



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Commissioni riunite  
Affari costituzionali e  
Lavori pubblici

Senato della Repubblica

28 luglio 2020



CONFINDUSTRIA

Disegno di Legge di conversione del  
Decreto-Legge 16 luglio 2020, n. 76,  
recante  *misure urgenti per la  
semplificazione e l'innovazione  
digitale (AS1883)*

A cura di:

Francesca Mariotti  
*Direttore Generale di Confindustria*

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori,

desidero anzitutto ringraziarVi per l'invito a questa Audizione che ci consente di condividere le nostre considerazioni sul Decreto Semplificazioni (di seguito, anche "decreto-legge" o "DL"). Sono anche personalmente lieta di intervenire per la prima volta in Audizione come Direttore Generale di Confindustria su un provvedimento che agisce su diversi ambiti rilevanti per l'attività di impresa, con l'obiettivo di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica che stiamo attraversando.

## 1. Premessa

Prima di entrare nel merito, intendo partire proprio da alcuni dati sulla crisi COVID, per evidenziare la drammatica fase congiunturale della nostra economia, in uno scenario globale ancora debole e incerto, che richiede una completa revisione della strategia di riforma strutturale del Paese.

Le elaborazioni del nostro Centro Studi (CSC) confermano che in Italia la ripartenza economica è difficile e che il contesto permane fragile, sia per l'industria che per i servizi. Il problema è la domanda, che resta bassa, per vari beni e servizi. La produzione industriale è scesa del 18,9% in giugno rispetto allo stesso mese dell'anno precedente, dopo il -29,1% registrato a maggio, e rimane del 16,9% sotto ai livelli pre-COVID.

Una risalita dell'attività economica è stata avviata a fatica a maggio e giugno tuttavia è parziale e i rischi che si affievolisca sono elevati.

Questa situazione richiede di definire una nuova strategia di *policy*, anche a livello sovranazionale, basata su azioni efficaci, tempi certi di attuazione e interventi incisivi, capaci di invertire il ciclo recessivo e, allo stesso tempo, di traguardare gli obiettivi di crescita sostenibile previsti dal *Green New Deal* europeo, attraverso la transizione energetica, ecologica e digitale. Ciò è possibile solo puntando su un recupero della produttività.

L'esito del Consiglio europeo sul *Recovery Plan* rappresenta un buon risultato, frutto anche della paziente mediazione del nostro Governo e conferma che l'Europa è stata, in questo frangente, all'altezza della sua storia e della sua missione. Ora occorre predisporre al più presto piani d'impiego delle risorse europee che siano seri e credibili, volti al rilancio dell'economia, dell'impresa e del lavoro. Gli obiettivi, i tempi e le risorse vanno stimati *ex ante* con precisione, puntando alla crescita degli investimenti ed evitando, al tempo stesso, un aumento della spesa pubblica corrente.

L'auspicio è che si tratti di una strategia che non si limiti all'approvazione di nuovi pacchetti normativi, ma che comprenda anche un'adeguata attenzione all'*enforcement* e al monitoraggio dei risultati attesi. Infatti, la scarsa capacità amministrativa resta uno dei principali freni in tema di programmazione, pianificazione e accelerazione degli interventi e degli investimenti pubblici.

In questo contesto, Confindustria si augura che la predisposizione e l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, propedeutico all'accesso ai fondi europei di "*Next Generation EU*", sia il frutto di un lavoro corale, aperto al contributo delle rappresentanze economico-sociali

che, proprio durante la fase acuta dell'emergenza, hanno svolto un ruolo importante di mediazione tra le istanze delle "basi" rappresentate e l'interesse generale.

## 2. Valutazioni sul decreto-legge e principali proposte di modifica

Nell'ambito della strategia complessiva di rilancio cui ho accennato, un nodo fondamentale da affrontare è certamente rappresentato dal rapporto tra amministrazione, imprese e cittadini. Se guardiamo le rilevazioni sulla qualità delle istituzioni, l'Italia ottiene posizioni tutt'altro che invidiabili nelle classifiche internazionali, secondo i principali indicatori presi in esame.

Siamo tutti consapevoli che occorre ricostruire un rapporto di fiducia reciproca tra pubblica amministrazione (PA) e utenti, superando un'antica e consolidata cultura del sospetto nei confronti dei cittadini comuni, delle imprese e degli stessi funzionari pubblici.

Una cultura del sospetto che incide pesantemente anche sull'esercizio delle attività economiche e che, per essere superata, richiede di impostare una strategia di riforme e un percorso culturale di medio periodo, condizioni che non possono esaurirsi con un unico provvedimento o con sole misure di carattere normativo.

Pertanto, Confindustria considera il Decreto Semplificazioni un primo tassello utile, ancorché migliorabile in sede di conversione, di un necessario percorso di adeguamento graduale del nostro Paese ai livelli di efficienza amministrativa dei suoi principali *competitor*.

Infatti, il decreto-legge impatta su importanti nodi - strutturali e procedurali - dell'azione pubblica, che rallentano le procedure e bloccano gli investimenti. In particolare, contiene misure volte a razionalizzare i procedimenti amministrativi e a renderne più certi i tempi di conclusione, da un lato, rafforzando il ricorso a istituti come il silenzio-assenso, l'autocertificazione, la perentorietà dei termini e i controlli *ex post* e, dall'altro, attivando la cd. "leva" digitale, attraverso interventi volti a rafforzare i sistemi informatici e i servizi digitali dell'amministrazione.

Inoltre, con l'obiettivo di sostenere la ripresa, in materia di contratti pubblici e ambiente il decreto-legge amplia il novero degli strumenti a disposizione delle amministrazioni per velocizzare le procedure e, in questo modo, incrementare la spesa per investimenti, pubblici e privati. L'efficacia di questi strumenti dipenderà anche dall'immediatezza dell'attuazione e dalle scelte che la politica, a monte, e le singole amministrazioni, a valle, saranno in grado di realizzare per dar seguito alle novità del provvedimento.

Senz'altro apprezzabile, poi, il tentativo di contrastare la cd. burocrazia difensiva, limitando la responsabilità erariale (sebbene a tempo) alle sole fattispecie dolose, nonché delimitando il perimetro del reato di abuso di ufficio. Si tratta di correttivi da tempo invocati dal sistema imprenditoriale, che aggrediscono la manifestazione più evidente di un'amministrazione troppo attenta alla legittimità formale degli atti e troppo poco, invece, ai risultati prodotti. L'auspicio è che la misura possa assumere carattere definitivo e strutturale.

Di seguito, il commento dei capitoli del decreto-legge di maggior impatto per le imprese e l'indicazione di alcune proposte di modifica e di intervento.

## 2.1 Contratti pubblici

Il primo capitolo rilevante del DL riguarda i **contratti pubblici**: infatti, sono previste numerose misure straordinarie, con efficacia temporalmente limitata (fino al 31 luglio 2021), volte ad accelerare l'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici.

Nel complesso, si tratta di disposizioni in larga parte positive e in linea con l'impostazione suggerita, nel tempo, da Confindustria. Solo per citare alcuni esempi: consegna dell'appalto in via d'urgenza; riduzione dei termini del procedimento; termini certi e definiti per la stipula di contratti già aggiudicati anche in esecuzione di accordi quadro; previsione di un "collegio consultivo tecnico"; disposizioni in tema di forza maggiore.

Tuttavia, non mancano alcune significative criticità.

Per il comparto delle forniture e dei servizi ivi inclusi i servizi di ingegneria e architettura, il DL non bilancia adeguatamente l'esigenza di accelerare le procedure di gara di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea con quella della concorrenza, "chiudendo" il mercato soprattutto alle imprese di piccola e media dimensione, peraltro molto provate dalla crisi in atto.

Il provvedimento, infatti, dispone, in via generalizzata, l'affidamento diretto fino a 150 mila euro sia per gli appalti di lavori, che per quelli di servizi e forniture (in tale ultimo caso, la soglia scende a 139 mila euro per gli appalti aggiudicati da amministrazioni centrali).

In sede di conversione, sarebbe invece necessario **differenziare l'articolazione delle soglie per l'affidamento diretto tra i vari comparti**, in modo da adeguarle alle dinamiche e alle caratteristiche dei mercati di riferimento e sostenere un'effettiva ripresa post COVID. Si segnala che per il comparto dei lavori, appare positivo il presidio previsto di prevedere diversi scaglioni con l'obbligo di consultare un numero crescente di operatori, ferma restando comunque l'esigenza di garantire maggiore pubblicità e dare effettività al principio di rotazione degli invitati e degli aggiudicatari, definendo idonei criteri.

Con riferimento agli **appalti sopra-soglia**, gli ampi poteri derogatori connessi al "Modello Genova", applicati a una lunga serie di interventi (es. edilizia scolastica, universitaria, sanitaria e carceraria, alle infrastrutture per la sicurezza pubblica, ai trasporti e alle infrastrutture stradali, ferroviari) sono positivi per "la fase a monte" di programmazione e pianificazione, ma possono presentare serie criticità nelle fasi di gara e di esecuzione, per il rischio di effetti fortemente lesivi della concorrenza e della trasparenza.

La chiusura della concorrenza e del mercato può essere accentuata dalle misure adottate in tema di commissariamenti, per le quali alle deroghe della disciplina ordinaria in tema di gare, si aggiunge anche una forte discrezionalità nell'individuare le opere ritenute essenziali per l'uscita dall'emergenza COVID.

Inoltre, non è condivisibile la **deroga al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa** (OEPV) rispetto alle previsioni del vigente Codice dei contratti pubblici. È necessario che, in sede di conversione, sia previsto l'obbligo di ricorso al criterio dell'OEPV per gli appalti di servizi e forniture caratterizzati da notevole contenuto tecnologico o che hanno carattere innovativo, nonché la conferma dell'obbligo di ricorso a tale criterio anche per gli appalti ad alta intensità di manodopera. Costringere gli operatori di tali settori a competere esclusivamente sulla base del ribasso più "aggressivo" significa, nella sostanza, incrementare la

spinta verso sconti eccessivi (e non sostenibili) che rappresentano il volano di pericolosi fenomeni di dumping salariale e sconosciuta riduzione dei costi afferenti alle misure per la sicurezza sui luoghi di lavoro.

Ulteriore criticità è rinvenibile nella norma che consente alla stazione appaltante di **escludere dalle gare gli operatori economici che non risultano essere regolari con gli obblighi di pagamento di imposte e contributi previdenziali anche non definitivamente accertati**. Tale previsione, pur nell'intento di dar seguito alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione Ue nei confronti del nostro Paese, pone numerose problematiche operative.

Le criticità si rinvengono, in primo luogo, nell'esiguità dell'importo della soglia stabilita per qualificare come "grave" la violazione (5.000 euro); in secondo luogo, nella mancata definizione dei presupposti e dei limiti del potere di esclusione della stazione appaltante e, in terzo luogo, nella non piena conformità alle Direttive europee che, da un canto, si limitano a riconoscere alla stazione appaltante la possibilità di dimostrare la commissione di "gravi" violazioni fiscali e previdenziali degli operatori economici anche in assenza di una decisione giudiziaria o amministrativa definitiva e, dall'altra, consentono all'operatore economico, a certe condizioni, di regolarizzare le violazioni anche dopo il termine per la presentazione della domanda.

La norma rischia di esporre le imprese a una penalizzazione eccessiva e sproporzionata, generando, in controtendenza con uno degli obiettivi di fondo del DL, un rilevante contenzioso amministrativo, tanto più se si considera che non appare tenere in debita considerazione i principi cardine del nostro ordinamento, in base al quale, fino a quando la pretesa tributaria non è definitivamente accertata, l'obbligo di pagamento è circoscritto alle somme dovute a titolo provvisorio o di riscossione frazionata in pendenza di giudizio.

Pertanto, in sede di conversione, sarebbe necessario prevedere che:

- la violazione "grave", rilevante ai fini dell'esclusione, sia parametrata al valore del contratto, al fine di evitare esclusioni sproporzionate e irragionevoli;
- l'esclusione sia limitata alle ipotesi di violazioni non accertate in via definitiva per le quali sussista un obbligo di pagamento, vale a dire i casi di omesso pagamento di imposte e contributi esigibili secondo la legge;
- l'esclusione non si applichi quando l'operatore sia stato informato dell'importo dovuto dopo il termine di presentazione delle domande, a condizione che ottemperi, o si impegni a ottemperare, agli obblighi fiscali o previdenziali entro 30 giorni dalla comunicazione.

Sempre in conversione, nell'ambito del capitolo contratti pubblici, sarebbe altresì opportuno:

- abolire l'obbligo di indicazione della **terna dei subappaltatori**, obbligo sospeso solo in via temporanea (fino al 31 dicembre 2020) dal Decreto Sblocca Cantieri dello scorso anno e che crea problemi nei settori ordinari e ancor più in quelli speciali, dove spesso il numero degli operatori economici è già ridotto, trattandosi di soggetti dotati di particolare specializzazione;
- sopprimere l'**esclusione dell'appaltatore per cause imputabili al subappaltatore**, regime sospeso anch'esso in via temporanea (fino al 31 dicembre 2020) lo scorso anno, in quanto è irragionevole che una circostanza riconducibile a un subappaltatore, che peraltro potrebbe

non essere conosciuta dal concorrente, possa determinare l'esclusione dalla gara di quest'ultimo;

- intervenire sulla **rinegoziazione dei contratti pubblici** oggetto di evidenti ripercussioni, in termini economici e finanziari, a causa del periodo emergenziale in corso e, comunque, in relazione alla necessità di adeguare le modalità di svolgimento delle prestazioni alle misure di contenimento e prevenzione del contagio. Tale misura andrebbe a completare quanto già positivamente previsto dal DL in tema di forza maggiore;
- estendere ai **comparti delle forniture e dei servizi la norma sul pagamento immediato degli stati di avanzamento delle prestazioni e quella sul rimborso agli appaltatori dei maggiori oneri per la sicurezza** derivanti dall'applicazione delle misure anti-contagio. A tale ultimo riguardo, piuttosto che ricorrere ai quadri economici e alle economie derivanti dai ribassi d'asta, sarebbe opportuno istituire un apposito Fondo pubblico con una adeguata dotazione finanziaria.

Nell'ambito del capitolo contratti pubblici, per assicurarne la rapida aggiudicazione, il DL punta anche sulla **responsabilità erariale**, prevedendo che il mancato rispetto dei termini super-accelerati per l'aggiudicazione dei contratti (sotto-soglia e sopra-soglia) per i quali la determina a contrarre sia adottata entro il 31 luglio 2021, possa essere valutato ai fini della responsabilità per danno erariale del responsabile unico del procedimento (RUP). Al fine di incentivare realmente la politica del "fare", sarebbe opportuno prevedere che il mancato rispetto dei tali tempistiche, ai fini della responsabilità erariale, sia valutato obbligatoriamente e non facoltativamente.

Sempre nel capitolo contratti pubblici, il DL prevede poi un'importante misura in tema di **verifiche antimafia** che, per accelerare gli interventi di sostegno al sistema produttivo e di rilancio degli investimenti, consente in via temporanea (fino al 31 luglio 2021) controlli *ex post* per la concessione di benefici economici alle imprese e la stipula di contratti pubblici.

Sullo stesso tema, il DL introduce nel Codice antimafia una norma dedicata ai **Protocolli di legalità**, che potranno essere stipulati dal Ministero dell'Interno con le grandi imprese e le associazioni di categoria, al fine di estendere le verifiche antimafia a rapporti contrattuali ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legislazione vigente.

In proposito, si segnala che i Protocolli sono strumenti pattizi, che mirano a contrastare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nelle attività economiche, attraverso l'impegno a osservare, volontariamente, prescrizioni di legalità ulteriori rispetto a quelle di legge. Il nostro auspicio è che il DL confermi la natura volontaria dei Protocolli, pena il rischio di aggiungere oneri ulteriori a carico delle imprese, in un contesto regolatorio e di controlli già molto articolato.

## 2.2 Ambiente e green economy

Un secondo capitolo rilevante del decreto riguarda le misure di semplificazione in materia di ambiente e *green economy*. Anche rispetto a tale ambito, il nostro giudizio è in larga parte positivo, in quanto sono state accolte diverse richieste avanzate dal mondo imprenditoriale.



Infatti, sono importanti le modifiche alla disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) e, in particolare, l'istituzione della speciale procedura di VIA accelerata (cd. *fast-track*) per le opere comprese nel Programma Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) e l'esclusione della VIA per gli interventi con carattere di urgenza, finalizzati a potenziare o adeguare infrastrutture esistenti (stradali, autostradali, ferroviarie e idriche), e privi di potenziali impatti ambientali significativi.

Altrettanto positive le norme in tema di bonifiche dei siti inquinati e dissesto idrogeologico, nonché le semplificazioni *green* in tema di *repowering*, infrastrutture energetiche (elettriche e gas), impianti di produzione e accumulo di energia e infrastrutture delle reti di distribuzione elettrica.

Su questo capitolo, evidenziamo di seguito alcune questioni riguardanti:

- le norme in tema di VIA;
- le misure in tema di bonifiche dei siti inquinati;
- le misure in tema di *green economy* sulle infrastrutture delle reti elettriche, sugli impianti di produzione e accumulo di energia, sulla realizzazione di punti e stazioni di ricarica di veicoli elettrici e sul rilascio delle garanzie a favore di progetti del *Green New Deal*.

### 2.2.1 Le norme in tema di VIA

Per quanto riguarda la **VIA**, il DL rivede nel suo complesso la disciplina dell'istituto, allo scopo di accelerarne e semplificarne la procedura e migliorare la qualità delle decisioni. Tuttavia, desta perplessità la riduzione della tempistica a disposizione del proponente, che non appare proporzionata alla complessità della documentazione da predisporre. La semplificazione, intesa nella sua accezione più ampia, e cioè come miglioramento della qualità del servizio reso dalla PA ai suoi utenti, non può tradursi in una riduzione dei termini a disposizione del proponente. Pertanto, l'auspicio è che tale criticità venga rimossa, in linea con gli obiettivi del DL.

Inoltre, come sottolineato in più occasioni, per risolvere i problemi legati alla durata e alla certezza dei tempi procedurali, occorre intervenire non solo sulla lunghezza dei termini, ma anche sulla loro natura e sui rimedi attivabili in caso di inosservanza, nonché su tutti quei fattori, meramente formali, che rallentano il rilascio dei provvedimenti. A nostro avviso, sulla *performance* pubblica incide soprattutto la capacità amministrativa, sia in termini di dotazione organica e competenze, che in termini di efficiente allocazione delle stesse.

Nell'ambito del DL, vanno in questa direzione le misure sulla perentorietà dei termini del procedimento di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA e quelle che dispongono, in caso di inerzia nella conclusione della procedura, l'esercizio di poteri sostitutivi, previo parere dell'ISPRA. Tuttavia, il coinvolgimento dell'ISPRA desta qualche perplessità in quanto, da una parte, rischia di rallentare la procedura e, dall'altra, stante le competenze di tale Istituto sugli aspetti meramente ambientali, rischia di non tenere in debito conto gli altri elementi tecnici, pure rilevanti in sede di VIA.

Nella medesima direzione va anche la citata procedura *fast-track*, affidata a una Commissione speciale composta da dipendenti pubblici specializzati (CNR, ISPRA, ENEA e ISS). In questo



ambito, l'adozione del provvedimento di VIA è rimessa non già al Ministro dell'Ambiente, ma al direttore generale del Ministero e ciò può rappresentare un importante fattore di accelerazione del procedimento. Infatti, la decisione finale è spostata dal piano politico (in Italia, a differenza degli altri Stati membri dell'Ue, il perfezionamento della decisione di VIA è subordinato alla firma di due Ministri, quello dell'ambiente e quello dei beni culturali) al piano amministrativo, in linea con le prerogative che il nostro ordinamento (art. 4 del D. Lgs. n. 165/2001) affida agli organi di governo (esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definizione degli obiettivi e dei programmi) e alle strutture amministrative (adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno).

Inoltre, sempre nell'ambito della *fast-track*, in caso di inutile decorso del termine del procedimento, l'adozione del provvedimento è rimessa alla deliberazione del Consiglio dei ministri.

Tuttavia, l'operatività di questo "canale" qualificato non è immediata. Infatti, l'individuazione delle tipologie di progetti e delle opere necessarie per l'attuazione del PNIEC è demandata a un futuro DPCM, da emanarsi nei prossimi 30 giorni. L'auspicio è che tale rinvio non rallenti la concreta fruibilità della procedura accelerata, anche perché il PNIEC detta un preciso programma di azione e delle tipologie di attività necessarie per raggiungere determinati obiettivi di decarbonizzazione. Inoltre, si segnala che questo "canale" qualificato non dovrebbe limitarsi ai progetti PNIEC ma, in linea con uno degli obiettivi di fondo del DL, anche ad altre opere infrastrutturali strategiche per il Paese, al fine di rilanciare gli investimenti pubblici ad alto effetto moltiplicatore sul sistema economico.

Infine, sempre in tema di VIA, occorre segnalare come il DL richieda, ai fini dell'avvio del procedimento, la presentazione non più degli elaborati progettuali, ma direttamente del progetto di fattibilità o del progetto definitivo. Tale misura appare gravosa, in quanto, ai fini della presentazione dell'istanza di VIA, si impone la produzione di una documentazione di dettaglio, di cui in tale fase, il proponente ancora non dispone in modo compiuto e che, in ogni caso, è suscettibile di modifiche a seguito degli sviluppi e delle risultanze dei diversi *iter* procedurali instaurati a valle della VIA. È fondamentale che, nelle procedure di VIA, siano valutati solo ed esclusivamente gli aspetti ambientali e che si segua il metodo di valutazione standardizzato in tutta l'Ue dalla Direttiva di riferimento, per il quale non occorre un livello di approfondimento progettuale come quello che il DL richiede. Il rischio è che ottenuta la VIA favorevole sul progetto, nelle ulteriori procedure per l'ottenimento degli altri titoli abilitativi di carattere non ambientale, qualsiasi modifica richiesta dalle competenti amministrazioni rimetta in discussione la VIA rilasciata a monte. Su questo punto, è indispensabile un chiarimento normativo che scongiuri, con riferimento alla fattispecie prospettata, la regressione procedimentale.

### **2.2.2 Le misure in tema di bonifiche dei siti inquinati**

Per quanto riguarda il tema delle bonifiche dei siti inquinati, il DL introduce importanti elementi funzionali alla semplificazione e all'accelerazione delle procedure, anche sulla scorta di prassi già consolidate sul territorio. Tuttavia, si ritiene che tali misure non siano da sole sufficienti ad accelerare il processo di risanamento e rilancio economico dei siti contaminati, in quanto, ad esempio, non sono previsti tempi perentori per il rilascio dei relativi pareri necessari per

completare le operazioni di bonifica, con il rischio, quindi, di allungare ulteriormente le tempistiche dei procedimenti. Si ritiene, pertanto, opportuno intervenire su tali profili, anche perché il tema delle bonifiche è strategico non solo per risanare i territori, ma anche per reindustrializzarli in un'ottica di sostenibilità evitando consumo di nuovo suolo. Si pensi alle importanti implicazioni che il recupero a usi produttivi di siti contaminati può avere per la realizzazione di impianti funzionali alla transizione energetica ed ecologica.

### **2.2.3 Le misure sulle infrastrutture delle reti elettriche, sugli impianti di produzione e accumulo di energia, sulla realizzazione di punti e stazioni di ricarica di veicoli elettrici e sul rilascio delle garanzie a favore di progetti del Green New Deal**

Per quanto riguarda la cd. *green economy*, il DL introduce misure volte ad accelerare le pratiche autorizzative con riferimento alle fonti rinnovabili, alle infrastrutture energetiche e agli impianti di produzione e accumulo di energia elettrica. La *ratio* dell'intervento è in linea con le richieste, più volte ribadite da Confindustria, di semplificare le procedure amministrative per la realizzazione dei progetti funzionali al raggiungimento degli obiettivi del PNIEC fissati al 2030. Il nostro Paese, infatti, non può permettersi procedure della durata di anni che rischiano di erodere i tempi che servono per ottenere le *performance* di decarbonizzazione attraverso la realizzazione o il potenziamento di impianti, installazioni, reti, infrastrutture, opere, ecc.

In particolare, il DL prevede l'adozione da parte del Ministro dello Sviluppo Economico di linee guida nazionali per la **semplificazione dei procedimenti autorizzativi riguardanti la costruzione e l'esercizio delle infrastrutture appartenenti alle reti di distribuzione elettrica**. La misura è positiva e andrebbe, a nostro avviso, estesa anche al settore della distribuzione del gas naturale, che peraltro sta vivendo il protrarsi di una condizione di stallo con riferimento alle gare di affidamento del servizio. Tale estensione sarebbe utile al percorso verso la generazione distribuita e sostenibile, che comporterà investimenti importanti per l'adeguamento tecnologico delle reti di distribuzione gas, funzionale alla diffusione di impianti di biometano, green gas e idrogeno sul territorio.

Sempre in tema di *green economy*, il DL interviene sui **procedimenti per l'adeguamento di impianti di produzione e accumulo di energia**, specificando quali modifiche siano da considerarsi sostanziali e quali, invece, possano essere operate senza il preventivo ottenimento dell'Autorizzazione Unica (AU) e prevedendo la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per la realizzazione degli interventi concernenti alcune opere civili (nuove opere civili o modifica di opere civili esistenti, all'interno dell'area di centrale, che non risultano connessi al funzionamento dell'impianto produttivo e che non comportino un aumento superiore al 30% delle cubature esistenti). Il DL interviene anche sull'installazione di sistemi di accumulo, individuando in base alle soglie di accumulo elettrochimico il regime applicabile (attività libera e quindi nessun titolo abilitativo per gli impianti di accumulo elettrochimico inferiori alla soglia di 10 MW; procedura abilitativa semplificata comunale per gli impianti di accumulo elettrochimico in centrali con potenza entro i 300 MW; AU per gli impianti di accumulo elettrochimico in centrali con potenza superiore ai 300 MW).

Si tratta di misure sostanzialmente positive che, in sede di conversione, sarebbe necessario rafforzare. In particolare, per gli impianti di produzione e accumulo di energia che presentino

impatti ambientali in diminuzione, potrebbe essere disposto l'esonero dalla VIA o, in alternativa, prevista la VIA con Valutazione di Impatto Sanitario semplificata. Inoltre, le semplificazioni per l'installazione di sistemi di accumulo dovrebbero essere estese anche al *Power-to-gas*, *Power-to-Hydrogen* e *CCS* che, infatti, dovranno essere largamente installati, insieme agli accumuli, per abilitare la transizione energetica ed evitare l'insorgere di criticità sulle reti e/o la "perdita" dell'energia rinnovabile generata (*overgeneration*).

Il DL dispone altresì misure per la **realizzazione di punti e stazioni di ricarica di veicoli elettrici**. In particolare, si prevede che, entro i prossimi 6 mesi, i Comuni disciplinino l'installazione, la realizzazione e la gestione delle infrastrutture di ricarica a pubblico accesso, stabilendo la localizzazione e la quantificazione in coerenza con i propri strumenti di pianificazione. Sul punto, si evidenzia come lo sviluppo delle infrastrutture di ricarica in ambito pubblico e privato sia il vero fattore abilitante della mobilità elettrica. La Direttiva DAFI (Direttiva 20014/94/UE) ipotizza un rapporto di 1:10 fra veicoli elettrici e punti di ricarica pubblici, portando a stimare, secondo l'evoluzione del parco circolante definita dal PNIEC, un fabbisogno di circa 30.000 colonnine nel 2021, di 170.000 nel 2025 e 560.000 nel 2030. Appare, pertanto, opportuno monitorare che l'installazione delle infrastrutture di ricarica da parte dei Comuni sia in grado di assicurare, a livello nazionale, la copertura stimata nel PNIEC, al fine di garantire il raggiungimento dei relativi obiettivi di diffusione della mobilità sostenibile.

Infine, il DL interviene sulla disciplina per il rilascio delle **garanzie a favore di progetti del green new deal**. In particolare, il DL prevede che le garanzie introdotte dalla Legge di Stabilità 2020 (art. 1, co. 86) volte sostenere programmi di investimento e operazioni, anche in partenariato pubblico-privato, finalizzati a realizzare progetti economicamente sostenibili, siano rilasciate da SACE, che beneficia della controgaranzia dello Stato, con modalità che saranno definite da una convenzione tra la stessa SACE e il MEF. Inoltre, il DL stabilisce che per il 2020 tali garanzie possono riguardare, tenuto conto della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico Ue in materia di *Green deal* europeo: *i*) progetti tesi ad agevolare la transizione verso un'economia pulita e circolare e a integrare i cicli industriali con tecnologie a basse emissioni per la produzione di beni e servizi sostenibili; *ii*) progetti tesi ad accelerare la transizione verso una mobilità sostenibile e intelligente, con particolare riferimento a progetti volti a favorire l'avvento della mobilità multimodale automatizzata e connessa, idonei a ridurre l'inquinamento e l'entità delle emissioni inquinanti, anche attraverso lo sviluppo di sistemi intelligenti di gestione del traffico, resi possibili dalla digitalizzazione.

Il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi del *New Green Deal* (riduzione delle emissioni europee del 50.55% al 2030) comporterà ingenti investimenti. Gli attuali obiettivi del PNIEC mobilitano investimenti cumulati per oltre 500 Mld € nei prossimi 10 anni, valori che potranno essere rivisti al rialzo, considerando le decisioni assunte in sede europea. Lo sviluppo di garanzie pubbliche agli investimenti risulterà pertanto fondamentale per abilitare la transizione energetica in ottica sostenibile.

Per quanto riguarda le garanzie di SACE, andrebbe eliminato il comma 14-ter dell'articolo 1 del DL Liquidità che limita fortemente l'intervento a copertura di obbligazioni e di altri titoli di debito emessi dalle imprese, prevedendo che qualora il rating attribuito sia inferiore a BBB- i sottoscrittori originari dei prestiti obbligazionari o dei titoli di debito si obbligano a mantenere

una quota pari ad almeno il 30% del valore dell'emissione per l'intera durata della stessa. Una simile limitazione della possibilità di cessione sul mercato rischia di spiazzare l'intervento.

Con l'occasione si dovrebbe poi intervenire sul Fondo di Garanzia per le PMI, consentendo l'accesso allo stesso per nuove garanzie da parte delle imprese che si siano avvalse, prima della crisi COVID, della possibilità di allungare le garanzie in essere per via di una situazione di temporanea difficoltà.

In proposito, si ricorda che nell'ambito delle misure volte a rafforzare il ruolo del Fondo di Garanzia per le PMI a sostegno delle imprese danneggiate dall'emergenza, sono stati previsti, con determinate limitazioni, anche interventi dedicati alle imprese con esposizioni deteriorate (escluse sofferenze) e con procedure concorsuali non liquidatorie in corso. Non sono invece previste misure per le imprese che si sono avvalse prima della crisi epidemiologica della specifica misura del Fondo sopra richiamata. Tale possibilità è da tempo espressamente prevista dalla Disposizioni operative che disciplinano il funzionamento del Fondo ma, ai sensi delle regole previgenti determina, laddove utilizzata, l'inammissibilità dell'impresa per nuove domande di garanzia.

In assenza di un esplicito coordinamento tra le norme e disposizioni operative in essere prima della crisi e delle nuove norme emanate col DL Liquidità, le imprese che si sono avvalse della facoltà di prolungamento delle garanzie per temporanea difficoltà, sono, pertanto, rimaste escluse dall'accesso al Fondo.

Esclusione che crea un forte pregiudizio a danno di tali imprese che potrebbero essere in bonis e non essere soggette ad alcuna procedura. Non vi è infatti alcun collegamento formale tra l'accesso alla suddetta misura del Fondo e l'eventuale classificazione dell'impresa (come impresa in difficoltà o con esposizioni deteriorate) ai sensi della normativa fallimentare e bancaria.

Questa tipologia di imprese, per un mero difetto di coordinamento tra le diverse disposizioni normative emanate, è l'unica rimasta esclusa dall'intervento del Fondo: si tratta di una situazione iniqua che danneggia anche imprese in bonis.

#### **2.2.4 Ulteriori interventi in materia ambientale e di green economy**

Riteniamo che, in conversione, il capitolo ambiente e *green economy* possa essere consolidato, oltre che con i citati correttivi alle misure già disposte, anche con ulteriori interventi mirati.

In particolare, in ambito ambientale, sarebbe opportuno intervenire in materia di autorizzazione integrata ambientale, gestione dei rifiuti e degli scarichi e realizzazione di determinate tipologie di progetti.

Inoltre, occorre un'attenta valutazione in merito a profili contingenti legati alla crisi in atto, che rendono opportuno **prorogare la validità di autorizzazioni, permessi e adempimenti** in materia ambientale per tener conto, da un lato, della contrazione delle attività economiche e, dall'altro, dei carichi di lavoro che gli uffici sono in grado di evadere.

Quanto alla cd. *green economy*, sarebbero necessari interventi per incentivare gli investimenti per la transizione ecologica. Il riferimento è, anzitutto, all'**economia circolare**, peraltro strategica

anche per gli obiettivi di transizione energetica su cui il DL opportunamente punta. A questo proposito Confindustria propone di:

- semplificare la disciplina *End of Waste* (riciclo), rimuovendo il meccanismo del “doppio controllo” previsto dal DL 101/2019, che rischia di ingessare inutilmente il meccanismo di rilascio di tali titoli abilitativi, strategici per l’economia circolare. Il regime previsto, infatti, rende le attività di riciclo più onerose di quelle di smaltimento e genera incertezze sia per le imprese che per gli Enti competenti sul territorio. Tale tipologia di controllo andrebbe soppressa;
- ampliare il novero delle cd. modifiche non sostanziali per l’adeguamento degli impianti esistenti alle migliori tecnologie disponibili, al fine di ricomprendervi anche gli interventi finalizzati all’adeguamento alle BAT o alla manutenzione o sostituzione di parti di impianti a causa di invecchiamento tecnologico (es. per favorire consumi idrici ed energetici ridotti), oppure quelli che comportano variazione delle categorie di materie prime utilizzate. Oggi se un’impresa è intenzionata a sostituire una tecnologia con una nuova, magari funzionale all’economia circolare o alla decarbonizzazione o all’efficienza energetica, deve affrontare procedure, tempi di attesa, conferenze di servizi, che paradossalmente non fanno altro che ritardare il percorso verso la sostenibilità e la maggiore competitività. Per questi casi occorre definire una procedura snella di comunicazione che consenta di liberare velocemente il potenziale di investimento delle imprese verso sempre più elevati standard tecnologici;
- favorire le attività di ricerca e innovazione per lo sviluppo di nuove tecnologie di valorizzazione di rifiuti, residui, sottoprodotti e materiali recuperati, semplificando gli adempimenti necessari per lo svolgimento delle attività di ricerca e sperimentazione in laboratorio, nonché per l’impiego sperimentale dei materiali ottenuti nel corso di dette attività;
- potenziare l’istituto del deposito temporaneo raddoppiando i tempi da tre mesi e sei mesi in modo da assicurare la giusta tempistica per l’avvio ai processi di riciclo e recupero e di evitare le difficoltà e i costi derivanti da tempistiche troppo stringenti che spesso costringono il trasporto all’estero, senza nessun beneficio per la tutela ambientale.

### **2.3 Semplificazioni di carattere generale e digitalizzazione**

Il terzo capitolo rilevante del decreto è quello dedicato alle **semplificazioni di carattere generale** e alla digitalizzazione. Quanto alle prime, esse sono raggruppabili sostanzialmente in quattro ambiti: attività procedimentali; conferenza di servizi; tempi e costi regolatori introdotti da atti normativi di competenza statale. In via generale, si tratta di misure positive che, in sede di conversione, sarebbe tuttavia opportuno affinare e rafforzare.

In particolare, quanto alla questione **tempi**, sulla quale rimangono comunque valide le considerazioni espresse con riferimento alle norme del DL in materia ambientale, il DL impone alle amministrazioni di misurare la durata effettiva dei procedimenti e di compararla con i termini normativamente previsti, dandone pubblicità sui propri siti istituzionali. La misura, condivisibile nei suoi obiettivi di fondo, si aggiunge ad altri istituti analoghi di trasparenza sulle tempistiche procedimentali che, tuttavia, nei fatti sono rimasti disattesi. La novità riguarda la misurazione dei

tempi, sebbene la definizione dei criteri per la misurazione dei tempi sia demandata a un futuro DPCM, la cui adozione, come già evidenziato per altre norme del DL, rischia di rallentare l'operatività della nuova misura.

Quanto alle, il DL contiene una importante misura in tema di **attività consultiva**, che consente all'amministrazione di procedere indipendentemente dall'espressione del parere - obbligatorio o facoltativo - di un'altra PA coinvolta, qualora esso non venga reso nei termini. Si tratta di un intervento positivo, che mira a superare le inerzie endoprocedimentali, anche nell'ambito di passaggi burocratici cd. obbligatori. In sede di conversione, gli effetti di questa norma potrebbero essere ulteriormente rafforzati, prevedendo - in linea con quanto previsto dall'art. 17-bis della legge n. 241/1990 - che la stessa trovi applicazione anche alle valutazioni che debbano essere prodotte da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute (attualmente escluse dall'ambito di applicazione della norma) qualora il diritto europeo non richieda l'adozione di atti espressi.

Quanto alla **conferenza di servizi**, il DL consente in via provvisoria, fino al 31 dicembre 2021, di convocare una "speciale" conferenza di servizi decisoria in modalità asincrona. In tale conferenza, tutte le amministrazioni, anche quelle preposte alla tutela degli interessi sensibili, rilasciano le determinazioni di propria competenza entro il termine di 60 giorni. Inoltre, qualora all'esito dei lavori l'amministrazione procedente debba effettuare un'analisi contestuale degli interessi coinvolti, è previsto lo svolgimento di una riunione telematica sincrona, nella quale l'amministrazione procedente procede alla stesura della determinazione conclusiva della conferenza. Sul piano sostanziale, la norma ha una portata semplificatoria ridotta. Già la disciplina ordinaria della conferenza dei servizi prevede che, in caso in cui sia necessario un esame contestuale degli interessi coinvolti, la conferenza asincrona possa sfociare in una conferenza sincrona, nell'ambito della quale non è precluso l'utilizzo delle modalità telematiche di collegamento. In ogni caso, sul piano temporale, per le amministrazioni diverse da quelle preposte alla tutela delle amministrazioni sensibili, la norma - rispetto alla disciplina ordinaria - aumenta i termini per pronunciarsi da 45 giorni a 60 giorni. Sarebbe, pertanto, opportuno che, in sede di conversione, per quest'ultimo profilo temporale, venga ristabilita la tempistica ordinaria.

Quanto al tema dei **costi regolatori**, il DL introduce una norma che, rispetto agli normativi di competenza statale, mira a garantire un saldo pari a zero mediante una contestuale compensazione tra oneri introdotti e oneri eliminati. Qualora la compensazione non avvenga, i nuovi costi regolatori sono qualificati di regola come oneri fiscalmente detraibili. La misura è condivisibile, poiché mira a rendere effettivo il principio "*one in one out*" già da tempo vigente nel nostro ordinamento e molto spesso rimasto disatteso, come dimostrato dai vari bilanci annuali degli oneri introdotti ed eliminati. Tuttavia, la qualificazione del nuovo onere regolatorio come onere fiscalmente detraibile viene comunque subordinata all'individuazione della relativa copertura finanziaria e ciò rischia di compromettere l'effettività del meccanismo.

Le misure di semplificazione amministrativa generale potrebbero essere rafforzate da ulteriori misure in tema di autotutela, in continuità con il Decreto Rilancio e, da ultimo, con le indicazioni contenute nel cd. Piano Colao.

Come noto, negli ultimi anni, la cd. autotutela amministrativa è stata oggetto di importanti modifiche che hanno riguardato i presupposti sia per l'esercizio del potere di revoca, che per



l'annullamento d'ufficio. Nonostante tali modifiche, permangono nella disciplina della cd. autotutela amministrativa degli elementi idonei a inficiare la stabilità e la certezza dei provvedimenti amministrativi, nonché l'affidamento legittimo dei privati rispetto alla consolidazione dei relativi effetti. Il riferimento è, in particolare, alla possibilità di revocare l'atto amministrativo a seguito "di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario". Si tratta di una misura che esprime un modello di azione amministrativa ormai superato. La disciplina dell'autotutela deve ormai misurarsi con un procedimento amministrativo rafforzato dai principi del contraddittorio e della partecipazione e al quale concorrono sempre più soggetti interessati. Pertanto, l'esercizio dell'autotutela andrebbe disegnato come una prerogativa eccezionale e non più come un potere generale connaturato all'azione amministrativa. In tale direzione, andrebbe anche un'ulteriore riduzione dei termini, anche in via sperimentale/temporanea, per l'annullamento d'ufficio.

Quanto alle misure in tema di **digitalizzazione**, esse sono in linea con le posizioni espresse da Confindustria, che da tempo auspica e riconosce alla PA un ruolo propulsivo rispetto alle opportunità offerte dalla digitalizzazione di processi e servizi.

In particolare, oltre al rafforzamento del ruolo del Sistema Pubblico per l'Identità Digitale (SPID) e della Carta d'Identità Digitale per l'accesso ai servizi, particolarmente apprezzata è la volontà di favorire l'interoperabilità delle banche dati delle PA e dei concessionari di servizi pubblici. Bisognerà, tuttavia, assicurare che lo scambio dati tra amministrazioni non causi problemi sulla protezione dei dati personali, come in passato accaduto. Inoltre, sempre nell'ottica della condivisione, dell'utilizzo e della valorizzazione del patrimonio informativo delle PA, è valutata altrettanto positivamente la volontà di redigere una Strategia nazionale dei dati.

In tema di digitalizzazione è stata, altresì, accolta con favore, la proroga (dal 30 giugno 2020 al 28 febbraio 2021) dell'avvio dell'obbligo di utilizzo della **piattaforma digitale PagoPA** per tutti i pagamenti destinati alle pubbliche amministrazioni. La misura accoglie la richiesta formulata da Confindustria, anche d'intesa con le imprese che gestiscono servizi di pubblica utilità, in ragione delle difficoltà determinate l'emergenza COVID, che hanno rallentato i necessari adeguamenti tecnologici e organizzativi di amministrazioni pubbliche e imprese.

Nella prospettiva della digitalizzazione, assumono poi notevole rilevanza le **reti e infrastrutture di comunicazione elettronica**. La situazione emergenziale connessa al COVID e i conseguenti provvedimenti assunti dal Governo per limitare gli spostamenti ai soli casi di necessità e urgenza hanno mostrato la strategicità della rete a banda ultra-larga. Pertanto, non possiamo non esprimere un forte apprezzamento per le misure del DL in tema di reti e servizi di comunicazioni elettroniche.

#### **2.4 Ulteriori misure contenute nel decreto-legge**

Infine, un breve cenno alle misure in materia di aumento di capitale, alle norme sull'utilizzo dei fondi di coesione e a quelle per la digitalizzazione della catena logistica delle merci.

Quanto alle prime, esse, in linea con quanto auspicato da Confindustria, mirano ad assicurare la continuità aziendale semplificando e, quindi, agevolando le operazioni di **aumento reale del capitale sociale**. Al riguardo, in sede di conversione, andrebbe chiarito che le semplificazioni



previste per le deliberazioni relative agli aumenti con nuovi conferimenti si applichino non solo ai conferimenti in natura o di crediti, ma anche ai conferimenti in denaro. Sul punto, infatti, il DL appare ambiguo (richiama solo l'art. 2440 c.c. e non anche l'art. 2439 c.c.), nonché contraddittorio se solo si considerano le nuove misure dedicate agli aumenti di capitale con esclusione del diritto di opzione, diritto che è già escluso *ex lege* in caso di conferimenti in natura.

Quanto alle misure sull'**utilizzo dei fondi per la coesione**, il DL prevede che siano inseriti, nei sistemi di valutazione delle *performance* dei dirigenti, obiettivi connessi all'accelerazione dell'utilizzo degli stessi e alle riforme strutturali. Tale richiamo è ispirato al recente PNR, nonché alla conclusione del ciclo di programmazione 2014-2020 e all'avvio del nuovo 2021-2027. Considerato però che un sistema di valutazione della dirigenza dedicata a questi temi dovrebbe già contenere profili valutativi della *performance* sui risultati ottenuti, l'imposizione *ex lege* pone dei dubbi circa la loro efficacia: trattandosi di temi complessi, i cui risultati non sono del tutto imputabili ai dirigenti responsabili, si potrebbe anche produrre l'effetto di una "fuga" dagli uffici che gestiscono questi fondi.

Infine, con riferimento alla **digitalizzazione della catena logistica delle merci**, il DL, a partire dal 2020, destina una quota pari a 5 milioni di euro annui delle risorse del fondo per gli interventi di adeguamento dei porti, al finanziamento delle attività strettamente connesse alla digitalizzazione della logistica del Paese, con particolare riferimento a porti, interporti, ferrovie e autotrasporto. Gli obiettivi sono il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità del sistema di mobilità delle merci, nonché il completamento degli investimenti, ma la loro genericità ed ampiezza, anche in termini di possibili ambiti di intervento da finanziare, fanno dubitare dell'effettiva efficacia della misura.