



CONFINDUSTRIA

**DDL di conversione in legge del
DL 2 marzo 2024, n. 19, recante
*ulteriori disposizioni urgenti
per l'attuazione del PNRR***

**Commissione Bilancio e Tesoro della
Camera dei deputati**

Audizione Parlamentare

12 marzo 2024

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio anzitutto per l'invito.

Discutiamo oggi un provvedimento molto atteso, che concorre all'attuazione del PNRR all'indomani della rimodulazione concordata con l'Europa l'8 dicembre 2023.

Nei giorni scorsi, il Governo ha presentato la quarta Relazione sullo stato di avanzamento del PNRR. Emerge che, a fine 2023, l'Italia aveva speso 45,6 miliardi di euro, a fronte dei 101,9 ricevuti. Rispetto al totale di 194,4 miliardi, che includono le nuove risorse REPowerEU, ne restano da spendere 151,4. La Relazione evidenzia anche che a trainare l'impiego delle risorse sono stati, finora, gli incentivi ai privati (quasi 27 miliardi) più che gli investimenti pubblici (circa 16 miliardi).

Si tratta di evidenze significative, che leggiamo da almeno due angolature.

In primo luogo, esse confermano l'esigenza di accelerare la fase di attuazione in modo da utilizzare, entro il 2026, tutti i 194,4 miliardi assegnati all'Italia. Abbiamo a disposizione poco più di un biennio e dobbiamo considerare che, a seguito della rimodulazione, abbiamo spostato in avanti, nel periodo 2024-2026, 18 miliardi della programmazione precedente.

Ma soprattutto, si tratta di un'opportunità che non possiamo fallire. Faremmo un danno enorme al Paese, anche perché non utilizzare queste risorse significherebbe condannarci a una crescita dello zero virgola per i prossimi anni. Oltre a ciò, vanificheremmo qualsiasi ambizione di costruire una capacità fiscale comune, necessaria per affrontare le transizioni e mettere l'Europa in condizione di competere con USA e Cina.

In secondo luogo, quei dati evidenziano la necessità di superare gli scostamenti anomali determinati dal funzionamento del sistema di monitoraggio ReGiS. Essi si riferiscono, infatti, alla spesa effettuata dai soggetti attuatori, ma, per stessa ammissione del Governo, vi sono casi in cui questi ultimi hanno tardato a registrare le operazioni in ReGiS, con l'effetto di sottostimare i tassi di spesa.

Altro dato su cui riflettere riguarda l'ambito di destinazione della spesa per tipologia di interventi. Il Piano destina risorse significative per incentivi alle imprese (43,2 miliardi) e il livello di spesa finora raggiunto, pari al 32,8% del *budget* (14,2 miliardi), è consistente sia in valore assoluto, sia - sebbene in parte per fattori fisiologici - rispetto ai livelli raggiunti in altri ambiti, come le opere pubbliche (dove finora è stato speso il 12,5% del *budget*) o l'acquisto e la realizzazione di servizi (speso finora il 7,9% del *budget*). Al riguardo, è importante tenere alta l'attenzione sulla realizzazione delle infrastrutture, che rimangono un fattore cruciale per la crescita del Paese.

In questo contesto, le misure introdotte dal Decreto sono nel complesso positive, proprio perché orientate, da un lato, a supportare e rilanciare gli investimenti privati per la *twin transition* e, dall'altro, ad accelerare e rendere più trasparente l'attuazione del PNRR.

Più in particolare, ci soffermeremo nel seguito su quattro direttrici qualificanti del Decreto: *i)* il rilancio degli investimenti privati con la leva di Transizione 5.0; *ii)* la revisione della cornice finanziaria del Piano; *iii)* l'efficientamento della *governance* del PNRR; *iv)* il contrasto al lavoro irregolare.

Partendo dal capitolo investimenti, quello a nostro avviso di maggior impatto per l'economia, l'istituzione del Piano transizione 5.0 è una novità molto rilevante per le imprese. Il motivo è che, come abbiamo evidenziato più volte, introduce misure necessarie a sostenere la competitività delle imprese nel quadro dei nuovi paradigmi europei.

Entrando nel merito, il Piano 5.0 risulta ben strutturato e coerente con le principali indicazioni fornite da Confindustria nella costante interlocuzione avuta con il MIMIT nei mesi scorsi, vale a dire: definire un quadro certo per l'accesso all'agevolazione; rafforzare il nesso tra digitalizzazione e sostenibilità; supportare l'adeguamento delle competenze.

Rilevanti poi almeno altri due fattori: la dotazione finanziaria della misura e il fatto che, sul piano del metodo, essa segna un'evoluzione degli strumenti di incentivazione, da una logica di valutazione puntuale del singolo investimento a una più ampia, che guarda ai progetti, agli obiettivi e ai risultati raggiunti.

Sulle risorse, a fronte di una Manovra di bilancio 2024 carente dal lato degli investimenti, 5.0 mette a disposizione delle imprese 6,3 miliardi di euro, che si aggiungono ai 6,4 residui per la prosecuzione del Piano 4.0 fino al 2025, già stanziati con la Legge di bilancio 2021.

Positivo anche il coinvolgimento del GSE (Gestore dei Servizi Energetici), che diventa il riferimento per l'accesso all'agevolazione, nonché per alcune forme di controllo.

Al contempo, occorre rilevare che l'operatività di 5.0 non è immediata, ma passa per un decreto attuativo, indispensabile per rendere concrete le nuove misure e la cui gestazione non sarà agevole. Infatti, questo decreto dovrà declinare una molteplicità di aspetti, tra cui i contenuti delle certificazioni *ex ante* ed *ex post* e delle comunicazioni richieste alle imprese beneficiarie, nonché l'individuazione dei soggetti che potranno rilasciarle. Tale circostanza, che dà anche il senso della complessità del meccanismo, ci porta a evidenziare alcuni punti di attenzione, su cui occorre riflettere fin d'ora, vista la rilevanza della misura in ottica PNRR.

Ci riferiamo principalmente a tre profili: 1) i ristretti tempi di implementazione; 2) le limitazioni previste per alcune categorie di imprese, che svolgono attività considerate in contrasto con il principio di non arrecare un danno significativo all'ambiente (DNSH); 3) il divieto di cumulo con le agevolazioni previste nella cd. ZES Unica.

1. Il primo punto riguarda i tempi di implementazione di 5.0: di fatto, per realizzare gli investimenti avremo a disposizione meno di due anni. Ciò comporta che, nei prossimi mesi, potrebbero verificarsi alcune strozzature dal lato dell'offerta, cioè l'impossibilità dei fornitori di completare ordini concentrati in un lasso temporale ristretto.

2. Il secondo punto riguarda le limitazioni previste per alcune categorie di imprese, che svolgono attività considerate in contrasto con il principio del DNSH. In particolare, si tratta dell'esclusione delle: *i*) attività soggette al sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (ETS) che generano emissioni di gas a effetto serra non inferiori ai parametri di riferimento; *ii*) attività che generano un'elevata dose di sostanze inquinanti classificabili come rifiuti speciali pericolosi il cui smaltimento potrebbe causare un danno all'ambiente.

Per quanto riguarda i settori ETS, segnaliamo che la norma escluderebbe numerose imprese (più di 1.000) della produzione di carta, ceramica, acciaio, metalli non ferrosi, vetro, ghisa, cemento, diversi prodotti chimici, idrogeno, ecc., che rappresentano comparti strategici per il Paese, in quanto sono alla base delle filiere industriali e ne condizionano la competitività. Si tratta di settori esposti alla concorrenza internazionale e a rischio delocalizzazione, per i quali la decarbonizzazione competitiva rappresenta una priorità. Pertanto, le imprese che appartengono a tali settori andrebbero incluse nel perimetro di 5.0 per supportarle, attraverso l'efficienza energetica e gli investimenti in fonti rinnovabili, nel percorso di abbattimento delle emissioni, con benefici che si trasmetterebbero, a valle, a tutte le filiere produttive.

Per quanto riguarda le attività escluse sulla base della produzione di una elevata dose di rifiuti speciali pericolosi, è fondamentale chiarire che tale esclusione non si applica in tutti quei casi in cui i rifiuti sono destinati a operazioni di economia circolare, come il riciclo e il recupero, poiché in tutti questi casi non si verificano potenziali impatti ambientali negativi e non avrebbe alcun razionale escluderle da una misura di supporto alla decarbonizzazione, quale è 5.0.

Sottolineiamo che l'inclusione di questi settori è fondamentale se si considerano gli elevati target europei di decarbonizzazione previsti per il nostro Paese al 2030 e che l'energia più *green* è, anzitutto, quella che non viene consumata, attraverso forme di efficientamento dei processi. Pertanto, considerato che il decreto attuativo dovrà indicare anche le eccezioni agli investimenti non agevolabili, auspichiamo un confronto costruttivo col Governo per circoscrivere, in quella sede, il perimetro delle esclusioni.

3. Un terzo punto di attenzione riguarda il Sud, poiché 5.0 non è cumulabile con le agevolazioni - ancora da attuare - previste nella c.d. ZES Unica. Non si comprendono le ragioni di questo divieto (fermo quello di sovracompensazione), se solo si considera che 5.0 contiene misure generali e non selettive. Peraltro, il DL riduce in modo sostanziale il rifinanziamento dei contratti di sviluppo, molto utilizzati proprio nelle regioni del Mezzogiorno; il quadro complessivo che si delinea rischia di non essere, quindi, favorevole al rilancio degli investimenti e alla riduzione dei divari in quell'area del Paese.

Meritano poi di essere richiamati due ulteriori profili.

In primo luogo, la necessità di conciliare il meccanismo prenotativo con il rischio di esaurimento delle risorse. Infatti, le modalità di accesso all'incentivo potrebbero far sì che

le risorse vengano interamente prenotate nelle prime settimane successive all'operatività della misura, escludendo quei soggetti che intendano avviare gli investimenti più avanti. È necessario, quindi, che il decreto attuativo definisca criteri in grado di assicurare il beneficio alla più ampia platea di imprese, considerata anche la possibilità che si liberino risorse per effetto di disallineamenti tra il risparmio energetico atteso e quello conseguito.

In secondo luogo, la possibilità di ricomprendere ulteriori tecnologie, al momento escluse, ma altrettanto necessarie per l'efficientamento energetico. In questo senso, il nuovo Piano potrebbe essere l'occasione per riordinare tutta la disciplina sui beni agevolabili, includendovi - in linea con le finalità di 5.0 - quelle soluzioni tecnologiche legate alla produzione, al recupero e al riutilizzo di energia maggiormente finalizzate all'efficientamento dei processi produttivi.

Sempre in tema di investimenti, è positiva la proroga al prossimo 31 dicembre della misura - introdotta dal cd. DL Sud - in base alla quale, per supportare l'ingente piano di opere previsto dal PNRR, SACE può concedere garanzie a condizioni di mercato sulle cauzioni che le imprese devono fornire per l'esecuzione di appalti pubblici e per l'erogazione degli anticipi contrattuali.

Passando alla cornice finanziaria per l'attuazione del Piano, il Decreto delinea una complessa riarticolazione delle risorse necessarie a realizzare sia gli interventi del PNRR rimodulato, sia quelli non più finanziati dallo stesso.

In particolare, l'operazione avviata col DL tiene conto di una serie di aspetti, tra cui: *i)* l'introduzione di nuovi interventi riguardanti REPowerEU; *ii)* la rimodulazione di diverse misure già presenti nel PNRR; *iii)* il definanziamento di alcune misure uscite dal Piano.

Il nostro auspicio è che gli interventi introdotti siano effettivamente in grado di assicurare l'attuazione delle misure del PNRR e il rifinanziamento dei progetti che ne sono usciti. Al riguardo, registriamo positivamente le rassicurazioni fornite dal Ministro Fitto in occasione del *question time* del 6 marzo scorso alla Camera dei deputati.

Al contempo, sottolineiamo che alcune delle coperture individuate incidono su capitoli sensibili. Siamo consapevoli della necessità di reperire risorse per rifinanziare i progetti usciti dal Piano, ma riteniamo opportuno un supplemento di riflessione sugli effetti di alcuni interventi, specie nell'ottica del sostegno agli investimenti.

Ci riferiamo, da un lato, alla riduzione degli stanziamenti per i contratti di sviluppo - per un totale di 400 milioni tra il 2024 e il 2025 - che rappresentano uno degli strumenti di politica industriale più rilevanti per rafforzare il tessuto produttivo del Paese in termini di innovazione e sostenibilità; dall'altro, alla riduzione delle risorse del FSC (Fondo Sviluppo e Coesione), programmazione 2021-2027, per 415 milioni per ciascuno degli anni dal 2027 al 2030. Tale riduzione, già significativa di per sé, va valutata anche alla luce della necessità di preservare i meccanismi allocativi del Fondo - che riservano l'80% della dotazione al Sud - fondamentali in chiave di riequilibrio territoriale.

Passando al capitolo dedicato alla *governance* e alle procedure di attuazione del Piano, in linea con quanto abbiamo sostenuto un anno fa con riferimento alle modifiche introdotte dal precedente DL PNRR, ribadiamo la nostra posizione favorevole al ridisegno della *governance* realizzata dal Governo e nel cui solco si inseriscono le misure odierne.

Queste norme esprimono l'intenzione di accelerare l'attuazione del Piano e rafforzare la fase di verifica e monitoraggio riguardante il raggiungimento degli obiettivi.

In particolare, anche per superare le disfunzioni determinate dall'utilizzo di ReGiS, il Decreto introduce misure volte a rafforzare l'obbligo, per le amministrazioni, di aggiornare tempestivamente le informazioni rilevate su tale sistema, nell'ambito di un più generale irrigidimento delle condizioni loro imposte per conseguire gli obiettivi PNRR. Sono previsti, tra le altre cose, l'attivazione di poteri sostituitivi in caso di ritardi, nonché azioni di recupero delle risorse PNRR nel caso di omesso o incompleto conseguimento degli obiettivi.

Si tratta di interventi positivi per almeno due ordini di motivi.

In primo luogo, sono misure utili ad accelerare l'attuazione, poiché responsabilizzano le amministrazioni; in secondo luogo, consentono di rendere più trasparente e conoscibile lo stato di avanzamento degli investimenti, presupposto indispensabile per un dibattito pubblico realmente informato e, quindi, costruttivo sul Piano.

Inoltre, in linea con le proposte di Confindustria e per rendere più efficace il monitoraggio su base territoriale degli interventi, il DL punta sulle sinergie tra amministrazioni titolari e soggetti attuatori, istituendo presso ciascuna Prefettura una *cabina di coordinamento* per la definizione di piani d'azione funzionali all'efficace attuazione del PNRR.

Molto positiva anche la disposizione che rafforza lo strumento dell'anticipazione in favore dei soggetti attuatori, innalzando dal 10 al 30% il contributo erogabile, in modo da facilitare la gestione dei flussi finanziari da parte degli stessi e accelerare la realizzazione delle opere.

Con riferimento alle misure di semplificazione, è doverosa una riflessione rispetto al tema della capacità amministrativa, pure lambito da alcune disposizioni del Decreto e storico elemento di debolezza del nostro Paese. Riteniamo sia questa la sfida da affrontare, piuttosto che singole e pur utili misure di snellimento procedurale, per risolvere in modo strutturale gli ostacoli alla messa a terra di risorse, nazionali ed europee, in tempi congrui.

In questo contesto, positive anche se parziali le misure del Decreto volte a rilanciare l'azione di contrasto ai ritardi di pagamento delle PA, in linea con un obiettivo PNRR, peraltro rafforzato in sede di rimodulazione con l'aggiunta di una *milestone* per ridurre i tempi di erogazione dei trasferimenti di risorse tra diverse articolazioni della PA.

In particolare, il Decreto introduce, per i Ministeri e i comuni con più di 60 mila abitanti, nuove misure volte a rendere conoscibile lo *stock* di debiti commerciali scaduti e favorirne lo smaltimento. Inoltre, per i trasferimenti di risorse tra PA, esso riduce da 60 a 30 giorni il termine per il versamento delle risorse e, per gli appalti pubblici, da 45 a 30 giorni il termine

entro cui le stazioni appaltanti possono notificare (a cedente e cessionario) il rifiuto della cessione di crediti da corrispettivo di appalto.

Si tratta, come detto, di misure positive, che hanno anzitutto il pregio di rimettere il tema dei ritardi di pagamento al centro del dibattito. In effetti, va sottolineato che, a dispetto dei progressi compiuti negli ultimi 10 anni, il fenomeno dei ritardati pagamenti delle PA nel nostro Paese è purtroppo ancora lontano dall'essere definitivamente superato.

Tuttavia, tali misure appaiono ancora parziali e sarebbero necessarie azioni più incisive. In primo luogo, evidenziamo la necessità che gli interventi riguardino tutte le amministrazioni, incluse Regioni, aziende sanitarie e comuni di dimensioni minori; ciò al fine di evitare di penalizzare talune imprese esclusivamente in ragione della tipologia del loro debitore.

Inoltre, si dovrebbe anticipare, con riferimento ai rapporti tra imprese e PA, quanto previsto dalla proposta di Regolamento europeo relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, fissando a 30 giorni i termini di pagamento della PA e, dunque, eliminando le attuali deroghe. In questo contesto, è poi essenziale introdurre misure per contrastare quei comportamenti delle PA volti a ritardare il momento della fatturazione e, dunque, le scadenze di pagamento.

Infine, si dovrebbe cogliere l'occasione del DL per abrogare le disposizioni contenute nella Legge di Bilancio 2024 che, nell'ambito delle misure finalizzate a consentire il ripiano del disavanzo di amministrazione delle Regioni, dettano una procedura *ad hoc* per la rilevazione e lo smaltimento, attraverso accordi transattivi, dei debiti commerciali delle Regioni stesse che non risultano "buoni pagatori" nel 2023. Tale procedura, lungi dal risolvere il problema dei ritardi di pagamento, appare fortemente penalizzante per le imprese fornitrici.

Da ultimo, il Decreto introduce misure di contrasto al lavoro irregolare e svolto in violazione della normativa in materia di salute e sicurezza.

Per Confindustria, la sicurezza rappresenta un valore, poiché è una condizione cruciale per assicurare dignità al lavoro. Il rispetto delle regole in questo campo è anche un fattore di competitività e incide sulla leale concorrenza: occorre, quindi, che le norme interne siano coerente con una legislazione europea orientata all'efficacia e alla semplificazione.

Alla luce di queste premesse, alcune scelte compiute dal Decreto, come il meccanismo della cd. patente a punti nei cantieri, nonché l'inasprimento del sistema sanzionatorio sul lavoro sommerso, non sembrano segnare una svolta verso un approccio innovativo e di effettiva responsabilizzazione di tutti gli attori della sicurezza.

Sulla patente a punti, ferma la valutazione negativa sulla reale efficacia della disposizione, riteniamo comunque indispensabili alcune modifiche finalizzate a: *i*) evitarne applicazioni paradossali e incoerenti (ad esempio, distinguere il punteggio iniziale in relazione alla dimensione aziendale e legare la misura della decurtazione alla gravità della violazione); *ii*) conferire allo strumento una reale funzione di qualificazione (introdurre, ad esempio, la pregressa esperienza professionale nel settore, la fruizione di benefici da parte dell'INAIL e

la qualità della contrattazione, riferendosi a quella condivisa tra parti sociali comparativamente più rappresentative); *iii*) garantire la prevalenza dell'interesse alla regolarizzazione su quello meramente sanzionatorio (prevedendo che l'immediata regolarizzazione escluda la decurtazione del punteggio).

In questo contesto critico, si inserisce anche l'istituzione della "Lista di conformità INL", cui accede l'impresa che, all'esito di accertamenti ispettivi, non presenti irregolarità.

Su un diverso piano, anche se collegato al precedente, il provvedimento interviene poi in tema di affidamenti pubblici e privati, con disposizioni che mirano a contrastare il fenomeno degli appalti non genuini e la cd. contrattazione pirata. L'obiettivo è condivisibile, mentre non lo è la scelta di prescindere dal requisito della rappresentatività nell'individuare il contratto collettivo applicabile negli appalti.

Tra le disposizioni in materia di lavoro, il Decreto prevede poi misure per rafforzare l'attività di accertamento e contrasto delle violazioni in ambito contributivo.

L'obiettivo, condivisibile, è di favorire l'emersione del lavoro sommerso. In questo senso, sono apprezzabili le modifiche al sistema delle sanzioni civili per omissione ed evasione, che mirano a favorire il processo di regolarizzazione contributiva, modulando la sanzione in base alla tempistica di pagamento. Tuttavia, manifestiamo preoccupazione per gli interventi in tema di evasione contributiva, in particolare rispetto all'inserimento, tra gli elementi di occultamento, anche dei "fatti o notizie rilevanti". Tale intervento, infatti, rischia di aprire la strada a interpretazioni troppo ampie e generiche di una fattispecie che, considerate le conseguenze sanzionatorie, andrebbe invece individuata in modo tassativo.

In conclusione, qualche ulteriore considerazione su 5.0.

Anzitutto, per ribadire la centralità di questo strumento. L'Europa ha fissato target di transizione vincolanti, per cui è essenziale accompagnare le imprese in questo percorso, basandosi sul criterio della neutralità tecnologica e favorendo l'evoluzione dei processi produttivi e l'innalzamento dei tassi di digitalizzazione e di innovazione organizzativa. Tutti obiettivi coerenti con la nuova misura, a maggior ragione se verranno considerati i punti di attenzione che abbiamo evidenziato.

E a questo proposito, sottolineiamo l'urgenza di definire i contenuti del decreto attuativo e fornire così alle imprese, in tempi compatibili con le strategie di investimento, i necessari chiarimenti sui diversi punti aperti. Su questo occorrerà, sin da subito, un coordinamento tra i diversi attori istituzionali coinvolti, cioè MIMIT, Agenzia delle Entrate e GSE; inoltre, auspichiamo che venga istituita una cabina di regia con le imprese, che possa garantire un confronto ampio e continuo nel tempo sull'attuazione dell'agevolazione.

Grazie dell'attenzione.