



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Commissioni riunite  
Affari costituzionali e  
Lavori pubblici

Senato della Repubblica

28 luglio 2020



CONFINDUSTRIA

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

A cura di:

Francesca Mariotti

*Direttore Generale di Confindustria*

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori,

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

## 1. Premessa

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

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

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

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

Ciò è possibile solo puntando su un recupero della produttività.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entrando più nel merito del DL, mi soffermerò sui capitoli di maggior impatto per le imprese, evidenziandone punti di forza e di debolezza, con l'auspicio che, in sede di conversione, l'impianto possa essere rafforzato. Per un commento più articolato e un'illustrazione completa delle nostre proposte di intervento, rinvio al documento che depositeremo.

## 2.1 Contratti pubblici

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

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

Tuttavia, non mancano alcune significative criticità.

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

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

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

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

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

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

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

La norma espone le imprese a una penalizzazione eccessiva e sproporzionata, col rischio di generare un rilevante contenzioso amministrativo, tanto più se si considera che non pare tenere in debita considerazione i principi cardine del nostro ordinamento, in base al quale, fin quando la pretesa tributaria non è definitivamente accertata, l'obbligo di pagamento è circoscritto alle somme dovute a titolo provvisorio o di riscossione frazionata in pendenza di giudizio.

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

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

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

- **abolire l'obbligo di indicazione della terna dei subappaltatori**, obbligo sospeso solo in via temporanea (fino al 31 dicembre 2020) dal Decreto Sblocca Cantieri dello scorso anno e che crea problemi nei settori ordinari e ancor più in quelli speciali, dove spesso il numero degli operatori economici è già ridotto, trattandosi di soggetti dotati di particolare specializzazione;
- **sopprimere l'esclusione dell'appaltatore per cause imputabili al subappaltatore**, regime sospeso anch'esso in via temporanea (fino al 31 dicembre 2020) lo scorso anno, in quanto è irragionevole che una circostanza riconducibile a un subappaltatore, che peraltro potrebbe non essere conosciuta dal concorrente, possa determinare l'esclusione dalla gara di quest'ultimo;
- **intervenire sulla rinegoziazione dei contratti pubblici** oggetto di evidenti ripercussioni, in termini economici e finanziari, a causa del periodo emergenziale in corso e, comunque, in relazione alla necessità di adeguare le modalità di svolgimento delle prestazioni alle misure di contenimento e prevenzione del contagio. Tale misura andrebbe a completare quanto già positivamente previsto dal DL in tema di forza maggiore.

In questo stesso capitolo, il DL prevede poi un'importante misura in tema di **verifiche antimafia** che, per accelerare gli interventi di sostegno al sistema produttivo e di rilancio degli investimenti,

consente in via temporanea (fino al 31 luglio 2021) controlli *ex post* per la concessione di benefici economici alle imprese e la stipula di contratti pubblici.

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

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

## 2.2 Ambiente e green economy

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

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

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

Evidenziamo, su questo capitolo, due punti: uno riguarda le misure in tema di VIA e uno quelle *green* per gli impianti di produzione e accumulo di energia e le infrastrutture delle reti elettriche.

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

Inoltre, come sottolineato in più occasioni, per risolvere i problemi legati alla durata e alla certezza dei tempi procedurali, occorre intervenire non solo sulla lunghezza dei termini, ma anche sulla loro natura e sui rimedi attivabili in caso di inosservanza, nonché su tutti quei fattori, meramente formali, che rallentano il rilascio dei provvedimenti. A nostro avviso, sulla



*performance* pubblica incide soprattutto la capacità amministrativa, sia in termini di dotazione organica e competenze, che in termini di efficiente allocazione delle stesse.

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

Nella medesima direzione va anche la citata procedura *fast-track*, affidata a una Commissione speciale composta da dipendenti pubblici specializzati (CNR, ISPRA, ENEA e ISS). In questo ambito, l'adozione del provvedimento di VIA è rimessa non già al Ministro dell'ambiente, ma al direttore generale del Ministero e ciò può rappresentare un importante fattore di accelerazione del procedimento. Inoltre, in caso di inutile decorso del termine del procedimento, l'adozione del provvedimento è rimessa alla deliberazione del Consiglio dei ministri.

Tuttavia, l'operatività di questo "canale" qualificato non è immediata. Infatti, l'individuazione delle tipologie di progetti e opere necessarie per l'attuazione del PNIEC è demandata a un futuro DPCM, da emanarsi in 30 giorni, per cui l'auspicio è che tale rinvio non rallenti la concreta fruibilità della procedura accelerata. Inoltre, si segnala che questo "canale" qualificato non dovrebbe limitarsi ai progetti PNIEC ma, in linea con uno degli obiettivi di fondo del DL, potrebbe essere sperimentato anche su altre infrastrutture strategiche per il Paese, al fine di rilanciare gli investimenti pubblici ad alto effetto moltiplicatore.

2. Quanto, invece, alle misure per gli impianti di **produzione e accumulo di energia**, riteniamo che i procedimenti per l'adeguamento di tali impianti possano essere ulteriormente semplificati. In particolare, qualora presentino impatti ambientali in diminuzione, potrebbe essere disposto l'esonero dalla VIA o, in alternativa, prevista la VIA con Valutazione di Impatto Sanitario semplificata. Inoltre, le semplificazioni per i sistemi di accumulo dovrebbero essere estese anche ad ulteriori tipologie di impianti (es. *Power-to-gas* e *Power-to-Hydrogen*), che dovranno essere largamente installati, insieme agli accumuli, per abilitare la transizione energetica.

Analogamente, anche le misure di semplificazione per i procedimenti autorizzativi riguardanti la costruzione e l'esercizio delle **infrastrutture appartenenti alle reti di distribuzione elettrica** potrebbero essere estese al settore della distribuzione del gas naturale, che peraltro sta vivendo una condizione di stallo con riferimento alle gare di affidamento del servizio. Tale estensione sarebbe utile al percorso verso la generazione distribuita e sostenibile, che comporterà investimenti importanti per l'adeguamento tecnologico delle reti di distribuzione gas, funzionale alla diffusione di impianti di biometano, *green gas* e idrogeno sul territorio.

In conclusione, riteniamo che, in conversione, il capitolo ambiente e *green economy* possa essere consolidato, mediante correttivi alle misure già disposte e ulteriori interventi mirati. In particolare, il riferimento è all'economia circolare, strategica anche ai fini degli obiettivi di



transizione energetica su cui il DL opportunamente punta. In questo contesto, un tema che merita senz'altro di essere affrontato è quello di semplificare il rilascio delle autorizzazioni **end of waste** (riciclo), rimuovendo il meccanismo del “doppio controllo” previsto dal DL 101/2019.

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

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

Il terzo capitolo rilevante del decreto è quello dedicato alle **semplificazioni di carattere generale** e alla digitalizzazione. Le prime, complessivamente condivisibili nei loro obiettivi di fondo, sono raggruppabili in quattro ambiti: conferenza di servizi; attività procedimentali; tempi e costi regolatori introdotti da atti normativi di competenza statale.

Mi soffermo in breve sul primo: il DL consente - fino al 31 dicembre 2021 - di convocare una “speciale” conferenza di servizi decisoria in modalità asincrona, con la previsione di una riunione telematica sincrona qualora, all'esito dei lavori, si debba effettuare un'analisi contestuale degli interessi coinvolti. Sul piano sostanziale, la norma ha una portata semplificatoria ridotta rispetto alla disciplina ordinaria, ma rispetto a quest'ultima aumenta i termini a disposizione delle PA per pronunciarsi da 45 a 60 giorni, per cui sarebbe opportuno ripristinare la tempistica ordinaria.

Le misure in tema di **digitalizzazione** sono in linea con le posizioni espresse da Confindustria, che da tempo auspica e riconosce alla PA un ruolo propulsivo rispetto alle opportunità offerte dalla digitalizzazione di processi e servizi. Oltre al rafforzamento del Sistema Pubblico per l'Identità Digitale e della Carta d'Identità Digitale per l'accesso ai servizi, è apprezzabile l'obiettivo di favorire l'interoperabilità delle banche dati delle PA, come pure la volontà di redigere una Strategia nazionale dei dati. In questo contesto, bisognerà assicurare che gli scambi tra le amministrazioni non causino problemi sulla protezione dei dati personali, come accaduto in passato.

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

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

Infine, un cenno alle misure in tema di aumento di capitale e fondi di coesione.

Quanto alle prime, in linea con quanto auspicato da Confindustria, mirano ad assicurare la continuità aziendale semplificando e, quindi, agevolando le operazioni di **aumento reale del capitale sociale**. In sede di conversione, superando un'ambiguità del testo (che infatti richiama solo l'art. 2440 c.c. e non anche l'art. 2439 c.c.), andrebbe chiarito che le semplificazioni previste

per le deliberazioni relative agli aumenti con nuovi conferimenti si applichino non solo a quelli in natura o di crediti, ma anche ai conferimenti in denaro.

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