

**Conversione in legge del  
decreto-legge 30 aprile  
2022, n. 36, recante  
ulteriori misure urgenti  
per l'attuazione del Piano  
nazionale di ripresa e  
resilienza (PNRR)**

**DDL 2598/S**

**Commissioni  
Affari costituzionali e Istruzione  
del Senato**

**Memoria ANCE**

## Sommario

VALUTAZIONI GENERALI .....	2
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL PNRR - 2 .....	6
ULTERIORI PROPOSTE .....	16
SILENZIO ASSENSO TRA AMMINISTRAZIONI E SPORTELLI UNICI.....	16
SEMPLIFICAZIONI PER L’AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA .....	16
INCENTIVARE IL RIUSO DEI SUOLI RENDENDO PIÙ SOSTENIBILE IL PROCEDIMENTO PER LA BONIFICA .....	16
OPERE A RETE E SUDDIVISIONE IN LOTTI QUANTITATIVI .....	17
COLLEGIO CONSULTIVO TECNICO SOTTO-SOGLIA.....	17
CRISI D’IMPRESA/ COMPOSIZIONE NEGOZIATA.....	18
CRISI D’IMPRESA/ DEFINIZIONE DI INSOLVENZA INCOLPEVOLE .....	19
DETASSAZIONE E DECONTRIBUZIONE MAGGIORAZIONI RETRIBUTIVE PER LAVORATORI PNRR-PNC	20

## VALUTAZIONI GENERALI

Il Decreto Legge n. 36/2022 prevede una serie di misure con l'obiettivo di accelerare e semplificare le procedure connesse al PNRR e di rafforzare la capacità amministrativa di vari enti titolari degli interventi.

Il Piano, dopo la fase programmatoria, che ha visto la distribuzione di quasi la totalità delle risorse destinate ad investimenti infrastrutturali ai territori (108 miliardi), **sta entrando nella fase attuativa** che vedrà il completamento della selezione degli interventi ammessi a finanziamento, la successiva pubblicazione dei bandi di gara per l'affidamento dei lavori, e la gestione, erogazione, monitoraggio e controllo dei finanziamenti relativi a ciascun intervento. È evidente che in questo processo le amministrazioni centrali e locali sono chiamate a compiere, fino al 2026, uno sforzo grandissimo rispetto al quale il decreto in commento prevede alcune misure di supporto che appaiono condivisibili ma poco incisive rispetto agli obiettivi.

Nel decreto, in particolare, **mancono misure in grado di intervenire su uno dei principali ostacoli al rispetto dei tempi previsti dal Piano europeo, ovvero la carenza di progetti esecutivi.**

Una recente indagine dell'Ance presso le amministrazioni locali, con l'obiettivo di capire lo stato della progettazione degli investimenti finanziati con il PNRR, ha messo in luce proprio queste difficoltà. I risultati mostrano, infatti, che circa 2/3 degli interventi candidati e/o finanziati con il PNRR è ancora allo stato progettuale preliminare.

**Occorre quindi favorire la progettazione**, prevedendo maggiori risorse dedicate, e supportando maggiormente gli enti nella gestione delle iniziative finanziate con il PNRR in tutte le fasi realizzative a partire dalla progettazione.

Rispetto alle disposizioni del decreto che possono incidere sulla realizzazione degli investimenti di interesse del settore delle costruzioni, si segnala, tra le **misure di rafforzamento della capacità amministrativa**, quelle relative **all'assunzione di personale** per il Ministero dell'Interno.

La norma appare positiva nell'obiettivo, visto che il Ministero si trova a gestire una quota importante delle risorse destinate all'edilizia, circa 12 miliardi. Tuttavia, l'assunzione di sole 20 unità di personale e le risorse previste, pari a poco più di 4 milioni di euro, appaiono insufficienti, in considerazione sia del numero di progetti previsti, 60.000, sia degli enti coinvolti, 8.000 comuni, con i quali il Ministero dovrà rapportarsi nella gestione dei finanziamenti.

Anche la misura che **prevede risorse per le spese correnti di gestione dei beni confiscati**, valorizzati attraverso le risorse del PNRR, è apprezzabile negli obiettivi, perché eviterà che gli enti territoriali assegnatari dei fondi, soprattutto se di piccole dimensioni e dotate di scarsa capacità finanziaria, dopo aver effettuato le opere di valorizzazione, non dispongano delle risorse necessarie al loro funzionamento.

È però un'esigenza che potrà riguardare anche altre linee di intervento del PNRR destinate agli enti territoriali e che occorrerebbe affrontare subito, **mettendo a sistema risorse europee e risorse nazionali in modo da ottimizzare gli effetti del PNRR.**

Un ulteriore ambito di intervento del decreto, di interesse per il settore delle costruzioni, è rappresentato dalle **misure inerenti alle infrastrutture portuali.**

Il decreto introduce alcune semplificazioni dell'iter di autorizzazione per la realizzazione di opere e infrastrutture per l'elettrificazione delle banchine (*cold ironing*), tra le quali la previsione di un'autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione.

La norma è apprezzabile perché interviene, come auspicato dall'Ance, nella fase a monte della gara di affidamento dei lavori e intende accelerare la realizzazione degli investimenti previsti per l'elettrificazione delle banchine, finanziati dal Piano Nazionale Complementare (PNC) per un importo pari a 700 milioni di euro.

Dal punto di vista dei finanziamenti destinati agli investimenti del PNRR, il Decreto prevede che **eventuali economie** realizzate nell'ambito dell'attuazione delle misure previste dal PNRR, e non utilizzate per la compensazione degli oneri derivanti dall'incremento dei prezzi dei materiali necessari alla realizzazione delle opere, siano utilizzate per finanziare i **Progetti bandiera**, ovvero progetti aventi particolare rilevanza strategica, proposti dalle Regioni e delle Province Autonome, all'interno delle stesse missioni e componenti del Piano.

La norma è positiva perché finalizzata a garantire il completo utilizzo delle risorse del PNRR, sebbene nella fase attuale caratterizzata da fortissime tensioni sui prezzi delle materie prime, eventuali economie dovranno essere necessariamente destinate alla compensazione degli oneri derivanti dal caro materiali.

Sempre con riferimento alle risorse per gli investimenti, l'Ance segnala le norme previste in materia di edilizia scolastica, che consentono il **finanziamento di interventi in overbooking attraverso l'utilizzo di fondi nazionali**. La disposizione consente di costituire, di fatto, una riserva di progetti, in modo da garantire il raggiungimento degli obiettivi del PNRR ma conferma i dubbi sull'effettiva capacità degli enti di realizzare gli investimenti del PNRR entro il 2026 oltre che un **uso sostitutivo dei fondi del Piano**.

Al riguardo, si ritiene opportuno ribadire che il PNRR funzionerà se sarà effettivamente aggiuntivo e se verrà coordinato con tutti gli strumenti di politica economica a disposizione del Paese.

Solo in questo modo l'ambizioso Piano europeo potrà raggiungere il suo obiettivo primario, ovvero innescare un processo di crescita di lungo periodo che non si limiti a recuperare la crisi determinata dal Covid ma riconsegna nel 2026 un Paese moderno e sostenibile.

**Per quanto attiene più strettamente al settore dei lavori pubblici**, il decreto interviene sulle regole per l'affidamento e l'esecuzione degli interventi finanziati con le risorse del PNRR, PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, prevedendo, *inter alia*, che le procedure "derogatorie", di cui all'art. 48 del DL 77/2021, si applichino anche in caso di suddivisione in lotti funzionali.

Ora, tali procedure se, da un lato, hanno l'obiettivo di velocizzare tali affidamenti, dall'altro, presentano taluni profili di criticità.

Al riguardo, si ricorda che l'articolo 48 del DL 77/2021 prevede che le stazioni appaltanti possano ricorrere alla **procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara** quando ciò è necessario per la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione del PNRR o del PNC (comma 3).

La norma, dunque, consente l'utilizzo di una procedura a concorrenza fortemente ridotta, qual è la procedura negoziata, non al ricorrere di presupposti oggettivi – come vorrebbe la normativa europea - bensì rimettendo tale scelta ad una valutazione soggettiva della stazione appaltante.

Vieppiù, **gli avvisi** attraverso cui le stazioni appaltanti devono dare evidenza dell'avvio di dette procedure **continuano ad avere una finalità di mera trasparenza**, e non di piena pubblicità - come auspicato da ANCE.

Ciò rischia di **determinare un grave danno al mercato**. L'assenza, infatti, di una piena pubblicità delle procedure rende assai difficile – se non impossibile – la partecipazione in raggruppamenti temporanei d'impresa, ossia di uno strumento chiave per la crescita delle

MPMI. Per assicurare invece l'effettiva possibilità di manifestare il proprio interesse alla partecipazione da parte delle imprese, **la pubblicazione degli avvisi dell'avvio di procedure negoziate dovrebbe avvenire sempre in un momento antecedente rispetto all'effettiva indizione della gara.** Solo così, difatti, tale pubblicazione consentirebbe agli operatori di manifestare il loro interesse ad essere presi in considerazione, ovvero di organizzarsi in raggruppamenti temporanei (in ossequio al principio di pubblicità degli affidamenti pubblici).

Pertanto, il DDL in commento può rappresentare l'occasione per introdurre una modifica alla normativa citata, che stabilisca **che i predetti avvisi debbano essere tempestivamente e preventivamente pubblicati sui siti istituzionali delle stazioni appaltanti**, in modo da consentire alle imprese interessate di poter manifestare preventivamente il loro interesse ad essere invitate, come operatore singolo o in raggruppamento.

Con riferimento alle misure per **il contrasto del fenomeno infortunistico** nell'esecuzione del PNRR e per il miglioramento degli standard di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, appare estremamente positiva la norma di cui all'art. 20 del testo che introduce la **possibilità di stipulare protocolli di intesa in materia di sicurezza sul lavoro**, tra Inail, aziende e grandi gruppi industriali coinvolti nella fase di realizzazione del Piano.

Si ritiene, però, necessario integrare la previsione predetta, consentendo all'Inail di promuovere protocolli di intesa, con le associazioni dei datori di lavoro di categoria comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, per addivenire alla realizzazione di progetti realmente efficaci sul piano della sicurezza sul lavoro e contribuire in modo significativo all'abbattimento degli infortuni.

Il Decreto interviene, tra l'altro, sull'art. 95 del Codice dei contratti pubblici, introducendo il possesso della certificazione della **parità di genere tra i criteri premiali** che le amministrazioni aggiudicatrici possono prevedere nei bandi ai fini dell'attribuzione di un maggior punteggio all'offerta. La finalità di promuovere le pari opportunità di genere è senza dubbio condivisibile, ma si ritiene che l'introduzione di un criterio premiale in tal senso debba essere limitata agli appalti di servizi e forniture. È di tutta evidenza, infatti, che l'applicazione di tale premialità anche agli appalti di lavori (come attualmente previsto) comporti criticità, considerate le peculiarità del settore edile, in cui la manodopera operaia è prevalente e, per ovvie ragioni, costituita quasi esclusivamente da personale maschile.

**In tema di crisi d'impresa**, l'ANCE esprime un generale apprezzamento sulla proroga al 15 luglio 2022 dell'entrata in vigore del relativo Codice (D.Lgs.14/2019), anche a seguito del nuovo assetto che verrà delineato a seguito dell'adozione del decreto legislativo correttivo, in attuazione della Direttiva "Insolvency" (UE) 2019/1023.

Al riguardo, **l'ANCE ha seguito con particolare interesse l'evoluzione dei meccanismi di definizione assistita della crisi d'impresa**, di tipo volontario ed extragiudiziale, per la ricerca delle possibili soluzioni di risanamento dell'attività, in un'ottica di continuità aziendale ed in alternativa ai tradizionali istituti previsti dalla legge fallimentare con finalità liquidatorie.

In particolare, con la definitiva entrata in vigore, la prossima estate, del Codice della crisi d'impresa, anche la "composizione negoziata della crisi", già operativa dallo scorso 15 novembre in chiave anti emergenza, verrà disciplinata in forma strutturale.

Tuttavia, occorre valutare la possibilità di **intervenire con alcuni aggiustamenti nelle modalità operative di tale nuovo sistema di risoluzione della crisi d'impresa** che, come ANCE, si ritengono essenziali.

In particolare, **occorre valutare l'opportunità di prevedere:**

- **nell'ambito della "composizione negoziata della crisi"**, che le **figure professionali con competenze specifiche nei diversi settori di attività**, di cui può avvalersi l'esperto nell'esercizio delle proprie funzioni, **siano individuate nelle rispettive Associazioni di categoria;**

- l'aumento a **35.000 euro** della soglia di **debito ai fini IVA** e dei **contributi previdenziali** o dei **premi assicurativi** non versati, che fa scattare la **segnalazione d'allerta** dell'**Agenzia delle Entrate**, dell'**INPS** e dell'**INAIL**, in qualità di "creditori pubblici qualificati".

In senso più generale occorre, poi, pervenire, nel Codice della crisi d'impresa, ed in particolare sulla **definizione normativa di "insolvenza incolpevole"**, distinguendo fra l'insolvenza non volontaria, ma dovuta ad una situazione economica generale straordinaria, rispetto a quella prodotta a seguito di negligenza nell'attività degli amministratori.

Inoltre, in linea con l'obiettivo generale del DL, che è quello di **favorire gli investimenti connessi al PNRR**, sarebbe **opportuno** adottare strumenti di incentivazione dell'attività lavorativa prestata nell'ambito di interventi finanziati dal medesimo Piano. Nello specifico, come ANCE, si propone di **detassare e decontribuire le maggiorazioni della retribuzione riconosciute ai lavoratori dipendenti in conseguenza dell'attività lavorativa svolta con turni, orario notturno, festivo e straordinario, finalizzata a garantire la realizzazione, con la massima celerità, degli interventi finanziati dal PNRR e dal PNC.**

Con particolare riferimento alle **ulteriori proposte** che ad avviso dell'Ance, possono contribuire all'accelerazione degli interventi, si evidenzia la necessità, **in tema di procedure amministrative** di agevolare l'azione degli sportelli unici, di semplificare il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche e di incentivare gli interventi di bonifica, presupposti fondamentali per la celere attuazione delle opere del PNRR.

## VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL PNRR - 2

### **Potenziamento della capacità amministrativa del Ministero dell'interno ai fini dell'attuazione del PNRR**

**(ART. 16)**

L'articolo prevede il potenziamento della capacità amministrativa del Ministero dell'interno, attraverso **l'assunzione di 20 unità di personale con contratto di lavoro a tempo determinato**, da assegnare alle attività di gestione, erogazione, monitoraggio e controllo dei finanziamenti destinati agli investimenti comunali previsti dal PNRR.

All'onere, pari a 450.000 euro per il 2022 e a 900.000 euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026, si provveda a valere sulle somme assegnate ai comuni (dal 2021 al 2034) dall'art. 1, comma 42, della legge n. 160 del 2019 (bilancio per il 2020), relativo ad investimenti di rigenerazione urbana volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale.

### **Valutazione**

#### **Parzialmente positiva**

Il Ministero dell'Interno è titolare di una quota rilevante delle risorse del PNRR destinate ad interventi di interesse per il settore delle costruzioni, pari a circa 12 miliardi di euro, articolati nelle seguenti linee di intervento:

- M2C4 - Investimento 2.2. Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni (6.000 milioni);
- M5C2 - Investimento 2.1. Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (3.300 milioni);
- M5C2 - Investimento 2.2. Piani urbani integrati (2.765,8 milioni).

Il potenziamento della capacità amministrativa del Ministero dell'interno appare indispensabile in considerazione sia del numero di progetti previsti, 60.000 secondo quanti indicato nella relazione illustrativa, sia degli enti coinvolti, 8.000 comuni, con i quali il Ministero dovrà rapportarsi nella gestione dei finanziamenti.

Le risorse, pari a 4,05 milioni, il numero di unità di personale previsto e la natura temporanea dell'assunzione appaiono insufficienti rispetto agli obiettivi che si vogliono perseguire.

### **Misure per il contrasto del fenomeno infortunistico nell'esecuzione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per il miglioramento degli standard**

Con l'obiettivo di assicurare un'efficace azione di contrasto al fenomeno infortunistico e di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro nella fase di realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) promuove protocolli di intesa con aziende e grandi gruppi industriali impegnati nella esecuzione dei singoli interventi previsti dal piano stesso.

Verranno, pertanto, attivati programmi straordinari di formazione in materia di salute e sicurezza; progetti di ricerca e

**di salute e  
sicurezza sui  
luoghi di lavoro**

**(ART. 20)**

sperimentazione di soluzioni tecnologiche in materia; strumenti e modelli organizzativi avanzati di analisi e gestione dei rischi per la salute e sicurezza negli ambienti di lavoro; iniziative congiunte di comunicazione e promozione della cultura della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

**Valutazione**

**Positiva, ma da integrare**

Si ritiene, infatti, necessario consentire all'Inail di promuovere protocolli di intesa, con le finalità di cui all'articolo 20, con le associazioni dei datori di lavoro di categoria comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, come, peraltro, già rappresentato dall'Ance alla stessa Inail e al Ministero del Lavoro nel corso di recenti interlocuzioni.

**Utilizzo di  
economie degli  
Investimenti del  
Piano nazionale di  
ripresa e  
resilienza**

**(ART. 21)**

La norma prevede che eventuali economie realizzate nell'ambito dell'attuazione delle misure previste dal PNRR, e non utilizzate per la compensazione degli oneri derivanti dall'incremento dei prezzi dei materiali necessari alla realizzazione delle opere, siano utilizzate per finanziare i **Progetti bandiera**, di cui all'articolo 33, comma 3, lett. b), del decreto-legge n. 152 del 2021, proposti dalle Regioni e delle Province Autonome, all'interno delle stesse missioni e componenti del Piano, nel rispetto del vincolo di destinare almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente alle Regioni del Mezzogiorno (art. 2, comma 6-bis, del decreto-legge n. 77 del 2021), salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel PNRR.

Si prevede, inoltre, che al finanziamento dei progetti bandiera concorrano anche le risorse dei Piani di sviluppo e coesione, programmazione 2021/2027, di cui all'art. 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

**Valutazione**

**Positiva**

L'Ance condivide l'obiettivo della norma di assicurare il completo utilizzo delle risorse del PNRR ottimizzandone e flessibilizzandone l'impiego, purché venga effettivamente garantita la priorità alla compensazione degli oneri derivanti dall'incremento dei prezzi dei materiali necessari alla realizzazione delle opere.

**Beni confiscati  
alla mafia**

**(ART. 22)**

La norma istituisce, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un **Fondo per le spese di gestione dei beni confiscati alle mafie**, di **2 milioni di euro per l'anno 2022**, da trasferire all'Agenzia per la coesione territoriale, al fine di rendere effettivi gli obiettivi della misura "Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie", (Missione 5 – Componente 3, Investimento 2)

del PNRR, per la quale sono previsti 300 milioni di euro da destinare ad interventi di valorizzazione.

### **Valutazione**

#### **Positiva**

L'Ance apprezza la scelta di prevedere risorse destinate alle spese correnti di gestione dei beni confiscati, valorizzati attraverso le risorse del PNRR. Ciò consentirà di evitare che gli enti territoriali assegnatari dei fondi, soprattutto se di piccole dimensioni e dotate di scarsa capacità finanziaria, dopo aver effettuato le opere di valorizzazione, non dispongano delle risorse correnti necessarie al loro funzionamento.

È un'esigenza che riguarda anche altre linee di intervento del PNRR destinate agli enti territoriali e che richiederebbe da parte del decisore pubblico un analogo trattamento.

In molti casi, infatti, la mancanza di risorse da destinare alla gestione delle opere ha rappresentato un deterrente alla partecipazione da parte degli enti ai bandi/avvisi per l'assegnazione dei fondi del PNRR.

Per questo sarebbe opportuno destinare fin da subito risorse alla gestione in un quadro integrato tra risorse europee e fondi nazionali ordinari, in modo da ottimizzare gli effetti del PNRR sull'economia e sulla società.

#### **Potenziamento del sistema di monitoraggio dell'efficiamento energetico attraverso le misure di Ecobonus e Sismabonus e governance dell'ENEA**

**(ART. 24)**

Viene introdotta una modifica al comma 2-bis dell'art. 16 del DL n. 63/2013 che prevede che le informazioni sugli interventi soggetti a detrazioni fiscali, sia di ecobonus che di sismabonus, siano trasmesse in via telematica all'Enea. L'Enea ha il compito di elaborarle per inviare una relazione, sui risultati conseguiti dagli interventi, al Ministero della transizione ecologica, al Ministero dell'economia e delle finanze, nonché alle Regioni e province autonome di Trento e Bolzano.

### **Valutazione**

#### **Positiva**

L'attuazione del PNRR richiede puntuali verifiche dei risultati conseguiti dagli interventi realizzati. Aver previsto l'invio delle informazioni all'Enea di tutti gli interventi oggetto di bonus fiscali in via telematica all'Enea, permetterà il monitoraggio degli interventi e dei risultati raggiunti anche per il risparmio energetico conseguito. Ad oggi gli interventi di sismabonus sono di difficile tracciamento mancando di un'unica piattaforma dove inviare, in via telematica, le informazioni necessarie.

**Obiettivi del  
Programma  
nazionale di  
gestione  
dei rifiuti**

**(ART. 25)**

La norma in esame modifica il Codice dell'ambiente prevedendo che il piano di gestione delle macerie e dei materiali derivanti dal crollo e dalla demolizione di edifici ed infrastrutture a seguito di un evento sismico debba essere parte integrante dei piani regionali di gestione dei rifiuti e non più nel Programma nazionale per la gestione dei rifiuti (PNGR).

Per la redazione del Piano, le regioni si dovranno rifare a quanto previsto nelle linee guida che dovranno essere adottate con apposito D.P.C.M. entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della disposizione stessa.

**Valutazione**

**Neutra**

La norma non ha un impatto diretto per le imprese, è però evidente l'importanza di avere una pianificazione strategica della gestione dei rifiuti, anche e soprattutto nel caso di eventi sismici, quando cioè si ha una improvvisa e imprevedibile produzione di rifiuti. L'esperienza maturata in questi anni, nei territori che sono stati colpiti da tali calamità, ha infatti dimostrato spesso le inefficienze della pianificazione regionale e la debolezza della governance su tali tematiche, come peraltro rilevato anche dalla Commissione europea. Ciò ha reso necessario predisporre un programma nazionale per la gestione dei rifiuti, che come previsto dal PNRR dovrà essere adottato entro il prossimo 30 giugno 2022. L'eliminazione del piano gestione macerie dal programma nazionale rischia di fatto non solo di rallentare ulteriormente la pianificazione regionale su tali tematiche, ma anche di limitare l'affermazione di una visione più strategica ed unitaria della gestione dei rifiuti stessi.

**Disposizioni  
urgenti per la  
realizzazione degli  
impianti di  
elettrificazione dei  
porti**

**(ART. 33)**

La disposizione è finalizzata al raggiungimento degli obiettivi definiti dalla Missione M3C2-4 Riforma 1.3 del PNRR che prevede la **semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di cold ironing**, con lo scopo di "semplificare e ridurre la procedura di autorizzazione relativa alla costruzione degli impianti della rete nazionale di trasmissione dell'energia elettrica per alimentare i sistemi di distribuzione per la fornitura di elettricità alle navi (cold ironing)".

In particolare, la norma prevede:

- la **dichiarazione di pubblica utilità** dei progetti destinati alla realizzazione di opere e impianti di elettrificazione dei porti, nonché di opere e infrastrutture connesse, necessarie o comunque indispensabili alla costruzione, all'elettrificazione e all'esercizio degli impianti stessi;
- salvo che in materia di prevenzione incendi, **una autorizzazione unica**, rilasciata a seguito di conferenza di servizi dalla regione competente nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico;

- la **competenza della regione per ogni eventuale procedimento di valutazione di impatto ambientale o di verifica di assoggettabilità** da svolgersi sul progetto di fattibilità tecnico-economica.

Il termine massimo per la conclusione del procedimento è di 120 giorni, o di 180 giorni nel caso in cui sia necessario procedere alla valutazione di impatto ambientale, valutazione quest'ultima che spetta alla Regione che è chiamata ad effettuarla con modalità accelerate (riduzione della metà dei termini attualmente previsti).

### **Valutazione**

#### **Positiva**

La norma consente di raggiungere anticipatamente uno dei traguardi delle riforme previste nel PNRR per il quarto trimestre del 2022 e, soprattutto, intende accelerare la realizzazione degli investimenti previsti per l'elettificazione delle banchine, finanziati dal Piano Nazionale Complementare (PNC) per un importo pari a 700 milioni di euro, intervenendo nella fase a monte della gara.

#### **Rafforzamento del sistema di certificazione della parità di genere**

#### **(ART. 34)**

Con una modifica apportata all'art. 95, comma 13, del D. Lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), è stata introdotta, tra i criteri premiali che le amministrazioni aggiudicatrici possono prevedere, ai fini dell'attribuzione del punteggio dell'offerta, *“l'adozione di politiche tese al raggiungimento della parità di genere comprovata dal possesso di certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-bis del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198”*.

Quanto sopra, come previsto in via generale dal citato comma 13, compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità.

### **Valutazione**

Pur condividendo, in via generale, l'obiettivo di promuovere le pari opportunità di genere, **si valuta negativamente la previsione dell'applicabilità di un criterio premiale in tal senso** (relativo alla certificazione della parità di genere) **anche per gli appalti di lavori**.

Ciò in considerazione delle caratteristiche peculiari del settore edile, in cui la manodopera operaia è prevalente e, per ovvie ragioni, quasi esclusivamente maschile. Si rischierebbe di favorire le imprese edili dotate di numeroso personale amministrativo (eventualmente anche in misura prevalente rispetto al personale di cantiere), a scapito di altre imprese edili nel cui organico risulti invece prevalente il personale di cantiere, determinando quindi un'alterazione della concorrenza.

Si ritiene, pertanto, necessario che l'ambito di applicabilità del suddetto criterio premiale sia

limitato agli appalti di servizi e forniture.

**Procedure  
attuative e tempi  
di realizzazione  
degli interventi  
finanziati con  
risorse del Piano  
nazionale di  
ripresa e  
resilienza**

**(ART. 35)**

Tale articolo chiarisce che le procedure “derogatorie” previste dall’articolo 48 del decreto n. 77/2021 – convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 – per gli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell’Unione europea, si applicano anche in caso di suddivisione in lotti funzionali.

**Valutazione**

La disposizione in commento appare introdurre un chiarimento rispetto all’ambito applicativo delle procedure “derogatorie” ex art. 48 del DI 77/2021, senza avere un’effettiva portata innovativa.

Al riguardo, occorre comunque evidenziare che le suddette procedure se, da un lato, hanno l’obiettivo di velocizzare tali affidamenti, dall’altro, non garantiscono la massima trasparenza e concorrenza nell’espletamento delle gare aventi ad oggetto i medesimi interventi del PNRR.

Il citato articolo 48, infatti, consente alle stazioni appaltanti di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara quando ciò è necessario per la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione del PNRR o del PNC (comma 3).

In altri termini, l’utilizzo di una procedura a concorrenza ridotta, qual è la procedura negoziata, non viene subordinato al ricorrere di presupposti oggettivi, bensì rimesso ad una valutazione soggettiva della stazione appaltante.

Vieppiù, gli avvisi attraverso cui le stazioni appaltanti devono dare evidenza dell’avvio di dette procedure continuano ad avere una finalità di mera trasparenza, e non di piena pubblicità - come auspicato da ANCE.

Sul punto, l’articolo 16-ter del D.L. n. 121/2021 aveva introdotto l’obbligo per le stazioni appaltanti di dare evidenza dell’avvio di dette procedure mediante apposito avviso sui rispettivi siti web istituzionali, precisando tuttavia che *“La predetta pubblicazione non costituisce ricorso a invito, avviso o bando di gara a seguito del quale qualsiasi operatore economico può presentare un’offerta”*.

Successivamente, l’art. 6-ter della l. 29-12-2021 n. 233, di conversione del d. l. 152/202, ha chiarito che tali avvisi, pur non potendo costituire, com’è naturale, un invito agli operatori a presentare offerta, possono avere la funzione di sollecitare il mercato, consentendo agli operatori adeguatamente qualificati di poter manifestare il proprio interesse a partecipare alla gara. Tale modifica, tuttavia, non è ancora sufficiente a sanare il vulnus ai principi di pubblicità e concorrenza che presidiano la normativa sui contratti pubblici.

Ora, l’assenza di una piena pubblicità rende assai difficile – se non impossibile – la partecipazione in raggruppamenti temporanei d’impresa, ossia di uno strumento chiave per la crescita delle

MPMI. Per assicurare infatti l'effettiva possibilità di manifestare il proprio interesse alla partecipazione da parte delle imprese, la pubblicazione degli avvisi dell'avvio di procedure negoziate dovrebbe avvenire sempre in un momento antecedente rispetto all'effettiva indizione della gara. Solo così, difatti, tale pubblicazione consentirebbe agli operatori di manifestare il loro interesse ad essere presi in considerazione, ovvero di organizzarsi in raggruppamenti temporanei (in ossequio al principio di pubblicità degli affidamenti pubblici).

Pertanto, con il DDL in commento si dovrebbe introdurre una modifica alla normativa citata, che stabilisca che gli avvisi di gara debbano essere tempestivamente e preventivamente pubblicati sui siti istituzionali delle stazioni appaltanti, in modo da consentire alle imprese interessate di poter manifestare preventivamente il loro interesse ad essere invitate, come operatore singolo o in raggruppamento.

**Interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza di competenza del Ministero della cultura**

**(ART. 36)**

Tale disposizione prevede - nell'ambito del PNRR - che, in caso di interventi di importo non superiore alla soglia comunitaria su beni di proprietà delle diocesi e degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, i medesimi enti proprietari possono essere individuati quali soggetti attuatori esterni (comma 2).

Tali interventi verranno comunque attuati nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di affidamento ed esecuzione di contratti pubblici.

**Valutazione**

Appare positivo il fatto che venga definitivamente chiarito, ove vi fosse il dubbio, che l'attuazione degli interventi debba comunque avvenire nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di affidamento ed esecuzione di contratti pubblici.

**Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 e misure per l'attuazione di Caput Mundi-Next Generation EU per grandi eventi turistici**

**(ART. 40)**

La norma, per favorire la realizzazione degli investimenti ricompresi nel **programma "Caput Mundi - Next Generation EU per grandi eventi turistici"** del PNRR (M1C3-35-Investimento 4.3) prevede che il Ministro del turismo possa avvalersi del Commissario Straordinario del Governo nominato al fine di assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nell'ambito del territorio di Roma Capitale. A tal fine sono apportate una serie di modifiche ai commi 420-441 dell'art. 1 della L. n. 234/2021 (legge di bilancio 2022) volte a ricomprendere nella disciplina in materia di interventi per il Giubileo 2025, ivi inclusi i compiti del Commissario straordinario e della società "Giubileo 2025", anche gli interventi relativi al programma Caput Mundi.

**Valutazione**

**Positiva**

**Proroga  
dell'entrata in  
vigore del Codice  
della crisi  
d'impresa**

**(ART. 42)**

L'art.42 del D.L. 30 aprile 2022, n.36 proroga dal 16 maggio al 15 luglio 2022 l'entrata in vigore del *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza* (D.Lgs.14/2019).

La proroga si è resa necessaria per uniformare l'operatività della nuova disciplina dell'insolvenza con la scadenza, fissata al 17 luglio 2022, per il recepimento, da parte dello Stato italiano, della Direttiva (UE) n. 2019/1023, in materia di ristrutturazione del debito e di insolvenza.

Infatti, l'adeguamento alla normativa UE in tema di crisi d'impresa, che coinvolge l'attuale assetto del *Codice*, verrà attuato mediante uno specifico Decreto legislativo, ora all'esame delle Commissioni Giustizia di Camera e Senato (atto n.374), prima dell'approvazione definitiva da parte del Governo.

Con riferimento alle misure d'interesse per il settore, la proroga al 15 luglio 2022 coinvolge anche l'applicabilità della "composizione negoziata della crisi d'impresa", ovvero il meccanismo di natura extragiudiziale per la risoluzione dello stato di insolvenza temporanea dell'impresa, gestito da un professionista esperto in seno alle Camere di commercio.

Tale procedura è, peraltro, già operativa dallo scorso 15 novembre in chiave anti emergenza (*cf.* il D.L. 118/2021).

In particolare, dal 15 luglio 2022, la "composizione negoziata della crisi d'impresa" verrà disciplinata in forma strutturale nel *Codice della crisi d'impresa*, ed in sostituzione dell'analogo meccanismo, ivi previsto, di risoluzione dell'insolvenza temporanea a cura degli Organismi di composizione della crisi – OCRI.

Al riguardo, si ricorda che, rispetto agli OCRI, la "composizione negoziata" viene gestita da un singolo professionista esperto con specifici requisiti professionali (e non da un collegio di 3 membri), per affrontare e risolvere la situazione d'insolvenza temporanea. Inoltre, dal prossimo 15 luglio, l'originario sistema delle segnalazioni d'allerta, come delineato nel D.Lgs. 14/2019, verrà sostituito dalle analoghe comunicazioni circa l'esistenza di debiti di importo rilevante, già disciplinate ai fini della citata "composizione negoziata" (ivi comprese quelle dei "creditori pubblici qualificati", come ad esempio l'Agenzia delle Entrate, l'INPS e l'INAIL).

**Valutazione**

L'introduzione della proroga dell'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa appare positiva, tenuto conto dell'adeguamento della materia all'ordinamento UE.

Si accoglie con favore anche il mantenimento del termine ai fini della nomina degli organi di controllo nelle S.R.L., in presenza di specifiche condizioni, che resta fissato al 30 aprile 2023 (ossia entro l'ordinaria data di approvazione dei bilanci 2022). Il D.L. 36/2022 non interviene, infatti, sul tema.

Tuttavia, occorre valutare la possibilità di **intervenire con alcuni aggiustamenti alla nuova disciplina dell'insolvenza, delineata dal Codice della crisi d'impresa** che, come ANCE, si ritengono essenziali, **prevedendo**:

- **nell'ambito della "composizione negoziata della crisi"**, che le **figure professionali con competenze specifiche nei diversi settori di attività**, di cui può avvalersi l'esperto nell'esercizio delle proprie funzioni, **siano individuate nelle rispettive Associazioni di categoria**;
- **l'aumento a 35.000 euro** della soglia di **debito ai fini IVA** e dei **contributi previdenziali** o dei **premi assicurativi** non versati, che fa scattare la **segnalazione d'allerta** dell'**Agenzia delle Entrate**, dell'**INPS** e dell'**INAIL**, in qualità di "creditori pubblici qualificati";
- **una definizione normativa di "insolvenza incolpevole"**, distinguendo fra l'insolvenza non volontaria, ma dovuta ad una situazione economica generale straordinaria, rispetto a quella prodotta a seguito di negligenza nell'attività degli amministratori.

**Misure per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza di cui è titolare il Ministero dell'istruzione**

**(ART. 47)**

L'articolo in commento introduce una serie di disposizioni volte ad assicurare l'effettiva attuazione degli interventi previsti dal PNRR di competenza del Ministero dell'istruzione.

Tra le misure che incidono sull'attuazione degli investimenti, si segnalano i seguenti commi:

- comma 3: introduce modifiche al **concorso di progettazione** previsto all'art. 24 del D.L. 152/2021 per la realizzazione delle nuove scuole previste nella Missione 2, Componente 3, Investimento 1.1 ("**Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica**") e finanziate per 800 milioni.

Si segnala, in particolare, la possibilità di autorizzare un numero più ampio di progetti, anche utilizzando risorse nazionali disponibili a legislazione vigente nel bilancio del Ministero dell'istruzione. Ciò consentirà, come indicato nella stessa relazione illustrativa, di garantire il raggiungimento del target previsto anche in presenza di possibile mancata attuazione di alcuni interventi.

- comma 4: precisa quali sono le risorse per progetti in essere che rientrano nel PNRR ai fini del raggiungimento dei target e milestone. In particolare, vengono utilizzate per le annualità dal 2022 al 2026 le risorse di cui:
  - al Piano Nazionale Scuola Digitale (articolo 1, comma 62, della legge 107/)
  - al fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese (articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232) rifinanziato dall'art. 1 comma 1072 della Legge 205/17
  - al fondo di cui all'art. 1 comma 95 della Legge 145/18
  - al fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese di cui all'art. 1 comma 14 della Legge 160/19

- al fondo “Asili nido e scuole dell'infanzia“ per la messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e scuole dell'infanzia di cui all'art. 1 comma 49 della Legge 160/19
- ai finanziamenti per gli interventi di manutenzione straordinaria, di messa in sicurezza, di nuova costruzione, di incremento dell'efficienza energetica e di cablaggio interno delle scuole di province e città metropolitane, nonché degli enti di decentramento regionale di cui all'art. 1 commi 63 e 64 della Legge 160/19
- alle risorse destinate all'attuazione di interventi di messa in sicurezza, di adeguamento sismico e di ricostruzione di edifici scolastici ricadenti nelle zone sismiche 1 e 2 delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessate dagli eventi sismici del 2016 e del 2017 (art. 32 comma 7-bis del DL 104/20).

Tali risorse sono quelle già attualmente utilizzate per i c.d. “progetti in essere” autorizzati dopo il mese di febbraio 2020, nell'ambito del PNRR, a valere su risorse nazionali dall'annualità 2022 all'annualità 2026.

La norma specifica, inoltre, che le stesse risorse nazionali e le eventuali economie possono essere utilizzate per assicurare il raggiungimento dei target PNRR, anche attraverso il finanziamento di interventi in overbooking che dovessero rendersi necessari per raggiungere gli obiettivi del PNRR.

### **Valutazione**

#### **Parzialmente positiva**

L'Ance valuta positivamente la possibilità di utilizzare ulteriori risorse nazionali, ad integrazione dei fondi del PNRR, per l'approvazione di un numero di progetti superiore a quelli coperti con le risorse europee al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi del PNRR. Tuttavia, tale scelta conferma i dubbi sull'effettiva capacità degli enti di realizzare gli investimenti del PNRR entro il 2026 oltre che un uso esclusivamente sostitutivo dei fondi del Piano.

## ULTERIORI PROPOSTE

### SILENZIO ASSENSO TRA AMMINISTRAZIONI E SPORTELLI UNICI

L'articolo 17-bis della Legge 241/1990 prevede il cd. silenzio assenso tra amministrazioni. La norma, come specificato nel parere del Consiglio di Stato 1640/2016, richiede che le due amministrazioni (quella titolare del procedimento e quella interpellata) condividano la funzione decisoria, ossia entrambe siano titolari di un potere decisorio.

Il silenzio-assenso fra p.a. non opera quindi nei casi in cui l'atto di assenso sia chiesto da una pubblica amministrazione ad un'altra non nel proprio interesse, ma per quello del privato (destinatario finale dell'atto), il quale abbia presentato la relativa domanda tramite lo sportello unico.

Nell'ottica della semplificazione dei procedimenti che interessano cittadini e imprese e della celere attuazione del PNRR, si ritiene opportuno **estendere il silenzio assenso fra pubbliche amministrazioni (art. 17-bis Legge 241/1990) anche ai rapporti fra p.a. che avvengono nell'ambito dello Sportello Unico dell'Edilizia e dello Sportello Unico delle attività produttive**, che, su *imput* dei soggetti privati, devono interpellare altre pubbliche amministrazioni.

### SEMPLIFICAZIONI PER L'AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA

Per un periodo temporale predeterminato correlato all'attuazione del PNRR, si propone di **snellire i procedimenti di acquisizione delle autorizzazioni paesaggistiche**, in quanto altamente complessi a causa del fatto che la competenza è attribuita a due amministrazioni e cioè Regione (o Comune o altro organo delegato) e Soprintendenza.

La proposta prevede che **le autorizzazioni paesaggistiche 'ordinarie'** (regolate dall'art. 146 D.lgs. 42/2004) **siano affidate direttamente alle valutazioni della Soprintendenza**, senza appesantimenti procedurali preliminari derivanti dal ruolo co-decisorio affidato all'altra amministrazione (Regione che in genere delega il Comune).

**Per le autorizzazioni 'semplificate'** (disciplinate dal Dpr 31/2017), relative ad interventi minori, di scarsa rilevanza paesaggistica, **il compito è invece affidato prioritariamente all'ente sub-delegato dalla Regione (in genere il Comune)**, ferma restando comunque la possibilità per la Soprintendenza, entro 30 giorni dal ricevimento degli atti, di opporsi al rilascio dell'autorizzazione prima del pronunciamento finale dell'amministrazione procedente. Per entrambe le tipologie di istanze si prevede la formazione del silenzio-assenso, rispettivamente entro 60 ed entro 45 giorni.

### INCENTIVARE IL RIUSO DEI SUOLI RENDENDO PIÙ SOSTENIBILE IL PROCEDIMENTO PER LA BONIFICA

Il recupero di siti contaminati ed il loro ri-uso rappresentano una importante opportunità per restituire a tali aree nuova qualità ambientale, economica e sociale, ciò anche nella logica del contenimento del consumo di suolo, il cui saldo dovrà essere pari a zero entro il 2050.

L'iter delineato dal D.Lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente) anche a seguito delle modifiche contenute nella bozza di decreto in esame è ancora troppo complesso e soprattutto caratterizzato da una eccessiva incertezza nelle tempistiche.

In particolare, occorre:

- **Stabilire tempi perentori** (ad oggi mancano) entro i quali l'ARPA deve fornire gli esiti

delle analisi svolte sui terreni (30 giorni dall'effettuazione dei campionamenti);

- **Introdurre strumenti volti ad accelerare l'iter di conclusione del procedimento di bonifica**, prevedendo - per tutti gli interventi - che la **validazione dei risultati del piano di campionamento** da parte dell'Arpa, nel caso di conseguimento dei valori prefissati, **costituisce certificazione dell'avvenuta bonifica**, con conseguente possibilità di avviare l'intervento edilizio e di ottenere lo svincolo delle garanzie fideiussorie;

Nella logica infine di incentivare le operazioni di bonifica dei siti contaminati, si propone di:

- **riconoscere la pubblica utilità di questi interventi**,
- **prevedere la possibilità per le regioni di introdurre:**
  - la riduzione del contributo di costruzione nella misura minima del 30%,
  - lo scomputo dagli oneri di urbanizzazione secondaria di una quota parte (minimo il 50%) delle spese sostenute per gli interventi di bonifica;
- **consentire** ai Comuni di prevedere quote maggiori di scomputo dagli oneri di urbanizzazione in considerazione della rilevanza del singolo intervento.

## **OPERE A RETE E SUDDIVISIONE IN LOTTI QUANTITATIVI**

I principi dello Small Business Act, oltre a quelli fissati dalle direttive comunitarie, impongono di favorire l'accesso al mercato da parte delle MPMI, procedendo ad una loro adeguata divisione in lotti anche su base quantitativa, così da garantire la massima partecipazione e la tutela del mercato, da tradurre in apposito precetto normativo.

Coerentemente, la proposta emendativa introduce a livello nazionale l'obbligo per la PA di suddividere gli appalti in lotti anche su base quantitativa, in caso di affidamento di opere cd "a rete" e lavori di manutenzione, di importo più rilevante (sopra-soglia).

In caso contrario, infatti, il rischio è che, per tale tipologia di appalti, il valore dei lotti – prestazionali e funzionali - sia tale da non consentire la massima partecipazione degli operatori del mercato, penalizzando le MPMI.

Si tratterebbe peraltro di una modifica coerente con quanto stabilito dal DDL Delega appalti n.3514, attualmente in seconda lettura alla Camera (art. 1, comma 2 lett. c).

## **COLLEGIO CONSULTIVO TECNICO SOTTO-SOGLIA**

Il contenzioso, sia in fase di gara che in quella esecutiva, rappresenta una delle criticità generale del sistema di realizzazione dei lavori pubblici.

Si sottolinea l'importanza di potenziare **gli strumenti di tutela alternativi al contenzioso giudiziario**, nell'ottica di risolvere in tempo utile eventuali contenziosi che dovessero originarsi in sede di esecuzione dei lavori.

In questo contesto, l'istituto del Collegio Consultivo Tecnico rappresenta una delle più importanti novità introdotte da ultimo, per addivenire in tempi rapidi al superamento delle controversie che possono sorgere in corso d'esecuzione, e così giungere celermente alla realizzazione delle opere.

È interesse generale, pertanto, che tale strumento diventi pienamente operativo e trovi

un'applicazione generalizzata per tutti gli appalti di lavori, senza distinzioni in ragione degli importi, anche perché la stragrande maggioranza dei contratti pubblici affidati in Italia sono di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria.

In tale ottica, la proposta emendativa è finalizzata a rendere obbligatoria la nomina del Collegio consultivo tecnico anche per gli appalti sotto la soglia comunitaria, nonché a chiarire quale siano i compiti e le funzioni che lo stesso può svolgere, per la rapida risoluzione delle controversie che possono sorgere in fase di esecuzione.

## **CRISI D'IMPRESA/ COMPOSIZIONE NEGOZIATA**

### **PARTECIPAZIONE DELLE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA**

Nell'assetto definitivo del *Codice della crisi d'impresa*, come risultante dallo Schema di D.Lgs. di recepimento della Direttiva UE 2019/1023 sul tema, in corso di adozione da parte del Governo, vengono ridefinite le modalità di risoluzione della temporanea situazione d'insolvenza, in via stragiudiziale e con l'intervento solo eventuale del Tribunale.

In particolare, verrà stabilita a regime la "composizione negoziata della crisi", già operativa dal 15 novembre scorso, con la contestuale eliminazione degli organismi di composizione della crisi – OCRI, delineati ad oggi nel *Codice della crisi* (D.Lgs. 14/2019), come analogo strumento ivi previsto per la gestione dello stato di difficoltà dell'impresa, peraltro mai divenuto operativo a causa della proroga dell'entrata in vigore del medesimo *Codice*.

In particolare, nella disciplina attuale del D.Lgs. 14/2019 (non ancora entrato in vigore), che regola l'attività degli OCRI, viene espressamente prevista la presenza obbligatoria delle associazioni di categoria nel collegio di tre esperti di cui sono composti tali organismi, garantendo, in tal modo, una conoscenza specifica del settore economico in cui opera l'impresa, anche al fine di tutelare nel modo migliore il debitore verso i propri creditori.

Diversamente, nelle modalità operative della nuova "composizione negoziata della crisi", che sostituirà gli OCRI dal 15 luglio 2022, non vi è alcun riferimento, a livello normativo, al supporto che le associazioni di categoria possono fornire all'esperto nell'espletamento del proprio compito.

In sostanza, **sotto il profilo della presenza delle associazioni di categoria nella gestione della crisi d'impresa, manca totalmente qualsiasi forma di parallelismo tra quanto a suo tempo previsto ai fini degli OCRI ed il nuovo meccanismo di definizione assistita, in vigore dallo scorso autunno.**

Per questo, anche **nel nuovo sistema che verrà delineato a regime nel *Codice della crisi d'impresa* appare necessario che sia assicurata la partecipazione delle associazioni di categoria delle diverse attività economiche in sede locale**, in modo che queste possano fornire il proprio contributo all'esperto indipendente sia nella fase delle trattative, sia nella definizione della migliore soluzione idonea al superamento della crisi d'impresa.

Sul tema, si sottolinea che tale figura aggiuntiva rispetto all'esperto indipendente non appesantirebbe la gestione della "composizione negoziata della crisi", ma anzi ne aumenterebbe l'efficacia e le possibilità di successo, tenuto conto dell'estrema diversificazione delle attività delle imprese operanti sul territorio (con i connessi aspetti di redazione dei bilanci e di gestione degli ordini, anche a causa della possibile presenza di clienti pubblici).

Peraltro, nella proposta che qui si illustra il coinvolgimento del mondo associativo è demandato unicamente alla discrezionalità dell'esperto, e non assume natura obbligatoria, come invece veniva previsto nell'ambito degli ormai superati OCRI.

**Occorre, quindi, valutare l'opportunità di integrare le modalità di esercizio delle**

**funzioni dell'esperto, prevedendo che i soggetti con specifiche competenze nel settore economico dell'imprenditore, di cui questi può avvalersi nella procedura, siano indicati dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative sul territorio.**

### **SEGNALAZIONI D'ALLERTA DEI CREDITORI PUBBLICI QUALIFICATI**

Nel *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza* che entrerà in vigore il 15 luglio 2022 si condivide, in linea generale, la conferma di sistemi di allerta preventiva a cura dei creditori pubblici qualificati (quali, ad esempio, l'Agenzia delle Entrate e l'INPS, cui si aggiunge ora l'INAIL), che consentono di far emergere tempestivamente la situazione di difficoltà aziendale, ai fini dell'accesso alla "composizione negoziata della crisi d'impresa".

Al riguardo, tuttavia, suscitano perplessità gli importi relativi all'ammontare dei debiti fiscali, previdenziali e per premi assicurativi, come individuati nello Schema di D.Lgs. di prossima adozione da parte del Governo (che interviene sul medesimo *Codice*), a cui saranno correlate le predette segnalazioni d'allerta dei creditori pubblici qualificati.

Tali soglie sono state fissate in misura pari a 5.000 euro (per i debiti IVA e per i premi assicurativi) e 15.000 euro (per i debiti contributivi), ed il superamento di tali importi di debito da parte delle imprese giustificherà la segnalazione d'allerta, rispettivamente dell'Agenzia delle Entrate, dell'INAIL e dell'INPS.

Tali valori appaiono eccessivamente ridotti, tenuto conto, specie sotto il profilo del debito IVA, della specificità dell'attività resa dalle imprese nei diversi settori produttivi.

**Al riguardo, occorre valutare l'opportunità di innalzare i predetti limiti di debito IVA, INPS, ed INAIL, quantomeno, a 35.000 euro, in conformità con quanto già previsto per la soglia di gravità minima della violazione di tipo fiscale, come causa di esclusione facoltativa dalle gare d'appalto (cfr. l'art.80, co.4, quinto e settimo periodo, del D.Lgs. 50/2016).**

Si rileva, inoltre, che, nell'aggiungere l'INAIL tra i creditori pubblici qualificati tenuti ad effettuare le suddette segnalazioni, nello Schema di D.Lgs. è stata prevista l'applicabilità della relativa disciplina con la medesima decorrenza delle disposizioni relative all'INPS (che però sono già in vigore, in quanto introdotte dall'art. 30-sexies del DL n. 152/2021), ossia "*in relazione ai debiti accertati a decorrere dal 1° gennaio 2022*".

Per evitarne l'applicazione retroattiva, si propone, pertanto, di valutare l'opportunità di modificare la lett. a) del comma 4 dell'art. 25-novies (che sarà introdotto nel Codice dal suddetto Schema di D. Lgs.), prevedendo che le disposizioni dell'articolo stesso si applichino, con riferimento all'INAIL, in relazione ai debiti accertati a decorrere dalla data di entrata in vigore del predetto D. Lgs.

### **CRISI D'IMPRESA/ DEFINIZIONE DI INSOLVENZA INCOLPEVOLE**

Il decreto legislativo 14/2019 introduce il nuovo concetto di "insolvenza", e riscrive la responsabilità degli amministratori, stabilita nel codice civile, nell'ambito delle nuove procedure concorsuali.

Nell'ambito della revisione della disciplina in tema di crisi d'impresa, operata con lo Schema di decreto legislativo, occorre, invece, pervenire ad una definizione normativa dello stato di crisi, distinguendo fra l'insolvenza incolpevole, dovuta ad una situazione economica generale straordinaria, rispetto a quella prodotta a seguito di negligenza nell'attività degli amministratori.

In presenza di insolvenza incolpevole del debitore, dovuta ad una congiuntura economica negativa, si propone l'esclusione dalla responsabilità degli amministratori, che si affiancherebbe alle "segnalazioni d'allerta" ed agli ulteriori istituti stabiliti dal "Codice della crisi d'impresa", che consentono l'accordo con i creditori in via stragiudiziale.

In particolare, i criteri utili ad individuare la situazione oggettiva di difficoltà economica, verrebbero definiti mediante Decreto del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tenendo conto, in ogni caso, dell'accertata impossibilità di onorare i debiti pregressi e dell'affidabilità dell'imprenditore, anche in ragione della gestione amministrativa e finanziaria svolta dagli amministratori.

In questa direzione, si potrebbe pervenire a codificare la comprovata e grave situazione di difficoltà legata alla congiuntura economica, che si verificherebbe, ad esempio, in presenza di tutte le seguenti condizioni (criteri normativi già previsti per la rateizzazione delle cartelle di pagamento ed ai fini dei rimborsi IVA superiori a 30.000 euro – cfr. l'art.19, co.1-*quinquies*, del D.P.R. 602/1973 e l'art.38-*bis* del D.P.R. 633/1972):

1. accertata impossibilità per il debitore di onorare i debiti pregressi;
2. affidabilità del debitore, valutata in relazione ai seguenti elementi:
  - a) esercizio dell'attività da almeno cinque anni;
  - b) assenza di cessioni di aziende o rami di aziende nei 2 anni precedenti all'avvio della procedura;
  - c) diminuzione del patrimonio netto in misura non superiore al 50% rispetto alle risultanze contabili del periodo d'imposta precedente all'avvio della procedura;
  - d) regolarità nel versamento dei contributi previdenziali ed assicurativi;
  - e) assenza di verifiche fiscali nei 2 anni precedenti all'avvio della procedura, ovvero notifica di avvisi di accertamento o rettifica da cui risulti, per ciascun anno, una differenza tra gli importi accertati e quelli dichiarati in misura non superiore a:
    - 10% degli importi dichiarati, se questi non superano 150.000 euro,
    - 5% degli importi dichiarati, se questi superano 150.000 euro ma non superano 1.500.000 euro,
    - 150.000 euro, se gli importi dichiarati superano 1.500.000 euro.

**In estrema sintesi, si auspica l'introduzione di una definizione normativa di insolvenza incolpevole, dovuta ad una situazione economica generale straordinaria, da distinguere rispetto a quella prodotta per negligenza nell'attività degli amministratori, la cui declinazione di dettaglio è demandata ad un Decreto del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.**

## **DETAZZAZIONE E DECONTRIBUZIONE MAGGIORAZIONI RETRIBUTIVE PER LAVORATORI PNRR-PNC**

Vista la straordinaria necessità ed urgenza di favorire gli investimenti connessi al PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) e al PNC (Piano nazionale degli investimenti complementari) **occorre valutare l'opportunità di prevedere la detassazione e decontribuzione, ai fini fiscali, previdenziali e assicurativi, delle maggiorazioni della retribuzione riconosciute ai lavoratori dipendenti in conseguenza dell'attività lavorativa svolta con turni, orario notturno, festivo e straordinario, finalizzata a garantire la realizzazione, con la massima celerità, degli interventi finanziati dai suddetti Piani.**