



Commissione Ambiente

della Camera dei Deputati

**Decreto Legge 12 settembre 2014, n. 133 “Sblocca Italia”
(AC 2629)**

**Audizione del Presidente del Comitato Tecnico di Confindustria
“Infrastrutture, Logistica e Mobilità”**

Vittorio Di Paola

Roma, 26 settembre 2014

On. Presidente,

Onorevoli Deputati,

desidero innanzitutto rivolgere un sincero ringraziamento a nome di Confindustria e mio personale per questa audizione sul Decreto Legge 12 settembre 2014, n. 133, cd. "Sblocca Italia", che ci consente di offrire alla Vostra attenzione le analisi e le considerazioni della nostra rappresentanza imprenditoriale su un provvedimento tanto atteso e sul quale sono state riposte molte aspettative.

Per Confindustria, il superamento dell'attuale fase recessiva rappresenta una priorità assoluta. Dall'inizio della crisi, il PIL ha subito un calo complessivo del 9%, la produzione industriale di quasi il 24%, con picchi del 40% e oltre in alcuni settori, come nelle costruzioni. Le recenti stime sul PIL del nostro CSC per quest'anno danno un ulteriore risultato negativo pari a -0,4%, che segue il -1,9% del 2013 ed il -2,1% del 2012. Sono dati noti a tutti, ma che vale la pena ripetere in questa Sede, perché sia chiaro lo scenario nel quale ci muoviamo e che vede in ulteriore e deciso arretramento la fiducia delle imprese. Per il 2015, la previsione di un +0,5% potrebbe persino sembrare ottimistica, ma ad essa facciamo fiducioso riferimento, come un dato da cui partire per invertire una tendenza depressiva ormai troppo lunga e insostenibile.

In questo quadro, il Decreto Legge 12 settembre 2014, n. 133, va oggettivamente collocato come un intervento in grado di rappresentare un contributo complessivamente positivo, ma non risolutivo e, per diversi aspetti, di natura interlocutoria, in attesa che l'Aggiornamento del DEF e la presentazione del DDL Stabilità 2015 chiariscano e completino il quadro della strategia di politica economica del Governo e della sua necessaria sostenibilità finanziaria.

Il tema centrale del provvedimento può essere individuato nel tentativo di rilanciare soprattutto gli investimenti pubblici e, in parte, quelli privati, prevalentemente nel settore delle opere pubbliche o di pubblico interesse, con diverse misure di natura procedurale e amministrativa, di semplificazione e accelerazione dei processi decisionali e realizzativi, ma con una sostanziale invarianza, se non con una rimodulazione delle risorse pubbliche già disponibili o previste dai quadri finanziari tendenziali. Sotto questo aspetto, salvo eventuali aggiornamenti e verifiche, non si può quindi parlare di rilancio degli investimenti pubblici, bensì soprattutto di "mantenimento" dei livelli già previsti, che il DEF 2014 ha comunque certificato in tendenziale ed ulteriore calo, destinati a raggiungere, in assenza di significative correzioni di rotta, il più basso valore in termini reali mai registrato nel nostro Paese, pari all'1,4% del PIL nel 2017.

In quest'ambito vanno quindi collocate le misure di rifinanziamento del "fondo infrastrutture" (istituito dal DL 69/2013) per circa 3,9 miliardi di euro, di cui 840 milioni rinvenienti da revoche e 3.050 milioni sottrattati alla quota nazionale del Fondo sviluppo e coesione (FSC) per gli anni 2015-2018, che però generano una complessiva di-

sponibilità di soli 65 milioni nel biennio 2013-2014 e 390 milioni nel biennio 2015-2016, ma di ben 3,4 miliardi dal 2017 in avanti.

Pur condividendo la sostanza di provvedimenti volti alla revoca di risorse inutilizzate e alla loro riallocazione su interventi con maggiori probabilità di attuazione, è d'obbligo comunque segnalare che le modalità di utilizzo del FSC 2014-2020 previste dal DL possono generare una improduttiva frammentazione e dispersione di risorse, che già aveva caratterizzato il precedente Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS). Per tale motivo, si richiama l'opportunità di dare, già a partire dalla prossima Legge di Stabilità, maggiore certezza all'orizzonte programmatico del FSC, prevedendo l'assegnazione delle quote annuali dell'intera dotazione e procedendo contestualmente all'adozione della relativa Delibera CIPE di riparto, in coerenza con i criteri territoriali e programmatici della politica di coesione.

L'operazione di rifinanziamento del "fondo infrastrutture" coinvolge infatti ben 29 progetti (per 3.090 milioni di euro) previsti dall'Allegato Infrastrutture del DEF, anche se con tempi stretti di cantierazione (entro agosto 2015) ed eventuale revoca dei finanziamenti, in caso di mancato rispetto delle scadenze, da destinare ad una prima lista di "opere di riserva". Il rifinanziamento è destinato anche ad alcuni contenitori di piccole opere locali (per 800 milioni), che potrebbero svolgere effetti economici positivi in tempi relativamente brevi, grazie anche ad un parziale e apprezzabile svincolo dal Patto di stabilità interno delle relative spese.

Questa forte attenzione anche agli investimenti di più limitata entità viene giudicata positivamente dalle imprese, e il DL in esame contiene un ampio spettro di misure volte ad accelerare l'impiego di risorse ad essi destinate, riguardanti opere incompiute e nuove opere, interventi sul dissesto idrogeologico e su beni demaniali, di risanamento ambientale e di sistemazione idraulica, oltre che di edilizia scolastica.

Semplificazioni e modifiche al Codice dei contratti pubblici potrebbero in varia misura accelerare o rendere più certo l'impiego di risorse pubbliche già programmate per questi interventi di entità più limitata, ma in alcuni casi riducendo sensibilmente il ricorso al confronto competitivo mercato. Il notevole innalzamento delle soglie di spesa, per la procedura negoziata senza preventiva pubblicazione del bando e l'affidamento diretto di lavori di più piccola entità, e il ricorso, sia pure facoltativo, all'affidamento diretto a società pubbliche sono scelte che riteniamo poco condivisibili, non solo per le imprese che operano in regime di concorrenza, ma anche per la stessa efficienza della PA.

Nell'ambito di questa ampia operazione di attivazione di cantieri, grandi e piccoli, entro il 2015, va inquadrato il commissariamento straordinario, relativamente all'approvazione dei progetti e all'affidamento dei lavori, di due grandi interventi ferroviari AV/AC particolarmente importanti per il Mezzogiorno e la sua integrazione

nell'ambito delle TEN, la Napoli-Bari e la Palermo-Messina-Catania. Sono opere che avrebbero già disponibili risorse per complessivi 5,3 miliardi per diversi lotti funzionali, a cui è associata l'approvazione *ex lege* del Contratto di programma MIT-RFI 2012-2016 – parte investimenti e a cui si aggiunge lo sblocco di 220 milioni di euro del Contratto di programma MIT-RFI 2012-2014 – parte servizi già resi disponibili da precedenti provvedimenti. L'auspicio è che lo strumento di commissariamento “rafforzato”, sia pure temporaneo e limitato, produca gli effetti attesi, pur essendo coscienti che lo strumento ha sempre presentato criticità funzionali.

Un potenziale ampliamento della base finanziaria pubblica a sostegno degli investimenti e non solo infrastrutturali, può essere individuato nell'utilizzo della cd. “gestione separata” (risparmio postale) della Cassa Depositi e Prestiti anche per finanziare investimenti pubblici e privati (nei settori immobiliare, energetico, ambientale, delle calamità naturali e della protezione civile, dei trasporti, dei programmi europei di investimento, della ricerca e dell'istruzione), per operazioni “di interesse economico generale” e con poche probabilità di essere avviate senza un sostegno pubblico.

A fronte di questa manovra sostanzialmente “di mantenimento” e “accelerazione”, dei livelli di investimento pubblico programmato, rafforzando la certezza del suo potenziale impiego, ma anche di possibile ampliamento della base finanziaria pubblica, il provvedimento contiene diverse misure mirate a rafforzare, sempre in ambito infrastrutturale, anche le potenzialità di investimento privato, con diversi interventi che, direttamente e indirettamente, dovrebbero favorirne lo sviluppo. Trattandosi di misure di carattere procedimentale, la loro efficacia è destinata a dispiegarsi nel tempo, pur essendoci l'immediata esigenza di segnalare ai mercati e agli operatori interessati le nuove opportunità finanziarie e operative, in modo da orientarne positivamente i comportamenti nel senso auspicato, in termini progettuali e produttivi.

In tale contesto, va inquadrata la misura tesa ad accelerare l'approvazione dei Contratti di programma tra ENAC e gestori degli aeroporti di interesse nazionale e quella sull'accorpamento delle concessioni autostradali, ma la cui attuazione è stata correttamente sottoposta al vaglio preventivo della Commissione Europea.

Sempre con riferimento agli investimenti infrastrutturali privati, alcune misure appaiono di particolare interesse per le loro potenzialità e riguardano: la revisione della disciplina sui *project bond*, che li renderebbe più attraenti agli investitori di lungo termine anche esteri, soprattutto se assistiti anche da forme di garanzia pubblica; l'ampliamento della platea degli investimenti in PPP beneficiari di crediti fiscali, con la riduzione della soglia di accesso da 200 a 50 milioni di euro; l'inclusione in tale ambito, da ritenersi particolarmente positiva, degli investimenti in infrastrutture ICT e di quelli avviati prima del 2011.

Più in generale, vanno segnalati interventi di semplificazione che hanno anche una valenza più generale nell'ambito infrastrutturale. Il riferimento è alla disciplina della conferenza di servizi, sulla quale il DL si limita apprezzabilmente a rafforzare le funzioni di coordinamento e di semplificazione dell'istituto, ma sarebbe auspicabile una sua più organica riforma, la cui sede più naturale potrebbe essere l'esame del DDL di riforma della PA, attualmente al vaglio del Senato (AS 1577).

Il provvedimento, pur dedicando così ampio spazio alle opere pubbliche, interviene anche in una serie di ambiti di interesse imprenditoriale, sia pure in termini più specifici e circoscritti, ma di cui è da ritenersi fondata l'urgenza.

Una particolare attenzione è stata dedicata ad una serie di semplificazioni in materia edilizia e paesaggistica, volte a facilitare la realizzazione di opere private e a sbloccare gli investimenti; altra misura interessante è quella di incentivazione all'acquisto di immobili residenziali da destinare alla locazione. Si tratta di interventi importanti e condivisibili, poiché fanno leva sulla riduzione degli oneri a carico dei privati nel settore edilizio per rilanciare un settore nevralgico per l'economia e, al tempo stesso, limitare l'uso di nuovo suolo. In materia di edilizia, ci riserviamo comunque di presentare proposte emendative riguardo oneri di urbanizzazione, frazionamento e manutenzione, a completamento di un pacchetto di interventi in grado di dare un contributo positivo al riavvio del settore.

Altro settore rilevante oggetto del provvedimento è quello ambientale. Nel settore idrico, le modifiche normative dovrebbero favorire gli investimenti in un settore particolarmente critico. Le misure previste in tema di bonifiche sono positive, ma devono essere rafforzate ampliandone l'ambito applicativo. Quanto alle terre e rocce da scavo, la previsione di una delega regolamentare può rappresentare una soluzione ad un tema essenziale per la realizzazione di molte opere pubbliche, attesa da molto tempo e già oggetto di numerosi e, purtroppo, inefficaci interventi. Tuttavia, nell'esercizio della delega, si ritiene opportuno non modificare la vigente normativa su terre e rocce come sottoprodotti contenuta nel DL 69/2013.

In coerenza con la materia ambientale contenuta nel provvedimento, auspichiamo che in sede di conversione venga affrontato e risolto il nodo della funzionalità del SISTRI, per evitare ostacoli e rallentamenti alle imprese nella gestione dei rifiuti pericolosi.

Anche all'energia, il DL dedica particolare attenzione, con misure importanti per l'approvvigionamento energetico del Paese, volte a valorizzare le risorse nazionali e ridurre al contempo la dipendenza dall'estero. In particolare, viene fortemente semplificata l'attività di ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi, e semplificata ed incentivata la costruzione di infrastrutture per l'import, lo stoccaggio, la rigassificazione ed il trasporto del gas, definendole di pubblica utilità indifferibili ed urgen-

ti. Queste misure concorrono a superare una serie di sovrapposizioni di responsabilità e di incertezze nei tempi, che impediscono decisioni chiare, allontanando in tal modo gli investitori e con essi le significative ricadute in termini di indotto, occupazione, ricadute fiscali e sui territori, oltre che in termini di sicurezza energetica.

In materia di trasporti, si segnalano soprattutto le misure in materia di pianificazione portuale, sulle quali si nutrono alcuni dubbi circa la loro collocazione nel più ampio disegno di riforma attualmente in discussione tra Governo e Parlamento.

Vanno infine segnalati altri interventi di varia natura di interesse imprenditoriale, tra i quali la creazione di un fondo di natura privatistica per la patrimonializzazione delle imprese, su cui ci si riserva un giudizio più definitivo a seguito della relativa adozione delle regole di funzionamento, e l'incremento di ulteriori 700 milioni circa per la CIG in deroga nel 2014, ma ottenuto in parte attraverso un prelievo da vari fondi di interesse di imprese e lavoratori (destinati a formazione, sgravi contributivi legati alla contrattazione di secondo livello e incentivi alle assunzioni di giovani), cioè ancora una volta a scapito di politiche attive del lavoro.

Sempre con riferimento alle imprese, ci sono alcune aspettative disattese dal DL, sulle quali richiamiamo l'attenzione del Parlamento in sede di conversione. La prima riguarda la materia del collocamento obbligatorio, sulla quale, coerentemente con gli obiettivi di semplificazione amministrativa contenuti nel DL, ci saremmo aspettati un intervento per un miglior coordinamento tra le normative su salute e sicurezza e quelle relative al collocamento mirato. Tra le misure per il rilancio del *Made in Italy* con l'obiettivo di incrementare il numero delle imprese che operano sui mercati globali, sarebbe opportuno provvedere alle necessarie coperture finanziarie. Infine, sarebbero auspicabili la conferma per il 2015 sia della detrazione al 65% delle spese per i lavori di efficientamento energetico degli edifici e la proroga della detrazione al 50% delle spese per gli interventi di ristrutturazione edilizia, sia del credito di imposta per l'acquisto di nuovi macchinari e apparecchiature, apportandovi alcuni necessari correttivi. Sono tutte misure che, se anticipate dal DL, orienterebbero positivamente le imprese e le famiglie e darebbero un contributo positivo alla ripresa della domanda interna.

In conclusione di questo sintetico intervento introduttivo e rinviando ad un documento più approfondito una disamina più puntuale delle varie misure che depositiamo agli atti, riteniamo che la sua forte caratterizzazione infrastrutturale vada sostanzialmente distinta tra misure atte a conservare i livelli di investimento pubblico già programmati, che cercano di "sbloccare" il processo attuativo e l'impiego delle risorse previste, e misure "potenzialmente" orientate ad ampliare il finanziamento pubblico e privato, ma a saldi invariati di finanza pubblica.

Soprattutto riguardo agli investimenti pubblici, il capitolo più rilevante del provvedimento in oggetto, non sono stanziati risorse aggiuntive, ma riallocate risorse prove-

nienti da fondi non spesi e già destinati alle infrastrutture. Ciò dovrebbe consentire di portare avanti numerose opere già cantierate o cantierabili a breve e prive di risorse; tale manovra va quindi accolta in modo positivo, ma non inverte la tendenza depressiva che ormai da anni caratterizza l'andamento degli investimenti pubblici. Tendenza che, salvo un diverso orientamento del Governo, è destinata a caratterizzare anche il prossimo futuro.

Pur presentando una notevole complessità e ampiezza, il provvedimento nel suo insieme non si discosta da analoghi interventi operati in passato di riallocazione finanziaria e di revisione di strumenti e procedure finalizzati a promuovere l'attività economica, anche se con diverse interessanti novità. Sembra quindi emergere il sostanziale rinvio alla Legge di Stabilità 2015 di un'azione più incisiva in materia di finanza pubblica, per reperire risorse da una più consistente *spending review* ed eventualmente da margini di spesa per investimenti di interesse europeo (TEN, Coesione, R&S) sottratti alla disciplina del Patto di stabilità e di crescita, da destinare ad una manovra di politica economica e fiscale più decisamente orientata alla crescita, auspicabilmente concordata e condivisa in sede europea.

Ancora una volta, quindi, la Legge di Stabilità rappresenterà il terreno di verifica su cui sarà possibile misurare la capacità del Governo di adottare le scelte strategiche necessarie per rilanciare il Paese. In un contesto di finanza pubblica molto difficile, anche alla luce dei dati negativi sull'andamento del PIL, sarà necessario effettuare scelte selettive puntando più decisamente e concretamente al rilancio degli investimenti pubblici e privati.

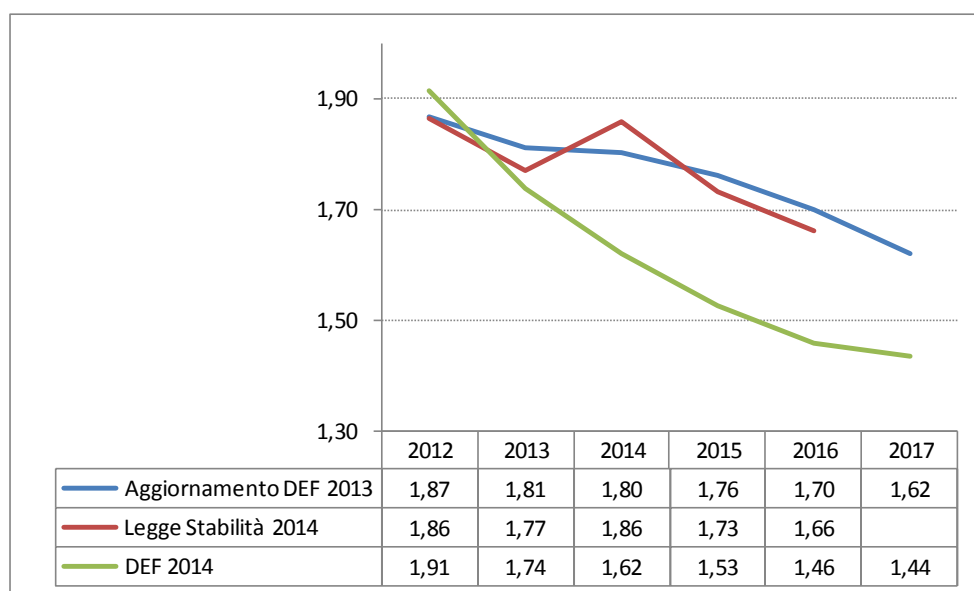
I principali settori di intervento

A. Investimenti pubblici e privati

A.1. Premessa

La parte più cospicua del provvedimento comprende interventi di varia natura in ambito infrastrutturale, seguendo uno schema già utilizzato in precedenza, articolato su misure di revoca e riallocazione di risorse inutilizzate e prenotazione di risorse future, di semplificazione e accelerazione procedurale, anche a carattere straordinario, di integrazione e/o modifica della disciplina sulla finanza di progetto e relativi strumenti finanziari, di modifica della normativa sugli appalti e le concessioni. Tale connotazione degli interventi non è di per sé critica, se i risultati sono poi di effettivo sblocco attuativo e di rilancio degli investimenti pubblici e privati in opere pubbliche. L'esperienza finora maturata porta, tuttavia, a considerare un simile *modus operandi* più come il ripetersi di "tentativi", che come soluzioni strutturali del sistema di funzionamento di una politica di infrastrutturazione stretta tra risorse pubbliche destinate al finanziamento delle opere tendenzialmente e costantemente decrescenti e risorse private da incentivare, direttamente o indirettamente tramite il sostegno pubblico e/o mediante la modifica termini temporali e finanziari delle condizioni contrattuali di realizzazione e gestione.

Tale impostazione si basa sull'invarianza dei **profili di spesa per investimenti pubblici** che, è bene ricordarlo, prevedono una riduzione fino all'1,4% del PIL nel 2018, cioè il livello più basso mai registrato nella storia del nostro Paese (nella figura è esposto l'andamento degli investimenti fissi lordi della PA indicato dal DEF 2014).



Tuttavia, la manovra di allocazione/riallocazione (e di eventuali successive revoche di risorse per mancato avvio dei cantieri) delle cd. “nuove risorse” potrebbe anche ridurre l’entità monetaria di tale spesa per l’anno in corso e il prossimo (mentre la recessione economica potrebbe anche mantenerne inalterata o aumentarne leggermente l’incidenza sul PIL), trasferendo agli anni successivi la gran parte delle allocazioni. Il tutto potrebbe assicurare sul rispetto del vincolo del 3% del rapporto deficit/PIL (se il Consiglio UE accetterà di rinviare i piani di riequilibrio dei bilanci pubblici in relazione all’andamento regressivo del ciclo economico), ma, ancora una volta, nel nostro Paese ciò avverrebbe a scapito della spesa pubblica di maggiore impatto sulla crescita, cioè quella di investimento, in assenza di manovre rigorose di riduzione della spesa corrente e/o di svincolo di margini di spesa per investimenti di interesse europeo (TEN, Coesione, R&S) dal Patto di stabilità e di crescita.

Sotto questo aspetto, la nota di aggiornamento del DEF e la connessa presentazione del DDL Stabilità 2015 potranno chiarire meglio i termini dell’impatto delle misure annunciate nel DL “Sblocca Italia”.

A.2. Misure e interventi in materia di infrastrutture e investimenti

Esaminando il provvedimento nella sua progressiva articolazione normativa, la prima parte è dedicata a misure urgenti di sblocco di interventi (art. 1), a cominciare dal **commissariamento straordinario** per l’approvazione dei progetti e l’affidamento dei lavori relativi alle linee ferroviarie AV/AC **Napoli-Bari** (costo complessivo di 6,2 miliardi, di cui 2,9 miliardi già disponibili dal 2012) e **Palermo-Catania-Messina** (costo complessivo di 5,2 miliardi di euro, di cui 2,4 miliardi disponibili, ma con un prevedibile incremento dei costi per altri 5 miliardi relativi alla tratta Enna-Fiumetorto), affidata all’Amministratore delegato di Ferrovie dello Stato per due anni, eventualmente rinnovabili.

La norma prevede di derogare profondamente alle procedure della legge obiettivo e ai vari passaggi decisionali da essa previsti (MIT, CIPE, Corte dei Conti), con una conferenza di servizi estremamente semplificata, da convocare entro 15 giorni dall’approvazione del progetto da parte del commissario e chiudere dal commissario medesimo anche in deroga al dissenso motivato di un partecipante, con l’obiettivo di avviare i lavori ancora bloccati entro e non oltre il 31 ottobre 2015.

Forme di commissariamento straordinario, anche “rafforzato” come quella adottata dal DL 133/2014, non sono del tutto nuove e, se riescono a superare fasi di potenziale conflitto amministrativo (e a volte costituzionale), potrebbero condurre ad una effettiva accelerazione decisionale e realizzativa. Nel caso di specie si ricorda, tuttavia, che i due grandi progetti ferroviari erano stati oggetto dei Contratti istituzionali di sviluppo (CIS), forme innovative di acquisizione del consenso e di assunzione di responsabilità attuative di tutti i soggetti interessati, che avevano consentito anche di acquisire

risorse comunitarie di cofinanziamento; nel caso della Napoli-Bari, la misura di commissariamento può quindi anche derogare al CIS già sottoscritto. Nel caso di ritardi, sono previste anche misure di revoca dei finanziamenti.

L'auspicio è che, tenendo conto che si tratta comunque di opere complesse, il modello di commissariamento posto in essere realizzi effettivamente gli obiettivi accelerativi e che non si verificano criticità, come dimostrato da esperienze simili del passato.

In stretto collegamento col finanziamento dei precedenti interventi (in particolare la Napoli-Bari), il DL prevede, in deroga alla procedura prevista, l'**approvazione ex lege** del Contratto di programma – parte investimenti 2012-2016 già stipulato tra MIT e RFI. Si prevede inoltre di rendere disponibili le risorse (220 milioni) degli **interventi di manutenzione ferroviaria**, rientranti nel Contratto di programma MIT-RFI – parte servizi 2012-2014, a valere sulle risorse stanziato dalla Legge 147/2013.

Per gli **interventi negli aeroporti di interesse nazionale** (Fiumicino, Malpensa e Venezia), il DL prevede l'approvazione dei relativi contratti di programma, già stipulati tra i gestori aeroportuali e l'ENAC, da parte del MIT di concerto col MEF; il parere favorevole delle regioni e dei comuni interessati viene compreso e assorbe la verifica di conformità urbanistica delle opere coi regolatori aeroportuali. Secondo alcune stime, gli investimenti coinvolti potrebbero ammontare a circa 4,6 miliardi di euro, da realizzare presumibilmente nell'arco di un decennio.

Seguono misure di semplificazione procedurale (art. 2), in particolare sulle concessioni, per le quali si prevede l'integrale caducazione nel caso in cui, entro tre anni dall'approvazione del progetto definitivo dello stralcio funzionale immediatamente finanziabile, non sia attestata la sostenibilità economico-finanziaria degli stralci successivi da primari istituti finanziatori. Viene inoltre prevista la defiscalizzazione anche per le opere avviate prima del 2011 (come la Orte-Mestre).

Le disposizioni sullo **sblocco di opere indifferibili urgenti e cantierabili** (art. 3) prevedono il rifinanziamento del fondo infrastrutture istituito dal DL 69/2013 per 3.890 milioni di euro, di cui 840 milioni con rimodulazione di risorse precedentemente assegnate e 3.050 milioni sottratti al Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2014-2020, stanziati sugli anni 2015-2018 (le fonti di copertura sono riportate nel seguente prospetto).

Per quest'ultimo, si ricorda che la Legge di Stabilità 2014 (147/2013), aveva assegnato al FSC 500 milioni sul 2015 e 1.000 milioni sul 2016 (da cui vanno sottratti i 51,2 milioni per il 2015 e i 155,8 milioni per il 2016 disposti dal DL 133/2014), rinviando la quantificazione delle annualità successive secondo le modalità di ripartizione territoriale previste dall'art. 11, comma 3, lettera e), della legge 196/2009, di cui occorrerebbe tener conto nell'allocazione dei 925 milioni per il 2017 e dei 1.918 milioni per il 2018 disposta dal DL 133/2014.

Riferimenti normativi	Anni (milioni di euro)								Totale 2013-2020
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Art. 1, c. 186, legge 228/2012 (1)			94,8						94,8
Art. 1, c. 212, legge 228/2012 (2)			79,8						79,8
Art. 5, c. 1, legge 7/2009 (3)		15,0	5,2	3,2	148,0	148,0	148,0	148,0	615,4
Art. 13, c. 1, legge 145/2013 (4)	39,0	11,0							50,0
Art. 1, c. 6, legge n. 147/2013 (5)			51,2	155,8	925,0	1.918,0			3.050,0
TOTALE, di cui:	39,0	26,0	231,0	159,0	1.073,0	2.066,0	148,0	148,0	3.890,0
- Revoche	39,0	26,0	179,8	3,2	148,0	148,0	148,0	148,0	840,0

(1) Revoca del trasferimento all'Autorità portuale di Venezia di 95 milioni di euro per l'anno 2015

(2) Revoca del contributo di 80 milioni di euro per l'anno 2015 alla regione Piemonte per la realizzazione dell'asse autostradale «Pedemontana Piemontese»

(3) Revoca parziale finanziamenti Trattato italo-libico

(4) Revoca parziale di risorse assegnate a interventi Expo 2015 e confluite nel Fondo revoche (art. 32, c. 6, DL n. 98/2011), dotazione rivista dal DL 69/2013

(5) Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2014-2020

Se dal punto di vista della destinazione tematica delle risorse questo spostamento è sostanzialmente neutrale (le risorse del FSC sono prevalentemente destinate interventi infrastrutturali), dal punto di vista della destinazione territoriale dei fondi fra Mezzogiorno e Centro Nord e della certezza programmatica questo intervento genera incertezza, riproponendo un utilizzo frammentato e non programmato delle risorse che già aveva caratterizzato il Fondo Aree Sottoutilizzate. Per tale motivo, si richiama l'opportunità di dare, già a partire dalla prossima Legge di Stabilità, maggiore certezza all'orizzonte programmatico del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, prevedendo l'assegnazione delle quote annuali dell'intera dotazione del FSC 2014-20, e procedendo contestualmente all'adozione della relativa Delibera CIPE di riparto, in coerenza con i criteri territoriali e programmatici della politica di coesione. Tale intervento restituirebbe respiro programmatico pluriennale agli interventi infrastrutturali, contribuendo, almeno nel medio periodo, ad invertire la tendenza declinante degli investimenti, particolarmente evidente nel Mezzogiorno, dove la spesa in conto capitale si è ridotta di 1/3 tra il 2001 e il 2012.

A tale proposito, è opportuno sottolineare che l'allocazione annuale delle risorse mobilitate dal DL appare diluita e coerente (secondo le dichiarazioni del Ministro dell'Economia) coi profili dei saldi di bilancio, come per tutte le altre poste finanziarie messe in gioco dal DL "Sblocca Italia", concentrandosi negli anni 2017 e 2018, in cui sono stanziati rispettivamente 0,9 e 1,9 miliardi di euro del FSC.

Al fine di facilitare il pieno ed efficace utilizzo delle risorse dei **fondi strutturali europei** e delle risorse nazionali per la coesione (FSC), il decreto (art. 12) prevede la possi-

bilità per il Presidente del Consiglio di esercitare il potere sostitutivo nei confronti delle Regioni nei casi previsti dall'art. 120 della Costituzione. Tali poteri, insieme a quelli ispettivi e di monitoraggio, consentirebbero di assicurare tutti gli adempimenti amministrativi preliminari all'esecuzione degli interventi ed ultimare, entro il termine previsto dagli atti di pianificazione, la fase di approvazione. La norma sembrerebbe configurare quelli che dovrebbero essere i poteri tipici dell'Agenzia per la coesione e che qui verrebbero ricondotti più esplicitamente sotto la responsabilità politica del Presidente del Consiglio. Possono pertanto rivelarsi utili quale misura di deterrenza, nel caso in cui tutte le forme di affiancamento ed accompagnamento che dovrebbero essere poste in capo all'Agenzia dovessero rivelarsi inefficaci.

Tornando alla riprogrammazione delle risorse, il DL procede alla loro pre-assegnazione a 29 opere (17 nel Centro-Nord, per 1,9 miliardi, e 12 nel Mezzogiorno, per 1,2 miliardi) contenute nell'Allegato Infrastrutture del DEF e a due contenitori di interventi di minore entità su base pluri-regionale (per complessivi 800 milioni), articolati in tre gruppi (**v. Allegato**): (a) cantierate entro 31.12. 2014; (b) appaltabili entro 31.12.2014 e cantierabili entro 30.06.2015; (c) appaltabili entro 30.4. 2015 e cantierabili entro 31.08.2005. I decreti di finanziamento dei primi due gruppi di opere sono adottati entro 30 giorni dalla entrata in vigore del DL, quelli relativi al terzo gruppo entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione (art. 3, commi 1-2). Una quota di 100 milioni di euro è destinata ai Provveditorati interregionali alle opere pubbliche del MIT per il completamento di beni immobiliari demaniali (art. 3, comma 3). In caso di mancato rispetto dei termini, revoca delle risorse e riallocazione al Fondo opere stradali e ferroviarie (art. 32, comma 1, DL 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla Legge 111/2011, e attribuite prioritariamente a "opere di riserva" (**v. Allegato**))

Per dare **continuità dei cantieri ANAS**, sono confermati i finanziamenti pubblici al collegamento Milano-Venezia, secondo lotto Rho-Monza, e definitivamente assegnate all'Anas, per il completamento dell'itinerario Agrigento-Caltanissetta-A19-Adeguamento a quattro corsie della SS 640, le somme dei Contratti di programma tra MIT e ANAS 2013 pari a 3 milioni di euro e a 42,5 milioni di euro a valere sulle risorse destinate al Contratto di programma 2012 (art. 3, comma 8).

Le **opere elencate nell'XI Allegato Infrastrutture** che non sono state ancora avviate e per le quali era prevista una copertura parziale o totale a carico del FSC 2007-2013 confluiscono automaticamente nel nuovo periodo di programmazione 2014-2020 (art. 3, comma 9). Si tratta di numerose piccole opere regionali, per alcune centinaia di milioni di euro complessivi, di cui si rinvia sostanzialmente la spesa.

Si prevede anche la soppressione della contabilità speciale per l'**edilizia penitenziaria**, con trasferimento dei relativi fondi non spesi ai Ministeri Infrastrutture e Trasporti e

Grazia e Giustizia (art. 3, comma 12). Ciò dovrebbe facilitare il pagamento delle imprese appaltatrici per i lavori già realizzati.

Piuttosto ampio è lo spettro di **altri interventi su investimenti di minore entità** (art. 4), tra cui si segnalano:

- procedure accelerate per l'attuazione del piano di micro-interventi di cui i Sindaci hanno segnalato il blocco tecnico-amministrativo, con esclusione di 250 milioni di euro per il 2014 dal Patto di stabilità interno (art. 4, commi 1-4);
- l'esclusione dal Patto di stabilità interno di 300 milioni, 200 milioni per il 2014 e 100 milioni per il 2015, per il pagamento dei debiti in c/capitale degli enti territoriali. Per il 2014, 50 milioni di euro sono destinati al pagamento dei debiti delle regioni beneficiarie di *royalties* per l'estrazione di idrocarburi (art. 4, commi 5-6);
- la prosecuzione degli interventi per la ricostruzione dell'Abruzzo con rifinanziamento di 250 milioni per il 2014 (art. 4, comma 7).

La copertura degli altri interventi minori, per complessivi 800 milioni, è assicurata dalle indicazioni riportate nel seguente prospetto (art. 4, comma 8):

Riferimenti normativi	2014	2015	2016	2017	Totale
Riduzione spesa per interessi (1)	29				29
Sanzioni AGCM (2)	221				221
Fondo compensazione effetti finanziari (3)	150	180	100	70	500
Spazi finanziari non utilizzati al 30/6/2014 del Patto di stabilità interno per il 2012 (4)	50				
Totale	450	180	100	70	800

(1) Artt. 23-sexies-23-duodecies DL 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla Legge 135/2012

(2) Art. 148, comma 1, Legge 388/2000

(3) Art. 6, comma 2, DL 154/2008, convertito, con modificazioni, dalla Legge 189/2008

(4) Art. 31, comma 9-bis, Legge 183/2011

Collegate agli interventi di minore entità, il DL prevede anche una sensibile **limitazione del ricorso al confronto competitivo di mercato** (art. 9) per interventi urgenti di manutenzione delle scuole, delle opere di mitigazione del rischio idrogeologico, prevenzione del rischio sismico e tutela dei beni culturali fino a 5,2 milioni di euro (importo della soglia comunitaria). L'estrema urgenza viene dichiarata sulla base di una ricognizione effettuata dalla stazione appaltante che certifica l'indifferibilità degli interventi. Ciò consentirà di ricorrere alla **procedura negoziata senza preventiva pubblica del bando** (meglio nota come "trattativa privata"), invitando un minimo di tre imprese (cinque in caso di scuole tutelate dai Beni culturali), cioè una procedura attualmente attivabile solo per le opere fino a un milione di euro (con invito ad almeno 10 imprese (o 5 imprese sotto i 500 mila euro). In particolare per le scuole, dove per i lavori di piccola manutenzione fino a 200.000 euro, si potrà procedere all'**affidamento diretto**, mentre attualmente la soglia è di 40.000 euro. Altro profilo critico riguarda il **ricorso a**

soggetti in house, previsto sia facoltativamente per gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico (art. 7, DL) sia a sostegno del commissario straordinario per gli interventi ferroviari (art. 1, DL). Sono scelte che riteniamo poco condivisibili, non solo per le imprese che operano in regime di concorrenza, ma anche per la stessa efficienza della PA.

In materia di **autostrade** viene introdotta una misura di **accorpamento delle concessioni** (art. 5, commi 1-3) mediante unificazione delle tratte contigue, interconnesse ovvero complementari, con lo scopo di utilizzare la redditività di alcune per continuare la realizzazione degli investimenti già previsti e non realizzati di altre, con l'aggiunta di nuovi investimenti per la loro messa in sicurezza sulla base di nuovi standard europei. Le proposte di modifica del rapporto concessorio devono essere effettuate entro il 31.12.2014. Il concessionario predispone un nuovo piano economico finanziario per la stipula di un atto aggiuntivo o di un'apposita convenzione unitaria che devono intervenire entro 31.8.2015. La norma è stata comunque sottoposta al vaglio preventivo della Commissione Europea, per gli evidenti aspetti derogatori alla disciplina sulle concessioni, pur motivati da profili di sicurezza e di adeguamento strutturale. La stima dei potenziali investimenti sbloccati è di 10-12 miliardi di euro. Viene anche introdotto un iter accelerato per il **riaffidamento delle concessioni autostradali** A21 "Piacenza-Cremona-Brescia-diramazione per Fiorenzuola d'Arda (PC)" e A3 "Napoli-Pompei-Salerno" (art. 5, comma 4).

Positiva è l'introduzione (art. 6) di una nuova *tax expenditures* per incentivare la realizzazione di **reti di telecomunicazione elettronica a banda ultralarga**. La misura, in linea con gli obiettivi dell'Agenda Digitale europea, rappresenta uno stimolo agli investimenti, specialmente nelle aree a "fallimento di mercato" aggiungendosi ai fondi disponibili per la realizzazione del Piano Strategico Banda Ultralarga, con l'obiettivo di garantire la totale e omogenea copertura del territorio con il servizio a banda ultralarga. A tale scopo il DL include tali investimenti tra quelli beneficiari del credito d'imposta a valere sull'IRES e sull'IRAP per le infrastrutture, tuttavia sarebbe auspicabile aumentare dal 50% al 70% del costo dell'investimento complessivamente dovute dall'impresa che realizza l'intervento infrastrutturale, per garantire maggiore efficacia all'incentivazione degli investimenti nelle TLC.

In materia di **rischio idro-geologico**, vengono introdotte norme per la programmazione 2015 delle risorse destinate alla mitigazione del rischio idrogeologico tramite accordi di programma tra MATM e Regione (art. 7, comma 2); si prevede, in tal senso, la revoca anche parziale dei finanziamenti già assegnati in caso di mancata pubblicazione del bando di gara o affidamento lavori entro il 30.9.2014, con conseguente riassegnazione delle risorse per le stesse finalità (art. 7, comma 3). Le misure dovrebbero essere in grado di attivare 570 cantieri per 650 milioni di euro (anche queste risorse già disponibili). In quest'ambito si auspica che questo ennesimo intervento di revisione pro-

cedurale conduca finalmente alla realizzazione degli investimenti, in un settore da sempre esposto al verificarsi di disastrosi eventi calamitosi.

Riguardo al **risanamento ambientale** (art. 7, commi 6-7), le norme introdotte mirano all'adeguamento agli standard europei sui servizi idrici per evitare le sanzioni comunitarie sulla qualità delle acque. Le norme interessano l'apertura di 104 cantieri entro il 2014 per 480 milioni di euro di investimento (anche queste risorse già disponibili).

Per gli interventi di **sistemazione idraulica** (art. 7, comma 8), viene disposto un finanziamento di 110 milioni di euro, a valere sulle risorse del Fondo sviluppo e coesione 2007-2013, per interventi sui corsi d'acqua e le situazioni di criticità ambientale delle aree metropolitane interessate da fenomeni di esondazione e alluvione.

Il DL prevede anche che possano essere utilizzate risorse dai **piani triennali di investimento dell'INAIL** (art. 27) per finanziare la realizzazione di opere pubbliche, da individuare con un decreto del presidente del consiglio. Gli investimenti patrimoniali dell'Inail (mobiliari ed immobiliari), dovendo garantire nel tempo il valore delle rendite degli assicurati, devono però assicurare una redditività adeguata, non trattandosi di assolvimento di finalità sociali. Sarebbe quindi opportuno che la norma richiami espressamente il requisito della adeguata redditività.

In materia di **finanza di progetto** (art. 11), si ritiene apprezzabile l'estensione delle misure a tutte le categorie di opere pubbliche e l'ulteriore abbassamento dell'importo delle opere (da 200 a 50 milioni di euro) oltre il quale è riconosciuto il credito d'imposta. Il valore complessivo delle opere previste in piani e programmi approvati dalle amministrazioni pubbliche per il quale è prevista l'applicazione delle misure di defiscalizzazione non può superare l'importo di 2 miliardi di euro per le opere non strategiche.

Si segnala una revisione complessiva della disciplina dei **project bond** (art. 13) auspicata da tempo da Confindustria, che potrebbe finalmente incentivarne l'impiego, anche da parte di investitori esteri di lungo periodo, grazie a misure sul trattamento fiscale, sulle garanzie e sulla circolazione delle obbligazioni. Risulta ancora mancante la previsione di una garanzia pubblica, che potrebbe dare allo strumento una più ampia e certa diffusione.

Le misure previste mirano comunque favorire il ricorso a tali strumenti di sostegno del PPP, modificando, tra le altre, alcune disposizioni del Codice dei Contratti Pubblici e del Codice civile, che ne rendevano complesso un efficace impiego in Italia. Alcune di queste modifiche, sollecitate anche da Confindustria, sono finalizzate a rendere lo strumento più fruibile nell'ambito del mercato dei capitali, attraverso l'eliminazione della forma nominativa obbligatoria, a stabilizzare il regime fiscale di favore concesso ai **project bond**, modificando le norme del DL 83/2012 che ne circoscrivevano

l'applicazione soltanto alle emissioni effettuate fino al giugno 2015, e a rendere più compatibile il sistema delle garanzie prestate in favore degli obbligazionisti.

Tra le altre misure, si modifica il regime del subentro previsto dal CCP estendendo la facoltà di designare il soggetto subentrante anche ai titolari di obbligazioni e di titoli simili emessi dal concessionario. Quest'ultima disposizione appare la più delicata e controversa sotto il profilo operativo. Già a suo tempo segnalammo come la disciplina del subentro dovesse tener conto dell'esito della gara svolta per la selezione del concessionario, riducendo il possibile coinvolgimento delle banche o di intermediari finanziari poco inclini a tener conto delle capacità operative e gestionali dell'impresa e più attente alla loro capacità finanziaria.

Inoltre, si segnala una misura di **limitazione dell'overdesign** infrastrutturale (art. 14), basata sul divieto di modifiche con su standard superiori a quelli europei e prive di stime sui sovra-costi e sulla sostenibilità economico-finanziaria. Si tratta di una misura apprezzabile, ma che interviene *ex post*, eventualmente in sede di confronto istituzionale e/o collettivo sul progetto, e non anche *ex ante*, cioè come indicazione per l'elaborazione progettuale, nella quale si possono generare, anche immotivatamente, extra-costi realizzativi.

In termini più estensivi, il DL prevede di ampliare notevolmente l'**operatività della CDP** a sostegno dell'economia e dell'innovazione e degli interventi di garanzia (art. 10). Particolarmente significativa è l'estensione dell'ambito di intervento della gestione separata (finanziata con risparmio postale e altri titoli assistiti da garanzia statale), in aggiunta alle ormai consolidate finalità di sostegno del sistema delle imprese, tramite la necessaria intermediazione bancaria; l'intervento potrà interessare operazioni con finalità di interesse economico generale che dovrebbero riguardare i settori della ricerca, sviluppo, innovazione, educazione, energia, ambiente. Inoltre, il decreto prevede il potenziamento della garanzia dello Stato a copertura delle esposizioni assunte da CDP nella gestione separata, ponendo le basi per un incremento delle risorse mobilitabili a supporto del Paese e avvicinando sempre più l'operatività di CDP a quella dell'omologa istituzione tedesca (KfW).

Il decreto amplia anche l'ambito di intervento della gestione ordinaria di CDP (la cui raccolta non gode di alcuna garanzia statale), estendendolo al finanziamento – in via preferenziale, con enti creditizi – delle iniziative di pubblica utilità, nonché di progetti di investimento in ricerca, sviluppo, innovazione, ambiente ed efficientamento energetico.

Va segnalato, inoltre, che il decreto prevede che il Governo promuova la creazione di un **fondo per la patrimonializzazione delle imprese** (art. 15) di natura privatistica, volto a consentire alle imprese con oltre 150 dipendenti – con prospettive di sviluppo, ma con temporanea difficoltà finanziaria – di avviare processi di consolidamento pa-

trimoniale e rilancio industriale. Un giudizio compiuto su tale Fondo – per il quale sono previste durata decennale e dotazione minima di 1 miliardo di euro – potrà essere dato solo una volta definite le regole di funzionamento. La creazione del Fondo sembra tuttavia andare nella direzione da tempo indicata da Confindustria al fine di consentire il rilancio di importanti realtà aziendali del Paese.

B. Ambiente

Il decreto contiene diverse misure in materia ambientale. Considerato che l'obiettivo di tali disposizioni è quello di rimuovere talune criticità normative e burocratiche per velocizzare la ripresa o l'avvio di opere e cantieri nel rispetto delle condizioni di sicurezza ambientale, si propone anzitutto di potenziare ulteriormente l'impianto del provvedimento affrontando anche la questione del **SISTRI**.

A un anno dall'avvio dell'operatività del SISTRI (1° ottobre 2013), il sistema continua a presentare gli specifici nodi normativi e interpretativi riscontrati fin dalla sua origine, che prescindono del tutto dalle esigenze di semplificazione. I rilievi presentati su questi problemi dalle organizzazioni imprenditoriali si affiancano a numerose interpellanze parlamentari che hanno evidenziato l'aumento dei costi, le numerose anomalie e la gravosità del SISTRI per gli utenti. Il SISTRI contiene ancora molte disposizioni contraddittorie e, talvolta, addirittura inesigibili. A esse si aggiungono troppi punti non chiari o non esplicitati, creando una situazione in cui le aziende non sono nelle condizioni di conoscere le modalità corrette per adempiere alla legge. Confindustria aveva segnalato al Ministero dell'Ambiente queste problematiche fin da 2011 e le ha reiterate ai ministri che si sono poi succeduti. Da ultimo, lo scorso giugno il Confindustria ha sottoposto la questione al Ministro dell'Ambiente, documentandola con 40 schede puntuali e dettagliate.

Nel presentare questo documento al Ministro, Confindustria aveva ritenuto opportuno proporre la sospensione del sistema fintantoché non fossero apportate le modifiche regolamentari necessarie e non fossero date le indicazioni opportune sui punti da chiarire. La nota di Confindustria non ha però avuto alcun riscontro. Vista l'ormai imminente applicazione delle sanzioni SISTRI (1° gennaio 2015), ci si domanda come il Governo possa imporre il regime sanzionatorio in una situazione normativa che rimane contraddittoria e confusa, non consentendo al contempo alle aziende di operare nella legalità.

Quanto alle semplificazioni vere e proprie, di cui si parla da più anni, non ci sono più, probabilmente, neppure i tempi tecnici per introdurle e quindi neanche per attuare quanto disposto dal recentissimo DL governativo sulla competitività in merito alle priorità relative all'interoperabilità ed alla sostituzione delle chiavette USB. Se le semplificazioni servono, come indicato dallo stesso governo, non sembra ragionevole

imporre alle imprese un sistema inutilmente complicato, dopo avere riconosciuto che esso deve essere modificato. Il ministero sostiene spesso di avere già in precedenza semplificato il sistema riducendo la platea degli obbligati. Il che corrisponde al vero per gli operatori che ne sono stati esclusi, ma a nulla serve per chi resta obbligato.

Riguardo la gestione delle **risorse idriche**, vengono apportate diverse modifiche al Codice Ambiente (art. 7, comma 1) riguardo la definizione dei piani d'ambito e dei relativi affidamenti delle gestioni. Si tratta di misure necessarie per procedere alla realizzazione di investimenti necessari a migliorare livelli di efficienza e gestibilità diffusamente scadenti.

Quanto alle **terre e rocce da scavo**, il decreto prevede una delega al Governo per riordinare con proprio regolamento la materia (art. 8). Pur condividendo l'obiettivo di porre rimedio all'attuale frammentazione normativa, si segnala che la vigente disciplina delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti, da ultimo completata con l'art. 41-bis, DL n. 69/2013, già concilia in modo condivisibile le esigenze ambientali con quelle industriali, per cui si ritiene opportuno che non venga ulteriormente modificata nella sua impostazione attuale. A tal fine si propone di integrare la delega regolamentare per chiarire che le eventuali modifiche normative non devono comprimere l'attuale ambito applicativo della disciplina dei sottoprodotti. Inoltre, si propone di chiarire ulteriormente le condizioni per le quali i **riporti** sono esclusi dalla disciplina dei rifiuti. L'obiettivo è omogeneizzare l'approccio delle amministrazioni sul territorio con particolare riferimento al terreno (in situ) e al riporto nel suolo contaminato non scavato, in linea con la direttiva 2008/98/CE.

Le misure in tema di **bonifiche** contenute nel decreto (art. 34) sono positive, ma devono essere meglio coordinate con la normativa vigente (art. 242, comma 9, Codice Ambiente) e rafforzate semplificando ulteriormente, in linea con il percorso normativo avviato dal precedente Esecutivo e proseguito positivamente con il decreto competitività. In particolare, si propone di includere, ove necessaria, la VIA per le opere asservite alle attività di bonifica, nell'ambito del procedimento di approvazione degli interventi di bonifica, nonché di consentire la selezione delle tecnologie di bonifica sito specifiche più idonee, consentendo sperimentazioni pilota in campo delle tecniche di bonifica, anche finalizzate all'individuazione dei parametri di progetto necessari per il passaggio a scala. Questa proposta anche al fine di dare concreta attuazione alle disposizioni vigenti che hanno l'obiettivo di privilegiare modalità tecniche che minimizzano il ricorso allo smaltimento in discarica a favore del riutilizzo in situ dei materiali trattati.

In linea con le finalità del provvedimento, poi, si ritiene opportuno intervenire anche in materia di **impatto acustico** per rimuovere gli attuali ostacoli burocratici, non richiesti dall'unione europea, che stanno bloccando o rallentando importanti investi-

menti produttivi. Il riferimento è, in particolare, al differenziale acustico, in merito al quale occorre risolvere le problematiche riscontrate nei casi in cui, sebbene la sorgente sonora rispetti i valori limite di emissione vigenti nell'area industriale di pertinenza, l'operatore si trova costretto a effettuare interventi per ricondurre la medesima sorgente anche all'osservanza dei valori limite di emissione presso il ricettore, molto più restrittivi, rispetto ai valori misurati alla fonte, in quanto pertinenti ad area di classe acustica inferiore. Circostanza, quest'ultima, che spesso conduce ad oneri di conformazione dell'attività, per un verso, economicamente insostenibili e tali da mettere seriamente a rischio la competitività dell'impresa e, per altro verso, del tutto superflui sotto il profilo ambientale.

Si ritiene opportuno, poi, introdurre un meccanismo di **interpello in materia ambientale**, analogo a quello fiscale, per consentire agli operatori di interloquire preventivamente con le amministrazioni in modo da evitare criticità in sede di realizzazione di investimenti produttivi, ridurre il contenzioso e assicurare certezza delle norme.

C. Energia

Anche all'energia, il DL dedica particolare attenzione, con misure importanti per l'approvvigionamento energetico del paese, volte a valorizzare le risorse nazionali e ridurre al contempo la dipendenza dall'estero (artt. 36-38).

In particolare, si prevede una serie di misure per rendere più certo ed efficace il processo autorizzativo sulla **ricerca e coltivazione di idrocarburi** (art. 38), attualmente bloccato da una serie di sovrapposizioni di responsabilità e di incertezze nei tempi. Tutto ciò impedisce decisioni chiare, allontanando in tal modo gli investitori e con essi le significative ricadute in termini di indotto, occupazione, gettito fiscale e sui territori, oltre che in termini di sicurezza energetica.

Innanzitutto, va ricordato che la valorizzazione delle risorse di idrocarburi europee rientra tra gli obiettivi strategici dell'Unione europea (Strategia europea di sicurezza energetica). In effetti le riserve di idrocarburi del nostro Paese sono tra le più consistenti del continente e possono generare un importante *cash-flow* per l'economia nazionale. Il potenziale di idrocarburi, da produrre e da scoprire, è valutato in oltre 700 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio. È quindi possibile mettere in atto un ampio programma di investimenti da parte di imprese private, nazionali e internazionali, che può superare i 17 miliardi di euro (CapEx) nei prossimi 4-5 anni generando:

- impatto positivo sull'occupazione, sia diretta che nell'indotto anche in Regioni non direttamente interessate dai progetti (i maggiori poli tecnologici del Settore si trovano in Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana, Basilicata, Sicilia, Abruzzo, Veneto);

- entrate fiscali stimate in oltre 3 miliardi di euro all'anno complessivi, di cui centinaia di milioni da destinare direttamente a Regioni, enti locali e Comunità interessate;
- risparmio sulla bolletta energetica di oltre 200 miliardi di euro in 20 anni;
- sicurezza energetica, con il raddoppio della produzione per portare dal 10 al 20% la copertura dei fabbisogni complessivi entro il 2020.

Si ritiene, inoltre, necessario dare certa applicazione al conferimento allo Stato della competenza in materia di valutazione di impatto ambientale anche per le attività *upstream* in terraferma, coordinando il Codice Ambiente con le finalità del provvedimento.

Con riferimento al tema della concessione unica, introdotta per semplificare l'*Iter* amministrativo in analogia con la disciplina vigente in altri importanti Paesi produttori (tra i quali Norvegia e Inghilterra), è necessaria una rapida formulazione del "disciplinare tipo", cui è demandata la risoluzione di importanti questioni applicative.

Al fine di consentire attività sperimentali con l'impiego di tecniche innovative di coltivazione, il DL prevede l'avvio di attività provvisorie anche in zone ambientalmente sensibili. Tuttavia, allo scopo di garantire un equilibrato utilizzo di tale strumento, si ritiene opportuno modificare l'attuale formulazione della norma, evitandone l'applicazione ai golfi di Napoli e Salerno e alle Isole Egadi e demandando al MiSE la competenza ad individuare gli ambiti territoriali ritenuti più idonei ove consentire tali attività.

Il DL interviene anche, ma limitatamente, in materia di **efficienza energetica**. Considerati i nuovi obiettivi proposti dalla Commissione in materia, ovvero un obiettivo vincolante del 30% a livello europeo, si ritiene opportuno integrare il provvedimento al fine di sostenere lo sviluppo di impianti per la produzione di energia elettrica mediante il recupero di calore derivante dai fumi prodotti nei processi industriali. Questa proposta punta a sbloccare importanti investimenti all'interno di impianti industriali e va nella direzione dello sviluppo sostenibile riducendo l'impatto ambientale e il consumo di energia.

Infine, il provvedimento demanda al Governo il compito di semplificare le **modalità di accesso al Conto Termico** che incentiva i piccoli interventi di efficienza energetica e di energia termica.

D. Trasporti

In materia di trasporti, il provvedimento interviene soprattutto in materia di **portualità** (art. 29), sia sotto il profilo della pianificazione sia degli investimenti portuali. Da un lato, infatti, viene prevista l'adozione di un piano strategico per la portualità, median-

te decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da effettuarsi entro i 90 giorni successivi alla conversione del decreto legge stesso. Il piano dovrà essere finalizzato a migliorare la competitività del sistema portuale e logistico nazionale, agevolare la crescita dei traffici e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, nonché incidere sull'efficienza delle attuali Autorità portuali, operando su razionalizzazione, riassetto e accorpamento delle stesse.

Per quanto riguarda gli investimenti, invece, il decreto dispone che le Autorità portuali presentino alla Presidenza del Consiglio, entro 30 giorni dalla conversione in legge dello stesso, uno resoconto relativamente allo stato di avanzamento degli investimenti portuali programmati o in corso, con relativi crono programmi e piani finanziari. Sulla base dei dati, la PDCM d'intesa con il MIT valuterà entro i 60 giorni successivi, gli interventi ritenuti urgenti nonché un loro eventuale inserimento nel Piano strategico ovvero l'adozione di interventi sostitutivi.

La scelta di adottare un piano strategico per la portualità conferma, per questo settore, una linea d'azione già utilizzata per il settore aeroportuale dal precedente Governo. L'iniziativa ha il merito di recuperare, attraverso uno strumento di pianificazione di settore organicità e sistematicità alla portualità, rafforzandone anche il rapporto con l'intera filiera logistica.

Tuttavia, non si comprende se queste misure siano esaustive dell'annunciata azione del Governo di riforma del sistema portuale nazionale, né come l'aggiornamento dello stato di avanzamento dei progetti infrastrutturali possa poi incidere sulla capacità programmatica delle Autorità portuali e su eventuali impegni assunti con soggetti realizzatori/fornitori e/o concessionari portuali.

A prima vista, il piano strategico non appare lo strumento utile a risolvere le criticità funzionali e operative dei porti segnalate da Confindustria e dal sistema associativo al Ministro Lupi, e le misure del Decreto lasciano aperti numerosi interrogativi sulle modalità con cui il Governo intende risolvere le diverse ed urgenti criticità del settore. In ogni caso, il contenuto del piano strategico sarà determinante per definire i confini di una buona riforma.

In materia di **aeroporti** (art. 28), sono introdotte varie misure riguardanti il trattamento economico (fiscale e pensionistico), l'adeguamento alla disciplina europea delle funzioni del personale di volo e la gestione dei servizi sanitari aeroportuali.

Mentre in tema di **trasporto pubblico locale** (art. 44), il DL tratta del piano di riordino del settore in Calabria, finalizzato al recupero di efficienza e all'equilibrio di bilancio, con risorse del Fondo sviluppo e coesione 2007-13 pari a 60 milioni di euro.

E. Edilizia residenziale

Articolato e di interesse è l'**intervento in campo edilizio residenziale** (artt. 17-21). Il DL, in particolare, prevede una deduzione IRPEF, fissata nella misura del 20% e calcolata sul prezzo di acquisto fino ad un massimo di 300 mila euro, per chi acquista o costruisce in appalto nuove case e le affitta a canone concordato per almeno 8 anni. L'agevolazione ha carattere temporaneo, riferendosi agli acquisti di unità immobiliari a destinazione residenziale, effettuati dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2017.

Positivo anche l'intervento sul **regime fiscale applicabile alle SIIQ** (Società di Investimento Immobiliare Quotate), che ne favorisce la diffusione ed evita distorsioni tra il regime fiscale delle SIIQ stesse e quello applicabile ai fondi di investimento immobiliare.

Sempre in tema di **investimenti immobiliari**, tuttavia, non si può sottacere la necessità di un intervento urgente volto ad escludere dalla determinazione delle rendite catastali degli immobili di impresa, il valore degli impianti e dei macchinari utilizzati nell'attività produttiva, così come è quanto mai opportuno, tenuto conto dell'ingente contenzioso in atto, un chiarimento sulla classificazione catastale dei terreni adibiti ad attività estrattive.

La **tassazione degli immobili di impresa** – con il suo carico e la sua complessità di gestione – sta diventando un freno alle politiche di investimento delle imprese. Non si può chiedere alle imprese di investire nel nostro Paese se poi devono assolvere anche una surrettizia “tassa sui macchinari” oltre alle pesanti imposte patrimoniali (IMU e TASI) che son tenute a versare sui beni immobili strumentali che non sono “patrimonio”, ma fattori della produzione necessari a produrre ricchezza già tassata con altre imposte.

Infine, sarebbe auspicabile la conferma per il 2015 della detrazione al 65% delle spese per i lavori di **efficientamento energetico degli edifici** e la proroga della detrazione al 50% delle spese per gli interventi di **ristrutturazione edilizia**, misure che, se anticipate dal DL, orienterebbero positivamente le imprese e le famiglie e darebbero continuità ad un intervento che in questo periodo di crisi si è dimostrato fondamentale per la sopravvivenza del settore delle costruzioni.

F. Semplificazioni in materia edilizia e paesaggistica

Il DL contiene una serie di **semplificazioni in materia edilizia e paesaggistica** volte a facilitare la realizzazione di opere private e a sbloccare gli investimenti (artt. 17 e 25). Si tratta di interventi importanti e condivisibili, poiché fanno leva sulla riduzione degli oneri a carico dei privati nel settore edilizio per rilanciare un settore nevralgico per l'economia e, al tempo stesso, limitare l'uso di nuovo suolo.

Nel merito, il Decreto introduce anzitutto misure volte a favorire la riqualificazione e la rigenerazione degli edifici, valorizzando quelli esistenti. Risponde a questi obiettivi la norma che qualifica come manutenzioni straordinarie gli interventi di **frazionamento e accorpamento delle unità immobiliari** che non comportino modifiche alla volumetria complessiva degli edifici e alla loro destinazione d'uso.

Si tratta di un'importante liberalizzazione, che comporta la possibilità di avvalersi di una comunicazione asseverata (CILA) attestante la conformità dell'intervento che si intende realizzare agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi vigenti. Pertanto, l'auspicio di Confindustria è che essa venga confermata in sede di conversione in legge.

Occorre però considerare che la portata della misura rischia di essere limitata in conseguenza del fatto che, ad oggi, diversi strumenti urbanistici non consentono il frazionamento, ovvero lo condizionano a una serie di verifiche di impatto urbanistico e igienico-sanitario. Pertanto, in sede di conversione, sarebbe opportuno affrontare il tema del coordinamento tra la nuova disciplina introdotta a livello nazionale e le regolamentazioni locali in materia di frazionamento che risultino non compatibili con la stessa.

Un secondo profilo che merita attenzione è legato agli oneri di urbanizzazione, che sembrerebbero richiesti anche per gli interventi di manutenzione straordinaria, fino ad oggi invece esclusi. Peraltro, ciò si porrebbe in contrasto con alcune normative regionali, che prevedono la gratuità del frazionamento dei capannoni industriali, in quanto si tratta di interventi che non determinano un aumento del carico urbanistico.

È dunque opportuno chiarire il carattere non oneroso degli interventi di manutenzione straordinaria e, in ogni caso, salvaguardare le disposizioni regionali più favorevoli relative agli immobili produttivi.

Sempre nell'ottica del risparmio del suolo, il Decreto allarga i casi di rilascio del **permesso di costruire in deroga** ai regolamenti stabiliti dagli strumenti urbanistici. Secondo la disciplina previgente, tale strumento poteva essere utilizzato solo per gli edifici pubblici, mentre con la nuova norma diventa possibile ottenere il rilascio del permesso in deroga anche per il recupero delle aree industriali dismesse.

La norma è, quindi, destinata ad avere un impatto positivo non solo per il comparto edilizio, ma anche per la tutela ambientale. Questo impatto positivo è rafforzato da due ulteriori previsioni:

- la **riduzione del contributo di costruzione** (non inferiore al 20% rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni) per gli interventi di ristrutturazione, recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione;

- la possibilità per i Comuni di **ridurre il costo di costruzione** per interventi di ristrutturazione edilizia volti al recupero del patrimonio edilizio esistente.

Altro importante ambito di intervento del Decreto è quello sulla riduzione degli oneri riguardanti due procedure di particolare importanza per le imprese: il procedimento per il rilascio del **permesso di costruire** e quello per il rilascio dell'**autorizzazione paesaggistica**.

Con riferimento al primo, il Decreto prevede: *i)* la proroga dei termini per l'inizio e l'ultimazione dei lavori, quando questi sono impediti da iniziative della PA o dell'autorità giudiziaria; *ii)* la possibilità di raddoppiare i termini istruttori nei soli casi di procedimenti particolarmente complessi, indipendentemente dal numero di abitanti del Comune di riferimento; *iii)* la SCIA per l'esecuzione di varianti a permessi di costruire che non configurino variazioni essenziali e siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie.

Queste misure recepiscono alcune proposte delle imprese e, pertanto, si auspica che vengano confermate nel corso dell'esame parlamentare.

In relazione all'autorizzazione paesaggistica, il Decreto elimina la possibilità per l'amministrazione procedente di indire la conferenza di servizi nel caso in cui il Soprintendente non abbia rilasciato il parere richiesto dalla legge entro il termine prescritto. Si prevede, invece, che l'amministrazione provveda sulla domanda di autorizzazione, quando sia decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere da parte del Soprintendente.

Tale previsione evita che il conferenza di servizi venga indetta per "recuperare" il parere del Soprintendente non reso nel termine stabilito. Nella prassi, infatti, la conferenza - sebbene facoltativa - si è trasformata in un passaggio spesso obbligato, che allunga i tempi del procedimento. Si tratta di una misura molto importante e, anche in questo caso, l'auspicio è che non venga modificata in sede di conversione.

G. Modifiche alla disciplina della conferenza di servizi

Il DL modifica la disciplina della conferenza di servizi (art. 25) al fine di rafforzare le funzioni di coordinamento e di semplificazione di questo istituto. Si tratta di interventi apprezzabili, ma di portata limitata, per cui l'auspicio è che sia realizzata al più presto la riforma organica della disciplina della conferenza, nell'ambito del disegno di legge per la riorganizzazione della PA.

In primo luogo, si interviene sulla **validità degli atti acquisiti in conferenza di servizi**, precisando che i relativi termini di validità decorrono dall'adozione del provvedimento finale. Si tratta di una misura positiva, che allinea il *dies a quo* di validità degli atti che ineriscono a un medesimo procedimento, evitando che ritardi e malfunzionamenti bu-

rocratici incidano sull'efficacia degli atti necessari per l'adozione del provvedimento finale, finendo per penalizzare i privati.

Sempre in materia di conferenza di servizi, il DL attribuisce **natura di "atto di alta amministrazione" alla deliberazione del Consiglio dei Ministri necessaria per superare il dissenso espresso da una PA portatrice di interessi sensibili**. La previsione sembra andare nella direzione di spostare dalla sede politica a quella tecnica la decisione della questione non risolta in sede di conferenza di servizi, assoggettando così la determinazione assunta dal Governo al regime degli atti amministrativi (es. motivazione, sindacabilità).

L'obiettivo è garantire certezza e adeguatezza tecnica della decisione finale: dalla conferenza non può uscire un atto politico, ma un atto amministrativo che dica alle imprese esattamente cosa devono fare.

Per conseguire questi risultati, però, la norma in esame non pare di per sé sufficiente, per cui ad essa dovrà seguire la rapida approvazione della delega alla riforma della conferenza di servizi, contenuta nel già citato DDL per la riorganizzazione della PA. Confindustria auspica che, in quella sede, sia possibile valorizzare il riesame tecnico quale modalità ordinaria per superare le situazioni di stallo che spesso bloccano i procedimenti di interesse delle imprese.

H. Misure per il rilancio del *Made in Italy*

Per il rilancio del *Made in Italy*, ed al fine di ampliare il numero delle imprese che operano sui mercati globali, viene previsto un piano di interventi straordinari per favorire la **partecipazione sui mercati esteri delle imprese**, in particolare piccole e medie attraverso: (i) iniziative straordinarie di informazione e formazione sull'opportunità offerta dai mercati esteri; (ii) un maggiore supporto alle partecipazioni fieristiche a livello internazionale; (iii) il sostegno alla penetrazione di prodotti italiani nei diversi mercati attraverso accordi con le diverse reti distributive; (iv) la realizzazione di campagne di promozione strategica dei mercati più rilevanti per contrastare il fenomeno dell'*italian sounding*; (v) il rafforzamento organizzativo delle piccole e medie imprese attraverso un'erogazione di risorse a fondo perduto a forma di voucher per l'inserimento di *temporary export manager* nelle PMI; (vi) la realizzazione di un segno distintivo unico per le produzioni agricole e agroalimentari al fine di favorirne la promozione all'estero e durante l'Esposizione Universale 2015.

Viene previsto un maggior coordinamento delle Agenzie che si occupano del sostegno alle iniziative di promozione e delle opportunità di investimento in Italia nonché di accompagnamento degli investitori esteri in Italia. Tale funzione di coordinamento viene attribuita all'ICE-Agenzia e sarà regolata attraverso un'apposita convenzione da stipularsi tra il Ministero dello Sviluppo Economico e l'ICE-Agenzia. Tale convenzione dovrà

definire gli obiettivi attribuiti a ICE per favorire l'attrazione degli investimenti esteri; i risultati attesi; le risorse finanziarie e il loro relativo utilizzo. L'ICE si avvarrà della propria rete estera che opererà nell'ambito delle Rappresentanze Diplomatiche e Consolari.

Presso il Ministero dello Sviluppo Economico viene istituito un comitato con il compito di regolare le attività in materia di attrazione degli investimenti esteri nonché di favorire, ove necessario, le sinergie tra le diverse amministrazioni centrali e locali. A nostro avviso, sarebbe stato necessario definire che di tale funzione si occuperà in modo esclusivo un singolo soggetto onde evitare dannose, inutili e costose duplicazioni di ruoli.

Per la realizzazione di tale programma straordinario in sede di legge di stabilità verranno definite le dotazioni del Fondo da assegnare all'agenzia ICE sia per l'attrazione degli investimenti esteri nonché per la promozione e l'internazionalizzazione delle imprese all'estero. Sarebbe stato necessario, a nostro avviso, definire nel decreto le dotazioni del fondo da assegnare all'Agenzia ICE sia per la promozione e internazionalizzazione dell'impresa all'estero che per l'attrazione degli investimenti con una dotazione pari a quella inizialmente prevista.

I. Interventi in materia di lavoro

Il DL prevede inoltre (art. 40) un ulteriore incremento di 700 milioni circa delle risorse per rifinanziamento della **CIG in deroga nel 2014**, coperti in parte attraverso un prelievo da vari fondi di interesse delle imprese (dallo 0,30 destinato alla formazione e dalle risorse per gli sgravi contributivi legati alla contrattazione di secondo livello). Ancora una volta, quindi, risorse destinate alle politiche attive o all'incentivazione dei salari di produttività vanno alle (peggiori) politiche passive (deroga), il contrario di quello che tutti auspicano.

Al riguardo, suscita in particolare molta perplessità la formulazione (lettera d) del comma 2) della suddivisione dei 292 milioni prelevati dal sistema dei fondi interprofessionali tra prelievo sulla quota inoptata e prelievo sulle quote destinate ai fondi. L'onere gravante su questi ultimi potrà infatti andare da un minimo di 92 milioni di euro fino all'intera somma di 292 milioni.

Tra le varie misure in materia di semplificazione manca una attenzione alle possibili **semplificazioni in materia di collocamento obbligatorio**. Al riguardo una misura da lungo tempo attesa è un miglior coordinamento tra le normative di salute e sicurezza e quelle relative al collocamento mirato, anche per uniformare prassi divergenti tra le varie direzioni territoriali del Ministero del lavoro. Si tratta di emendare la legge n. 68 del 12 marzo 1999 prevedendo che il personale più a rischio (riferito ad un tasso Inail pari o superiore al 60 per mille) sia escluso dalla base di computo. Si tratta dunque

non di innovare l'ordinamento attuale, ma di chiarire quanto oggi già formalizzato dal Ministero in ordine alla esclusione dalla base di computo del personale assicurato all'Inail con un tasso di rischio pari o superiore al 60xmille.

Andrebbero inoltre corretti alcuni evidenti errori formali della medesima legge, ad esempio laddove fa impropriamente riferimento ad un tasso di rischio misurato in centesimi anziché in millesimi e andrebbe chiarita definitivamente la portata della norma, che, pur prevedendo una ipotesi di esclusione dalla base di computo (come già formalmente confermato dal Ministero del Lavoro), fa impropriamente riferimento al pagamento del contributo esonerativo.

Allegato
Interventi destinatari di riallocazioni da revoche e risorse 2014-2020 del FSC

Gruppi di opere e piani di intervento	Centro-Nord (17 opere)	Mezzogiorno (12 opere)	Italia (2 piani)
a) Interventi ai sensi degli articoli 18 e 25 del DL n. 69/2013 cantierabili entro il 31 dicembre 2014			
Completamento copertura Passante ferroviario di Torino	25		
Completamento sistema idrico Basento-Bradano, Settore G		65	
Asse Autostradale Trieste-Venezia	30		
Soppressione e automazione di passaggi a livello sulla rete ferroviaria, con priorità alla tratta terminale pugliese del corridoio ferroviario adriatico da Bologna a Lecce		60	
Tratta Colosseo-Piazza Venezia della Linea C di Roma	155		
Totale progetti A	210	125	0
B) Interventi appaltabili entro il 31 dicembre 2014 e cantierabili entro il 30 giugno 2015			
Ulteriore lotto costruttivo Asse AV/AC Verona Padova	90		
Completamento asse viario Lecco-Bergamo	15		
Messa in sicurezza Asse ferroviario Cuneo-Ventimiglia;	29		
Completamento e ottimizzazione Torino-Milano con viabilità locale mediante interconnessione tra SS 32 e SP 299-Tangenziale di Novara-lotto 0 e lotto 1	72		
Terzo Valico dei Giovi-AV Milano Genova	200		
Continuità interventi Nuovo Tunnel del Brennero	270		
Quadrilatero Umbria-Marche	120		
Completamento Linea 1 metropolitana di Napoli		90	
Messa in sicurezza dei principali svincoli della SS 131 in Sardegna		143	
Rifinanziamento art. 1, comma 70, legge n. 147/2013, criticità infrastrutture varie concernenti ponti e gallerie			300
Totale progetti B	796	233	300
C) Interventi appaltabili entro il 30 aprile 2015 e cantierabili entro il 31 agosto 2015			
Metropolitana di Torino	100		
Tramvia di Firenze	100		
Lavori ammodernamento e adeguamento autostrada Salerno-RC, tra svincoli di Rogliano e Altilia		381	
Autostrada Salerno-RC svincolo Lauretana Borrello		38	
Adeguamento della SS 372 "Telesina" tra svincolo di Caianello e svincolo di Benevento sulla SS 88		90	
Completamento della SS 291 in Sardegna		81	
Variante "Tremezzina" sulla SS 340 "Regina"	210		
Collegamento stradale Masserano-Ghemme	80		
Ponte collegamento autostrada per Fiumicino e l'EUR	145		
Asse viario Gamberale-Civitaluparella in Abruzzo		62	
Primo lotto Asse viario SS 212 Fortorina		65	
Quadruplicamento linea ferroviaria Lucca Pistoia	215		
Aeroporto di Firenze	50		
Aeroporto di Salerno		40	
Completamento sistema idrico integrato Regione Abruzzo		69	
Opere segnalate dai Comuni alla PCM dal 2 al 15 giugno 2014 o richieste inviate ai sensi dell'art. 18, comma 9, del DL n. 69/2013			500
Totale Progetti C	900	826	500
Totale Progetti A+B+C	1.906	1.184	800
TOTALE		3.890	
Opere di riserva (4 opere)			
- Primo lotto funzionale asse autostradale Termoli-San Vittore			
- Completamento rete Circumetnea			
- Metropolitana di Palermo (tratto Oreto-Notarbartolo)			
- Adeguamento rete della metropolitana di Cagliari			