

# **PROPOSTA DI PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA**

Commissioni riunite  
Bilancio e Politiche dell'Unione europea  
del Senato della Repubblica

**Audizione ANCE  
9 Marzo 2021**

## PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

### Valutazioni e proposte Ance

Mancano poche settimane alla scadenza del termine per la presentazione in Europa del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) – c.d. “Recovery Plan” - e il lavoro che dovrà realizzare il nuovo Governo, sulla base dell’esame del Parlamento, in tempi molto ristretti è imponente.

**L’Ance esprime apprezzamento per l’annunciato impegno del Governo a rivedere e riorganizzare il Recovery Plan, inquadrandolo nella prospettiva di un più ampio “Progetto Paese”, con un orizzonte fissato almeno al 2030, incardinato sui principi della sostenibilità, della transizione verde e della digitalizzazione, di cui il Recovery Plan costituisce una prima fase attuativa. Per farlo occorre però subito definire un sistema di **governance efficiente** in grado di spendere nei tempi previsti le risorse disponibili e disporre in tempi brevi di **progetti di qualità adeguati alle nuove esigenze della collettività**. Senza questi due cardini fondamentali il Piano italiano non potrà centrare gli obiettivi prefissati.**

Per quanto riguarda la *governance*, appare necessario individuare **un processo decisionale chiaro, trasparente e responsabile**. No alla sovrapposizione delle competenze e alla frammentazione infinita dei centri decisionali, alla quale abbiamo assistito finora, che porta a una sorta di deresponsabilizzazione generale della macchina pubblica e quindi all’immobilismo.

Per quanto riguarda le risorse appare positivo che il settore delle costruzioni impatti con circa la metà di quelle previste dal Recovery Plan, segno evidente della centralità dell’industria delle costruzioni per la ripresa e la crescita del Paese. Ma allocare risorse come sappiamo non basta, occorre poterle spendere e quindi riuscire ad aprire i cantieri.

Come abbiamo avuto modo di dire chiaramente nelle scorse settimane, **il Piano italiano, nella versione attuale, non offre alcuna garanzia che le risorse europee potranno essere spese nei tempi previsti, per fare le opere che servono al Paese, a cominciare dalla messa in sicurezza e dalla sostenibilità di territori e città, vera emergenza nazionale.**

Quello elaborato finora, infatti, è un Piano che manca di visione strategica: tanti titoli, pochissimi progetti pronti, nessuna vera semplificazione dei percorsi autorizzativi delle opere infrastrutturali. **Con l’attuale impostazione, secondo le nostre stime, a fine 2026, avremo speso solo il 48% delle risorse per i cantieri.**

Occorre dunque cambiare in modo radicale questa impostazione immaginando due binari di intervento che dovranno correre parallelamente. Il primo dovrà sfruttare tutte le semplificazioni esistenti e gli snellimenti possibili **per mettere a terra subito le risorse, aprire i cantieri** e, sul fronte privato, far decollare il grande piano di efficientamento energetico e messa in sicurezza degli edifici previsto dal pacchetto degli interventi del Superbonus. Nello stesso tempo occorre **cominciare a lavorare alle riforme strutturali** indispensabili per ridare al sistema Paese quella efficienza che abbiamo perduto da tempo e che ci fa viaggiare col freno a mano tirato da tanti, troppi anni.

E la prima e la più urgente è proprio quella della **Pubblica amministrazione** che come già affermato dal Premier Draghi, dal Ministro Franco e dal Ministro Brunetta sono al centro della nuova azione di Governo e di questo non possiamo che essere soddisfatti, dato che **siamo stati**

**tra i più ferventi sostenitori insieme ai sindaci e agli amministratori pubblici** dell'indifferibilità di un intervento in tal senso.

Sono molto elevate le aspettative sulle riforme che l'Europa chiede come condizione per accedere alle risorse europee: anche in questo caso non è ancora definito il quadro degli interventi.

È però indispensabile che la ratio delle riforme sia chiara e garantita dal Governo e dal Parlamento: liberare cittadini e imprese dalla stretta burocratica e dall'asfissia regolatoria che purtroppo ha caratterizzato fino ad oggi anche i tanti progetti di riforma che da lustri vediamo annunciare ma mai partire. Il settore delle costruzioni è quello che in assoluto ha le maggiori relazioni con le Pubbliche Amministrazioni, per questo è quello che più soffre dei suoi ritardi e della sua arretratezza.

E' chiaro dunque che **il Recovery Plan rappresenti un'occasione unica per gettare finalmente le basi per una ripresa duratura non solo del settore delle costruzioni ma dell'intera economia**. Ma anche per una ripresa altrettanto duratura della fiducia di imprenditori e cittadini nello Stato e nella Pubblica Amministrazione.

Per raggiungere questo risultato, l'Ance propone di intervenire sulle seguenti priorità.

#### **1- Puntare sulla manutenzione e semplificare le procedure per fare ripartire i cantieri**

Sul piano delle infrastrutture è necessario intervenire rapidamente, oltre che sulle nuove opere, su un patrimonio obsoleto, spesso degradato e inefficiente, adottando urgenti misure di messa in sicurezza, ammodernamento e adattamento ai cambiamenti climatici delle strutture esistenti. Occorre dunque far partire il **grande cantiere della manutenzione, indirizzata verso la sostenibilità delle infrastrutture**, che, contrariamente a quanto dichiarato da molti in queste settimane, non è vietata dalle Istituzioni europee.

Per farlo bisogna accelerare gli investimenti con certezza di tempi e costi e mettere in atto le necessarie semplificazioni normative che garantiscano l'effettivo utilizzo delle risorse stanziato.

**Lo sblocco delle procedure autorizzative e uno snellimento del sistema normativo che regola il settore degli appalti pubblici appare dunque un'emergenza assoluta se vogliamo cogliere gli obiettivi del Recovery Plan** e riuscire a spendere nei tempi previsti le importanti risorse di cui potrà disporre l'Italia.

**Nell'immediatezza, stanti le forti deroghe in essere fino al 31 dicembre 2021, non servono ulteriori "semplificazioni" per le procedure di gara.** Occorre infatti evitare quell'instabilità regolatoria che, com'è noto, scoraggia e rallenta gli investimenti.

Viceversa, occorre anzitutto **dare attuazione alle nuove disposizioni introdotte**. Fatto, questo, tutt'altro che scontato.

Con l'articolo 8 del Decreto Semplificazioni, il legislatore si è preoccupato di scongiurare il rischio di un "congelamento" delle procedure in corso, imponendo alle Amministrazioni una tempistica rigorosa entro cui pervenire agli affidamenti e all'avvio dei lavori. Tuttavia, sta emergendo una generalizzata disapplicazione di tali disposizioni, con l'effetto di una perdurante indeterminatezza delle gare in corso o dei contratti da avviare.

In questo senso, sembra muoversi anche la proposta di Piano, nella quale viene precisato che, al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi e la realizzazione degli interventi, si prevede

l'applicazione del quadro di riforme procedurali di cui al "D.L. Semplificazioni" con possibilità di attivazione di specifici strumenti in caso di blocchi.

Pertanto, è indispensabile avere al più presto i progetti, che purtroppo mancano ancora, e attuare in modo omogeneo le deroghe del Semplificazioni, superando la frammentazione normativa esistente e velocizzando l'apertura dei cantieri, senza sacrificare la concorrenza.

In particolare, occorrerebbe **un'unica disposizione che dia un contenuto omogeneo alle deroghe previste dal DL Semplificazioni**, prevedendo espressamente quali sono le norme "in deroga" da applicare. Per l'Ance, occorrerebbe che **le deroghe si concentrassero espressamente sui seguenti aspetti**:

- l'adozione del modello commissariale "Napoli-Bari" per la fase "a monte" della gara: snellire l'operatività del CIPE e l'approvazione dei progetti da parte del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, semplificare gli innumerevoli passaggi di approvazione dei contratti di programma;
- in assenza di progetto, l'obbligo di procedure aperte o ristrette, con formula dell'appalto integrato su definitivo per le nuove opere sopra 1 M€;
- l'applicazione delle sole clausole europee di esclusione dalle gare "a recepimento obbligatorio";
- l'obbligo di suddivisione in lotti "quantitativi" delle opere "a rete";
- l'obbligo di avvio dell'azione per responsabilità erariale "per inerzia" in caso di mancata attuazione dell'articolo 8 del DL Semplificazione;
- la sospensione dell'applicazione dei reati di abuso d'ufficio per superare il fenomeno del "blocco della firma" della pubblica amministrazione;

Contemporaneamente, è necessario **avviare sin da subito la stagione delle riforme**, con una visione di medio periodo e previo superamento della "logica suddito/sovrano" che pervade la contrattualistica pubblica e della presunzione di colpevolezza in cui versa il comparto delle imprese di costruzione.

**Il Codice degli Appalti (50/2016), di fatto, non esiste più.** In questo contesto, è necessario prevedere un **nuova legge sui contratti pubblici**, più snella e maggiormente equilibrata dell'attuale Codice degli Appalti, contenente le regole e i principi comuni per lavori, servizi e forniture, e un **nuovo Regolamento attuativo, espressamente dedicato ai lavori pubblici**, distinto da servizi e forniture, in cui recepire anche talune norme comunitarie.

## **2- Una procedura autorizzativa semplificata e una Pa rafforzata**

Come Ance abbiamo denunciato più volte come la Pa sia stata depotenziata negli ultimi anni a causa del blocco del turn over e della mancanza di professionalità adeguate e come questo abbia ingessato l'attività del settore delle costruzioni.

**Meritocrazia, servizi efficienti, prestazioni standardizzate, digitalizzazione dei processi.** Ci aspettiamo che il Governo si metta presto a lavoro su un progetto organico di riforma della Pa orientato a questi principi. **Questo l'obiettivo di medio a lungo termine al quale occorre mettersi subito** al lavoro e su quale stiamo anche noi proponendo alcune soluzioni operative.

Per fare fronte alle emergenze nelle amministrazioni e in particolare alla **mancanza di personale qualificato e specializzato**, è necessario rendere possibili maggiori assunzioni e l'utilizzo di contratti a tempo determinato, da dedicare all'attuazione del Recovery Plan, come evocato in questi giorni da più esponenti del Governo. Fino al 2026 abbiamo bisogno di introdurre forti elementi di flessibilità nel mondo del lavoro sia pubblico che privato, finalizzati alla realizzazione degli obiettivi del PNRR.

Ma occorre agire anche nell'immediato per **snellire alcuni passaggi** del processo autorizzativo che bloccano la macchina pubblica, sia nel settore dei lavori pubblici sia nell'edilizia privata, e impediscono di spendere in tempi rapidi le risorse disponibili.

Per questo proponiamo **l'istituzione di una Conferenza dei servizi asincrona** con il compito di concentrare in un'unica sede la fase autorizzativa e costringere le amministrazioni competenti a esprimere **il proprio parere entro e non oltre 120 gg**, con **tempi perentori** e applicazione generalizzata del **silenzio assenso**.

Molti progetti del PNRR passano attraverso Commissari: a loro deve essere garantito di poter intervenire in caso di inerzia di altre Amministrazioni per rispettare cronoprogrammi e scadenze.

### **3- Svoltare finalmente verso un modello di rigenerazione urbana sostenibile**

**Fare rigenerazione urbana nel nostro Paese è praticamente impossibile.**

E' necessario imprimere finalmente una svolta verso un modello di rigenerazione urbana sostenibile in linea con le migliori esperienze europee e internazionali.

Per prima cosa occorre sfruttare gli attuali disegni di legge in corso di discussione in Parlamento e arrivare finalmente alla definizione di una vera **Agenda urbana** e ad una **legislazione nazionale** per poter intervenire sul tessuto consolidato delle città anche attraverso interventi di demolizione e ricostruzione, senza contraddire i contenuti innovativi delle migliori leggi regionali esistenti.

In questo senso, vanno adottate le seguenti misure:

- Istituire una **Cabina di regia** a livello centrale che governi le politiche urbane e l'utilizzo delle risorse pubbliche che rappresentano, anche per le proposte private, il catalizzatore della rigenerazione urbana;
- Dichiarare di **interesse pubblico** gli interventi di rigenerazione urbana.
- Finanziare un **Piano di rigenerazione urbana**, utilizzando in particolare le risorse europee del Recovery Plan e dei fondi strutturali 2021-2027 e superando la frammentazione attuale dei programmi.
- **Superare la rigidità delle previsioni del DM 1444/68 e di tutte le norme che condizionano la rigenerazione.**
- Prevedere che i comuni individuino ambiti di intervento sui quali gli operatori possano formulare proposte di rigenerazione anche attraverso singoli interventi.
- Definire con le Regioni un sistema di incentivi per rendere integralmente sostenibile la rigenerazione e consentirne un'attuazione veloce e diffusa: semplificazione procedure edilizia, flessibilità delle destinazioni d'uso, scomputo dei costi per gli interventi di bonifica e ulteriori incentivi per gli interventi che utilizzino le aree ex industriali o assimilate private e pubbliche.

È oramai evidente che bloccare qualunque intervento nei centri storici sta portando al progressivo degrado ed abbandono degli stessi. Abbiamo bisogno di una coraggiosa ed innovativa legislazione che incoraggi gli interventi anche nei centri storici ferma restando la tutela dei beni di chiara valenza storica e artistica. Le norme attuali, pensate sulla carta per la tutela e la conservazione dei centri storici in maniera indistinta, sono in realtà la causa del loro progressivo abbandono.

#### **4- Prorogare e semplificare il Superbonus 110%**

Il Superbonus 110% rappresenta uno strumento strategico per lo sviluppo e per l'attuazione di un programma concreto di riqualificazione del patrimonio edilizio italiano, in linea con gli obiettivi di sostenibilità e di riduzione del consumo del suolo definiti nell'ambito del Green Deal europeo.

Lo strumento ha già ricevuto **ottimi riscontri sul mercato**, soprattutto negli ultimi mesi (al 22 febbraio erano circa 500 milioni gli interventi realizzati e circa 4.400 cantieri aperti). Mantenendo l'attuale trend, però, si stima un ammontare annuo di investimenti inferiore ai 6 miliardi inizialmente previsti.

Le iniziative sono infatti rallentate – e rischiano poi di essere bloccate - dall'incertezza sulla durata dei benefici e da alcune lungaggini burocratiche.

E' quindi **necessario decidere oggi la proroga del Superbonus, nell'attuale impostazione** (art. 119 e 121 del Decreto Rilancio e successive integrazioni), **quantomeno fino a fine 2023, nell'ambito del Recovery Plan**. Il Superbonus deve poi essere inserito in una più ampia strategia decennale di riqualificazione degli edifici, per raggiungere gli ambiziosi obiettivi dell'ondata di ristrutturazioni definita a livello europeo.

Prioritarie appaiono anche le **esigenze di semplificazione** per favorire l'accesso ai benefici fiscali – in particolare la verifica preventiva della conformità urbanistica o il miglioramento di classificazione energetica per gli immobili vincolati - e accelerare i tempi di recupero del credito per evitare l'incidenza sulla liquidità delle imprese.

#### **5- Un'attenzione specifica ad una politica industriale per il settore delle costruzioni**

Il settore delle costruzioni, nonostante rappresenti uno dei principali motori del mercato interno con un alto tasso di occupazione e di ritorno sull'indotto, è ancora fiaccato da una crisi che lo colpisce da 12 anni e che con la pandemia è tornata a mordere, spegnendo ogni timido segnale di ripresa che si era affacciata nel 2019. I risultati sono evidenti.

**Meno imprese, meno lavoratori, redditività pari a zero** e un inesorabile percorso di **destrutturazione del settore** che ha radici lontane ma che negli ultimi anni ha subito un'accelerazione a causa dell'assenza totale di una politica industriale dedicata e di scelte politiche sbagliate e comunque poco lungimiranti.

Un mondo delle costruzioni finanziariamente solido e sostenibile è nell'interesse tanto delle imprese quanto dello Stato e della comunità se si vogliono cogliere le opportunità del Recovery Plan e gettare le basi per un futuro migliore. Per questo motivo, non è più rimandabile la definizione di una **politica industriale per il settore**.

Un'azione decisa e rapida del Governo sulle priorità sopraindicate potrà far tornare l'Italia a esprimere al meglio il suo potenziale e consentire alle imprese di costruzioni, che tuttora



rappresentano un'eccellenza a livello mondiale nonostante 12 anni di profonda crisi, di esprimere al meglio le proprie professionalità mettendole al servizio del Paese.

**CRITICITA' DELLA PROPOSTA DEL PIANO NAZIONALE DI  
RIPRESA E RESILIENZA  
E PROPOSTE ANCE IN MATERIA DI:**

- 1. INFRASTRUTTURE E INVESTIMENTI PUBBLICI**
- 2. POLITICHE FISCALI**
- 3. CITTA' E RIGENERAZIONE URBANA**
- 4. ECONOMIA CIRCOLARE**
- 5. RIFORME E RISORSE PER LA CASA**
- 6. LAVORO**
- 7. RIFORMA DELLA PA**
- 8. INNOVAZIONE E DIGITALIZZAZIONE DEL SETTORE DELLE  
COSTRUZIONI**
- 9. PATRIMONIALIZZAZIONE DELLE IMPRESE**



## INFRASTRUTTURE E INVESTIMENTI PUBBLICI

### MISSIONE 3: INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE

#### DESCRIZIONE E CRITICITÀ

La Missione 3, relativa alle infrastrutture per una mobilità sostenibile, individua una serie di opere ferroviarie ad Alta Velocità, interventi di adeguamento tecnologico e sicurezza della rete e dei nodi, di messa in sicurezza e monitoraggio digitale di strade, viadotti e ponti nonché interventi per l'intermodalità e la logistica integrata.

A differenza delle altre Missioni individuate nella proposta di PNRR, la Missione 3 contiene l'elencazione puntuale dei progetti.

Si tratta per lo più di **opere già in programmazione**, alcune da molti anni. Basti considerare che **più della metà sono riconducibili al programma delle opere strategiche della Legge del 2001**.

Tuttavia, nonostante la lunga gestazione di tali progetti, **il 70% dei grandi interventi ferroviari individuati**, si trova, secondo quanto indicato nel Piano #Italiaveloce (Allegato DEF 2020) **in una fase di progettazione ancora embrionale** (project review o in attesa di macrostudio di fattibilità) che non appare compatibile con la scadenza del 2026 per la spesa dei fondi del PNRR.

Per sfruttare appieno l'opportunità offerta dal Piano sarà cruciale l'attuazione dei singoli interventi in tempi molto più rapidi di quelli che hanno finora caratterizzato la realizzazione delle opere pubbliche nel nostro Paese. Non si dimentichi che in Italia servono circa 3 anni per realizzare opere inferiori ai 100 mila euro e più di 15 anni per le grandi opere (oltre 100 milioni di euro).

Applicando la percentuale di avanzamento della spesa certificata dei Fondi Strutturali europei 2014-2020 al 31 dicembre 2020 e quella di alcuni programmi di spesa (es. rischio idrogeologico, interventi di rigenerazione urbana, edilizia scolastica), l'ANCE stima che il Piano sarà attuato solo per la metà – il 48% - alla scadenza fissata dall'Europa (fine 2026).

**Servono riforme strutturali, strumenti immediati ed efficaci per accelerare la spesa, come peraltro richiesto dall'Europa.** Le riforme indicate nella proposta di PNRR appaiono insufficienti al raggiungimento di questo obiettivo. A parte l'apprezzabile richiamo alla necessità di un'accelerazione dell'iter di approvazione dei Contratti di programma con RFI, come da anni richiesto dall'Ance, mancano interventi di snellimento delle fasi a monte della gara, dove si concentrano le principali criticità. Secondo uno studio dell'Ance, infatti, quasi il 70% delle opere bloccate in Italia ha riscontrato criticità nelle fasi che precedono la gara.

Dal punto di vista delle regole per l'attuazione degli interventi, appare opportuno evidenziare che **circa il 60% degli investimenti previsti nella Missione 3 verrà affidato ai Commissari** e per tutti gli interventi, come indicato nello stesso Piano, si applicheranno le riforme procedurali del DL Semplificazioni che producono deregulation e cancellano la concorrenza.

In merito alle **infrastrutture stradali, le risorse previste**, pari a 1,6 miliardi, di cui 1,15 per le autostrade A24 e A25 e soli 450 milioni per interventi sulle opere d'arte (ponti, viadotti, cavalcavia e gallerie) e sulla rete, **non appaiono sufficienti alla modernizzazione e all'adeguamento delle infrastrutture esistenti agli standard di sicurezza** al fine di renderle sicure e resilienti ai cambiamenti climatici, compatibilmente agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

#### PROPOSTA

*Occorre intervenire nelle fasi a monte della gara e accelerare il processo realizzativo con una riduzione dei tempi complessivi.*

*In generale occorre evitare che il concerto di più soggetti Istituzionali (es. Ministeri) possa*

costituire un elemento di rallentamento del processo realizzativo.

In questo ambito i Commissari, già previsti per circa il 60% degli investimenti, potranno giocare un ruolo importante se la loro funzione sarà incentrata esclusivamente nel tagliare i tempi delle procedure autorizzative, salvaguardando le fasi di gara che devono essere improntate alla trasparenza e alla concorrenza. Quindi, la figura del commissario da attuare è quella utilizzata per accelerare le procedure a monte della gara (Napoli-Bari) e non certo quella che deroga al Codice. Ai Commissari devono essere riconosciuti poteri sostitutivi immediati in caso di inerzia da parte delle altre Amministrazioni, dando priorità al rispetto dei cronoprogrammi.

Un primo importante intervento riguarda il **Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)**, oggi denominato Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESSE).

I ripetuti passaggi al CIPE, previsti sia per la programmazione, sia per l'approvazione dei diversi livelli progettuali, nonché per l'assegnazione delle risorse, sono tra le cause che determinano un allungamento dei tempi di realizzazione delle opere.

Occorre rivedere e circoscrivere il ruolo del CIPE, affidandogli compiti strettamente connessi alla sua funzione di programmazione e controllo, eliminando i passaggi successivi all'approvazione del Documento pluriennale di pianificazione (DPP) o di altri documenti di pianificazione o programmazione, come i contratti di programma di ANAS e Rete Ferroviaria Italiana.

Il DPP costituisce lo strumento unitario di programmazione triennale delle risorse per gli investimenti pubblici. Tale documento contiene l'elenco degli interventi di competenza del Ministero, comprese le opere la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento.

Il DPP è redatto ed approvato con cadenza triennale (D.lgs. 228/2011). Ciò vuol dire che è già prevista l'approvazione del CIPE e annualmente la predisposizione da parte del Ministero delle Infrastrutture di una relazione sullo stato di avanzamento degli interventi da allegare al DEF.

Tale relazione annuale contiene eventuali aggiornamenti e modifiche apportate ai progetti e viene trasmessa al CIPE per la presa d'atto.

Questi passaggi appaiono sufficienti a garantire la funzione di programmazione e controllo attribuita al Comitato.

L'eliminazione dei passaggi, successivi all'approvazione del DPP consentirebbe pertanto un'accelerazione nei tempi di realizzazione delle opere pubbliche.

L'Ance propone di intervenire anche sulle procedure relative al **parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici**, attraverso almeno una stabilizzazione della norma prevista nel decreto Semplificazioni (DL 76/2020), con validità fino al 31 dicembre 2021, che:

- ha elevato, da 70 a 100 mln il valore oltre il quale è obbligatorio il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici che si esprimerà sui progetti di fattibilità tecnica ed economica;
- ha previsto per i lavori pubblici di importo inferiore a 100 milioni di euro e fino a 50 milioni di euro, che le competenze del Consiglio superiore siano esercitate dai comitati tecnici amministrativi presso i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche;
- ha eliminato l'acquisizione di qualsiasi parere per i lavori pubblici di importo inferiore a 50 milioni di euro.

Un altro importante ambito di intervento per accelerare la realizzazione delle opere pubbliche riguarda le **procedure di approvazione dei documenti programmatori** dei grandi soggetti attuatori, quali i contratti di programma tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Anas e RFI.

Con riferimento, in particolare, al **Contratto di programma RFI**, richiamato nello stesso PNRR,

la proposta di snellimento, comprende:

- la previsione della **stipula del contratto di programma anche in mancanza del parere delle Commissioni parlamentari, decorso il termine di 30 giorni previsto dalla normativa vigente;**
- una **variazione del parametro da prendere in considerazione per la qualificazione della modifiche sostanziali** al fine di ridurre i casi per le quali è previsto l'iter completo di approvazione. In caso di modifiche non sostanziali, infatti, è prevista un'approvazione più rapida dei vari Aggiornamenti annuali, con l'eliminazione dei pareri delle Commissioni parlamentari;
- **la trasmissione del Contratto all'Autorità di regolazione dei trasporti, non all'avvio dell'iter approvativo (che determina un significativo allungamento dei tempi della procedura) ma, in coerenza con la funzione istituzionale dell'Autorità, dopo la stipula dei Contratti di programma e dei relativi Aggiornamenti e, comunque, prima della loro approvazione e pubblicazione;**
- **il dimezzamento dei termini per il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti con riferimento ai contratti di programma, loro modificazioni o aggiornamenti, da stipulare tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti rispettivamente con RFI e ANAS (il termine passa da massimo 60 giorni a 30 giorni decorso il quale gli atti trasmessi alla Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità divengono in ogni caso esecutivi).**

Sotto il profilo dell'approvazione dei progetti delle opere pubbliche, la semplificazione passa necessariamente attraverso il coordinamento puntuale della normativa generale del Codice appalti pubblici (D.lgs. 50/2016), da un lato con le normative speciali (ad es. Dpr 383/1994 e Dpr 194/2016) e dall'altro con le altre disposizioni rilevanti a questi fini e cioè in particolare con quelle in materia di **conferenza di servizi** e di **Valutazione di impatto ambientale**, che sono state riformate successivamente all'entrata in vigore del Codice.

Per quanto riguarda la conferenza di servizi è fondamentale rafforzare la funzione di **sede unica, rapida e permanente di raccordo fra le pubbliche amministrazioni**, in grado di superare le criticità legate alla frammentazione delle competenze e dei procedimenti. Servono nello specifico termini perentori ridotti della metà, estensione generalizzata del silenzio assenso e chiusura entro 10 giorni dalla formazione del silenzio assenso.

## MISSIONE 2: RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA

### COMPONENTE 4: TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA

#### DESCRIZIONE E CRITICITA'

La Missione 2, relativa alla Rivoluzione Verde e transizione ecologica ricomprende al suo interno molte componenti di diretto interesse per il settore delle costruzioni.

Oltre alle Linee di intervento relative all'efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico e privato, la Missione affronta il tema della **tutela del territorio e della risorsa idrica** alla quale sono destinati 3,61 miliardi di euro di cui solo 250 milioni per nuovi interventi.

A giudizio dell'ANCE **lo spazio dedicato dal PNRR al tema della tutela del territorio dai rischi naturali appare eccessivamente limitato** se si considera che l'Italia è uno dei Paesi del mondo maggiormente esposti al rischio idrogeologico. Secondo l'ultimo rapporto dell'ISPRA (2018), in Italia le aree a elevato rischio frana e/o alluvione rappresentano circa il 16,6% della superficie italiana (50.117 Km<sup>2</sup>) e riguardano il 91% dei comuni (7.983).

Dal 2002 ad oggi l'Europa ha certificato all'Italia danni conseguenti a calamità naturali per quasi 59 miliardi che rappresentano il 44% dei danni totali subiti in tutta Europa (134 miliardi).

Non è una questione di risorse. Negli ultimi anni, infatti, l'impegno finanziario del Governo sul

tema del rischio idrogeologico è stato importante. Da ultimo con il cosiddetto Piano «ProteggItalia», varato dal Governo nel febbraio del 2019, con il quale sono stati destinati quasi 11 miliardi di euro ai finanziamenti pluriennali per regioni ed enti locali, di cui 6,5 miliardi di euro per la prevenzione.

È piuttosto una questione di **capacità di spesa**. L'effettivo utilizzo dei fondi si è scontrato infatti con oggettive difficoltà di *governance*, dovute alla mancanza di coordinamento dei numerosi soggetti istituzionali coinvolti, soprattutto dopo la soppressione della Struttura di Missione Dissesto Italia, e con procedure di approvazione dei progetti e di riparto e assegnazione dei fondi estremamente lunghe e complesse.

È un aspetto del tutto ignorato nella proposta di PNRR che, al contrario, dovrebbe essere affrontato nell'ambito delle riforme da attuare.

Tra le linee di intervento relative alla tutela del territorio, la proposta prevede anche "Interventi per la resilienza, valorizzazione del territorio ed efficientamento energetico comuni", per 6 miliardi di euro, tutti ricompresi tra i progetti in essere. Si tratta in sostanza del Piano investimenti dei comuni (il cd "Piano Spagnolo"), un programma, fortemente voluto dall'ANCE, che attraverso procedure semplici e tempi certi per l'assegnazione dei fondi e l'avvio dei lavori, ha raggiunto ottimi risultati di spesa nel 2019 e anche nel 2020, nonostante le difficoltà legate all'emergenza epidemiologica.

## **PROPOSTA**

*Sul tema del rischio idrogeologico l'ANCE ha individuato alcune priorità che potrebbero trovare spazio nelle riforme da inserire nel PNRR:*

- *Definizione di una **strategia di lungo periodo che superi del tutto la logica emergenziale** che ha caratterizzato finora la gestione degli interventi per il dissesto idrogeologico. L'obiettivo è quello di individuare, fin da subito, un programma pluriennale di interventi prioritari che potrà essere finanziato dai cospicui stanziamenti pluriennali già previsti a legislazione vigente (6/7 miliardi di euro).*
- ***Intervenire sulla governance riportando ad un unico soggetto il coordinamento delle varie istituzioni coinvolte.** Ciò consentirebbe di superare l'incertezza nell'attribuzione delle responsabilità che spesso ha determinato ritardi nel processo realizzativo.*
- ***Velocizzare al massimo il passaggio dalle risorse ai cantieri** e cioè, non solo la programmazione degli interventi, ma anche la fase dell'approvazione dei relativi progetti. Con questo obiettivo sarebbe opportuno, tra l'altro, ricondurre i molteplici atti e momenti decisionali previsti (In totale 7 pareri o autorizzazioni parallele) ad una sede unica, rapida e permanente di raccordo in grado di superare le criticità legate alla frammentazione delle competenze e dei procedimenti, sul modello della Conferenza di servizi permanente prevista per il sisma del 2009 (art. 57-quater del recente Decreto Legge 104/2020) o comunque mediante una **conferenza di servizi decisoria semplificata e ridotta nei termini**. In alternativa, occorrerebbe mettere i Presidenti delle regioni, in qualità di Commissari straordinari, in grado di esercitare, soprattutto sotto il profilo tecnico, i loro poteri straordinari di sostituzione dei diversi soggetti coinvolti. In questo senso occorre prevedere:
  - un **riassetto organico della pluralità di normative sul dissesto idrogeologico e della pluralità di figure commissariali**, con conseguente riordino e individuazione precisa e puntuale dei poteri derogatori;
  - la **possibilità di dotare il Commissario straordinario non solo di soggetti attuatori**, ma anche di **personale con competenze tecniche specifiche** nelle materie oggetto delle diverse autorizzazioni a cui gli atti del Commissario vanno a sostituirsi;
  - la **semplificazione delle norme in tema di espropriazioni**, ad esempio riducendone ulteriormente i tempi delle diverse fasi che compongono questo*

*complesso procedimento amministrativo.*

*In merito all'inserimento del cosiddetto "Piano spagnolo" nel PNRR appare opportuno evidenziare la necessità di prevedere meccanismi di rendicontazione della spesa, semplici e immediati, al fine di evitare ulteriori oneri e complicazioni procedurali a carico degli enti gestori dei fondi; che, in questo caso, sono comuni anche molto piccoli, non dotati delle necessarie competenze tecniche.*

## RIFORME DI CONTESTO

### CRITICITA'

Prima e al di là dell'individuazione della sfera di allocazione delle risorse, c'è un problema di REGOLE.

**Il Codice 50, di fatto, non esiste più.** Ciononostante, continuano a dispiegarsi i suoi effetti, a partire da quelli delle sue (gravi e numerose) lacune.

Restano in vigore, infatti, **una serie di disposizioni extravaganti**, quali alcuni stralci del Codice "De Lise", o anche intere parti del previgente regolamento di attuazione -di cui d.p.r. 207/2010 - per giungere, in attesa del nuovo regolamento attuativo, alle diverse linee guida ANAC sinora adottate. Queste, solo per citarne alcune.

**Difronte a tale complessità, si è arreso anche il legislatore** che, per porvi rimedio, è ricorso al sistema delle deroghe: con il DL Sbloccacantieri, prima, e con il DL Semplificazioni, poi, **si è ormai difronte ad una totale deregulation degli appalti.** Il nuovo decreto Milleproroghe, da ultimo, ha procrastinato ulteriormente questo stato di perenne provvisorietà.

E' arduo oggi comprendere quale sia la norma da applicare al singolo intervento.

A ciò si aggiunga, che le deroghe introdotte con il DI Semplificazioni si sono concentrate sulla fase del confronto concorrenziale, comprimendola, senza considerare sufficientemente che, invece, il momento in cui si annidano i maggiori ritardi del ciclo realizzativo delle opere è quello "a monte" delle procedure di affidamento.

Occorre quindi **snellire la fase che precede la messa a gara dei lavori, portando "a regime" i poteri connessi al modello "commissariale" utilizzato per i lavori della tratta ferroviaria NA-BA**, che hanno dato ottimi risultati in termini di accelerazione di tale segmento procedurale.

Per far sì poi che le risorse comunitarie in arrivo con il Recovery Fund atterrino e si trasformino velocemente in cantieri, occorre immaginare **un strategia normativa "a doppio binario"**, ossia:

### PROPOSTA

#### **1) NELL'IMMEDIATO, NO A NUOVE LEGGI, SI' A NUOVI PROGETTI E A NUOVI CANTIERI.**

*Nell'immediatezza, stanti le forti deroghe in essere fino al 31 dicembre 2021, non servono ulteriori "semplificazioni" per gli appalti.*

*Occorre infatti evitare quell'instabilità regolatoria che, com'è noto, scoraggia e rallenta gli investimenti.*

*Viceversa, occorre anzitutto dare attuazione alle nuove disposizioni introdotte.*

*Fatto, questo, tutt'altro che scontato.*

*Con l'articolo 8, commi 2 e 3 del Decreto Semplificazioni, il legislatore si è preoccupato di scongiurare il rischio di un "congelamento" delle procedure in corso, imponendo alle Amministrazioni una tempistica rigorosa entro cui pervenire agli affidamenti e all'avvio dei lavori. Tuttavia, sta emergendo una generalizzata disapplicazione di tali disposizioni, con l'effetto di una*



*perdurante indeterminatezza delle gare in corso o dei contratti da avviare.*

*In questo senso, sembra muoversi anche la proposta di PNRR all'attenzione del Parlamento, nella quale viene precisato che, al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi e la realizzazione degli interventi si prevede l'applicazione del quadro di riforme procedurali di cui al "D.L. Semplificazioni" con possibilità di attivazione di specifici strumenti in caso di blocchi.*

*Pertanto, è indispensabile avere al più presto i progetti (che mancano), e attuare in modo omogeneo le deroghe del Semplificazioni, superando la frammentazione normativa esistente e velocizzando l'apertura dei cantieri, senza sacrificare la concorrenza.*

*In particolare, occorrerebbe **un'unica disposizione** che dia un contenuto omogeneo alle deroghe previste dal DI Semplificazioni, prevedendo espressamente quali sono le norme "in deroga" da applicare.*

*In particolare, occorrerebbe che **le deroghe si concentrassero espressamente sui seguenti aspetti:***

- a) per la fase "a monte" della gara: attuazione del modello "commissariale" NA-BA<sup>1</sup>*
- b) **Per le nuove opere:** in assenza dei progetti, sopra 1 milione di euro, obbligo di procedure aperte o ristrette, con formula dell'appalto integrato su definitivo*
- c) **Le cause di esclusione dalle gare: applicazione solo di quelle UE "a recepimento obbligatorio";***

<sup>1</sup> In sintesi, ai fini della realizzazione delle opere relative alla linea Napoli-Bari, il Commissario Straordinario (AD di RFI) viene dotato dei seguenti principali poteri:

- ✓ provvede all'approvazione dei progetti e **rielabora quelli già approvati ma non ancora appaltati\***;
- ✓ anche sulla base dei soli progetti preliminari, può bandire la gara e **tassativamente entro 120 giorni (non c'è tale termine "a regime")** dall'approvazione dei progetti decorrenti dalla chiusura della conferenza di servizi provvede alla consegna dei lavori, anche adottando provvedimenti d'urgenza;
- ✓ **provvede all'espletamento di ogni attività amministrativa, tecnica ed operativa**, comunque finalizzata alla realizzazione della citata tratta ferroviaria;

Quanto agli snellimenti procedurali, viene disposto che

- ✓ Gli interventi da praticarsi sull'area di sedime della tratta ferroviaria Na - Ba, nonché quelli strettamente connessi alla realizzazione dell'opera, **sono dichiarati indifferibili, urgenti e di pubblica utilità (direttamente dalla norma, senza procedura ad hoc)**;
- ✓ La conferenza di servizi per la realizzazione degli interventi è convocata **entro 15 giorni (non c'è tale termine "a regime")** dall'approvazione dei progetti.
- ✓ Qualora alla conferenza di servizi il rappresentante di un'amministrazione invitata sia risultato assente, o, comunque, non dotato di adeguato potere di rappresentanza, la conferenza delibera prescindendo dalla sua presenza e **dalla adeguatezza dei poteri di rappresentanza dei soggetti intervenuti – (non c'è nella norma "a regime")**.
- ✓ Il dissenso manifestato in sede di conferenza dei servizi deve essere motivato e **recare, a pena di non ammissibilità, le specifiche indicazioni progettuali necessarie ai fini dell'assenso ("a regime" la norma si limita a richiedere che il dissenso sia motivato con riferimento a questioni che costituiscono oggetto della conferenza)**.
- ✓ In caso di motivato dissenso espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o del patrimonio storico-artistico ovvero alla tutela della salute e della pubblica incolumità, si applica l'articolo 14-quater, comma 3, della legge 07.08.90, n. 241, e successive modificazioni - ossia l'efficacia della determinazione è sospesa per il periodo utile all'esperimento dei rimedi previsti in tal caso. **I termini previsti, tuttavia, sono ridotti alla metà.**
- ✓ I pareri, i visti ed i nulla-osta relativi agli interventi, necessari anche successivamente alla conferenza di servizi di cui al comma 4, **sono resi dalle Amministrazioni competenti entro 30 giorni dalla richiesta e, decorso inutilmente tale termine, si intendono acquisiti con esito positivo.**

\* **in grassetto**, sono evidenziate le principali differenze rispetto alla normativa applicabile in via ordinaria.

- d) **Obbligo di suddivisione in lotti “quantitativi” delle opere “a rete”** (la bozza di Regolamento UE su Recovery chiede un mercato interno ben funzionante con piccole e medie imprese forti; concetto ribadito all’articolo 3, oltre che al considerando 10);
- e) **Obbligo di avvio dell’azione per responsabilità erariale “per inerzia”** in caso di mancata attuazione dell’articolo 8 commi 1, 2 e 3 del DL Semplificazione (ossia , obbligo di conclusione delle gare bandite sotto la vigenza del DL Semplificazioni entro max 4/6 mesi dall’avvio, a seconda se l’importo sia sotto o sopra la soglia comunitaria; l’obbligo di aggiudicare l’appalto entro 31 dicembre 2020, per le offerte ricevute entro il 22 febbraio scorso; obbligo di contrattualizzazione ed esecuzione degli accordi-quadro aggiudicati al 17 luglio 2020).
- f) **Abrogazione dell’applicazione reati abuso d’ufficio e traffico d’influenze illecite** : occorre superare il fenomeno del “blocco della firma” della pubblica amministrazione. A questo fine, un primo positivo passo avanti è stato fatto con il DL Semplificazione, che ha maggiormente circostanziato la figura del reato d’abuso d’ufficio. Ma non basta. La fattispecie penalistica resta infatti ancora incerta nei suoi contorni, scoraggiando “il fare”, per il costante timore di andare incontro al mero avvio di un’azione penale, ancorché questo non si traduca in un provvedimento sfavorevole all’imputato. Analoghe considerazioni valgono per la figura della traffico di influenze illecite.

## 2) IL TEMPO DELLE RIFORME

*E’ necessario avviare sin da subito la stagione delle riforme, da completare in tempi sì veloci, ma non irrealizzabili, con una visione, verosimilmente, di medio-breve periodo.*

*In particolare, è indispensabile superare l’attuale disciplina sugli appalti pubblici, come anche sostenuto dall’Ufficio Parlamentare di Bilancio, sempre in sede di audizione sul PNRR.*

*In particolare, non è più rinviabile **uscire dalla logica “suddito/sovrano”** che pervade la contrattualistica pubblica, di matrice ottocentesca, con definitivo abbandono della tendenza ad accentuare la posizione di sudditanza delle imprese esecutrici, di fronte al “sovrano - committente”.*

*Inoltre, occorre **superare la “presunzione di colpevolezza”**, in cui versa il comparto delle imprese e che porta all’ormai sistematico sacrificio delle legittime aspettative di giustizia degli operatori privati, e sulla contrapposta tendenza a dare più spazio alle ragioni della parte “forte” (alias pubblica) del rapporto.*

*Da un punto di vista operativo, quindi, si propone l’adozione di:*

- **una nuova legge sui contratti pubblici, più snella e maggiormente equilibrata rispetto al Codice 50, contenente le regole e i principi comuni per lavori, servizi e forniture**
- **un nuovo Regolamento attuativo, espressamente dedicato ai lavori pubblici, distinto da servizi e forniture, in cui recepire anche talune norme comunitarie.**

*A questo fine, è altresì essenziale l’istituzione di tavoli di lavoro con gli stakeholder*

## 3) RAFFORZARE LA CAPACITA’ TECNICA DELLE STAZIONI APPALTANTI

*Le risorse non possono tradursi in cantieri, se non ci sono i progetti.*

*Fermo quanto sopra affermato in materia di appalto integrato, occorre rafforzare il personale tecnico nelle pubbliche amministrazioni, assumendo progettisti, RUP e i direttori lavori.*

*E’ indispensabile infine qualificare le risorse tecniche esistenti, puntando su ambiziosi programmi di formazione professionale.*



#### **4) METTERE LA MANUTENZIONE DELLE INFRASTRUTTURE E DEL TERRITORIO AL CENTRO DEL RECOVERY PLAN**

**Le regole europee consentono interventi di manutenzione per migliorare, ammodernare o mettere in sicurezza l'infrastruttura, in un'ottica di sviluppo sostenibile**

Nel corso delle ultime settimane, è emerso in più occasioni nel dibattito nazionale sul Recovery Plan il tema della **presunta impossibilità di finanziare interventi di manutenzione delle infrastrutture e del territorio con le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in corso di elaborazione.**

**I provvedimenti adottati dall'Unione europea chiariscono invece la possibilità di includere nel Recovery Plan progetti di manutenzione, sulla base di una valutazione caso per caso.**

**Per essere ammissibile, un progetto di manutenzione deve essere legato ad un miglioramento, un ammodernamento o una messa in sicurezza dell'infrastruttura, in chiave di sviluppo sostenibile**

Quanto sopra emerge chiaramente da un'attenta lettura di principali documenti europei in materia.

L'articolo 5 (1) del regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza<sup>2</sup> – la linea di finanziamento del Recovery Plan – prevede, infatti, che “Il sostegno nell'ambito del dispositivo non sostituisce, salvo in casi debitamente motivati, le spese di bilancio correnti a livello nazionale”. Tale articolo conferma il considerando (20) dello stesso regolamento: “Il dispositivo non dovrebbe, salvo casi debitamente giustificati, sostituire le spese nazionali correnti”.

Il concetto di manutenzione viene quindi ripreso negli **orientamenti per gli Stati membri per la redazione dei Piani di ripresa e resilienza** adottati dalla Commissione europea a metà gennaio<sup>3</sup>.

Nella sezione “Costi ricorrenti e non ricorrenti” viene citato come esempio proprio la manutenzione delle infrastrutture: “Di norma, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza dovrebbe finanziare solo i costi di natura non ricorrente e che rientrano nell'orizzonte temporale del piano di ripresa e resilienza. L'articolo 5 (1) del regolamento stabilisce che il sostegno del Dispositivo non deve, se non in casi debitamente giustificati, sostituire le spese di bilancio correnti a livello nazionale. Ciò vale sia per le spese amministrative, come i costi del personale, sia per i costi operativi. Per esempio, **i costi di manutenzione delle infrastrutture di natura ricorrente non sarebbero ammissibili, ma gli investimenti in ammodernamenti, compresa la manutenzione molto pesante o in arretrato, dovrebbero poter essere sostenuti, caso per caso, nell'ambito della Recovery and Resilience Facility**”<sup>4</sup>

Ciò premesso, la possibilità di intervenire con progetti di manutenzione è conseguentemente prevista nella bozza di **PNRR italiano approvato dal Consiglio dei Ministri a metà gennaio.**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza approvato dal Consiglio dei Ministri individua un'apposita missione (n.3) denominata “**INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ**”

<sup>2</sup> Recovery and Resilience Facility (RRF).

<sup>3</sup> SWD(2021) 12 final - PART 1/2 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - GUIDANCE TO MEMBER STATES - RECOVERY AND RESILIENCE PLANS del 22.1.2021

<sup>4</sup> Si riporta il testo dell'originale in inglese: “As a rule, the Recovery and Resilience Facility should only finance costs that are non-recurrent in nature and fall within the time horizon of the Recovery and Resilience Plan. Article 5(1) of the Regulation lays out that support from the Facility should not, unless for duly justified cases, substitute recurrent national budgetary expenditure. This applies both to administrative expenditure such as staff costs and to operating costs. For example, infrastructure maintenance cost of a recurrent nature would not be eligible but investments in upgrades, including very heavy or overdue maintenance, should be possible to be supported under the Recovery and Resilience Facility on a case-by-case basis”.

**SOSTENIBILE”.**

*La missione si concretizza in 2 componenti che prevedono 4 linee progettuali, per un ammontare complessivo di risorse pari a 31,98 miliardi di euro.*

*Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi e la realizzazione degli interventi si prevede l'applicazione del quadro di riforme procedurali di cui al “D.L. Semplificazioni” con possibilità di attivazione di specifici strumenti in caso di blocchi.*

*La componente principale di tal emissione, per cui si prevede uno stanziamento di 28,3 miliardi, è denominata “ALTA VELOCITÀ FERROVIARIA E MANUTENZIONE STRADALE 4.0”, con cui ci si prefigge il raggiungimento dei seguenti obiettivi:*

- *Decarbonizzazione e Riduzione delle emissioni inquinanti attraverso il potenziamento del trasporto passeggeri e merci su ferrovia (passaggio da gomma a ferro).*
- *Connettività e Sviluppo della coesione territoriale / riduzione dei tempi di percorrenza.*
- *Digitalizzazione dei sistemi di controllo e conseguente messa in sicurezza delle infrastrutture stradali (ponti, viadotti e gallerie).*
- *Sviluppo della competitività dei traffici e sostegno alla competitività del sistema produttivo del Mezzogiorno*

*Il progetto si propone soprattutto un aumento della digitalizzazione per gestire i flussi di traffico e pianificare le attività di manutenzione e messa in sicurezza in modo smart ed economico, oltre che ad aumentare notevolmente la resilienza della rete stessa.*

*Presupposto di partenza è l'insufficiente conoscenza dello stato manutentivo di ponti, viadotti e gallerie, che va a sommarsi con un'incertezza sulla proprietà e sulla responsabilità manutentiva delle opere d'arte che interferiscono sulla rete primaria, rischiano di depotenziare gli ingenti investimenti che il Paese ha programmato.*

*Nel Piano si afferma che la situazione appare particolarmente critica lungo le autostrade A24 e A25 (da Roma a L'Aquila e Teramo e da Roma a Pescara), infrastruttura strategica per il collegamento della parte est del Paese con la Capitale, sulla quale insistono numerose opere d'arte con un elevato indice di rischio, soprattutto in quanto realizzate in zona ad alta pericolosità sismica ed in tempi non recenti, come sottolineato da una delibera del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.*

***Ebbene, alla luce di quanto sinora indicato, non sembra potersi affermare che il PNRR escluda dagli ambiti di intervento le manutenzioni stradali.***

*Infatti, seppur il focus degli interventi sembra orientato sulla viabilità ferroviaria, la manutenzione delle infrastrutture stradali resta una componente importante della missione n. 3 del Piano, come tale non trascurabile.*

*Va infatti migliorata la resilienza del Paese attraverso l'accelerazione e il completamento degli interventi stradali di competenza degli enti locali, l'innalzamento dei livelli di coesione territoriale e la valorizzazione delle aree interne, l'aumento e dell'efficienza e soprattutto della sicurezza della rete stradale con interventi di miglioramento, con particolare riguardo ai ponti e ai viadotti, la conversione delle infrastrutture esistenti in smart road, sostenendo la transizione digitale.*

## POLITICHE FISCALI

### MISSIONE 1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA

#### **DESCRIZIONE E CRITICITA'**

Positivo lo stanziamento di risorse per la digitalizzazione dell'attività d'impresa, ma sino ad oggi, per implementare queste risorse si è utilizzato lo strumento delle proroghe periodiche che limitano l'efficacia delle misure ed impediscono la programmazione a lungo termine.

#### **PROPOSTA**

*Serve una stabilizzazione delle misure già in essere e, per il settore delle costruzioni è necessario un adattamento della normativa "industria 4.0" alle esigenze e alle peculiarità delle imprese che vi operano.*

### MISSIONE 2: RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA

#### **DESCRIZIONE E CRITICITA'**

Il PNRR punta all'efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico e privato, con contestuale messa in sicurezza e digitalizzazione delle strutture.

Per quanto riguarda l'edilizia privata, in tema di Superbonus al 110%, il Piano prevede di allungare l'applicazione della misura per un ulteriore semestre, solo per gli IACP e per i condomini.

Le finalità sono pienamente condivisibili, ma per raggiungere gli obiettivi di rinnovamento e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente è necessario estendere la durata dell'agevolazione ed adeguarla alla complessità degli interventi di messa in sicurezza sismica e riqualificazione energetica.

#### **PROPOSTA**

*Destinare le risorse principalmente ad una proroga pluriennale, quanto meno a tutto il 2023. Ciò avrebbe importanti ricadute sull'economia e sull'occupazione.*

*Allo stesso tempo è, però, necessario risolvere alcune criticità come ad esempio il riconoscimento della detrazione alle sole persone fisiche, che esclude le imprese dai soggetti beneficiari, ed il rinvio alla nozione civilistica di condominio, che estromette, di fatto, gli immobili in mono o comproprietà.*

*È evidente, poi, l'esigenza di forte semplificazione per favorire l'accesso ai benefici fiscali (ad esempio la verifica preventiva della conformità urbanistica o il miglioramento di classificazione energetica per gli immobili vincolati) e accelerare i tempi di recupero del credito per evitare l'incidenza sulla liquidità delle imprese.*

### MISSIONE 5: INCLUSIONE E COESIONE

#### **DESCRIZIONE E CRITICITA'**

Tra gli obiettivi generali della presente missione, vengono indicati il recupero e la rigenerazione di edifici e periferie, nonché l'incentivo alle locazioni a canoni ridotti nell'ambito del *social housing*. Questo ambito non menziona misure fiscali (*imposta di registro in misura fissa anziché il 9%*).

#### **PROPOSTA**

*Potrebbe essere importante estendere, sia in termini temporali che in termini di applicabilità, gli attuali incentivi alla valorizzazione edilizia, in scadenza al 31 dicembre 2021, che favoriscono l'acquisto di interi fabbricati da ristrutturare ad un costo fiscale agevolato.*

## RIFORME DI CONTESTO

### **DESCRIZIONE E CRITICITA'**

Uno dei tasselli necessari per accompagnare le misure del PNRR è la  **riforma di alcune componenti del sistema tributario**  italiano, in particolare dell'IRPEF, finalizzata ad una riduzione della tassazione a favore dei contribuenti con reddito basso e medio-basso e unita alla  **revisione del sistema della fiscalità ambientale** . Entrambi gli obiettivi sono pienamente condivisibili ma bisogna fare un passo avanti in entrambi i contesti.

### **PROPOSTA**

**Riforma fiscale** – *bisogna intervenire non solo sui redditi delle persone fisiche, ma anche sulla tassazione a carico delle imprese, con misure che agiscono su diversi piani:*

- ✓ *promuovendo fiscalmente la locazione da parte delle imprese,*
- ✓ *detassando i finanziamenti relativi agli "immobili merce" delle imprese,*
- ✓ *semplificando gli adempimenti a carico delle imprese negli appalti pubblici e privati, (eliminare: il controllo che grava sul committente per il versamento delle ritenute, l'esclusione dalla partecipazione delle gare a fronte di irregolarità non definitive, lo split payment e il reverse charge)*

**Fiscalità ambientale** – *occorre stabilizzare gli incentivi esistenti, così da premiare chi investe nell'efficientamento e nella messa in sicurezza del proprio immobile.*

### **PROPOSTA AGGIUNTIVA ANCE: RIFORMA DEL CATASTO**

*Tra le riforme di contesto da attuare va considerata anche la revisione del catasto che deve essere adeguato alle mutate esigenze ambientali - efficienza energetica e sismica – per premiare gli immobili in linea con gli standard energetici e sismici previsti dalla legge.*

*Una soluzione potrebbe essere quella di introdurre nella determinazione della rendita catastale un coefficiente che, tenendo conto della prestazione energetica dell'immobile, agisca in senso inversamente proporzionale sulla rendita e sul valore catastale "tassato", proprio alla luce del minor impatto ambientale (e sociale) del fabbricato.*

## CITTA' E RIGENERAZIONE URBANA

**MISSIONE 1 : DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE COMPETITIVITÀ E CULTURA**

**MISSIONE 2: EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI**

**MISSIONE 5: INCLUSIONE E COESIONE**

### DESCRIZIONE E CRITICITA'

Il tema della rigenerazione delle città è trattato in diverse parti del Piano con riferimento ad aspetti specifici (turismo e cultura, mobilità, riqualificazione energetica e sismica degli edifici privati e pubblici, impianti sportivi, digitalizzazione, housing sociale, infrastrutture sociali, ecc.).

**Manca invece una strategia unitaria ed un programma organico per dare una cornice normativa ed economica ai molteplici interventi di rigenerazione**, fondamentali per garantire una efficace e durevole ripresa del Paese in un contesto storico caratterizzato da grandi cambiamenti economici, sociali e tecnologici.

Anche sotto il profilo attuativo **manca la definizione di un sistema di regole adeguato all'obiettivo e alla portata delle risorse**. Vi sono alcuni riferimenti al Piano nazionale per la qualità dell'abitare varato lo scorso novembre dal Ministero delle Infrastrutture (DM 16/9/2020), alla detrazione fiscale del Superbonus 110% e ad un Piano nazionale borghi, ma il tutto in **assenza di un quadro generale e coordinato che consentirebbe un utilizzo più efficace delle diverse risorse previste** e di misure a favore dell'investimento privato, che aumenterebbe l'impatto degli investimenti pubblici.

Con particolare riferimento agli interventi di rigenerazione urbana previsti dal punto 2 della Missione Inclusion e coesione, si evidenzia che sono rivolti alle sole Città metropolitane, legati prevalentemente ad obiettivi di riduzione delle difficoltà abitative ed attuati mediante i progetti pilota del Piano qualità dell'abitare del Mit, e che in realtà, oggi, si rivolgono non solo alle Città metropolitane, ma anche a Regioni, Comuni con più di 60.000 abitanti e Comuni capoluogo di Provincia con termine per la presentazione delle domande in scadenza al prossimo 15 aprile.

### PROPOSTE

*È necessario in generale prevedere **misure attuative** degli interventi di rigenerazione che utilizzeranno i fondi del PNRR **improntate alla massima semplicità e celerità, al sostegno agli enti locali in sede sia tecnica, sia finanziaria, al favore verso la partecipazione e l'investimento dei soggetti privati**, in modo da potenziare e massimizzare l'efficacia di quello pubblico.*

*È necessario nello specifico **allineare i contenuti del PNRR alle previsioni del Piano nazionale per la qualità dell'abitare** e allo stesso tempo **modificare il relativo DM 16/9/2020**, non solo rideterminando, in relazione alle tempistiche del PNRR il **termine per la presentazione dei Progetti pilota** ad alto impatto strategico sul territorio nazionale (vedi art. 14), ma anche **inserendo norme che consentano in concreto la partecipazione dei privati al fianco delle pubbliche amministrazioni.***

*Se è questo lo strumento principale attraverso cui i fondi UE atterreranno sulle città italiane occorre che **il coinvolgimento dei privati nella redazione delle proposte di intervento da parte degli Enti pubblici** - espressamente favorito dal "Piano qualità dell'abitare" tanto da costituire un criterio preferenziale nella valutazione delle proposte degli enti locali - **venga garantito da meccanismi incentivanti**, come ad esempio la riduzione/esenzione del contributo di costruzione, la flessibilità delle destinazioni d'uso in relazione agli obiettivi di rigenerazione che la proposta persegue, misure fiscali di vantaggio, ecc.*

### RIFORME DI CONTESTO



Lo scorso 23 febbraio la 13° Commissione del Senato ha pubblicato il **Testo Unificato dei diversi disegni di legge sulla rigenerazione urbana** in corso di esame.

Il Testo proposto – pur **positivo nel prevedere una serie di strumenti per dotare il Paese di una vera e propria politica urbana** (Cabina di Regia a livello centrale, Fondo pluriennale dedicato presso il MEF, Programma nazionale allegato ogni anno al DEF) e **adeguate misure fiscali** – presenta un **approccio di tipo “riduttivo” e “difensivo” alla rigenerazione urbana** visto che è consentita **solo in ambiti urbani caratterizzati da degrado** di vario genere e non vi sono innovazioni ma anzi **ripensamenti su diverse questioni su cui si erano fatti negli ultimi anni passi avanti**.

In generale il testo appare un **passo indietro rispetto alle migliori esperienze regionali** (es. Lombardia) **a cui avrebbe invece dovuto ispirarsi**. Peraltro le Regioni più avanzate avranno evidenti problemi ad adeguarsi alle nuove misure nazionali.

Sotto il profilo procedurale, vi sono **una pluralità di passaggi sia a livello statale che regionale che locale**, con **conseguenti tempi lunghi** che permetteranno di arrivare all’apertura dei cantieri solo fra diversi anni. Oltretutto molti passaggi non sono ben coordinati e i termini non sono perentori, oltre che assenti in molti casi.

Sotto il profilo delle semplificazioni, il testo unificato **non pone le condizioni necessarie per agevolare e rendere economicamente sostenibili interventi** che, riguardando il “costruire sul costruito”, si presentano profondamente onerosi e complessi.

**Molto negative anche le previsioni:**

- sui **centri storici** che sembrano in grado di determinarne il **definitivo “ingessamento”, iniziato con il DL semplificazioni;**

- sul **consumo di suolo** che sembra in grado di **bloccare completamente lo sviluppo del territorio nazionale**. E ciò sia per l’imposizione di un **arresto immediato e generalizzato del consumo di nuovo suolo**, in contrasto con le indicazioni europee sul bilancio fra superfici impermeabilizzate e rinaturalizzate, sia per l’**assenza di adeguate norme per far partire la rigenerazione urbana**.

L’Ance evidenzia la **necessità di una riforma innovativa della rigenerazione urbana** in grado di **trasformare le città, facendole “crescere su sé stesse” invece che in espansione e consumando nuovo suolo**; un disciplina improntata alla **flessibilità e alla semplificazione**, in controtendenza rispetto ai più recenti indirizzi che stanno contribuendo ad “ingessare” totalmente i tessuti edilizi esistenti. **La nuova disciplina immaginata dall’Ance deve prevedere:**

**1. l’istituzione di una Cabina di regia a livello centrale** che governi le politiche urbane e l’utilizzo delle risorse pubbliche che rappresentano, anche per le proposte private, il catalizzatore della rigenerazione urbana;

**2. il finanziamento pluriennale e stabile nel tempo di un Piano nazionale di rigenerazione urbana;**

**3. la dichiarazione dell’interesse pubblico degli interventi di rigenerazione urbana al fine di consentire procedure semplificate e deroghe;**

**4. l’individuazione da parte dei Comuni di ambiti urbani, non solo degradati, ove si rendono necessari interventi di rigenerazione urbana nei quali gli operatori possano formulare proposte non solo attraverso interventi inseriti nell’ambito di piani/programmi integrati comunque denominati, ma anche attraverso interventi su gruppi di edifici o singoli immobili in diretta attuazione del piano urbanistico comunale;**

**5. il superamento della rigidità delle previsioni del DM 1444/1968 e di tutti i limiti che condizionano la rigenerazione**. Servono standard soggettivi e non più oggettivi che consentano di passare ad un sistema di servizi e infrastrutture qualitativo e prestazionale superando quello meramente quantitativo e numerico del DM 1444/68, pensato a suo tempo per l’espansione

edilizia;

**6. l'introduzione di un sistema di incentivi (urbanistici, economici) per rendere integralmente sostenibile la rigenerazione e consentirne un'attuazione veloce e diffusa.**

*Oltre alla semplificazione procedurale dell'iter autorizzativo edilizio di questi interventi, vanno previste misure quali, tra le altre, la flessibilità delle destinazioni d'uso, la riduzione/esenzione del contributo di costruzione, l'esenzione dal contributo straordinario, lo scomputo dei costi per gli interventi di bonifica, ecc.;*

**7. utilizzo della leva fiscale quale elemento premiale.**



## ECONOMIA CIRCOLARE

### MISSIONE 3: RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA

#### ECONOMIA CIRCOLARE E VALORIZZAZIONE DEL CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI

##### **DESCRIZIONE E CRITICITA'**

Il PNRR dedica particolare attenzione al processo di transizione all'economia circolare e alla valorizzazione del ciclo dei rifiuti, cui sono destinati quasi 4,5 miliardi di euro. Questa linea di azione si articola principalmente in 2 ambiti di intervento:

- l'implementazione della dotazione impiantistica per il recupero dei rifiuti, attraverso la realizzazione di nuovi impianti e l'ammodernamento di quelli esistenti;
- il cd. "progetto economia circolare" che prevede un pacchetto di interventi finalizzati a ridurre l'uso di materie prime e la produzione dei rifiuti.

Si tratta di finalità condivisibili e in linea con quanto auspicato dall'Europa, che considera l'economia circolare una leva fondamentale e strategica per lo sviluppo sostenibile.

Manca, però, una visione strutturale e organica in grado di creare le condizioni normative, procedurali, economiche, culturali e sociali, necessarie per attuare il processo di transizione alla circolarità. Mancano, in altri termini, le riforme che devono accompagnare queste linee di investimento.

È, poi, necessario stabilire modalità, tempi e fasi (anche intermedie) per poter raggiungere gli obiettivi prefissati ed individuare gli indicatori da utilizzare per monitorare il processo di attuazione.

##### **PROPOSTA**

- **Promozione del mercato dei materiali recuperati**: introduzione di misure normative e fiscali volte ad agevolare l'uso di materiali recuperati in sostituzione delle materie prime;
- **Creazione di una "Agenzia nazionale per l'Economia circolare"**: un centro di coordinamento e di governance strategico che possa assicurare la necessaria visione di insieme e garantire, in maniera efficace, il processo di transizione alla circolarità;
- **Rimozione di tutti gli ostacoli** normativi, procedurali e burocratici al raggiungimento dei diversi obiettivi prefissati;
- **Agevolazione delle forme di recupero "diretto"** dei rifiuti nel luogo di produzione (il cantiere);
- **Coordinamento** delle misure con quanto previsto dall'Agenda per la semplificazione 2020 – 2023.

## RIFORME E RISORSE PER LA “CASA”

**MISSIONE 2: RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA**

**COMPONENTE 3: EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI**

**MISSIONE 5: INCLUSIONE E COESIONE**

**COMPONENTE: INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE**

### **DESCRIZIONE E CRITICITA'**

Il tema del disagio abitativo unitamente alla necessità di migliorare l'offerta, in senso qualitativo e quantitativo, di alloggi a canone “calmierato” per famiglie a basso reddito ma anche per studenti trova spazio all'interno del Piano attraverso un programma di interventi diversificato che va dalla riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, all'implementazione delle soluzioni abitative per persone con gravi disabilità, ma anche l'inclusione di persone in condizioni di estrema emarginazione. L'obiettivo annunciato è anche quello di predisporre strumenti attraverso i quali il sociale possa servire peraltro per orientare le politiche urbanistiche e abitative.

**Finalità condivisibili a cui il Piano però sembra offrire una risposta disarticolata che non tiene conto dell'evoluzione che subirà di qui in avanti la domanda di edilizia abitativa.**

La pandemia e il lungo periodo di lockdown generalizzato stanno facendo emergere nuove forme di povertà che rischiano di determinare un aumento delle disuguaglianze sociali nel nostro Paese. In forte crescita è infatti la percentuale di coloro che non possono disporre di risorse finanziarie liquide sufficienti, con evidenti ripercussioni anche sulla condizione abitativa, che va ad aggravare un'emergenza già molto preoccupante in numerose città italiane prima della pandemia.

Se la riqualificazione dell'offerta ERP risponde indubbiamente a bisogni più immediati occorre parallelamente programmare soluzioni economiche e modelli operativi anche per il mercato del social housing, stimolando la possibilità di intervento anche da parte degli operatori privati. La sostenibilità economico-finanziaria rappresenta, infatti, una delle principali criticità per gli interventi di housing sociale; è fondamentale quindi un'azione sinergica pubblico-privato.

Si avverte, pertanto, la necessità di un intervento molto più strutturale che sia in grado, in parte attraverso le risorse del PNRR, di affrontare una delle maggiori emergenze del futuro del nostro Paese.

Non si coglie la dimensione attuativa dell'atterraggio delle risorse in quanto le linee programmatiche sembrano non tenere conto di quello che deve essere il necessario coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, veri attori delle politiche abitative alla luce delle attuali competenze istituzionali. Mancano in ogni caso dettagli anche sulla modalità di selezione dei progetti tra quelli che vengono indicati come beneficiari delle risorse.

### **PROPOSTA**

*E' necessaria una strategia che tenga conto della diversità della domanda proveniente dalle diverse aree del Paese che impone diversi di modelli di intervento, con il coinvolgimento di una pluralità di operatori, che renda possibile aggregare anche diverse tipologie di finanziamento.*

*Le previsioni di stanziamento dovrebbero essere accompagnate da una valutazione degli impatti sociali e territoriali necessaria per finalizzare al meglio le risorse verso obiettivi concreti.*

*Occorre individuare un modello di intervento snello e rapido che restituisca centralità all'operatore nell'ambito delle politiche abitative e urbanistiche prevedendo meccanismi in grado di mettere subito a disposizione attraverso ad esempio contributi a fondo perduto le aree e gli immobili da recuperare e da destinare poi all'housing sociale. Un'altra direttrice potrebbe essere quella di destinare risorse pubbliche per acquistare alloggi invenduti da destinare sempre ad edilizia sociale.*

## IL LAVORO

### MISSIONE 4: ISTRUZIONE E RICERCA

#### **CRITICITA'**

Sebbene per l'attuazione dei relativi interventi sia contemplato il rafforzamento della collaborazione fra pubblico e privato, non vengono espressamente coinvolte le associazioni di categoria ed i loro sistemi paritetici di settore.

#### **PROPOSTA**

*Le finalità sono pienamente condivisibili, ma ferme restando le previsioni già contemplate, si ritiene che, per raggiungere pienamente gli obiettivi, risulti fondamentale il pieno coinvolgimento delle imprese e dei relativi sistemi associativi e paritetici di settore.*

*Inoltre, nello specifico, il settore edile e tutta la relativa filiera produttiva, dovrebbero essere sostenuti con misure puntuali, atte a fronteggiare al meglio il processo di ammodernamento richiesto dalla globalizzazione e dall'impatto delle nuove tecnologiche.*

*Alla luce anche delle numerose esperienze di raccordo che negli anni hanno visto protagonisti il sistema di istruzione e gli Enti paritetici di settore, con lo scambio dei rispettivi know-how, nell'ambito del progetto di riforma del sistema degli ITS, con il quale già sussistono proficue collaborazioni, potrebbero inserirsi le importanti iniziative settoriali in atto a livello territoriale per l'istituzione di specifici ITS per l'edilizia.*

*Nell'ambito della riforma delle classi di laurea, si ritiene necessario definire nuovi corsi di laurea a orientamento professionale inerenti le professioni tecniche per l'edilizia, nell'ambito dei quali siano delineati, attraverso il contributo del sistema associativo imprenditoriale, percorsi formativi mirati alle figure specialistiche del comparto delle costruzioni, al fine di colmare il deficit di competenze esistente e di rispondere prontamente ai mutati fabbisogni delle imprese, indirizzati dall'innovazione tecnologica e dalla sostenibilità ambientale.*

### MISSIONE 5: INCLUSIONE E COESIONE

#### COMPONENTE: POLITICHE PER IL LAVORO

#### TEMA: POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

#### **CRITICITA'**

Tale Missione (strettamente correlata alla Missione 4), include tra gli obiettivi prefissati, trasversali a tutto il PNRR, la revisione strutturale delle politiche attive del lavoro, il rafforzamento dei centri per l'impiego e la loro integrazione con la rete degli operatori privati, nonché la promozione di nuove competenze attraverso la riforma del sistema formativo.

Anche in tale ambito, per gli interventi da realizzare non vengono espressamente menzionati i sistemi paritetici di settore.

#### **PROPOSTA**

*Ferme restando le misure già contemplate in proposito, con lo scopo di favorire la transizione scuola-lavoro, di assicurare le professionalità necessarie per l'inserimento nel mercato del lavoro e di innalzare la competitività, a livello nazionale ed internazionale, delle imprese, si ritiene fondamentale rafforzare le sinergie tra i sistemi di istruzione/formazione/ricerca e il tessuto produttivo delle imprese, nonché i processi di partenariato con il sistema bilaterale edile e le istituzioni competenti.*

*Per un mercato del lavoro più dinamico ed inclusivo e per un'occupazione di qualità, risulta sostanziale ridefinire i servizi di incontro domanda-offerta e garantirne una gestione più efficace.*

*Si reputa, pertanto, necessario, per un'ottimale matching tra domanda e offerta di lavoro, con*

*riferimento non solo al settore edile, ma al sistema produttivo in generale, incentivare l'utilizzo e favorire l'interazione fra le piattaforme elettroniche quali, ad esempio, della Borsa Lavoro Edile Nazionale (BLEN.it) (correlando l'impiego anche alla fruizione delle eventuali forme di sostegno al reddito riconosciute ai lavoratori).*

**TEMA: RIDUZIONE DEL COSTO DEL LAVORO**

**CRITICITA'**

Fermo restando quanto già introdotto dalla legge di bilancio 2021, con finanziamento a valere sulle risorse del programma *React EU* (Decontribuzione Sud ed esoneri contributivi per assunzione di giovani e di donne), sarebbe stato necessario affrontare il tema della riduzione strutturale del costo del lavoro per la generalità delle imprese e a prescindere dall'appartenenza del lavoratore a una determinata categoria di soggetti. Ciò in analogia con quanto previsto, nell'ambito delle c.d. "riforme strutturali di contesto", in materia fiscale, dove si individua l'obiettivo della riduzione generalizzata delle aliquote IRPEF a carico dei lavoratori.

La nuova crisi economica innescata dalla pandemia ha colpito, infatti, la generalità delle aziende in tutto il territorio nazionale e, per quanto riguarda specificamente il settore dell'edilizia, si è manifestata dopo una precedente crisi economica di durata decennale. Pertanto, anche una volta che gli indicatori economici saranno tornati ai livelli "ante Covid", questi ultimi per il nostro settore risulteranno comunque ancora lontani da una condizione di normalità.

**PROPOSTA**

*Per supportare la piena ripresa dell'attività produttiva e il lavoro subordinato, contrastando sia il lavoro sommerso che il ricorso improprio a forme di lavoro autonomo, si ritiene, quindi, necessario introdurre misure che "liberino" dal carico contributivo e fiscale almeno determinate voci retributive.*

*Si chiede, pertanto, la decontribuzione e detassazione piena ("tax free"):*

- *della retribuzione di tutte le ore eccedenti il normale orario di lavoro, nonché delle eventuali ore di lavoro prestate nella giornata del sabato, fermo restando ovviamente il rispetto del limite massimo previsto dalle normative vigenti in materia di orario di lavoro;*
- *dei superminimi e/o ad personam;*
- *degli incrementi retributivi derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale.*

*Inoltre, con specifico riguardo al settore delle costruzioni, sempre al fine di supportare l'occupazione di qualità, si chiede di ripristinare, quale misura agevolativa specifica per le imprese edili, la riduzione contributiva dell'11,50% di competenza dell'Inail, prevista dall'art. 29 della legge n. 341/95 e abrogata dalla legge di bilancio 2019 nell'ambito della riforma delle tariffe Inail. Tale riduzione contributiva trovava applicazione per gli operai occupati con orario di lavoro pari a 40 ore settimanali.*

*Occorre, altresì, conseguire la parificazione del premio Inail per il settore delle costruzioni a prescindere dalla qualificazione giuridica dell'impresa (industriale o artigiana), prevedendo anche per le imprese industriali edili quanto già stabilito in favore delle imprese artigiane, alle quali annualmente è riconosciuta, con apposito decreto interministeriale, una riduzione dei premi assicurativi.*

**TEMA: MERCATO DEL LAVORO**

**CRITICITA'**

Occorre considerare che, anche a fronte della ripresa dell'attività produttiva, non è possibile per le imprese effettuare una programmazione di lungo periodo dei propri livelli occupazionali, considerata la perdurante incertezza su tempi e modalità di superamento dell'emergenza sanitaria e sui tempi di attuazione delle misure per il rilancio dell'economia.

**PROPOSTA**

*Si rende necessario semplificare, almeno per la durata di 24 mesi, il ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato, anche al fine di promuovere l'occupazione di qualità, contrastando il rischio di uno "scivolamento" verso forme improprie di lavoro autonomo. In proposito, si chiedono misure più incisive di quanto previsto dalla legislazione emergenziale (che comunque cesserà al prossimo 31 marzo 2021) e per un arco temporale più ampio, appunto della durata di almeno 24 mesi:*

- *consentire la stipula, la proroga e il rinnovo di contratti a tempo determinato in deroga a tutti i limiti previsti dal D.Lgs n. 81/2015 e dalle specifiche disposizioni dei contratti collettivi di lavoro. Si tratta del superamento, in particolare, dei limiti relativi alla durata massima, al rispetto degli intervalli di tempo tra un contratto e un altro, all'apposizione delle causali per proroghe e rinnovi e al limite complessivo di ricorso a tale tipologia contrattuale;*
- *prevedere, inoltre, l'esonero, per il periodo suddetto, dal versamento del contributo addizionale.*

*E', altresì, necessario salvaguardare la specificità delle interruzioni di rapporto di lavoro a tempo indeterminato nel settore delle costruzioni edili, per completamento delle attività e chiusura del cantiere (licenziamenti per fine cantiere o fine fase lavorativa).*

*Tali eventi sono motivati dal completamento della specifica attività funzionale alla conclusione delle singole fasi lavorative per le quali il lavoratore è stato assunto, o dalla chiusura del cantiere presso il quale il lavoratore è stato assunto, qualora non sia possibile reimpiegarlo in altre fasi lavorative o presso altri cantieri dell'impresa.*

*Si tratta, infatti, di una tipica dinamica occupazionale del settore che risponde all'esigenza della continua mobilità degli operai edili sul territorio, da un cantiere ad un altro e tra diverse imprese, in virtù della loro specializzazione e professionalità.*

*Pertanto, anche nel caso di proroga dell'attuale legislazione emergenziale, è indispensabile prevedere l'esclusione anche di tale fattispecie dal cosiddetto "blocco dei licenziamenti".*

*Inoltre, preso atto della necessità di consentire alle imprese la ripresa delle attività e un più agevole accesso al mercato del lavoro, si ritiene necessario che ci sia, al tempo stesso, una maggiore responsabilizzazione delle singole imprese.*

*Pertanto, l'istituto della responsabilità solidale, di cui all'art. 29, comma 2 del D.Lgs n. 276/2003, dovrebbe essere rivisto introducendo, con norma di legge, un rigoroso sistema di verifica degli adempimenti posti in essere, quale esimente dal vincolo solidaristico.*

*In ogni caso, si ritiene necessaria una riduzione del termine di durata della responsabilità solidale, da due anni a un anno, anche con riferimento a quanto dovuto agli Istituti previdenziali e assicurativi.*

**TEMA: RIFORME STRUTTURALI DI CONTESTO****CRITICITA'**

Tra le c.d. "riforme strutturali di contesto" viene citata la riforma degli ammortizzatori sociali, rispetto alla quale si accenna quasi esclusivamente alla necessità di uno stretto raccordo con le misure di politica attiva del lavoro, senza tuttavia menzionare a tal fine gli enti paritetici di settore.

**PROPOSTA**

*Si condivide pienamente il principio secondo cui la riforma degli ammortizzatori sociali deve porsi l'obiettivo di tutelare e incrementare l'occupabilità dei lavoratori, sia nell'ambito di situazioni temporanee di crisi dell'azienda che nel caso in cui invece si determini un esubero strutturale di personale.*

*Pertanto, l'erogazione sia dei trattamenti di integrazione salariale (ordinaria o straordinaria) che*



*delle prestazioni di disoccupazione deve essere rigorosamente condizionata allo svolgimento, da parte dei lavoratori interessati, di percorsi formativi di sviluppo delle competenze e/o di riqualificazione professionale. Inoltre, in caso di disoccupazione o comunque in presenza di una crisi aziendale con esubero di personale, i lavoratori devono essere adeguatamente supportati nella ricerca attiva di una nuova occupazione.*

*Nel settore dell'edilizia questi obiettivi sono perseguibili attraverso il sistema degli enti bilaterali per la formazione. Questo sistema, tra l'altro, grazie alla sua diffusione capillare sul territorio nazionale, ha il valore aggiunto della "prossimità" rispetto alle effettive esigenze delle imprese e dei lavoratori.*

*Pertanto, nell'ambito della prevista riforma degli ammortizzatori sociali e delle risorse destinate dal PNRR al finanziamento delle politiche attive, per il settore dell'edilizia deve trovare riconoscimento il ruolo fondamentale del sistema bilaterale della formazione.*

*Fermo restando quanto sopra, la citata riforma degli ammortizzatori sociali deve, altresì, pervenire alla parificazione della disciplina prevista per il settore edile con quella del settore manifatturiero, con specifico riferimento alla Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO), sia per quanto attiene a determinati profili normativi (si pensi, ad esempio, alla mancata esclusione per le imprese edili ed affini degli eventi meteo, in quanto "eventi oggettivamente non evitabili", dal computo della durata massima di 52 settimane in un biennio, a differenza di quanto disposto per la generalità delle imprese industriali) che per quanto riguarda le aliquote contributive.*

**TEMA: SEMPLIFICAZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO**

**CRITICITA'**

*È necessario individuare i numerosi possibili ambiti di semplificazione normativa (oltre che amministrativa e burocratica) da cui conseguire positivi effetti in termini di efficacia dell'intervento prevenzionale da parte delle imprese.*

**PROPOSTA**

*Occorrerebbe eliminare le duplicazioni di adempimenti regolati da una pluralità di norme succedutesi nel tempo, le incoerenze normative e gli adempimenti meramente burocratici che nulla aggiungono in termini di prevenzione.*

*Si dovrebbe dare, ad esempio, immediata attuazione all'estensione, a tutto il territorio nazionale, di un sistema online di trasmissione della notifica preliminare con l'invio, da parte del committente, alle Casse Edili/Edilcasse territorialmente competenti, oppure consentire l'uso di banche dati validate, per la valutazione del rischio di esposizione ad agenti fisici, chimici e cancerogeni.*

**TEMA:**

**SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO: VALORIZZAZIONE DELLE IMPRESE VIRTUOSE**

**CRITICITA'**

*Gli incentivi e le agevolazioni rivolti alle imprese considerate virtuose in termini di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro sono esigui.*

**PROPOSTA**

*E' necessario prevedere ulteriori incentivi ed agevolazioni per le imprese virtuose che adottano ed implementano, anche attraverso l'utilizzo di applicativi informatici, un modello di organizzazione e gestione della sicurezza, e che intraprendono il percorso dell'asseverazione, ai sensi del Testo unico sicurezza, sulla base della norma tecnica di settore, per il tramite degli organismi paritetici.*

*È necessario, quindi, investire risorse per accrescere la consapevolezza degli imprenditori che la sicurezza è un investimento che ripaga in termini di efficienza e serenità del personale, nonché in*

*termini di produttività e competitività.*

*Le tecnologie informatiche devono essere considerate utile supporto del passaggio culturale verso l'innovazione e dovrebbero affermarsi nel settore edile, con l'obiettivo di migliorare le condizioni di sicurezza del cantiere e tutelare i lavoratori.*



## RIFORMA DELLA PA

### MISSIONE 1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA

#### CRITICITA'

Occorre uscire definitivamente fuori dal fenomeno della “paura della firma” che attanaglia e blocca l’agire amministrativo. In assenza, gli investimenti da realizzare rimarranno sulla carta.

Le Amministrazioni pubbliche italiane, centrali e periferiche, sono carenti del personale tecnico indispensabile dedicato all’attuazione del PNRR.

#### PROPOSTA

*Un primo passo verso il superamento del problema è stato fatto con le modifiche introdotte dal DL Semplificazioni sul reato di abuso d’ufficio e sulla responsabilità erariale, ma non basta.*

*Il reato di abuso d’ufficio, a partire dalla figura dell’omissione di atti d’ufficio, andrebbe circostanziato ancora meglio. La riforma della responsabilità erariale potrebbe richiedere la stabilizzazione di quanto previsto in via transitoria (ossia fino al 31 dicembre 2021) dal DL Semplificazioni; oppure, in subordine, si potrebbe addivenire ad una ridefinizione della stessa, prevedendo la tipizzazione delle presunzioni di assenza di colpa grave, per escluderla del tutto in presenza di sentenza riformate tra i vari gradi di giudizio, o comunque ogni qual volta il pubblico funzionario dia specificamente conto, nella sua decisione, di aver agito in adempimento di circolari, linee guida e bandi tipo (MIT/ANAC); ciò, fatto salvo che la Corte dei Conti dimostri la mala fede o il dolo.*

*La seconda proposta riguarda l’immediata possibilità per tutte le amministrazioni coinvolte nel PNRR di dotarsi delle professionalità tecniche necessarie attraverso la liberalizzazione delle assunzioni a tempo determinato per il periodo 2021-2026 e la possibilità di ricorrere a professionisti esterni o società di servizi per incarichi connessi al PNRR utilizzando un parametro collegato agli investimenti assegnati all’amministrazione stessa.*

### COMPONENTE: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA DELLA PA

#### TEMA: 2.3 PA SEMPLICE E CONNESSA: SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE, DIGITALIZZAZIONE DEI PROCESSI.

#### DESCRIZIONE E CRITICITA'

Il completo processo di digitalizzazione della Pubblica amministrazione attraverso l’adeguamento delle infrastrutture necessarie e il rafforzamento delle competenze digitali della PA è un obiettivo importante per restituire qualità ed efficienza alla macchina amministrativa. Tale obiettivo deve, tuttavia, tradursi in un concreto e reale beneficio di gestione nei rapporti tra privati e pubblica amministrazione che **non si limiti ad una semplice dematerializzazione delle pratiche edilizie** ma ad un processo di **razionalizzazione delle procedure** che sia in grado di garantire tempi di chiusura certi e di superare la frammentazione delle competenze decisorie in capo alle diverse amministrazioni coinvolte. **L’investimento 2.3** pone come obiettivo quello di trasformare la pubblica amministrazione in **un’organizzazione semplice, snella e connessa**, che sappia rispondere ed offrire servizi pensati sulle reali esigenze di cittadini ed imprese e disegnati in una logica utente-centrica. Il Piano si limita ad individuare alcuni aspetti (mappatura delle procedure amministrative, velocizzazione delle procedure attraverso la messa a disposizione di pool di esperti; semplificazione e digitalizzazione delle procedure per l’edilizia e le attività produttive – Suap, Sue, conferenze di servizi telematiche) senza una concreta visione organica di specifiche riforme. Il Piano, inoltre, **non menziona l’Agenda per la semplificazione 2020 – 2023** che di fatto ha già individuato questi aspetti nonché previsto ulteriori misure.

La Pubblica amministrazione deve diventare il soggetto attivo che crea «valore pubblico» migliorando la qualità della vita dei cittadini e delle imprese e per il futuro, contribuendo ad uno sviluppo del Paese che sia sostenibile dal punto di vista ambientale, sociale ed economico

secondo i principi posti dall'Agenda 2030. Punto di partenza per dare concreta attuazione a tali principi è la costruzione di un modello amministrativo «condiviso e collaborativo» che tenga conto del valore della «complessità» dell'intero sistema (stakeholder compresa). La Pubblica amministrazione deve essere al centro di ogni strategia di sviluppo sostenibile. È quindi necessaria una Pubblica amministrazione più moderna, flessibile, veloce, vicina ai cittadini e alle aziende, capace di adattarsi ai bisogni di una società in rapida evoluzione. I fondi europei sono una occasione da non perdere per rendere le pubbliche amministrazioni adeguate alle sfide di questo secolo e motore di una transizione ecologica, digitale, produttiva.

**PROPOSTE**

- **Coordinare le misure con quanto già previsto dall'Agenda per la semplificazione 2020 – 2023;**
- **Eliminare la duplicazione di competenze degli Sportelli Unici Edilizia e Attività produttive come già previsto in alcune realtà regionali (es. Umbria, Sardegna);**
- **Rendere la PA promotrice e sostenitrice della creazione di una **Piattaforma Nazionale delle Costruzioni** al fine di potenziare la comunicazione con cittadini e imprese. In particolare per potenziare la digitalizzazione delle fasi autorizzative e delle procedure di appalto.**
- **Garantire la **razionalizzazione delle procedure** attraverso la creazione di un modello di Sportello unico “virtuale” inteso come Portale **Unico di un ufficio decisionale** nel quale possano interagire responsabile del procedimento, soggetto istante e le diverse amministrazioni coinvolte nella procedura;**
- **Rafforzare e implementare la disciplina della conferenza di servizi in modalità semplificata per superare la frammentazione delle competenze decisorie;**
- **Estensione generalizzata del silenzio assenso in tutti i casi di non risposta da parte delle amministrazioni preposte con la specifica che il responsabile del procedimento è tenuto ad adottare il provvedimento conclusivo entro 10 giorni dal formarsi del silenzio assenso decorso il quale il soggetto interessato può iniziare l'attività:**
- **Proseguimento e potenziamento della “Delivery unit” la “Task Force per la semplificazione” che da luglio 2017, nell'ambito degli obiettivi del PON Governance 2014-2020 (che punta a rafforzare la capacità amministrativa), ha operato a servizio di Governo, Regioni ed enti locali per il supporto delle politiche di semplificazione.**

**COMPONENTE: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA DELLA PA**

**CRITICITA'**

Per quanto riguarda la trasformazione digitale della PA anche al fine della semplificazione e velocizzazione dei procedimenti amministrativi, oltre a stanziare risorse e indicare generici obiettivi, il Piano non fissa né tempi né azioni concrete; con misurazione degli effetti che produrranno nel tempo, requisito necessario alla definizione del Piano da presentare all'Unione europea.

**PROPOSTA**

Stabilire una tempistica delle azioni proposte, dal “sistematico censimento dei procedimenti” alla “reingegnerizzazione e integrale digitalizzazione delle procedure per l'edilizia”, con indicazione dei costi delle singole azioni e previsioni di vantaggi, non solo di minori tempi ma anche di risparmi economici, che saranno stabilmente ottenuti ad attuazione avvenuta, tenendo conto di attività simili già realizzate. Ad esempio la digitalizzazione degli Sportelli Unici (v. portale “Impresa in un giorno” e progetto Modello Unico Digitale per l'Edilizia, già in uso in alcune regioni).

## INNOVAZIONE E DIGITALIZZAZIONE DEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI

### MISSIONE 1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA

#### COMPONENTE: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PRODUTTIVO

##### CRITICITA'

**Per la digitalizzazione del sistema produttivo** il Piano punta sugli incentivi fiscali già in essere della "Transizione 4.0" e sul sostegno alle attività di ricerca e sviluppo. **Manca però un richiamo diretto al settore costruzioni**, implicitamente rimandando a posteriori la conseguente necessità di introdurre le specifiche necessarie per l'applicazione nell'ambito edile che ha caratteristiche differenti dal manifatturiero. La stessa lacuna può essere evidenziata nella descrizione per i finanziamenti alle PMI e Fondo di Garanzia (pag. 68 del PNRR).

**Non c'è attenzione alla formazione** necessaria all'utilizzo delle tecnologie digitali e del potenziale traffico di dati che ne viene prodotto, rallentando di conseguenza l'evoluzione di un sistema produttivo 4.0.

Manca un quadro di dettaglio degli investimenti e valorizzazione dei vantaggi attesi.

Nonostante gli intenti di incrementare il grado di digitalizzazione delle strutture edilizie, specialmente di carattere pubblico, **manca un percorso chiaro di crescita e sviluppo** mirato a raggiungere tale obiettivo.

##### Proposta:

**Inserire la tempistica dell'attuazione offrendo un periodo congruo per l'uso degli incentivi del "Piano di Transizione 4.0"**. Completare il testo facendo menzione delle specificità legate al settore edilizio, quali: le tipologie di mezzi/strumenti; la tipologia di risorse umane coinvolte (manovalanze, tecnici e imprenditori); considerare il cantiere come luogo centrale della produttività; il legame con la filiera (committenza pubblica/privata, fornitori di materiali, componenti impiantistiche, Facility Management e Smart Living). Per potenziare il coinvolgimento di tutti gli stakeholder del settore, un'iniziativa strutturale è rappresentata dalla **creazione della Piattaforma Nazionale delle Costruzioni** così da offrire un "luogo di incontro" virtuale per tutti gli attori della filiera. Tenendo a mente che una simile iniziativa è già stata perseguita in altri paesi europei ed a oggi è in corso la progettazione della Piattaforma Europea delle costruzioni.

**Porre il dovuto riguardo alla formazione sull'utilizzo delle nuove tecnologie** facendo riferimento ai programmi e ai possibili organi di erogazione (Scuole Edili, Università, Scuole Superiori Secondarie). Dare spazio alle nuove forme di "trasmissione delle conoscenze" come il **Digital Innovation Hub delle Costruzioni**, che consiste in un ecosistema innovativo per fare ricerca, offrire insegnamenti specialistici e mettere in comunicazione realtà nazionali e internazionali delle costruzioni. Così rappresentando uno strumento indispensabile per migliorare la competitività

**Dare valore strategico al salto di qualità tecnologico dell'industria delle costruzioni**, in quanto necessario a supportare l'intento del PNRR di incrementare la complessità tecnologica dei manufatti edilizi, in particolare nell'ambito ospedaliero e scolastico.

## PATRIMONIALIZZAZIONE DELLE IMPRESE

### MISSIONE 1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA

#### CRITICITA'

In questa sezione è assente qualsiasi riferimento alla definizione di misure a sostegno della **patrimonializzazione delle imprese**. La crisi epidemiologica ha acuito ancora di più la sottocapitalizzazione delle imprese del nostro Paese: le corrette misure a sostegno della liquidità introdotte dal Legislatore la scorsa primavera sono strumenti adatti per aiutare le imprese nel breve periodo, ma nel medio-lungo periodo si trasformeranno in aumento dell'indebitamento, con possibili conseguenze negative nel caso la ripresa della produzione continui a ritardare.

Inoltre, l'entrata in vigore della nuova **normativa sul default** e l'entrata in vigore del "**calendar provisioning**" per la copertura delle perdite attese, oltre ad aumentare il rischio per le imprese di essere segnalate in Centrale Rischi con le evidenti ripercussioni negative sulla gestione dell'azienda, determineranno una nuova "fame" di capitale per le banche, che potrebbe tradursi in un nuovo credit crunch.

Se non si metteranno a punto delle misure che consentano alle imprese di poter accedere ai mercati finanziari e dei capitali in maniera efficiente ed efficace, il rischio è che le risorse messe a disposizione dal Piano non vengano sfruttate a pieno.

#### PROPOSTA

*L'intervento che si rende necessario è duplice:*

- *da un lato **favorire la rinegoziazione del debito delle imprese ancora vitali ma in crisi finanziaria**, evitando che cedute a fondi speculativi esteri ma, anzi, possano restituire il proprio debito e continuare ad operare, tutelando il tessuto produttivo e la forza lavoro. Il DDL 79 "Disposizioni per favorire la definizione delle sofferenze bancarie a carico di famiglie e imprese" in discussione in Commissione Finanze del Senato può rappresentare una prima risposta all'esigenza di trovare una soluzione per le imprese in crisi di liquidità ma ancora efficienti dal punto di vista industriale e produttivo.*
- *dall'altra parte è necessario **favorire la ricapitalizzazione delle imprese**. L'Ance sta lavorando ad uno strumento che prevede la possibilità per l'impresa di varare un aumento di capitale "a rate" con delle agevolazioni dal punto di vista finanziario. L'idea è quella di creare uno strumento pubblico che, attraverso un prestito partecipativo, intervenga in imprese che dispongono di un piano finalizzato alla crescita industriale con benefici per l'economia reale.*

*Il risultato finale sarebbe molto importante: l'impresa avrebbe, sin da subito, le risorse per investire e il tempo necessario per far fruttare l'investimento, effettuare l'aumento di capitale e restituire il prestito allo Stato. Il tessuto imprenditoriale uscirebbe da questa crisi rafforzato, pronto ad abbattere il rapporto tra indebitamento e patrimonio netto e ritornare ad essere considerata solvibile.*