



Memoria CGIL

5ª Commissione del Senato della Repubblica su disegno di legge n. 2207

(conversione in legge del decreto-legge 59/2021, recante misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti)

Il decreto legge 59/2021 dispone l'approvazione del Piano nazionale per gli investimenti complementari finalizzato ad integrare, con risorse nazionali, gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), per complessivi 30,6 miliardi di euro per gli anni dal 2021 al 2026 (2.999,8 milioni di euro per l'anno 2021; 6.025,8 milioni per l'anno 2022; 6.750,1 milioni per l'anno 2023; 6.184,8 milioni di euro per l'anno 2024; 5.460 milioni di euro per l'anno 2025; 3.202 milioni di euro per l'anno 2026). Le risorse verranno attribuite alle Amministrazioni centrali competenti, con l'indicazione, per ciascuna Amministrazione, dei programmi e degli interventi ricompresi nel Piano, la messa in opera di strumenti attuativi comuni.

Il primo tema che poniamo è il legame con il PNRR per quanto riguarda **vincoli, cronoprogramma e target**. Il comma 7 dell'articolo 1 prevede un breve rinvio a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, trattandosi nella maggior parte dei casi di obiettivi già condivisi con le Amministrazioni in fase di stesura del PNRR e quindi già definiti e valutati. Ciò è rilevante poiché essendo tale Fondo costituito da risorse nazionali deve essere soggetto ad un attento monitoraggio al pari di quelle del RFF oltre che rispettare le tempistiche proprio in relazione alla finalità istitutiva del Fondo stesso vale a dire la complementarità. Crediamo che tale impegno debba trovare spazio nel decreto legge istitutivo anche sotto il profilo qualitativo che proviamo a indicare:

- 1) coerenza con le direttrici indicate dalla UE vale a dire 37% **green** e 20% **digit** oltre all'obiettivo trasversale (*do no significant harm principle*);
- 2) coerenza con i tre *target* nazionali: **occupazione giovanile e femminile, Mezzogiorno**.

A questi punti aggiungiamo la necessità che siano evidenti e richiamati gli **obiettivi di impatto occupazionali** contenuti nel PNRR e, in particolare, le "previsioni dirette a

condizionare l'esecuzione dei progetti all'assunzione di giovani e donne". Inoltre, non si rilevano nel testo **condizionalità generali finalizzate all'occupazione e alla qualità della stessa**.

Chiediamo che vengano integrati e indicati nel testo del decreto legge.

Inoltre il comma 6 dell'articolo 1 sottolinea che agli interventi ricompresi nel Piano nazionale per gli investimenti complementari si applicano, in quanto compatibili, le medesime **procedure di semplificazione e accelerazione**. A tal proposito si ribadisce l'estrema preoccupazione che induce l'individuazione di misure a regime per modificare il Codice degli appalti. È prevista una prima modifica, da effettuare entro maggio 2021, che attiene al "rafforzamento del decreto semplificazione". Il rischio è che attraverso queste misure "urgenti" venga modificata in modo peggiorativo la regolamentazione del subappalto, sostituita la cosiddetta "Offerta economicamente più vantaggiosa" con il criterio del "massimo ribasso", elevate le soglie di aggiudicazione al di fuori del regime di trasparenza, rafforzate ulteriormente le procedure negoziate senza bando di gara. Si tratta di eventualità che non condividiamo in quanto non vanno nella direzione della qualificazione del lavoro e delle condizioni di lavoro a partire dalla sicurezza.

Si pone anche per il Fondo complementare il tema più generale della **partecipazione**, del **confronto rafforzato** e della **negoziazione delle parti sociali** su investimenti e riforme. Proprio alla luce del numero e dell'impatto delle riforme sul lavoro così come degli investimenti, sarebbe importante almeno in prima battuta prevedere per il Fondo complementare quanto stabilito dal Regolamento del RRF sulla partecipazione delle parti economiche e sociali. Ciò nella prospettiva di una regolamentazione che preveda luoghi e spazi di confronto e di negoziazione definiti.

In merito alle **single misure** – una parte delle quali non è dettagliata, neppure per l'evoluzione della spesa dei singoli investimenti, per cui ci riserviamo una valutazione quando ci saranno gli elementi per farla (ad esempio "Polis", Case dei servizi di cittadinanza digitale) – sottolineiamo che un terzo delle risorse sono destinate alle infrastrutture per la mobilità sostenibile, tra cui le linee ferroviarie regionali, molto importanti le misure per le aree colpite dal sisma nel 2009 e 2016, gli interventi per la mobilità delle aree interne, gli ecosistemi per l'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati, gli interventi di riqualificazione edilizia residenziale pubblica e i piani urbani integrati di cui sottolineiamo l'incongruenza con la gestione a carico del Ministero

dell'Interno, gli investimenti sui siti del patrimonio culturale, edifici e aree naturali e le misure dirette alla transizione energetica come il *cold ironing*.

Sull'equilibrio tra le risorse destinate agli obiettivi di risposta ai divari sociali e territoriali si ravvisa la necessità di un'**ulteriore previsione di risorse nazionali**, oltre che con la spesa corrente.

Inoltre, sempre sulle singole misure sottolineiamo quanto previsto sulla **proroga Superbonus** (Articolo 1, commi 2, lett. m, 3, 4 e 5). La misura prevede alcune, limitate, modifiche temporali. Per gli interventi effettuati dagli Istituti autonomi case popolari-IACP comunque denominati, si proroga di sei mesi (al 30 giugno 2023) il termine per avvalersi della misura del Superbonus. Se vengono effettuati lavori per almeno il 60 per cento dell'intervento complessivo, la detrazione spetta anche per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2023. Per gli interventi effettuati dai condomini la detrazione del 110 per cento spetta anche per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2022 indipendentemente dallo stato di avanzamento dei lavori la cui verifica viene quindi eliminata. Si conferma che per gli interventi effettuati dalle persone fisiche, per i quali alla data del 30 giugno 2022 siano stati effettuati lavori per almeno il 60 per cento dell'intervento complessivo, la detrazione del 110 per cento spetta anche per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2022. Vengono destinati 910 milioni di euro per l'anno 2023, 829,9 milioni per l'anno 2024, 1.439,9 milioni per l'anno 2025 e 1.383,81 milioni per l'anno 2026 da aggiungersi ai 13.950 milioni provenienti dal PNRR, per un totale di 18.510 milioni di euro.

Le proroghe limitate e gli stanziamenti seppure implementati, ma ancora insufficienti, non consentono di valutare positivamente la misura. I termini troppo ravvicinati e l'incertezza su eventuali estensioni temporali hanno come conseguenza un forte rallentamento degli interventi.

Manca una visione nell'ottica di strategie di ristrutturazione a lungo termine nel settore dell'edilizia, che anche l'Unione Europea pone. La misura in alcun modo, per come viene strutturata, può concorrere al raggiungimento degli importanti obiettivi di efficienza energetica, consolidamento del patrimonio, diffusione di energie rinnovabili. Solo per l'efficienza energetica, si rischia di non raggiungere, nel complesso della misura e con la media degli interventi attuali, nemmeno il 3 per cento di tasso annuale di ristrutturazione degli edifici previsto dalle Direttive europee e dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, seppure non ancora varato. **È necessario che la misura diventi strutturale**, anche prevedendo elementi di progressività delle detrazioni, comunque orientati all'equità. Per questo devono essere previste risorse adeguate da inserire annualmente nel Bilancio.

Non si può limitare la proroga dei termini agli eventuali minori oneri previsti anche in via prospettica rilevati dal monitoraggio degli effetti dell'agevolazione.

Una trattazione a parte merita la disposizione relativa a **Transizione 4.0**. L'articolo 3 apporta modifiche alla Legge di Bilancio 2021 riferita alle agevolazioni finalizzate a favorire gli investimenti per l'innovazione e la competitività delle imprese e di alcuni professionisti (Transizione 4.0) a decorrere dal 16 novembre 2020 e fino al 31 dicembre 2022. Venivano escluse le imprese in stato di crisi o destinatarie di interdittiva. Le misure sono "condizionate" al rispetto della normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e al corretto adempimento degli obblighi di versamento dei contributi previdenziali e assistenziali (Cioè sono condizionate a ciò che è già previsto dalla legge). Veniva poi individuato il Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU – Italia, quale anticipazione rispetto ai contributi provenienti dall'Unione Europea.

La Commissione Europea ha però ritenuto che una parte di queste misure - il credito di imposta per gli investimenti in beni materiali (ex superammortamento) - non presenta i requisiti necessari per essere finanziato a valere sui fondi del PNRR perché non è stata ritenuta in grado di contribuire efficacemente alla transizione ecologica. Quindi, solo una parte delle misure (13.380 milioni di euro) sono state considerate coerenti con gli obiettivi europei e saranno finanziate con le sovvenzioni e non con i prestiti.

Per le altre occorre provvedere con risorse proprie dello Stato italiano per un totale di 13.529,60. Il decreto legge in questione, dunque, stabilisce una nuova copertura in parte con 5.080 milioni di euro a carico dei progetti del Fondo complementare e in parte con 8.449,60 da ulteriore indebitamento.

Complessivamente se sommiamo le risorse delle ultime due Leggi di Bilancio 2020 e 2021 (18.461 milioni di euro) e quelli previsti dal PNRR siamo oltre i 31 miliardi di euro destinati a queste misure.

Questa lunga disamina è utile per sottolineare la mole molto ingente di risorse destinate a queste misure e per chiedere che quanto meno per le risorse finanziate con il presente decreto siano previste alcune condizionalità aggiuntive che possano giustificare l'utilizzo di indebitamento pubblico. Per quanto rileva la nostra organizzazione l'indicazione deve essere quella che **la fruizione di tali risorse deve essere collegata a nuova occupazione stabile e di qualità e all'insussistenza di procedure di licenziamento o mobilità**.

Sottolineiamo come questo genere di interventi non garantiscono l'omogeneità territoriale della fruizione e sanciscono come il nostro Paese sul versante delle politiche industriali

non sia in grado di esprimere interventi in qualche modo più strutturati e programmati dell'incentivo fiscale.

L'articolo 2 incrementa di 15,5 miliardi le risorse del **Fondo sviluppo e coesione (FSC)** relative al ciclo di programmazione 2021-2027 per il periodo dal 2022 al 2031. Il rifinanziamento dell'FSC richiama quanto previsto nel Piano nazionale di ripresa e resilienza in relazione all'anticipo della programmazione nazionale di 15,5 miliardi per accelerare gli investimenti del Piano stesso. Il decreto però non indica tali finalità nel testo così come non ci sono indicazioni sui tempi di programmazione delle risorse. Ricordiamo inoltre in questa sede oltre alla non sostitutività degli investimenti rispetto alla spesa ordinaria dello Stato e all'addizionalità rispetto ai Fondi Ue, tali risorse "sono destinate ai territori secondo la chiave di riparto dell'80 per cento alle aree del Mezzogiorno e del 20 per cento alle aree del Centro-Nord".

Roma, 24 maggio 2021