) nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Federdistribuzione intende essere parte attiva di questo importante processo di riforme, garantendo il proprio impegno e fornendo il proprio contributo nel Tavolo che il Decreto Semplificazioni ha opportunamente costituito.

Appare inoltre **apprezzabile** la concentrazione della *governance* del Piano presso un unico organo istituzionale, ossia la Presidenza del Consiglio, che svolgerà fondamentali funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento sull'attuazione degli interventi. Altrettanto fondamentale è aver individuato una procedura per il superamento di inerzie e dissensi, affidando un ruolo centrale al Presidente del Consiglio. In questo modo sarà possibile evitare inerzie e situazioni di stallo che potrebbero compromettere lo sviluppo delle attività del PNRR.

Si accoglie **con favore anche la previsione contenuta nell'art. 62** del Decreto: nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale a provvedimento di accoglimento, l'amministrazione stessa è tenuta, su richiesta del privato, a rilasciare un'attestazione telematica circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda. Decorsi poi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'attestazione è sostituita da una autodichiarazione del privato ai sensi dell'art. 47 del DPR n. 445/2000. **Si tratta di un'importante previsione normativa, che garantisce maggiore certezza alle procedure avviate dalle imprese.**

Osservazioni e proposte

Il Decreto Semplificazioni contiene misure condivisibili, tuttavia, riteniamo che **in sede di conversione in legge si possano apportare modifiche ed integrazioni che renderebbero il provvedimento maggiormente efficace.**

Proponiamo in particolare quanto segue:

- **Conferenza di Servizi (art. 17 e ss.):** il Decreto Semplificazioni introduce una serie di modifiche e correttivi di carattere generale volti ad accelerare e snellire le procedure e, allo stesso tempo, a rafforzare la capacità amministrativa della Pubblica Amministrazione in vari settori. In particolare interviene con misure di semplificazione del procedimento di Valutazione dell'Impatto Ambientale (VIA) per i progetti PNRR e per quelli necessari alla transizione energetica e apporta, poi, rilevanti modifiche al Testo Unico Ambiente (d. lgs. n. 152/2006) anche in relazione al Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR). Si ritiene tuttavia necessario sottolineare l'importanza di un **efficace intervento sulle Conferenze**

dei Servizi regionali, in quanto sono anche queste che di fatto bloccano gran parte degli investimenti e sono caratterizzate da lungaggini e complessità strutturali ed organizzative che ostacolano lo sviluppo.

Affinché la semplificazione delle procedure amministrative e della gestione della Conferenza dei Servizi sia reale ed efficace, si propone **l'applicazione del principio del "Livello Essenziale delle Prestazioni"**.

In particolare, si dovrebbe introdurre una disposizione che riconosca e attribuisca al grado di complessità del procedimento della Conferenza dei servizi a livello nazionale un valore di LEP, ovvero di **Livello Essenziale delle Prestazioni**, così da evitare che le Regioni possano strutturare procedimenti ulteriormente articolati, ovvero licenziare testi di legge più complessi e gravosi rispetto a quanto previsto per l'analogo procedimento a livello nazionale.

In tal senso il d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020, contiene già una misura condivisibile, laddove si prevede che sia per le norme primarie che per i decreti attuativi, **nel caso si introducano nuovi costi regolamentari, si debbano eliminare altri oneri di pari valore, oppure rendere i nuovi costi introdotti fiscalmente detraibili.** Si tratta ora di ampliare questo principio, che peraltro è già presente nel nostro ordinamento: **il d. lgs. n. 222/2016** (cd. decreto Madia) **ha stabilito una sorta di procedimento minimo che gli Enti minori avrebbero potuto/possono semplificare ulteriormente, ma non aggravare.** Occorre dunque che tale principio sia ulteriormente rivendicato anche in tema di Conferenza Regionale dei Servizi.

- **Interpello ambientale (art. 27):** si introduce nel Codice ambientale (d. lgs. n. 152/2006) l'articolo 3-*septies* che disciplina lo strumento dell'interpello in materia ambientale, funzionale alla pronuncia da parte del Ministero della transizione ecologica di indicazioni interpretative sulla normativa vigente. Tale interpello può essere proposto dalle amministrazioni o da *"le associazioni di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni o province autonome di Trento e Bolzano"*.

Al riguardo, si evidenzia come **tale previsione sia ingiustificata e discriminatoria, in quanto esclude dalla possibilità di presentare l'interpello le associazioni che pure sono maggiormente rappresentative**, in quanto hanno la legittimazione ad agire, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto delle imprese (legge n. 180/2011). Secondo tale disposizione normativa infatti *"Le associazioni di categoria rappresentate in almeno cinque camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di seguito denominate «camere di commercio», ovvero nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e le loro articolazioni territoriali e di categoria sono legittimate a proporre azioni in giudizio sia a tutela di interessi relativi alla*

generalità dei soggetti appartenenti alla categoria professionale, sia a tutela di interessi omogenei relativi solo ad alcuni soggetti.”.

Occorre dunque modificare l'art. 27, prevedendo la **possibilità di proporre l'interpello ambientale anche da parte delle associazioni di categoria rappresentate in almeno cinque camere di commercio**, poiché la normativa vigente ritiene questo requisito valido ed efficace ai fini della rappresentatività.

- **Superbonus (art. 33):** pur apprezzando le semplificazioni introdotte in materia di efficientamento energetico e in particolare relative al Superbonus 110%, si ritiene opportuno che si arrivi ad un ampliamento di questa agevolazione anche alle società. Occorre infatti evidenziare il forte impulso agli investimenti che potrebbe costituire una misura di questo tipo e che potrebbe generare, soprattutto nel caso della **Distribuzione Moderna, un forte sviluppo sul territorio e una significativa crescita dell'indotto locale, costituendo un passo in avanti dal punto di vista dell'innovazione, dell'ammodernamento e della sostenibilità.**
- **Cessazione della qualifica di rifiuto (art. 34):** si valutano molto favorevolmente le semplificazioni introdotte nella disciplina del codice ambientale, relative alla procedura di autorizzazione dell'*end of waste*, così da favorire virtuosi processi di economia circolare. D'altro canto, atteso che negli ultimi anni le proposte normative finalizzate a regolamentare i casi di cessazione della qualifica di rifiuto hanno impiegato diverso tempo prima di essere operative, si auspica, per il futuro, in un'accelerazione nei processi di adozione.
- **Rigenerazione urbana e recupero delle aree dismesse:** un tema che non è stato affrontato in modo specifico nel Decreto Semplificazioni, ma che riveste importanza strategica per il rilancio del Paese, è quello del recupero di zone degradate, patrimonio edilizio e aree dismesse. Occorre infatti promuovere il recupero urbanistico e gli investimenti sull'"esistente", per uno sviluppo sostenibile che eviti il consumo del suolo e che garantisca la massima attenzione ai temi ambientali. Lavorare con **interventi strutturali e coordinati sulla rigenerazione urbana** può portare notevoli benefici all'intero sistema Paese, conferendo alle aree coinvolte un nuovo valore sociale, economico e in molti casi anche culturale. Si tratta di **cambiare faccia alle nostre città ed alle nostre periferie, sviluppare servizi, occupazione, attrattività turistica**, senza utilizzo di nuovo suolo. Gli interventi del legislatore negli ultimi hanno si sono focalizzati su misure agevolative frammentate e non coordinate, che non consentono alle aziende di programmare investimenti sul territorio in modo organizzato e strutturato. Sarebbe invece più efficace **prevedere un unico "pacchetto" di agevolazioni al fine di incentivare gli investimenti, l'occupazione e salvaguardare l'ambiente nell'ambito delle operazioni di riqualificazione delle aree dismesse e del recupero urbanistico da parte di imprese del commercio.**

Si apprezza e condivide la previsione del d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020 per il rafforzamento degli incentivi sulla rigenerazione urbana, con la riduzione del contributo di costruzione da versare al Comune. Come detto, è tuttavia necessario prevedere un piano strutturale per il recupero del patrimonio edilizio nazionale e delle aree dismesse. In ottica di attuazione del PNRR, si potrebbe quindi focalizzare l'attenzione sulle **opportunità di recupero generate dall'insediamento del commercio, in generale, e dalle medie e grandi strutture di vendita in particolare**, che contribuiscono allo sviluppo di nuove economie, favoriscono l'integrazione sociale e la formazione di nuove centralità urbane, dando piena applicazione a tutti quei benefici e incentivi indicati dalla normativa regionale e nazionale. In particolare, si potrebbero seguire alcune linee comuni di indirizzo per agevolare gli interventi, che dovrebbero partire da un interesse diretto del soggetto che investe, in quanto vi svolgerà la propria attività prevalente (per evitare fenomeni di delocalizzazione), e da un elemento occupazionale, ossia il mantenimento di livelli occupazionali sul territorio "recuperato" per un determinato periodo di tempo (es. 5 anni).

Allegato: Proposte emendative

ALLEGATO

PROPOSTE EMENDATIVE

- 1. Applicazione del principio del “Livello Essenziale delle Prestazioni” alla Conferenza Regionale dei Servizi**
- 2. Possibilità di proporre l’interpello ambientale anche per le associazioni presenti in almeno in cinque camere di commercio**

Applicazione del principio del “Livello Essenziale delle Prestazioni” alla Conferenza Regionale dei Servizi

Dopo l'articolo 23, inserire il seguente:

23-bis. (Modifica alla disciplina del Provvedimento unico in materia ambientale) All'articolo 27, comma 2 del decreto legislativo 2006, n. 152, dopo le parole << Il provvedimento unico di cui al comma 1 >> e prima delle parole << comprende il rilascio dei seguenti titoli laddove necessario >>, inserire le seguenti: <<, che in ogni caso costituisce livello essenziale delle prestazioni, >>.

MOTIVAZIONE

L'emendamento in esame propone di inserire nell'art. 27 del Testo Unico Ambientale (d. lgs. n. 152/2006) una disposizione che riconosca e attribuisca al procedimento di cui al citato articolo 27 (ovvero il procedimento statale) un valore di LEP, ossia di Livello Essenziale delle Prestazioni, così da evitare che le Regioni possano strutturare procedimenti troppo articolati, ovvero licenziare testi di legge più complessi e gravosi rispetto alle normative nazionali, per le imprese che intendono investire sul territorio.

Si tratterebbe peraltro di confermare un principio già presente nel nostro ordinamento: il d. lgs. n. 222/2016 ha stabilito una sorta di procedimento minimo che gli Enti minori avrebbero potuto/possono semplificare ulteriormente, ma non aggravare. Occorre dunque che tale principio sia ulteriormente rivendicato anche in tema di Conferenza Regionale dei Servizi.

Possibilità di proporre l'interpello ambientale anche per le associazioni presenti in almeno in cinque camere di commercio

All'articolo 27, comma 1 dopo le parole << le associazioni di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro >> inserire le seguenti <<o in almeno cinque camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura >>.

MOTIVAZIONE

Con il presente emendamento si propone di modificare l'art. 27 del Decreto Semplificazioni, prevedendo la possibilità di proporre l'interpello ambientale anche da parte delle associazioni di categoria rappresentate in almeno cinque camere di commercio.

L'attuale formulazione normativa infatti risulta ingiustificata e discriminatoria in quanto esclude dalla possibilità di presentare l'interpello le associazioni che pure sono maggiormente rappresentative in quanto hanno la legittimazione ad agire, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto delle imprese (legge n. 180/2011). Secondo tale disposizione normativa *"Le associazioni di categoria rappresentate in almeno cinque camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di seguito denominate «camere di commercio», ovvero nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e le loro articolazioni territoriali e di categoria sono legittimate a proporre azioni in giudizio sia a tutela di interessi relativi alla generalità dei soggetti appartenenti alla categoria professionale, sia a tutela di interessi omogenei relativi solo ad alcuni soggetti."*

Occorre dunque prevedere che l'interpello ambientale possa essere presentato anche dalle associazioni presenti in almeno cinque camere di commercio, poiché la normativa vigente ritiene questo requisito valido ed efficace ai fini della rappresentatività.