



Senato della Repubblica

XIX Legislatura

5^a Commissione (Bilancio)

Documento di osservazioni e proposte

Audizione informale nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante "Conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune"

(A.S. 564)

6 marzo 2023

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confartigianato, CNA e Casartigiani di fornire il proprio contributo in merito alla discussione del decreto-legge all'esame della Commissione Bilancio.

Le scriventi Confederazioni Artigiane, già in occasione dell'incontro del tavolo tecnico convocato dal Ministro Raffaele Fitto nel novembre scorso a Palazzo Chigi hanno avuto modo di esprimere apprezzamento in ordine al metodo che il Governo intende perseguire con riferimento all'attività di monitoraggio sull'avanzamento del Piano.

Un metodo che troviamo confermato nel provvedimento oggetto di questa audizione, che vede nella riorganizzazione della *governance* sul PNRR e nella visione globale delle risorse messe a disposizione dalle fonti europee due pilastri imprescindibili.

Riuscire a mettere a terra le ingenti risorse del PNRR e della programmazione comunitaria, oltre 300 miliardi entro il 2026 sommando anche i fondi europei non allocati del ciclo di programmazione 2014-2020, rappresenta un imperativo imprescindibile per l'Italia.

Solo efficienza e rapidità nell'attuazione del Piano e nella realizzazione degli interventi previsti dagli strumenti di programmazione del vecchio ciclo, ma anche del nuovo (quello relativo alle annualità 2021-2027), possono generare quel salto di qualità per il nostro Paese che avevamo immaginato sin dall'avvio delle relazioni con le istituzioni europee per la predisposizione del Piano stesso.

In questa delicatissima e complessa fase contingente, l'auspicio è che siano assicurati i livelli massimi di sinergia e di complementarietà tra le risorse disponibili, al fine di garantirne la migliore efficacia. Al contempo, a distanza di quasi due anni dalla presentazione del Piano, è a tutti evidente la necessità di un'azione di forte semplificazione e di snellimento delle procedure, al fine di non compromettere l'efficienza degli interventi. Il rispetto di una tempistica certa e puntuale nella realizzazione degli interventi stessi, occorre ricordarlo, rappresenta un elemento dirimente nella gestione dei fondi del Piano.

Semplificazione che non può non investire anche le parti "più alte" delle strutture che governano l'attuazione del Piano. In tal senso, cogliamo con favore il **potenziamento della Cabina di regia** di

cui all'art. 1 del decreto-legge, che fa proprie anche alcune prerogative del precedente Tavolo permanente.

L'auspicio è che il diretto contatto con la Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio, da un lato, e la effettiva selettività dei soggetti da coinvolgere sulla base della maggiore rappresentatività, dall'altro, generino un confronto più puntuale e costruttivo sulle prospettive del PNRR.

Siamo consapevoli del fatto che il Piano è stato concepito, nei fatti, in un contesto assai diverso, contrassegnato dagli effetti della pandemia, cui ora si sono sovrapposti quelli generati dal conflitto Russia-Ucraina.

D'altro canto, sono ormai palesi le difficoltà di molti punti dell'amministrazione pubblica nella gestione tempestiva delle iniziative contenute nel Piano.

Ne conseguono: da un lato la necessità di individuare correttivi sulle iniziative da perseguire, pur mantenendo le due direttrici per noi fondamentali, ovvero l'attenzione alla transizione digitale e a quella energetica; dall'altro il potenziamento della capacità amministrativa e delle relative risorse per la pubblica amministrazione.

Mentre sul secondo aspetto cogliamo passi in avanti con il provvedimento in esame, rileviamo la necessità di un'accelerazione nella definizione di correttivi che consentano di supportare al meglio la competitività del Paese.

A nostro avviso, il PNRR deve essere anche lo strumento col quale **dare continuità agli incentivi per investimenti e innovazione**: proprio in ragione delle difficoltà contingenti, non può essere questo il momento di allentare gli strumenti a sostegno delle imprese.

Il cosiddetto pacchetto Impresa 4.0 ha dimostrato di essere in grado di supportare processi di investimento e percorsi di crescita delle imprese. Ma la progressiva diminuzione delle aliquote di tutte le misure, nonché il mancato rifinanziamento di alcune, quale il credito d'imposta per la formazione, rischiano di tradursi in un freno significativo per le imprese che hanno esigenze di riqualificazione innovativa.

In merito alla transizione energetica, non cogliamo ancora l'apertura a una disponibilità manifestata da tempo, ovvero il coinvolgimento attivo delle imprese da ricercare attraverso l'istituzione di un fondo per incentivare investimenti in piccoli impianti di autoproduzione energetica da fonti rinnovabili. Così come appare essenziale dare continuità strutturale al sistema degli *eco-bonus* e

uscire dall'*impasse* che si è generata a causa del disordine regolatorio accumulato nel tempo, da ultimo con l'approvazione del decreto-legge n. 11/2023.

Tornando agli aspetti specifici del provvedimento, appare coerente anche l'istituzione della **Struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio** prevista dall'articolo 2 del decreto-legge. Ricomprendere sotto la Presidenza del Consiglio Cabina di regia e Struttura di missione, dovrebbe garantire maggiore coerenza e fluidità delle azioni da promuovere, nonché facilitare una lettura condivisa delle dinamiche in corso. Ricondurre a un unico punto la definizione degli indirizzi, la gestione e l'attività di monitoraggio può indubbiamente aiutare a garantire efficacia alle azioni del Piano.

Al contempo, rileviamo positivamente la disposizione prevista con l'articolo 50 del provvedimento, riferita al **potenziamento del Dipartimento per le politiche di coesione**, con il superamento della separazione di funzioni e ruoli nell'ambito della gestione di dette politiche. Infatti, non è mai stata chiara la distinzione tra il Dipartimento citato e l'Agenzia per la coesione, pertanto ricondurre a un unico punto la gestione delle politiche di coesione rappresenta un passo in avanti, specie in considerazione della necessità di integrare tali politiche, e le relative risorse, con quelle del PNRR. Positivo è anche l'intervento di **potenziamento del Ministero delle Imprese e del Made in Italy** previsto con le disposizioni di cui all'articolo 12, auspicando possa rappresentare l'avvio di un processo di rafforzamento dello stesso Ministero, che costituisce peraltro il primo punto di riferimento istituzionale del mondo da noi rappresentato.

In merito al tema della semplificazione per le procedure di affidamento dei **contratti pubblici** a valere sulle risorse del PNRR e del PNC, trattato nell'articolo 14 e ripreso poi anche all'articolo 17, non possiamo non segnalare la preoccupazione che le esigenze di accelerazione si traducano in una ulteriore concentrazione di quel mercato.

Un mercato, quello degli appalti pubblici, le cui dinamiche in questi anni sono state caratterizzate da una costante crescita della dimensione dei lotti. Un elemento che genera nei fatti l'esclusione della parte più importante della nostra economia: a micro e piccole imprese (quasi il 97% delle nostre imprese) è inaccessibile (in ragione dei requisiti di capacità finanziaria) l'83% di questo mercato (dati ANAC 2021). Una concentrazione del mercato certamente favorita dalle modalità operative promosse dalle centrali di committenza e dall'utilizzo di strumenti quali gli accordi quadro. Il successo del PNRR è indubbiamente legato anche alla capacità di coinvolgere tutti gli attori del nostro tessuto produttivo, a partire dall'imprenditorialità diffusa.

A tal fine, Confartigianato, CNA e Casartigiani, propongono di istituire la figura del **Garante per l'inclusione delle micro e piccole imprese** nell'attuazione del PNRR, con il compito di assicurare che tutti i progetti, le azioni o gli interventi del Piano, che abbiano effetti sullo sviluppo economico e del territorio, producano ricadute positive, dirette o indirette, sull'intero comparto produttivo, in particolare sulle MPI.

In questo momento più che mai, infatti, con le enormi risorse messe a disposizione dall'Europa, occorre cogliere l'occasione per rivitalizzare il tessuto produttivo del nostro Paese, partendo dall'elemento che lo caratterizza e lo qualifica: la micro e piccola impresa.

Segnaliamo, altresì, la necessità di non adottare criteri eccessivamente rigidi nell'applicazione di principi che pure condividiamo. Ci si riferisce, in particolare, ai criteri sulla **parità di genere**: un conto è chiederne l'applicazione per imprese che abbiano decine di dipendenti, altro è richiederlo a una micro impresa. Si chiede, pertanto, che venga individuata una soglia minima per il rispetto di tali criteri, al fine di non mettere in oggettiva difficoltà micro e piccole imprese, fino a impedirne l'effettivo coinvolgimento.

Sempre in tema di appalti, chiediamo di intervenire con soluzioni che consentano alle imprese esecutrici l'emissione di fatture anche in assenza del rilascio del certificato di pagamento da parte della Stazione Appaltante. Ciò al fine di consentire alle imprese esecutrici e ai subappaltatori gravati dall'impatto finanziario generato dall'**aumento del costo delle materie prime** di poter ricorrere ad anticipazioni di liquidità da parte del sistema creditizio, onde prevenire potenziali crisi di liquidità.

Inoltre, la conversione in legge del provvedimento in esame deve essere anche l'occasione per accelerare le procedure per il riconoscimento della revisione prezzi per l'aumento delle materie prime negli appalti di opere e servizi, al fine di non vanificare, di fatto, gli sforzi per velocizzare gli affidamenti e le conseguenti esecuzioni delle opere.

Apprezzabili, sempre in tema di lavori pubblici, le disposizioni di cui all'articolo 24 in merito agli interventi di **edilizia scolastica**, un ambito di attività che solitamente vede protagonisti artigiani e piccole imprese del territorio.

In tema di **digitalizzazione** e sulle disposizioni di cui all'articolo 18 del decreto-legge, le scriventi Confederazioni evidenziano l'indifferibilità di un'accelerazione nella posa in opera di **infrastrutture** adeguate in tutte le aree del Paese. Sono ancora troppi i territori che non dispongono di reti che supportino strumenti ormai indispensabili, per le imprese e per i cittadini.

Al contempo, non possiamo non segnalare l'esigenza di un effettivo salto di qualità nella strumentazione utilizzata a vari livelli nella pubblica amministrazione. Al netto dell'improcrastinabile avvio di un processo che garantisca l'effettiva interoperabilità delle banche dati, propedeutica a un reale contenimento del cosiddetto *gold plating* (o *once only*) sono ancora purtroppo frequenti situazioni in cui piattaforme digitali messe a disposizione del pubblico per l'espletamento di alcuni servizi presentano non poche criticità.

Facciamo riferimento ad alcuni strumenti utilizzati per procedure di *e-procurement*, nonché a piattaforme per l'accesso ad alcune agevolazioni. In presenza di malfunzionamento di tali strumenti, gli effetti sulle imprese sono spesso pesanti, perché si trasformano in perdita di opportunità e finiscono per generare diffidenza rispetto alle politiche pubbliche.

Il decreto, inoltre, prosegue il percorso di **semplificazione ambientale** previsto dalle riforme alla Missione 2 del PNRR; al contempo, si interviene su alcuni temi volti a una più efficace **gestione della transizione e di contrasto e adattamento al cambiamento climatico**.

In particolare, l'articolo 29 stabilisce **interventi volti a fronteggiare il rischio di alluvione e il rischio idrogeologico**. Tale articolo si inserisce in un momento in cui è in corso di consultazione pubblica il Piano Nazionale di Adattamento al Cambiamento Climatico (PNACC); un Piano con l'obiettivo di fornire un quadro di indirizzo nazionale per l'implementazione di azioni finalizzate a ridurre al minimo i rischi derivanti dai cambiamenti climatici e migliorare la capacità di adattamento dei sistemi naturali, sociali ed economici, e che stima perdite del 2-4% a metà secolo e del 3-8% del Pil a fine secolo connesse per la gran parte a danni e costi infrastrutturali, soprattutto legati alle alluvioni e all'aumento del livello del mare.

L'intervento previsto dal decreto in commento è dunque necessario e condivisibile ma ha un perimetro di azione circoscritto alla riduzione del rischio e ripristino di zone colpite da eventi calamitosi; si ritiene che sul tema del rischio idrogeologico lo sforzo che il Paese sta cercando di portare avanti da ormai diversi anni debba subire una spinta più incisiva, in termini di capacità progettuali e di effettiva spesa delle risorse necessarie.

Di interesse anche l'intervento più propriamente di *governance* della transizione previsto all'art. 9, che prevede l'istituzione del **Comitato centrale per la sicurezza tecnica della transizione energetica e per la gestione dei rischi connessi ai cambiamenti climatici**; infatti, la necessaria accelerazione verso il percorso di transizione ecologica e di decarbonizzazione ha un impatto significativo in

termini di *phase-out* di alcune tecnologie e ingresso di nuove, con la conseguente necessità di gestire tale cambiamento sotto il profilo tecnologico e di sicurezza e in termini prevenzionali.

Venendo alle semplificazioni di tipo ambientale, l'articolo 47 interviene a colmare il ritardo nella definizione delle **aree idonee** alla realizzazione di impianti alimentati da FER. Di particolare interesse la previsione che siano **liberamente installabili – in quanto considerati manutenzione ordinaria – gli impianti fotovoltaici realizzati nelle aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale e nelle discariche dismesse o in cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento**. Nei casi di aree sottoposte a vincolo paesaggistico, rimane in capo alle soprintendenze di accertare, entro 30 giorni, eventuale carenza dei requisiti di compatibilità. Apprezziamo lo sforzo di tale semplificazione, ma con ciò evidenziamo che non viene meno l'urgenza di completare il quadro di definizione delle aree idonee.

Al medesimo articolo, è positivo il riferimento alle **Associazioni di categoria** tra i soggetti che possono organizzarsi in **Comunità energetiche rinnovabili**. Si tratta di una significativa opportunità che può valorizzare la funzione tipica delle associazioni dell'artigianato e della piccola impresa quale soggetto promotore e aggregatore di iniziative a vantaggio dei propri associati.

Sempre in materia di CER, si introduce un regime di favore per le **imprese agricole, agroindustriali e cooperative agricole**. Ancora una volta, nel tentativo di sostenere forme di autoconsumo da parte delle piccole imprese, **si trascura una parte fondamentale del sistema produttivo italiano, composto dalle imprese artigiane**, che potrebbero al pari di quelle agricole, beneficiare di analoghe disposizioni.

L'articolo 48 interviene nell'ottica di semplificare la disciplina delle **terre e rocce da scavo**. Un ambito in cui la normativa è intervenuta più volte (l'ultima nel 2017) senza tuttavia riuscire a definire un quadro normativo chiaro né tantomeno di semplice attuazione, soprattutto per i piccoli cantieri. Si tratta, anche questa volta, di una delega a intervenire con successivo decreto che auspichiamo possa rappresentare un intervento definitivo e risolutorio delle complessità che le imprese del settore affrontano. A tal fine sarebbe utile introdurre tra i criteri di delega anche la definizione di procedure semplificate per i **piccoli cantieri**.

Non si condivide, infine, quanto previsto all'articolo 45 che destina i **proventi delle Aste di CO2** a supporto tecnico specialistico del MASE. Infatti, la disciplina in materia prevede che tali risorse siano destinate a interventi funzionali al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione fissati dall'Europa in funzione dell'Accordo di Parigi. A tal fine, in particolare in questa fase di rallentamento del percorso italiano di riduzione delle emissioni e di difficoltà delle imprese a fronte di un anno e mezzo di crisi energetica, sarebbe stato più coerente indirizzarle a specifici interventi di efficientamento effettuati dalle imprese.

In ordine al tema della **ricerca**, di cui agli articoli 26 e 27, risulta positivo il potenziamento delle misure che riguardano i dottorati innovativi e una più puntuale azione di coordinamento dei soggetti pubblici che si occupano di ricerca. Permane, però, a nostro avviso, l'esigenza anche in questo campo di un deciso salto di qualità, essendo le attività di ricerca fondamentali per riuscire a garantire competitività al nostro sistema. Tuttavia, non sfugge come la ricerca presupponga investimenti a rendimento differito: è quindi difficile pensare che questi tempi siano adatti alle piccole imprese che, per le loro caratteristiche, risultano maggiormente vocate allo sviluppo del prodotto. Peraltro, come già accennato, il nostro sistema produttivo è caratterizzato dalla preponderante presenza di imprese di piccole dimensioni: diventa pertanto fondamentale un presidio pubblico autorevole, dotato di risorse sufficienti a garantire una effettiva crescita a un sistema imprenditoriale che, da solo, viste le peculiarità, non ce la fa a sopportare gli sforzi necessari per recuperare e mantenere il livello di competitività utile alla crescita di tutto il Paese. La spesa "formalizzata" per attività di R&S nel nostro Paese è meno di un terzo rispetto alla Francia, che sta investendo molto sulle attività innovative. Mentre sappiamo che molto spesso la ricerca, nelle MPI, viene condotta in modo continuativo e non formalizzato, circostanza che comporta una inadeguata capacità del sistema di includere a pieno titolo anche questa nelle politiche di supporto e rafforzamento delle capacità competitive del Paese. Occorre favorire un rapporto reale con il sistema delle imprese, promuovendo e sostenendo processi che garantiscano il trasferimento tecnologico dalla ricerca pubblica alle imprese.

Un'osservazione a margine meritano i contenuti dell'articolo 38 che interviene sul tema della crisi d'impresa. La possibilità per l'Agenzia delle Entrate di concedere un piano di rateazione che arriva fino a 120 rate mensili per i debiti tributari non iscritti a ruolo, in ipotesi di accesso alla composizione

negoziale della crisi, va nella giusta direzione di rendere concreta la possibilità per l'impresa del superamento della grave situazione economica e patrimoniale in cui versa.

La misura, di fatto, completa le disposizioni già previste dall'articolo 25-*bis* del codice della crisi d'impresa (D.Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14), che offre importanti riduzioni delle sanzioni e degli interessi legati alle violazioni tributarie commesse dall'impresa in comprovata situazione di grave crisi economica, ma ancora non iscritte a ruolo. Il passaggio dalle 72 alle 120 rate, giustificato dalla dimostrazione della gravità della situazione economica, appare in linea con quanto già prevede l'articolo 19 del DPR 602/1973, per i debiti che sono stati già iscritti a ruolo.

Considerazioni finali

Nel PNRR sono presenti ambiti che appartengono vocazionalmente alle imprese artigiane e alle piccole imprese, e molte delle esigenze di recupero competitivo dell'Italia passano attraverso il coinvolgimento attivo di queste imprese, radicate nel tessuto sociale ed economico e motore di sviluppo sul territorio.

Imprese spesso non debitamente valorizzate a causa della ridotta dimensione, senza mai tener conto della restituzione di valore che, comunque, questa imprenditoria diffusa redistribuisce ai territori e alle comunità locali in termini di coesione sociale e moltiplicazione delle reti di fiducia.

Per cogliere appieno questa grande opportunità di ripresa e di sviluppo è necessario vigilare sull'effettiva ricaduta delle risorse del PNRR a beneficio delle micro e piccole imprese, evitando che le risorse stesse vengano dirottate, come spesso accade, verso le industrie di taglia medio-grande.

Un cenno inoltre anche al **Mezzogiorno**. Le politiche per il Sud sono una delle tre priorità trasversali del PNRR insieme a giovani e donne. Nella predisposizione del Piano è stato previsto che non meno del 40 per cento delle risorse territorializzabili del PNRR vengano destinate alle otto Regioni del Mezzogiorno.

Insieme con la programmazione dei fondi strutturali 2021-2027, si tratta di una capacità di spesa e di investimento molto rilevante a disposizione del Sud. Un'occasione da non perdere per ridurre le forti disuguaglianze territoriali che sono continuate ad aumentare in questi anni, anche prima della crisi da Covid-19.

Determinanti saranno però i tempi e la qualità della spesa, e qui entra in gioco la capacità di potenziamento e di qualificazione della PA, nonché la necessità di un raccordo permanente con gli *stakeholder* più significativi, a partire dalle associazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori, per individuare e selezionare le effettive esigenze, muovendo da un'analisi della reale cantierabilità.