

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

**Conversione in legge del decreto-
legge 13/2023 recante “Disposizioni
urgenti per l'attuazione del Piano
nazionale di ripresa e resilienza
(PNRR) e del Piano nazionale degli
investimenti complementari al
PNRR (PNC), nonché per
l'attuazione delle politiche di
coesione e della politica agricola
comune**

DDL 564/S

**Audizione Ance
Commissione Bilancio Senato**

6 marzo 2023

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI.....	3
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL PNRR	11
ULTERIORI PROPOSTE	32
PROPOSTA DI CORRETTIVI ART. 26 del DI Aiuti	32
NORMA SBLOCCA CREDITI CARO MATERIALI	33
IL PROBLEMA DELLE GARANZIE NEGLI APPALTI PUBBLICI	33
MODALITA' DI APPLICAZIONE DELLE MISURE DI PROMOZIONE DELLE PARI OPPORTUNITA' NEGLI APPALTI DI LAVORI PNRR/PNC	34

VALUTAZIONI GENERALI

Il Decreto Legge n.13/2022 rappresenta il terzo provvedimento governativo emanato con l'obiettivo di velocizzare l'attuazione del PNRR.

Il Decreto si inserisce in un contesto che, a oltre un anno e mezzo dall'approvazione del PNRR, mostra alcune difficoltà nell'attuazione degli investimenti, sebbene risultino raggiunte le *milestone* e i *target* finora previsti e le risorse siano state programmate e ripartite molto velocemente. Il 92% dei 108 miliardi destinati ad investimenti del settore delle costruzioni risulta infatti assegnato ai territori.

Gli unici dati ufficiali al momento disponibili sono quelli della Nota di aggiornamento al DEF 2022 di settembre scorso. Secondo il documento programmatico, tra il 2020 e il 2022 la spesa pubblica attivata dal PNRR ha raggiunto 20,5 miliardi di euro, contro 33,7 miliardi previsti ad aprile scorso. In particolare, nell'ultimo anno la spesa ammonta a circa 15 miliardi, poco più della metà di quella prevista. Si tratta peraltro di valori stimati che con molta probabilità saranno rivisti una volta che il monitoraggio sarà reso più efficace.

Le cause di tali ritardi sono note.

1. Gli **eccezionali rincari delle materie prime e dei prodotti energetici**, emersi a partire dalla fine del 2020 ed acuiti con lo scoppio della guerra in Ucraina, hanno determinato uno slittamento in avanti dei cronoprogrammi degli investimenti.
2. La cronica **debolezza delle amministrazioni pubbliche**, fortemente depotenziate dopo anni di blocco del turnover, che ha determinato la riduzione, l'invecchiamento e il conseguente impoverimento delle competenze del personale pubblico, sta ostacolando l'avvio della realizzazione degli investimenti.
3. I **tempi di realizzazione** medi impiegati nel nostro Paese per realizzare un'opera pubblica appaiono incompatibili con la scadenza del 2026 del PNRR se non verranno introdotti snellimenti procedurali efficaci. Appare opportuno ricordare che in Italia servono mediamente 4,4 anni per realizzare le opere pubbliche. Tale tempistica si riduce a circa 3 anni per le opere inferiori ai 100 mila euro e arriva a quasi 16 anni per le opere di importo superiore.

In questo quadro, il decreto oggetto della presente audizione si pone due priorità:

- **l'accelerazione della realizzazione degli investimenti pubblici del PNRR**, al fine di consentire il raggiungimento dei prossimi obiettivi che saranno sempre più concentrati su target quantitativi e non procedurali. Ad esempio, entro fine anno i comuni dovranno completare 8.500 interventi di media e piccola entità;
- **la definizione delle condizioni per rafforzare il coordinamento tra il PNRR e i fondi europei per la coesione nazionale.**

Rispetto a questi obiettivi, occorre evidenziare che i prossimi mesi saranno cruciali perché, oltre all'esigenza di affidare le opere del PNRR e fare partire i relativi cantieri, a fine anno si chiude la programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali Europei, e occorre spendere circa 20 miliardi di euro per evitare il disimpegno dei fondi. Inoltre, si sta avviando la nuova programmazione 2021-2027, che prevede per l'Italia oltre 75 miliardi di euro ai quali si aggiungono circa 73 miliardi di Fondo Sviluppo e Coesione.

A ciò si aggiunge la possibilità di un aggiornamento del PNRR consentito dall'UE, che dovrà essere perfezionato entro il prossimo 30 aprile, al fine di inserire nel Piano un nuovo capitolo relativo al Repower EU, il piano europeo per fronteggiare le difficoltà del mercato energetico globale causate dalla guerra in Ucraina.

In questo contesto, l'Ance ritiene che al momento resti **prioritario dare attuazione agli investimenti e alle riforme del PNRR, senza rimettere in discussione l'impianto complessivo del PNRR, rimandando a fine anno eventuali riprogrammazioni**, da effettuare in coordinamento con gli altri fondi europei, quando si avrà maggiore contezza dello stato di avanzamento dei progetti e sarà più chiaro se le misure previste nel decreto in commento avranno prodotto gli effetti sperati. Rimettere in discussione la programmazione, ora che il monitoraggio non è pienamente operativo, rischia di defanziare progetti ad alto potenziale di realizzazione.

Il Decreto, infatti, interviene su **tre ambiti prioritari**:

1. revisione della *governance* PNRR;
2. rafforzamento della capacità amministrativa e snellimento e accelerazione delle procedure;
3. potenziamento delle politiche di coesione anche in un'ottica di integrazione con il PNRR.

In merito alla **revisione della *governance* del Piano**, l'Ance condivide l'**obiettivo del Governo di un suo rafforzamento**, evidenziando l'**esigenza di una più chiara e netta definizione dei ruoli e delle funzioni** rispetto al quadro che emerge dal provvedimento.

La principale modifica, che l'Associazione accoglie con favore, riguarda il rafforzamento del ruolo del Governo, attraverso la previsione di una **Struttura di Missione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri** che dovrà, in particolare, assicurare il supporto al Ministro delegato, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo sull'attuazione del Piano e interloquire con la Commissione Europea. Quest'ultima funzione prima era esercitata dal servizio centrale per il PNRR presso la Ragioneria generale dello Stato.

Il decreto prevede anche una riorganizzazione delle unità di missione PNRR presso le amministrazioni centrali, che potranno anche essere internalizzate presso Direzioni Generali già esistenti.

Tra le modifiche apportate alla *governance*, è previsto un **rafforzamento dei poteri sostitutivi**. In particolare, in caso di progetti infrastrutturali vengono applicate alcune delle disposizioni previste per i commissari straordinari delle grandi opere infrastrutturali dal DL 32/2019. Al riguardo, l'Ance condivide la scelta effettuata dal legislatore di ricorrere ai poteri commissariali per quanto riguarda la fase "a monte" dell'affidamento mentre continua a ritenere critica l'estensione del cosiddetto "modello Genova" alle fasi dell'affidamento e della realizzazione.

Il Decreto interviene anche sul **monitoraggio dell'attuazione degli interventi realizzati con risorse nazionali e comunitarie**. L'Ance valuta positivamente la misura prevista, volta a facilitare l'acquisizione dei dati necessari a comprendere l'attuazione dei programmi di investimento. Al riguardo, si coglie l'opportunità della presente audizione per evidenziare l'urgenza di **rendere reale, efficace e accessibile anche il monitoraggio della spesa, oltre a quello delle milestone e dei target**, attraverso la **piena funzionalità della piattaforma Regis** e un maggiore coordinamento tra le banche dati esistenti (OpenCup, BDAP e SIMOG).

La disponibilità di dati affidabili e costantemente aggiornati consentirà, nei prossimi mesi, di comprendere se il Piano sia effettivamente in grado di rispettare le tempistiche previste e, soprattutto, di sostenere l'economia italiana.

In merito alle misure per il **rafforzamento della capacità amministrativa**, le scelte operate dal Governo appaiono condivisibili perché intervengono sia sulle dotazioni delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, sia sui livelli retributivi. Occorre, tuttavia, monitorare affinché l'attuazione di tali misure avvenga rapidamente e produca effetti positivi sulle amministrazioni. Il recente Rapporto Formez 2022 ha evidenziato negli ultimi anni un aumento della percentuale di posti vacanti nei concorsi pubblici e, in particolare, relativamente ai profili professionali più specialistici (nei concorsi banditi negli ultimi due anni il 71,6% dei posti per ingegneri e architetti risulta vacante).

Dal punto di vista dell'Ance e con riferimento alle misure volte ad accelerare la realizzazione del PNRR, il provvedimento non affronta due questioni determinanti:

- il **“caro materiali”**
- e le difficoltà delle imprese di ottenere le **garanzie necessarie per partecipare alle gare d'appalto e ricevere l'anticipazione contrattuale.**

In particolare, la conversione del decreto deve essere l'occasione per **introdurre alcuni correttivi essenziali all'articolo 26 del DL Aiuti e alla successiva Legge di Bilancio 2023**, adottati per porre rimedio al problema del caro materiali che, dalla fine del 2020, ha letteralmente travolto, per non dire, “sconvolto” il sistema delle costruzioni.

Queste misure sono rimaste in gran parte sulla carta e hanno tempi di attuazione troppo lunghi rispetto all'emergenza. La situazione sta diventando insostenibile e occorre un intervento urgente per sbloccare i pagamenti alle imprese, considerato che a gennaio 2023:

- dei fondi per il secondo semestre 2021 era stato pagato dal MIT solo il 13%;
- dei fondi per il periodo gennaio-luglio 2022 era stato pagato dal MIT solo il 2%;
- per i fondi per il periodo agosto-dicembre 2022, è appena iniziata l'istruttoria.

Con questo ritmo, le imprese aspetteranno ancora anni prima di essere ristorate, con tutto ciò che ne consegue sul rischio di un imminente blocco delle opere in esecuzione.

Sul tema del caro materiali, è quindi fondamentali adottare due misure:

- la prima riguarda la **possibilità per il Ministero delle infrastrutture e trasporti di anticipare alle stazioni appaltanti una parte dei fondi per il caro materiali richiesti nel 2022 e non ancora erogati.** Tale proposta si rende necessaria visto che, solo considerando le opere in corso non prioritarie (non PNRR), al momento risultano ancora da istruire circa 11.000 domande e che le richieste formulate sono inferiori alla dotazione dei fondi;
- la seconda riguarda la conferma, attraverso una norma interpretativa, della **possibilità di accedere ai fondi per il caro materiali per il 2023 anche per chi ha avuto accesso ai fondi destinati alle opere in corso nel 2022.** Si tratta di risorse utilizzabili per lavori eseguiti in annualità diverse, pertanto la limitazione prevista non appare giustificabile ed al contrario, è fortemente negativa perché i cantieri rischiano di bloccarsi.

Sul tema delle **garanzie**, si registra una forte contrazione da parte degli istituti bancari e assicurativi nel rilasciare alle imprese le garanzie necessarie per la partecipazione e, soprattutto, per l'esecuzione degli appalti pubblici, nonché per l'erogazione dell'anticipazione contrattuale.

Solo considerando RFI, al netto delle gare già affidate (circa 5 miliardi di euro), tra le gare bandite nel 2022 e quelle in programma per il 2023, nei prossimi mesi verranno affidati lavori per circa 30 miliardi, molti dei quali ricompresi nel PNRR. Ciò vuol dire le imprese nei prossimi mesi si troveranno

nella necessità di trovare garanzie fideiussorie per oltre **12 miliardi di euro, tra anticipazione e garanzia definitiva.**

Al riguardo, l'Ance ritiene necessario adottare due misure:

- **estendere ai contratti in corso di esecuzione, affidati dalle stazioni appaltanti che operano nei settori speciali, lo svincolo progressivo della cauzione definitiva, così da alleggerire il “castelletto” delle imprese;**
- **prevedere la facoltà per SACE di avvalersi di riassicuratori e controgaranti del mercato privato al fine di ottimizzare la gestione del rischio.**

Inoltre, in considerazione della previsione di un forte incremento dei **bandi di gara** nel corso dell'anno, in attuazione del PNRR, occorre **evitare che tali procedure si concentrino in un lasso di tempo eccessivamente limitato**, come accaduto lo scorso anno ad esempio nel mese di dicembre, a seguito della ripartizione dei fondi per l'adeguamento dei quadri economici delle opere prioritarie (PNRR, PNC, e commissari).

Occorre **favorire la massima partecipazione da parte delle imprese ed evitare il fenomeno delle gare deserte**, che negli ultimi due anni è raddoppiato per effetto sia del mancato aggiornamento dei prezzi a base di gara, sia della forte concentrazione delle gare in determinati periodi dell'anno.

Per quanto attiene le misure di **semplificazione degli appalti di lavori pubblici**, il decreto introduce varie novità. In particolare, l'articolo 14 estende, in chiave di velocizzazione, **numerose disposizioni procedurali derogatorie** rispetto al Codice dei Contratti, introdotte dalla decretazione d'urgenza con riferimento agli interventi finanziati con risorse del PNRR e del PNC **anche alle infrastrutture connesse** a questi ultimi, ancorché finanziate con fondi diversi.

Sebbene sia comprensibile l'intento di non rallentare la realizzazione delle opere del PNRR, in assenza di una chiara delimitazione di quali siano gli interventi “connessi”, vi è il rischio che possa crearsi un effetto “imbuto”, ossia un eccessivo numero di procedure di affidamento da bandire/affidare entro i termini previsti per le opere del PNRR, che potrebbe generare fenomeni di desertificazione delle gare, per incapacità del sistema imprenditoriale, ma anche bancario-assicurativo, di farvi fronte.

Pertanto, sarebbe opportuno precisare, nella norma, che debba trattarsi di una stretta connessione di tipo progettuale/funzionale, proprio al fine di delimitare più chiaramente il novero degli interventi che, andando in deroga, verrebbero comunque sottratti alle regole concorrenziali piene, proprie del mercato ordinario.

Quanto, poi, alle previsioni del medesimo art. 14, relative all'individuazione di un unico soggetto attuatore per gli interventi PNRR, occorre evitare che ciò possa tradursi in un rischio di eccessiva concentrazione della dimensione degli appalti, o un accorpamento artificioso degli stessi, che devono poter continuare ad essere suddivisi in grandi, medie e piccole opere, per un pieno rispetto del tessuto imprenditoriale di riferimento

Per ciò che concerne le disposizioni di semplificazione degli interventi di **edilizia scolastica**, di cui all'articolo 24, nonché quelle volte a fronteggiare il rischio idrogeologico, di cui all'art. 29, **non appare condivisibile che l'applicazione di deroghe assai ampie, riconducibili al c.d. modello “Genova”.**

Quest'ultimo, infatti, utile per risolvere l'emergenza eccezionale - un “*unicum*” - della ricostruzione del Ponte Morandi, non può diventare il parametro ordinario per ovviare a deficit di programmazione

da parte della pubblica amministrazione. La fase di affidamento e di realizzazione delle opere, pertanto, deve avvenire nel pieno rispetto delle procedure previste dal Codice dei contratti e dalla legislazione ad esso connessa.

Quanto agli interventi relativi al **Giubileo 2025**, occorre porre l'accento sul fatto che il ricorso alla procedura negoziata, che la norma prevede, dovrebbe essere sempre preceduto da un avviso di indizione, pubblicato sul sito istituzionale della stazione appaltante, e seguito da un avviso sui risultati della procedura di affidamento, in ossequio ai principi di pubblicità e massima trasparenza ed a garanzia della concorrenza (art. 31).

Il numero minimo di soggetti da invitare alle procedure negoziate dovrebbe essere innalzato, nel sopra soglia, ad almeno 10 operatori; tale numero, nel sotto soglia, per gli appalti aggiudicati con esclusione automatica delle offerte anomale, non può essere inferiore a 20 operatori; le celerità delle gare peraltro non verrebbe compromessa, stante il meccanismo dell'inversione procedimentale.

Circa, poi, le diverse previsioni che prevedono la possibilità di **affidamento dei lavori sulla base del Progetto di Fattibilità Tecnico Economica** vale la pena sottolineare che tale forma di gara, ove si dovesse svolgere nella forma c.d. "complessa" – ossia quando si pone a carico del concorrente la produzione in offerta del livello progettuale successivo quello a base d'asta - comporta un aggravio economico eccessivo, stante anche la mole di procedimenti di gara attesi nei prossimi mesi. E ciò, solo per poter accedere alla gara.

Tale forma di gara, peraltro, non determina alcun accorciamento dei tempi, né di gara – che, al contrario, si allungano, stante la forte complessità delle valutazioni a carico della commissione giudicatrice – né di cantierizzazione delle opere.

Senza contare che si determina una immane ed inutile dispendio di energie tecniche per la redazione dei progetti da porre in offerta, in un momento in cui, invece, c'è una grave e diffusa carenza di tali professionalità.

Il modello da seguire, pertanto, dovrebbe essere quello dell'appalto integrato c.d. "classico" che, invero, ferme tutte le garanzie sui requisiti dei progettisti, pone a carico del solo aggiudicatario la realizzazione della progettazione esecutiva; lo schema dell'appalto integrato c.d. complesso, invece, dovrebbe essere del tutto residuale, consentendolo, al più, nei casi in cui il termine per la presentazione delle offerte sia almeno pari a 180 gg.

Appare invece positiva la **semplificazione delle procedure "a monte della gara" delle opere pubbliche** finanziate, in tutto o in parte, con risorse del PNRR, PNC e con i fondi strutturali europei (art. 14), così come l'estensione della particolare procedura prevista per le opere prioritarie del PNRR (individuate nell'Allegato IV del DL 77/2021) a tutti gli interventi di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (art. 33).

Positiva anche la presenza di diverse misure di semplificazione procedurale per la conferenza di servizi "accelerata" (art. 14, comma 8), gli immobili pubblici soggetti a vincolo culturale (art. 46) e per l'installazione degli impianti fotovoltaici (art. 47), sebbene sarebbe stato opportuno e auspicabile un maggiore coraggio da parte del legislatore proprio in considerazione dell'obiettivo di garantire il celere completamento del PNRR. Con particolare riferimento agli **impianti fotovoltaici**, si evidenzia che il tema è stato oggetto negli ultimi due anni di molteplici modifiche, spesso non coordinate fra loro che di fatto stanno rendendo difficile l'applicazione degli snellimenti. Nell'ottica

dell'importanza che questi impianti assumono per il perseguimento degli obiettivi europei, è necessario che venga presto attuata la delega legislativa al **riordino dell'intera materia** contenuta nell'art. 26, comma 4 della Legge 118/2022 (cd. "Legge sulla concorrenza") con la predisposizione di un Testo Unico che raccolga e coordini le diverse normative presenti in materia

Riguardo alle misure riferite a specifiche linee di investimento del PNRR, si evidenzia, tra le altre, la disposizione in materia di **alloggi e residenze per studenti universitari e di impianti sportivi** che prevede il coinvolgimento dell'Agenzia del Demanio per l'individuazione di immobili dello Stato inutilizzati da destinare a tali finalità, anche attraverso operazioni di PPP e con il coinvolgimento economico della stessa Agenzia del Demanio per un massimo del 30% del quadro economico dell'intervento.

In generale, si esprime apprezzamento per aver previsto la possibilità di ricorrere ad **operazioni di PPP** che hanno l'indubbio vantaggio di generare un effetto leva positivo, in quanto consentono di ottenere un volume complessivo di investimenti pubblico-privati superiore a quello che si avrebbe con il solo finanziamento pubblico.

Con riferimento alle misure inerenti al **potenziamento delle politiche di coesione**, l'Ance apprezza l'obiettivo del Governo di rafforzare il coordinamento tra il PNRR e fondi strutturali. L'auspicio è che gli interventi promossi attraverso i fondi, nazionali ed europei, per il riequilibrio territoriale siano veramente complementari rispetto a quelli finanziati con il PNRR e consentano di delineare una strategia complessiva di sviluppo infrastrutturale Paese.

Infine, appare positiva e in linea con quanto più volte richiesto dall'Associazione, la norma che consente di evitare il definanziamento di parte delle opere finanziate con il Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 che non sono riusciti a rispettare la scadenza del 31 dicembre 2022 per l'affidamento dei lavori, prevista dall'articolo 44, comma 7 quater del DL 34/2019.

La norma che, in conseguenza delle gravi tensioni sul mercato delle opere pubbliche determinate, negli ultimi due anni, dai rincari delle materie prime e dell'energia, hanno accumulato ritardi rispetto alle previsioni.

Il provvedimento interviene, altresì, in tema di "**crisi d'impresa**", specie per il profilo riguardante l'ambito applicativo del nuovo istituto della "composizione negoziata della crisi d'impresa", come strumento di tipo volontario ed extragiudiziale, idoneo a gestire situazioni di insolvenza temporanea e reversibile, in alternativa ai tradizionali istituti con finalità liquidatorie.

L'evoluzione dei meccanismi di definizione assistita della crisi d'impresa è stata seguita in questi anni con particolare attenzione dal settore delle costruzioni, che è, forse, l'unico tra tutti i settori industriali per il quale la congiuntura economica negativa degli anni scorsi (nell'arco temporale 2008-2019) ha comportato scelte straordinarie di gestione aziendale, per garantire la sopravvivenza stessa dell'attività.

Ecco perché, per l'ANCE, la comprensione dei meccanismi di gestione dell'insolvenza è diventata di estrema attualità per il raggiungimento di un equilibrio ottimale tra tutela del credito e tutela della continuità aziendale.

Inoltre, le nostre imprese stanno affrontando i gravosi problemi di liquidità dovuti non solo all'inflazione e al conseguente aumento dei tassi di interesse, che rende difficile l'accesso ai finanziamenti, ma anche all'ingente ammontare dei crediti d'imposta derivanti dai bonus fiscali, che il sistema bancario non è più in grado di assorbire, nonché i ritardi nei pagamenti della PA anche a copertura dei maggiori costi dei materiali.

I crediti fiscali bloccati ammontano, infatti, a circa 19 miliardi, un importo spropositato, con il rischio che tutto questo si traduca nel fallimento di 32 mila aziende con la perdita di 170 mila lavoratori e lavoratrici, oltre al blocco di 115 mila cantieri.

In questo contesto, diventa essenziale non vanificare l'obiettivo principe che la nuova disciplina dell'insolvenza si prefigge, ovvero la continuazione dell'attività delle imprese in difficoltà.

Ciò premesso, l'Ance **condivide le modifiche apportate all'ambito applicativo della "composizione negoziata della crisi d'impresa"** tenuto conto che questo sistema stenta ancora a decollare, come testimoniato anche dalla recente indagine di Unioncamere, nella quale è stato rilevato che, al 10 febbraio 2023, sono state attivate solo 595 procedure di composizione negoziata (di cui solo 201 sono giunte a conclusione, e solo 11 con esito positivo).

Infatti, le misure contenute nel D.L. di attuazione del PNRR vanno proprio nella direzione di correggere alcune inefficienze di questo strumento, come quelle relative al trattamento dei debiti tributari, tenuto conto che quella verso il Fisco è, infatti, la parte più rilevante dei debiti delle imprese in stato d'insolvenza.

Positivi sono, quindi, sia **l'aumento della rateizzazione fiscale fino a 10 anni**, condizionata alla comprovata e grave situazione di difficoltà dell'impresa, sia la **possibilità di autocertificare l'avvenuta richiesta delle certificazioni dei debiti** fiscali, contributivi e per premi assicurativi, in un'ottica di semplificazione della procedura, nonché la **detraibilità dell'IVA per i cedenti/fornitori**.

Tuttavia, **occorre spingersi più avanti**: come ANCE riteniamo necessaria **l'introduzione della transazione fiscale e per debiti contributivi nell'ambito della "composizione negoziata della crisi d'impresa"**, misura che sembrerebbe oggetto di approfondimento da parte del Governo.

Questo correttivo, invece, appare necessario ai fini del completamento del sistema di prevenzione della crisi, perché **in sua assenza si rischia di vanificare l'intera efficacia dello strumento**.

L'esclusione dalla transazione fiscale per tali ipotesi non appare ragionevole, tenuto conto che questo meccanismo dovrebbe essere sempre consentito come forma di risposta alle segnalazioni d'allerta dell'Agenzia delle Entrate e dell'INPS, nel caso in cui effettivamente l'imprenditore richieda l'accesso alla "composizione negoziata" per gestire la propria crisi aziendale.

Occorrono, poi, due **aggiustamenti di carattere più generale rispetto alla specifica disciplina dell'insolvenza**, al fine di facilitare l'instaurarsi di una vera e propria cultura di prevenzione della crisi.

In un'ottica di prevenzione dell'insolvenza, al fine di consentire il monitoraggio della situazione economico-finanziaria e la verifica della sostenibilità nel breve-medio periodo dei debiti, occorre prevedere **il libero accesso da parte di tutte le imprese allo specifico programma** reperibile sulla piattaforma informatica gestita da Unioncamere a prescindere dall'istanza per la "composizione negoziata".

Sarebbe, altresì opportuno, considerata la specificità del settore delle costruzioni (attività caratterizzata da cicli pluriennali in base alla durata delle commesse, con sproporzione fisiologica tra costi e ricavi nelle prime fasi di avvio delle iniziative), **assicurare la partecipazione ai lavori del neo costituito Osservatorio ministeriale** sull'attuazione del *Codice della crisi d'impresa* anche alle **associazioni di categoria dei diversi settori produttivi**, maggiormente rappresentative sul territorio, a supporto delle associazioni confederali già presenti come membri di tale Organismo.

In tema di misure per la promozione delle **pari opportunità** negli appalti PNRR/PNC (art. 47 del DL n. 77/2021), pur condividendo l'obiettivo perseguito in via generale dalla norma, si esprimono preoccupazioni per le concrete modalità di applicazione, da parte delle stazioni appaltanti, della c.d. "clausola del 30%". Si tratta dell'inserimento nei bandi di gara, quale requisito necessario dell'offerta, dell'obbligo per l'aggiudicatario di assicurare una quota pari almeno al 30%, delle assunzioni eventualmente necessarie per l'esecuzione del contratto, all'occupazione femminile (oltre che un'analoga quota da destinare all'occupazione giovanile). Stante il mancato esercizio, da parte di molte stazioni appaltanti, della facoltà espressamente prevista dalla norma di escludere l'inserimento di tale quota in considerazione dell'oggetto dell'appalto, si rende necessario un intervento normativo volto a specificare che negli appalti di lavori la quota da destinare all'occupazione femminile si applichi **soltanto nel caso di assunzioni di personale non rientrante nella categoria degli operai. Appare opportuno ricordare che solo il 9% degli occupati nel settore delle costruzioni è di sesso femminile.**

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL PNRR

Disposizioni in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni titolari degli interventi PNRR (ART. 1)

L'articolo prevede che le amministrazioni centrali possano **riorganizzare le proprie strutture dirigenziali o le unità di missione istituite per l'attuazione del PNRR, superando il divieto di spoil system stabilito dal DL 77/2021**, al fine di migliorare e rendere più efficiente il coordinamento delle attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo degli interventi del PNRR.

La norma consente, infatti, alle amministrazioni centrali la possibilità di trasferire le funzioni e le attività attribuite alle Strutture di missione PNRR all'interno di Direzioni Generali già esistenti.

La norma introduce diverse modifiche al DL 77/2021.

- **Modifiche art. 1-3:** viene **soppresso il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, e le sue funzioni vengono trasferite alla Cabina di regia** presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Conseguentemente, è previsto che alle sedute della Cabina di regia partecipino il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia il sindaco di Roma capitale, nonché da rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva. Tali parti vengono individuate sulla base della maggiore rappresentatività, con un nuovo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

- **Modifiche art. 4:** vengono **rafforzate le funzioni della Segreteria tecnica di supporto alla Cabina di regia**. La Segreteria tecnica, infatti, dovrà elaborare e trasmettere alla Cabina di regia, con cadenza periodica rapporti informativi sullo stato di attuazione del PNRR, anche sulla base dell'analisi e degli esiti del monitoraggio comunicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, segnalando le situazioni rilevanti ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi. Inoltre, la Segreteria tecnica dovrà vigilare e supportare l'operato delle amministrazioni centrali, nell'attuazione degli interventi del PNRR secondo gli indirizzi e le linee guida elaborati dalla Cabina di Regia e individuare e segnalare al Presidente del Consiglio dei ministri le azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai Ministri competenti per materia, laddove non risolvibili mediante l'attività di supporto.
- **Modifiche art. 6:** con l'abrogazione dei commi 1 e 2, vengono limitate le funzioni esercitate dal Ministero dell'economia e delle finanze, quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR, che

ora risultano trasferite alla Struttura di Missione PNRR istituita, ai sensi dell'articolo 2, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Servizio Centrale PNRR è ora sostituito da **un Ispettorato generale per il PNRR, istituito presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze**, con compiti di coordinamento operativo sull'attuazione, gestione finanziaria e monitoraggio del PNRR nonché di controllo e rendicontazione. L'Ispettorato, inoltre, è responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del Next Generation EU-Italia e dei relativi flussi finanziari, nonché della gestione dei sistemi di monitoraggio delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il supporto tecnico alle amministrazioni centrali e territoriali.

Modifiche art. 7: è previsto in tema di controllo, audit, anticorruzione e trasparenza, anche al fine di **ridurre gli oneri amministrativi a carico dei soggetti attuatori**, che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato promuova **misure finalizzate alla razionalizzazione e semplificazione delle procedure di controllo del PNRR**, ispirate al principio di proporzionalità utilizzando metodologie standardizzate supportate da sistemi informatici

Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (ART. 2)

L'articolo prevede l'istituzione, fino al 31 dicembre 2026, di una **nuova Struttura di missione PNRR**, presso la Presidenza del Consiglio, composta da quattro direzioni.

Nello specifico, la Struttura di Missione PNRR dovrà:

- a) assicurare il **supporto al Ministro per gli Affari europei, per le politiche di coesione e per il PNRR**, in quanto Autorità politica delegata in materia di PNRR, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente all'attuazione del Piano;
- b) **interloquire con la Commissione Europea** per verificare l'attuazione del PNRR e la sua coerenza rispetto ad obiettivi e traguardi concordati a livello europeo;
- c) **verificare**, in collaborazione con l'Ispettorato Generale per il PNRR, **la coerenza della fase di attuazione del PNRR, rispetto agli obiettivi programmati**, e provvedere alla definizione delle eventuali misure correttive ritenute necessarie;
- d) sovrintendere allo **svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento ovvero di modifica del PNRR**;
- e) **assicurare, in collaborazione con l'Ispettorato Generale per il PNRR, lo svolgimento delle attività di comunicazione istituzionale e di pubblicità del PNRR**, anche avvalendosi delle altre strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La Struttura di Mission assorbe le funzioni della segreteria tecnica per il supporto alle attività della Cabina di regia e al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, oltre ad esercitare anche le funzioni di punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR, prima

attribuite al servizio centrale per il PNRR presso la Ragioneria generale dello Stato.

**Disposizioni
in materia di
poteri
sostitutivi
e di
superamento
del dissenso
(ART. 3)**

Al fine di assicurare il rispetto del cronoprogramma degli interventi del PNRR, la norma interviene sui poteri sostitutivi e sulle misure per il superamento del dissenso, previste dal Decreto Legge 77/2021.

In particolare, viene estesa la portata dei poteri sostitutivi anche al caso in cui i soggetti attuatori siano ambiti territoriali sociali e si prevede la **diminuzione da trenta a quindici giorni del tempo massimo che il Presidente del Consiglio dei ministri**, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore per provvedere ai casi di inerzia.

Tra le modifiche apportate viene stabilito che, in caso di esercizio dei poteri sostitutivi per **l'esecuzione di progetti di tipo edilizio o infrastrutturale, si applicano anche alcune delle disposizioni previste dal DL 32/2019 in tema di commissari straordinari.**

In particolare, vengono applicati i commi 2 e 3, terzo periodo, dell'articolo 4 del richiamato decreto. I Commissari straordinari potranno quindi rielaborare e approvare i progetti non ancora appaltati. Inoltre, l'approvazione dei progetti sostituisce, ad ogni effetto di legge, ogni autorizzazione, parere, visto e nulla osta occorrenti per l'avvio o la prosecuzione dei lavori, ad eccezione di quelli relativi alla tutela ambientale e alla tutela di beni culturali e paesaggistici, per i quali sono previsti comunque tempi più contenuti e procedure di silenzio assenso.

Ulteriori semplificazioni sono previste in caso di espropri e occupazioni di urgenza.

Valutazione: parzialmente positiva

I primi tre articoli del decreto apportando numerose modifiche alla *governance* del PNRR, delineata dal Decreto Semplificazioni (DL 77/2021), con l'obiettivo di rafforzare il ruolo del Governo.

L'Ance ne condivide l'obiettivo, evidenziando l'esigenza di una più chiara e netta definizione dei ruoli e delle funzioni rispetto al quadro che emerge dal provvedimento.

Condivisibile la scelta del Governo di prevedere, in caso di esercizio dei poteri sostitutivi, per opere infrastrutturali il ricorso alla figura dei commissari straordinari ai sensi del Decreto Legge 32/2019 che potranno esercitare i propri poteri solo per le fasi a monte dell'affidamento in modo da accelerare le fasi progettuali e l'intero iter realizzativo dell'opera.

**Stabilizzazione
del personale di
livello non
dirigenziale
assegnato alle
Unità di missione
PNRR
(ART. 4)**

L'articolo consente la stabilizzazione del personale acquisito a tempo determinato dalle amministrazioni centrali (500 unità di personale di livello non dirigenziale) per la realizzazione delle attività di coordinamento istituzionale, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR.

Valutazione positiva

La misura appare positiva perché contribuisce a dare stabilità al personale impiegato, nelle amministrazioni centrali, nelle attività di coordinamento istituzionale, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR.

Disposizioni in materia di controllo e monitoraggio dell'attuazione degli interventi realizzati con risorse nazionali e comunitarie (ART. 5)

L'articolo è finalizzato ad acquisire tutti i dati necessari ad effettuare controlli sulle attività finanziate nell'ambito del PNRR e delle politiche di coesione (europee e nazionali).

In particolare, con riferimento al monitoraggio delle opere pubbliche, la norma, al comma 5, prevede che a decorrere dall'entrata in vigore del decreto in commento, per gli affidamenti superiori a cinquemila euro sia sempre richiesta, anche per il trasferimento dei fondi, l'acquisizione di un codice identificativo di gara (CIG) ordinario.

Valutazione positiva

L'Ance valuta positivamente la misura che intende facilitare l'acquisizione dei dati necessari al monitoraggio degli interventi finanziati dal PNRR e dalla politica di coesione, nazionale ed europea. Un monitoraggio che dovrà riguardare non solo il raggiungimento dei target e delle milestone ma anche la spesa realizzata e che, attraverso la piena operatività del sistema Regis, dovrà essere pubblico e facilmente consultabile.

E' un aspetto da non sottovalutare che diventa strategico, soprattutto nei prossimi mesi, al fine di valutare l'effettivo andamento degli investimenti.

Al riguardo, l'Ance ritiene che al momento sia prioritario dare attuazione agli investimenti e alle riforme del PNRR, senza rimettere in discussione l'impianto complessivo del PNRR, rimandando a fine anno eventuali riprogrammazioni, da effettuare in coordinamento con gli altri fondi europei, quando si avrà maggiore contezza dello stato di avanzamento dei progetti e sarà più chiaro se le misure previste nel decreto in commento avranno prodotto gli effetti sperati. Rimettere in discussione la programmazione, ora che il monitoraggio non è pienamente operativo, rischia di defanziare progetti ad alto potenziale di realizzazione.

Disposizioni in materia di monitoraggio degli interventi PNC (ART. 7)

In considerazione del perdurare della crisi determinata dagli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali e dei prodotti energetici, la norma prevede l'adozione, entro sessanta giorni, di un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delegato al PNRR, contenente **l'aggiornamento dei cronoprogrammi procedurali degli interventi finanziati nell'ambito del Piano Nazionale Complementare**, definiti all'allegato 1 del DPCM del 15 luglio 2021 e relativi agli obiettivi iniziali, intermedi e finali degli interventi del Piano. Ad ogni modo, è assicurato il rispetto del cronoprogramma finanziario e la coerenza con gli impegni assunti con la Commissione Europea nel PNRR.

Nelle more dell'adozione del decreto, **è consentito per le opere del PNC** che non sono riuscite a rispettare il cronoprogramma previsto e ad avviare le procedure di affidamento dei lavori entro il 31 dicembre 2022, di

accedere al Fondo per le opere indifferibili di cui all'articolo 26, comma 7 del Decreto Aiuti (DL 50/2022), per il primo semestre 2023.

Valutazione positiva

Appare positiva la scelta del Governo di prevedere misure per consentire un aggiornamento dei cronoprogrammi procedurali e dei quadri economici dei progetti del Piano Nazionale Complementare che non hanno raggiunto pienamente gli obiettivi previsti a fine 2022. Il Report n. 6 della Ragioneria Generale dello Stato, su adempimenti e attività al 31 dicembre 2022 del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR, ha evidenziato infatti numerosi ritardi rispetto alle scadenze.

Misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori (ART. 8)

L'articolo contiene misure finalizzate a **rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali**, sia attraverso un potenziamento degli organici sia attraverso un aumento dei livelli retributivi.

In particolare, si segnalano le seguenti disposizioni:

- innalzamento dal 30 al 50% della percentuale massima di incarichi dirigenziali "a contratto" (ai sensi dell'art. 110, comma 1, del TUEL) conferibili dagli enti locali impegnati nell'attuazione di interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR;
- introduzione di una deroga al meccanismo di risoluzione automatica degli incarichi ex artt. 90 e 110 TUEL in caso di dissesto o di sopravvenienza di situazioni strutturalmente deficitarie;
- introduzione della possibilità per gli enti locali che rispettano determinati requisiti di incrementare, oltre il limite vigente, l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio presso gli enti, anche di livello dirigenziale.

Valutazione positiva

La realizzazione del PNRR si sta scontrando con la cronica debolezza delle amministrazioni pubbliche fortemente depotenziate dopo anni di blocco del turnover che ha determinato la riduzione, l'invecchiamento e il conseguente impoverimento delle competenze del personale pubblico.

Secondo dati recenti diffusi dall'Anci, dal 2010 al 2020 il numero di dipendenti comunali si è ridotto del 24% (-112mila unità in servizio).

L'età media dei dipendenti pubblici dal 2001 al 2020 è costantemente aumentata, passando da circa 44 anni nel 2001 a quasi 51 anni nel 2020. Nel Mezzogiorno la situazione è ancora più grave, l'età media è pari a 55 anni e un terzo degli addetti ha 60 anni e più.

A ciò si aggiungono livelli retributivi molto bassi che rendono l'impiego pubblico poco attraente soprattutto per le professionalità più qualificate.

In questo contesto le misure previste per rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali appaiono condivisibili perché intervengono sia sulle dotazioni delle amministrazioni, sia sui livelli

retributivi. Occorre, tuttavia, monitorare affinché l'attuazione di tali misure avvenga rapidamente e produca effetti positivi sulle amministrazioni.

Ulteriori misure di semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC e in materia di procedimenti amministrativi (ART.14)

Il **comma 1, lett. a)**, estende ai casi di esecuzione anticipata ed ai contratti immediatamente efficaci (ex art. 50, c. 3 del D.L. n. 77/2021) i controlli ordinari di legalità ed i controlli amministrativo-contabili previsti dall'art. 9 del D.L. n. 77/2021 per gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR.

Il **comma 1, lett. d)**, estende, mediante modifica dell'art. 48 del D.L. n. 77/2021, le norme di semplificazione e quelle acceleratorie previste per gli interventi PNRR e PNC alle infrastrutture di supporto connesse agli interventi finanziati con le risorse PNRR, PNC e fondi strutturali UE, anche se non finanziate con dette risorse, nonché, con riferimento ai medesimi interventi, la possibilità di utilizzare l'appalto integrato sul progetto di fattibilità tecnica ed economica (PFTE), prevedendo alcune semplificazioni relative alla fase "a monte".

In particolare viene disposto:

- in tema di approvazione del progetto, lo svolgimento della relativa conferenza di servizi avviene sempre in forma semplificata sul progetto di fattibilità e la determinazione conclusiva della stessa che approva il progetto tiene luogo di tutti i pareri, nulla osta e autorizzazioni necessarie anche ai fini della localizzazione dell'opera e della conformità urbanistica e paesaggistica;
- per quanto riguarda il procedimento di VIA si prevede che il progetto di fattibilità tecnico economica sia trasmesso contestualmente anche all'autorità competente in materia ambientale e la determinazione conclusiva della conferenza di servizi terrà conto anche degli esiti della VIA.

Il **comma 1, lett. e)** prevede, al fine di ridurre i tempi di realizzazione delle opere PNRR, **la possibilità di ricorrere anche per gli interventi** relativi alle infrastrutture ferroviarie, all'edilizia giudiziaria e penitenziaria e alle relative infrastrutture di supporto, **finanziati con risorse diverse da quelle previste dal PNRR e dal PNC** e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea:

- 1) all'appalto integrato su PFTE;
- 2) alle semplificazioni della conferenza di servizi - già prevista dall'art. 53-bis del D.L. n. 77/2021.

Il **comma 2** interviene sull'art. 10, comma 6 – quater, del D.L. n. 77/2021 - che consente alla società Invitalia S.p.A. di promuovere la definizione e la stipulazione di appositi accordi quadro - introducendo anche la possibilità di affidare contestualmente i servizi tecnici e i lavori.

Ai sensi del **comma 3**, in considerazione delle esigenze di accelerazione e semplificazione dei procedimenti relativi a opere di particolare rilevanza pubblica strettamente connesse agli interventi di cui al comma 1, i soggetti pubblici e privati coinvolti possono, al fine di assicurare una realizzazione

coordinata di tutti gli interventi, stipulare appositi atti convenzionali recanti l'individuazione di un unico soggetto attuatore.

Il **comma 4**, limitatamente agli interventi finanziati con le risorse PNRR e PNC, estende fino al 31 dicembre 2023, salvo che non sia previsto un termine più lungo, talune disposizioni del DI 76/2020, relative alle procedure sotto e sopra soglia - con esclusione dei poteri derogatori del comma 4 dell'art. 2 - alle verifiche antimafia, alle sospensioni, al CCT e alle disposizioni acceleratorie di cui all'articolo 8 (ad esempio, consegna in via d'urgenza e applicazione dei termini d'urgenza).

In tali casi, si applicano altresì le disposizioni del decreto "sbloccacantieri" (n. 32/2019), che prevedono la sospensione del divieto di appalto integrato e dell'albo ANAC dei commissari e l'applicazione anche ai settori ordinari dell'inversione procedimentale.

Valutazione

L'art. 14 estende, in chiave di velocizzazione, **numerose disposizioni procedurali derogatorie** rispetto al Codice dei Contratti, introdotte dalla decretazione d'urgenza con riferimento agli interventi finanziati con risorse del PNRR e del PNC **anche alle infrastrutture connesse** a questi ultimi, ancorché finanziate con fondi diversi.

Sebbene sia comprensibile l'intento di non rallentare la realizzazione delle opere del PNRR, in assenza di una chiara delimitazione di quali siano gli interventi "connessi", vi è il rischio che possa crearsi un effetto "imbuto", ossia un eccessivo numero di procedure di affidamento da bandire/affidare entro i termini previsti per le opere del PNRR, che potrebbe generare fenomeni di desertificazione delle gare, per incapacità del sistema imprenditoriale, ma anche bancario-assicurativo, di farvi fronte.

Pertanto, sarebbe opportuno precisare nella norma che debba trattarsi di una stretta connessione di tipo progettuale/funzionale, proprio al fine di delimitare più chiaramente il novero degli interventi che, andando in deroga, verrebbero comunque sottratti alle regole concorrenziali piene, proprie del mercato ordinario.

Quanto, poi, alle previsioni del medesimo art. 14, relative all'individuazione di un unico soggetto attuatore per gli interventi PNRR, occorre evitare che ciò possa tradursi in un rischio di eccessiva concentrazione della dimensione degli appalti, o un accorpamento artificioso degli stessi, che devono poter continuare ad essere suddivisi in grandi medie e piccole opere, per un pieno rispetto del tessuto imprenditoriale di riferimento.

Da ultimo, quanto alle diverse previsioni che prevedono la possibilità di affidamento dei lavori sulla base del PFTE, vale la pena sottolineare che tale forma di gara, ove si dovesse svolgere nella forma c.d. "complessa" - che pone a carico del concorrente la produzione in offerta del livello progettuale successivo - comporterebbe un aggravio economico eccessivo, stante anche la mole di procedimenti di gara attesi nei prossimi mesi.

Il modello da seguire, pertanto, dovrebbe essere quello dell'appalto integrato c.d. "classico" che, invero, ferme tutte le garanzie sui requisiti dei progettisti, pone a carico del solo dell'aggiudicatario la realizzazione della progettazione esecutiva. Lo schema dell'appalto integrato c.d. complesso, invece, dovrebbe essere del tutto residuale, consentendolo, al più, nei casi in cui il termine per la presentazione delle offerte sia almeno pari a 180 gg.

Si valuta positivamente, nella finalità della riduzione dei tempi, lo svolgimento contestuale del procedimento di VIA che quindi non interrompe l'esame che si svolge in conferenza di servizi. Peraltro in questo modo la determinazione conclusiva della conferenza di servizi potrà comprendere anche il provvedimento di VIA.

**Semplificazioni
procedimento
espropriativo
(ART 14,
co. 6 e 7)**

Al fine di assicurare il rispetto del cronoprogramma degli interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR o del PNC, si prevedono:

- la riduzione alla metà dei termini stabiliti dal testo unico espropri (Dpr 327/2001) per l'espropriazione delle aree e degli immobili relativi a tali interventi (*con alcune eccezioni, come ad esempio il termine quinquennale di durata del vincolo espropriativo*);
- con riferimento ai casi in cui vengono emanati decreti di occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione, alcune semplificazioni nei relativi adempimenti.

Valutazione positiva

Si tratta di una misura fondamentale per accelerare la cantierizzazione delle opere previste dal PNRR.

**Conferenza di
servizi
"accelerata"
(ART. 14, co. 8)**

Viene potenziata la disciplina della conferenza di servizi cd. "accelerata", che era stata introdotta dal DL 76/2020 (art. 13) prevedendo, in via sperimentale e transitoria, una serie di misure di semplificazione tra le quali la possibilità di indire la stessa sempre nella modalità semplificata e asincrona (senza obbligo di presenza fisica delle amministrazioni) e con termini ridotti.

Con il Decreto PNRR si rende finalmente obbligatoria questa modalità di convocazione della conferenza da parte delle amministrazioni che prima era invece una facoltà e si interviene anche a ridurre ulteriormente il termine a disposizione delle amministrazioni per esprimere i loro pareri che da 60 gg passa a 30 e a 45 per quelle preposte alla tutela di interessi sensibili quali ambiente, paesaggio, beni culturali ecc.

Valutazione parzialmente positiva.

La norma va nella direzione auspicata dall'Ance, ma continua ad avere carattere temporaneo in quanto la sua operatività è rimasta limitata al 30 giugno 2023, mentre sarebbe auspicabile che venisse prorogata fino al completamento del PNRR e quindi almeno fino al 2026.

Contributo dell’Agenzia del demanio e del Ministero della difesa all’attuazione di progetti finanziati con risorse del PNRR (ART. 15)

Al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi del PNRR in materia di alloggi per studenti universitari, la norma prevede il **coinvolgimento dell’Agenzia del Demanio al fine di individuare immobili statali inutilizzati che possano essere destinati ad alloggi o residenze universitarie** da finanziare con le risorse che il Piano europeo destina a tale finalità. L’Agenzia del Demanio, previa comunicazione al MEF, può utilizzare risorse proprie, entro il limite del 30% del quadro economico degli interventi previsti per il recupero, la ristrutturazione e la riconversione degli immobili, da affiancare ai fondi del PNRR.

Gli immobili individuati dall’Agenzia del Demanio possono essere destinati anche alla realizzazione di impianti sportivi già finanziati dal PNRR o idonei ad essere oggetto di interventi nell’ambito del Piano europeo. Anche in questo caso l’Agenzia del Demanio può utilizzare risorse proprie nel limite del 30% del quadro economico del progetto.

Per la realizzazione di residenze per studenti e impianti sportivi l’Agenzia del Demanio può apportare modifiche al proprio Piano degli investimenti e può avviare **iniziative di Partenariato Pubblico Privato** con i soggetti attuatori o con i beneficiari dei finanziamenti PNRR.

La stessa norma prevede che il Ministero della difesa individui beni del demanio militare o in uso dello stesso ministero da destinare, anche con il coinvolgimento di Difesa Servizi Spa, alla realizzazione e valorizzazione di opere di protezione ambientale, opere di edilizia residenziale pubblica da destinare al personale e impianti sportivi, utilizzando anche in parte le risorse del PNRR.

Valutazione positiva

L’Ance apprezza la possibilità di ricorrere ad operazioni di PPP per raggiungere gli ambiziosi obiettivi previsti dal PNRR sia per gli alloggi per studenti sia per impianti sportivi.

Il coinvolgimento dei capitali privati ha l’indubbio vantaggio di generare un effetto leva positivo perché consente di ottenere un volume complessivo di investimenti pubblico-privati superiore a quello che si avrebbe con il solo finanziamento pubblico.

Peraltro, il ricorso al PPP potrà beneficiare di un contesto più favorevole al coinvolgimento dei privati, soprattutto dopo la pubblicazione della delibera ANAC 432/2022 con la quale l’Autorità ha fornito alcuni importanti chiarimenti sull’inquadramento dei fondi europei, e l’ormai imminente riforma del Codice degli appalti che, nel rispetto della Legge Delega, rinnova la disciplina del partenariato pubblico privato al fine di favorire l’utilizzo attraverso una sua razionalizzazione e semplificazione.

Appare positivo anche il coinvolgimento del Ministero della difesa e di Difesa Servizi Spa, per la realizzazione di opere di protezione ambientale, alloggi per il personale militare e impianti sportivi. Occorre però chiarire meglio le modalità operative di tale disposizione.

Disposizioni in materia di accordi quadro e di convenzioni delle centrali di committenza (ART. 17)

Il **comma 1** prevede la proroga, con i medesimi aggiudicatari ed alle stesse condizioni, fino all'aggiudicazione di nuove procedure di gara e comunque non oltre il 31 dicembre 2023, degli accordi quadro, delle convenzioni e dei contratti quadro che siano in corso, anche per effetto di precedenti proroghe, con scadenza entro il 30 giugno 2023, al fine di non pregiudicare gli obiettivi del PNRR. In ogni caso, la proroga non può eccedere, anche tenuto conto delle eventuali precedenti proroghe, il 50 per cento del valore iniziale della convenzione o dell'accordo quadro.

Il **comma 2** stabilisce che, nelle more della sospensione dell'obbligo di ricorrere alle centrali di committenza per i comuni non capoluogo di provincia, gli stessi possono ricorrere, per gli affidamenti superiori ai 150 mila euro, relativi alle opere PNRR e PNC, oltretutto a province e città metropolitane, anche a stazioni appaltanti qualificate di diritto, nonché a società in house delle amministrazioni centrali titolari degli interventi.

Disposizioni di semplificazione degli interventi di edilizia scolastica a sostegno degli enti locali (ART. 24, co. 1 e 2)

L'articolo contiene misure per supportare gli enti locali nella realizzazione degli interventi di edilizia scolastica del PNRR.

In particolare, il comma 1 consente **l'utilizzo per ciascun intervento da parte degli enti locali delle economie di gara derivanti dai ribassi d'asta** relativi allo stesso intervento, laddove ancora disponibili. La relazione illustrativa del DDL di conversione specifica che si tratta degli interventi di edilizia scolastica già autorizzati e confluiti tra i cosiddetti "progetti in essere" del PNRR, di titolarità del Ministero dell'istruzione e del merito, laddove ancora disponibili.

Il comma 2 dello stesso articolo rafforza le misure acceleratorie già previste per gli interventi di edilizia scolastica, consentendo ai sindaci e ai presidenti delle Province e delle città metropolitane, di avvalersi del **supporto tecnico specialistico** di strutture dell'amministrazione pubblica, nonché di società da esse controllate, anche per servizi di committenza.

Il comma 6, al fine di accelerare la linea di investimenti interviene sull'articolo 24 del decreto – legge n. 152/2021 con l'obiettivo di semplificare la procedura specifica prevista per il concorso di progettazione previsto nell'ambito dell'Investimento 1.1 relativo alla "Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici" della Missione 2 del PNRR. In particolare, la norma, al fine di rispettare le tempistiche del PNRR, consente agli enti locali di affidare ai vincitori del concorso di progettazione, laddove in possesso dei requisiti necessari, i successivi livelli di progettazione, nonché la direzione dei lavori, con procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, qualora gli stessi enti locali non decidano, per garantire la milestone del PNRR, di ricorrere all'appalto integrato.

Valutazione positiva

Disposizioni di semplificazione degli interventi di edilizia scolastica a sostegno degli enti locali (ART. 24 co. 3 e 4)

Il **comma 3** stabilisce che, al fine di accelerare l'attuazione degli interventi di edilizia scolastica rientranti nel PNRR, i soggetti attuatori degli interventi, le stazioni appaltanti, ove diversi dai soggetti attuatori, le centrali di committenza e i contraenti generali, tra le altre cose, applicano le previsioni di cui all'art. 7-ter del D.L. n. 22/2020 (tale norma prevede che, al fine di garantire la rapida esecuzione di interventi di edilizia scolastica, fino al 31 dicembre 2026, i sindaci e i presidenti delle province e delle città metropolitane operano, in deroga al Codice dei contratti pubblici, fatto salvo il rispetto dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del D.lgs. 50/16, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, e delle disposizioni in materia di subappalto).

Inoltre, per il successivo **comma 4**, le deroghe di cui al comma 3 si applicano agli accordi quadro definiti e stipulati da Invitalia, anche per l'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione.

Valutazione negativa

Ad avviso dell'ANCE, per la celere realizzazione degli interventi infrastrutturali prioritari o delle opere da "sbloccare", è senz'altro positivo semplificare le procedure "a monte" della gara, relative alle fasi di programmazione e approvazione dei relativi progetti, analogamente a quanto avvenuto, a livello nazionale, per il Commissario per la tratta dell'Alta Velocità Napoli-Bari.

Per ciò che concerne le disposizioni di semplificazione degli interventi di edilizia scolastica, di cui all'articolo 24, nonché quelle volte a fronteggiare il rischio idrogeologico, di cui all'art. 29, non appare condivisibile che l'applicazione di deroghe assai ampie, riconducibili al c.d. modello "Genova".

Quest'ultimo, infatti, utile per risolvere l'emergenza eccezionale quale "unicum" della ricostruzione del Ponte Morandi, non può diventare il parametro ordinario per ovviare a deficit di programmazione da parte della pubblica amministrazione. La fase di affidamento e di realizzazione delle opere, pertanto, deve avvenire nel pieno rispetto delle procedure previste dal Codice dei contratti e dalla legislazione ad esso connessa.

La fase di affidamento e di realizzazione delle opere, invece, deve avvenire nel pieno rispetto delle procedure previste dal Codice dei contratti e dalla legislazione ad esso connessa, in omaggio al principio di concorrenza ed a garanzia di una corretta esecuzione.

Non può quindi, assolutamente condividersi la previsione di andare in deroga alla materia degli appalti, che di fatto, comporta una deregulation per le gare analoga a quella del modello "Genova".

Disposizioni per la realizzazione degli interventi volti a fronteggiare il rischio di alluvione e idrogeologico (ART. 29)

Al **comma 1** della disposizione in commento si prevede, per gli interventi finanziati con le risorse del PNRR volti a fronteggiare il rischio di alluvione e il rischio idrogeologico, **l'applicazione dell'ordinanza del Capo Dipartimento di Protezione Civile n. 558 del 2018**, e dei numerosi poteri derogatori al Codice Appalti ivi previsti, fatta salva la possibilità di applicare le disposizioni vigenti che prevedano di ridurre ulteriormente i tempi di realizzazione.

Valutazione negativa

La norma prevede il ricorso al modello commissariale- ed i forti poteri di deroga alla normativa vigente per esso previsti dall'ordinanza n. 558/2018 (tra cui la deroga a diverse previsioni del Codice n. 50/2016, ad esempio in materia di procedure di gara, criteri di aggiudicazione, subappalto, varianti), in assenza dei presupposti emergenziali e di urgenza che da soli giustificerebbero il ricorso al suddetto modello.

Ciò avverrebbe, peraltro, al fine di fronteggiare le conseguenze di un'assente o inadeguata programmazione degli interventi che, laddove tempestivamente attuata, consente di intervenire secondo le regole della concorrenza per porre in essere tutte le attività necessarie a prevenire fenomeni disastrosi sul territorio. Ciò a beneficio dell'intera collettività.

Modifiche all'articolo 1 commi 139 e ss. della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (ART. 30)

L'articolo contiene modifiche all'articolo 1 commi 139 e ss. della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019), relativo al programma pluriennale per la realizzazione di interventi comunali di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, ricompreso tra gli investimenti del PNRR della Missione 2.

Al fine di garantire i target previsti dal Piano europeo la norma prevede che le risorse assegnate per le annualità 2024 e 2025 siano destinate allo scorrimento in graduatoria delle opere ritenute ammissibili per l'anno 2023. I comuni dovranno completare le opere entro il 31 marzo 2026 nel rispetto di tutte le condizionalità e obblighi previsti per il PNRR. Il monitoraggio avverrà attraverso la piattaforma Regis.

Valutazione positiva

Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 e disposizioni per l'attuazione di «Caput Mundi-Next Generation EU per grandi eventi turistici (ART. 31)

Al **comma 2** viene stabilito che, in ragione della necessità e urgenza di consentire la prima concreta fruizione del compendio denominato "Città dello Sport" per ospitare il Giubileo, l'Agenzia del demanio, d'intesa con il Commissario straordinario e previa comunicazione al Ministro dell'Economia e delle Finanze, applichi la procedura negoziata con invito a 5 operatori - di cui all'articolo 48, comma 3, del DL 77/2021 - per l'affidamento, sulla base del PFTE, della progettazione ed esecuzione dei lavori necessari alla realizzazione di interventi elencati dalla norma (arresto del degrado, messa in sicurezza di aree e di ogni altra attività necessaria per ottenere il collaudo statico dell'opera realizzata, completamento del palasport, superamento delle barriere architettoniche e installazione di servizi igienici per ospitare i fedeli e gli utenti in generale, regimentazione delle acque meteoriche e realizzazione di un'area verde per l'accoglienza dei fedeli per grandi eventi).

Ai sensi del **comma 3**, per la realizzazione degli interventi di cui al precedente comma 2 nonché di eventuali ulteriori interventi di completamento del sito, la citata Agenzia può altresì avvalersi delle procedure semplificate e acceleratorie previste dall'articolo 16-bis, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, del D.L. n. 146/2021, che, tra l'altro, consentono di procedere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei relativi lavori anche sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica. **L'affidamento avviene mediante acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta**

ovvero, in alternativa, mediante offerte aventi ad oggetto i successivi livelli di progettazione, la realizzazione delle opere e il prezzo. In entrambi i casi, l'offerta relativa al prezzo indica distintamente il corrispettivo richiesto per i livelli di progettazione affidati e per l'esecuzione dei lavori.

Al **comma 6, lett. d)** si prevede, mediante modifica alla l. n. 234 del 2021, che ai fini dell'affidamento dei lavori del Giubileo, **la selezione degli operatori avvenga mediante le modalità di cui all'articolo 32 (procedura negoziata senza bando), della direttiva 26 febbraio 2014 n. 2014/24/UE**. Il soggetto attuatore ovvero la centrale di committenza, cui abbia eventualmente fatto ricorso, individua gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economica e finanziaria e tecniche e professionali desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e selezionano almeno cinque operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei. Inoltre, si prevede che, sempre al fine di assicurare la celere realizzazione dei sopra menzionati interventi, si applichino, in quanto compatibili, le procedure e le deroghe previste per la realizzazione degli interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza di cui al Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 2021/241/UE.

Valutazione parzialmente negativa

Quanto agli interventi relativi al Giubileo 2025, di cui all'articolo 31, occorre porre l'accento sul fatto che il ricorso alla procedura negoziata, che la norma prevede, dovrebbe essere sempre preceduto da un avviso di indizione, pubblicato sul sito istituzionale della stazione appaltante, e seguito da un avviso sui risultati della procedura di affidamento, in ossequio al principio di trasparenza ed a garanzia della concorrenza.

Il numero minimo di soggetti da invitare alle procedure negoziate dovrebbe essere innalzato, nel soprasoglia, ad almeno 10 operatori; tale numero, nel sottosoglia, per gli appalti aggiudicati con esclusione automatica delle offerte anomale, non può essere inferiore a 20 operatori; le celerità delle gare peraltro non verrebbe compromessa, stante il meccanismo dell'inversione procedimentale.

Quanto poi alle diverse previsioni che prevedono la possibilità di affidamento dei lavori sulla base del PFTE, vale quanto detto sub. articolo 14; **pertanto, come ivi chiarito, si ribadisce che il modello da seguire, dovrebbe essere quello dell'appalto integrato c.d. "classico"** che, invero, ferme tutte le garanzie sui requisiti dei progettisti, pone a carico del solo aggiudicatario la realizzazione della progettazione esecutiva. Lo schema dell'appalto integrato c.d. complesso, invece, dovrebbe essere del tutto residuale, consentendolo, al più, nei casi in cui il termine per la presentazione delle offerte sia almeno pari a 180 gg.

Semplificazioni delle procedure per la realizzazione degli interventi ferroviari oggetto

Ai sensi del **comma 1**, che interviene sull'all'articolo 4 del decreto-legge n. 32 del 2019, per gli interventi sulle infrastrutture ferroviarie, l'approvazione dei progetti da parte dei Commissari straordinari può avere ad oggetto anche il PFTE, a condizione che detto progetto sia redatto secondo le modalità e le indicazioni di cui all'articolo 48, comma 7, del DL n. 77/2021. In tal caso la stazione appaltante pone a base di gara direttamente il PFTE approvato dal Commissario

di straordinario, d'intesa con i Presidenti delle regioni territorialmente commissariamento competenti.
(ART. 32)

Valutazione parzialmente negativa

Con riferimento all'appalto su PFTE, ci si richiama a quanto detto sub. articolo 14; **pertanto, come ivi chiarito, si ribadisce che il modello da seguire, dovrebbe essere quello dell'appalto integrato c.d. "classico" che, invero, ferme tutte le garanzie sui requisiti dei progettisti, pone a carico del solo aggiudicatario la realizzazione della progettazione esecutiva. Lo schema dell'appalto integrato c.d. complesso, invece, dovrebbe essere possibile in casi del tutto residuale, consentendolo, al più, nei casi in cui il termine per la presentazione delle offerte sia almeno pari a 180 gg.**

Semplificazioni procedurali per le opere di competenza del Ministero delle Infrastrutture (ART. 33)

Viene estesa all'approvazione dei progetti degli interventi di competenza del Ministero delle Infrastrutture finanziati con risorse del PNRR, del PNC e con i fondi strutturali europei, la particolare procedura a carattere semplificato di cui agli artt. 44 e ss. del DL 77/2021, inizialmente prevista solo per una serie di opere considerate "prioritarie" nell'ambito dell'attuazione del PNRR e indicate nell'Allegato IV del DL 77/2021.

Valutazione positiva

Disposizioni in materia di crisi d'impresa (ART. 38)

L'art.38 del D.L. 13/2023 interviene su alcune disposizioni contenute nel *Codice della crisi d'impresa* (D.Lgs. 14/2019), in vigore dal 15 luglio scorso, con particolare riferimento al nuovo istituto della "composizione negoziata della crisi" che, come noto è una procedura a carattere volontario ed extragiudiziale per risolvere situazioni reversibili d'insolvenza.

In particolare, vengono previste:

1. **l'aumento da 72 a 120 delle rate relative alle dilazioni di pagamento concesse dall'Agenzia delle Entrate** come misura premiale collegata al buon esito della "composizione negoziata della crisi", in presenza di comprovata e grave situazione di difficoltà dell'impresa.

Infatti, la maggiore rateizzazione viene concessa se la "composizione negoziata" si conclude nelle forme del "contratto" o dell' "accordo" con i creditori;

2. **la variazione in diminuzione con conseguente detraibilità dell'IVA** per il soggetto cedente beni/servizi che ha emesso fattura e non ha ricevuto, in tutto o in parte, il pagamento dai propri clienti che accedono alla "composizione negoziata della crisi".

In particolare, la detraibilità dell'IVA può essere effettuata a partire dalla data di pubblicazione nel registro delle imprese dei "contratti" e degli "accordi", ovvero dell'omologazione di un accordo di ristrutturazione conclusi a valle della "composizione negoziata della crisi d'impresa";

3. la possibilità, per l'impresa, di **attestare l'avvenuta richiesta delle certificazioni dei debiti fiscali**, contributivi e per premi assicurativi agli Enti preposti, **mediante un'autocertificazione** contenente la **dichiarazione che questa richiesta è stata effettuata almeno 10 giorni prima dell'istanza** di "composizione negoziata della crisi".

La disposizione si applica per le **istanze** alla procedura **presentate dal 25 febbraio 2023** (data di entrata in vigore del D.L. 13/2023) e fino al **31 dicembre 2023**.

Viene, inoltre, prorogata di 18 mesi l'entrata in vigore della disposizione in materia di assegnazione del domicilio digitale a seguito della pubblicazione della sentenza di liquidazione giudiziale. La proroga decorre dal 25 febbraio 2023.

Valutazione parzialmente positiva

Le disposizioni introdotte dal D.L. 13/2023 intervengono sull'ambito applicativo del nuovo istituto della "composizione negoziata della crisi d'impresa" gestita da un esperto indipendente che, fin dalla sua introduzione nel novembre 2021 stenta a ancora a decollare.

Due sono le ragioni di fondo dell'attuale insuccesso di questo strumento, che costituisce la vera novità del Codice della crisi d'impresa.

La prima è la scarsa conoscenza del meccanismo da parte delle imprese, ancora ancorate ai tradizionali istituti regolati dalla legge fallimentare per la gestione dell'insolvenza. Infatti, la mancanza di un'adeguata cultura di prevenzione della crisi è testimoniata da un'indagine di Unioncamere, nella quale è stato rilevato che, al 10 febbraio 2023, sono state attivate solo 595 procedure di composizione negoziata (con una crescita del 25,26% da novembre 2022), con prevalenza al Centro-Nord. Di queste, solo 201 sono giunte a conclusione, e solo 11 con esito positivo.

Come secondo aspetto, il meccanismo appare inefficace anche a causa del non adeguato trattamento dei debiti fiscali, ancorché in questo ambito sia stato introdotto un sistema premiale (riduzione di sanzioni e interessi sui debiti tributari) applicabile alle imprese che accedono alla procedura.

Quella verso il Fisco è, infatti, la parte più rilevante dei debiti delle imprese che affrontano una situazione d'insolvenza, tenuto conto della necessità di garantire in primis i pagamenti relativi a retribuzioni e fornitori, al fine di mantenere la continuità aziendale anche nelle fasi più difficili nella gestione dell'attività.

In tal senso, si condividono le modifiche all'ambito applicativo della "composizione negoziata della crisi d'impresa", che vanno proprio nella direzione di correggere, sul piano dei debiti tributari, alcune inefficienze di questo strumento.

Positivi sono, quindi, sia l'aumento della rateizzazione fiscale fino a 10 anni, condizionata alla comprovata e grave situazione di difficoltà dell'impresa, sia la possibilità di autocertificare l'avvenuta richiesta delle certificazioni dei debiti fiscali, contributivi e per premi assicurativi, nonché la detraibilità dell'IVA per i cedenti/fornitori.

Proposte di modifica e/o integrazione

Tuttavia, occorre fare un passo in più, **ammettendo l'operatività della transazione fiscale in tutte le ipotesi di accordo con i creditori a valle della "composizione negoziata della crisi d'impresa"**. Questo correttivo appare necessario ai fini del completamento del sistema di prevenzione della crisi, perché in sua assenza si rischia di vanificare l'intera efficacia dello strumento.

Ad oggi, infatti, la transazione fiscale viene totalmente esclusa se la soluzione alla crisi d'impresa è perseguibile mediante le forme più semplificate di intesa con i creditori, ovvero il "contratto" o l'"accordo" tra le parti, mentre è ammessa solo ove l'imprenditore intenda accedere ad un accordo di ristrutturazione dei debiti.

L'esclusione dalla transazione fiscale per tali ipotesi non appare ragionevole, tenuto anche conto della conferma, nel medesimo Codice della crisi, delle segnalazioni d'allerta dei creditori pubblici qualificati, fra i quali sono ricompresi l'Agenzia delle Entrate e l'INPS che, nella comunicazione circa l'esistenza di debiti per IVA o contributi oltre specifiche soglie, invitano l'impresa ad accedere proprio alla "composizione negoziata della crisi".

Al riguardo, si ritiene che, specie con l'Amministrazione finanziaria, occorra prevedere forme agevolate di interlocuzione, attraverso la mediazione dell'esperto nell'ambito di questa procedura, che si aggiungono alle ordinarie modalità di verifica e di pagamento dei debiti, già stabilite nell'ambito della normativa fiscale.

A maggior ragione, la "transazione fiscale" dovrebbe essere sempre consentita, come risposta alle segnalazioni d'allerta dell'Agenzia delle Entrate, nel caso in cui effettivamente l'imprenditore richieda l'accesso alla composizione negoziata per gestire la sua crisi aziendale.

Occorrono, poi, degli **aggiustamenti di carattere più generale rispetto alla specifica disciplina dell'insolvenza, al fine di facilitare quella cultura di prevenzione della crisi** cui si accennava poc'anzi.

In particolare, **per facilitare l'autocontrollo contabile e finanziario da parte delle imprese, sempre in funzione anticrisi, occorre consentire il libero accesso allo specifico programma informatico** reperibile sulla piattaforma telematica gestita dal sistema Unioncamere.

Nell'attuale disciplina, infatti, l'utilizzo di questo sistema on-line è limitato alle sole imprese che abbiano già presentato l'istanza per la "composizione negoziata".

Invece, prevedere normativamente l'utilizzabilità, per tutte le imprese, di questo programma informatico, a prescindere dall'accesso alla "composizione negoziata", permetterebbe di monitorare con continuità e senza costi aggiuntivi la loro situazione patrimoniale / economica / finanziaria, verificando al contempo la sostenibilità nel breve-medio periodo dei debiti, in un'ottica di prevenzione dell'insolvenza.

Da ultimo, si rileva che D.Lgs. 14/2019 ha previsto, altresì, l'istituzione di un Osservatorio permanente per il monitoraggio sull'efficienza degli strumenti di regolazione della crisi d'impresa. Alla disposizione è stata data attuazione con decreto del Ministro della Giustizia.

L'Osservatorio può acquisire dati, contributi, relazioni e materiali di esperti e raccogliere proposte ed indicazioni da soggetti esterni, anche mediante specifiche audizioni.

Tra i componenti dell'Osservatorio, vengono incluse anche le associazioni confederali dell'industria, dell'artigianato e dell'agricoltura.

Accanto a tali soggetti, appare necessario consentire la partecipazione diretta ai lavori dell'Osservatorio anche alle associazioni di categoria dei diversi settori produttivi, maggiormente rappresentative sul territorio.

Ciò al fine di coinvolgere l'intero tessuto imprenditoriale dei diversi comparti economici nell'approfondimento e risoluzione delle criticità segnalate dalle imprese.

Infatti, solo tenendo conto delle singole specificità di tutte le attività economiche l'efficacia dei nuovi strumenti di regolazione dell'insolvenza potrà essere testata in modo soddisfacente.

Per tale ragione, appare essenziale promuovere la partecipazione istituzionale a tale nuovo organismo delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative.

**Semplificazioni
in materia di
beni culturali
(ART. 46)**

Sono previste alcune semplificazioni procedurali per gli interventi da eseguirsi su immobili pubblici e con destinazione d'uso pubblico, soggetti a vincolo culturale (D.lgs. 42/2004 cd. "Codice dei beni culturali e del paesaggio") e finanziati con le risorse previste dal PNRR e del PNC.

Si prevede in particolare che le opere di manutenzione ordinaria che non comportino modifiche delle caratteristiche architettoniche, morfotipologiche, dei materiali o delle finiture esistenti, sono consentite non più previa autorizzazione della Soprintendenza, ma con la presentazione di una semplice segnalazione.

Si ricorda che, in base agli artt. 10 e 12 del D.lgs. 42/2004, tutti gli immobili pubblici (ad es. dello Stato, delle Regioni, dei Comuni e di ogni altro ente pubblico) sono soggetti in via cautelativa a tutela (e quindi ad autorizzazione della Soprintendenza nel caso debbano essere effettuati lavori edili) al ricorrere delle seguenti condizioni:

- siano opera di autore non più vivente;
- la loro esecuzione risalga ad oltre settanta anni.

Questa presunzione di "culturalità" operata dall'art. 12 del D.lgs. 42/2004 può venire meno a seguito di apposita verifica da parte degli organi del Ministero della cultura (ossia la Commissione regionale per il patrimonio culturale competente a livello territoriale, previa istruttoria della Soprintendenza come previsto dal Dpcm 169/2019 di organizzazione del Ministero) da attivarsi su richiesta dell'amministrazione titolare dell'immobile o d'ufficio dallo stesso Ministero.

Peraltro il Decreto Legge 13/2023 è intervenuto anche a semplificare il procedimento di verifica dell'interesse culturale degli immobili pubblici, da un lato riducendone la durata da 120 a 90 gg. e, dall'altro, introducendo, in caso di inerzia della Soprintendenza, un potere sostitutivo in capo al Direttore generale competente per materia del Ministero della cultura, che provvede entro i successivi 30 giorni.

Valutazione parzialmente positiva.

La norma va finalmente nella direzione di semplificare le procedure amministrative cui sono soggetti gli interventi sui beni culturali. Tuttavia sarebbe stato auspicabile un maggiore "coraggio" del legislatore verso la semplificazione delle procedure anche per gli immobili vincolati privati.

**Procedura
semplificata
per impianti
fotovoltaici
a terra
(ART. 47,
co.1, lett. b)**

Con l'introduzione di tale disposizione nel corpo normativo del D. Lgs. 199/2021, prosegue l'iniziativa legislativa volta a semplificare l'installazione degli impianti fotovoltaici. Nello specifico la norma liberalizza l'attività di installazione degli impianti fotovoltaici da collocare (seppur non sia definita la categoria di potenza) a terra con qualunque modalità nelle aree a destinazione industriale, artigianale, e commerciale nonché nelle discariche o nella cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento. Solo se l'area dove realizzare l'intervento è sottoposta a vincolo paesaggistico occorre presentare una comunicazione alla soprintendenza che può adottare un

provvedimento diniego in caso di incompatibilità del progetto rispetto alla sua ubicazione.

La norma si colloca nel Titolo III Capo I del D. Lgs. 199/2021 che, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 18 del medesimo decreto, è finalizzato ad apportare semplificazioni ai regimi amministrativi di cui al D. Lgs. 28/2011 per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Tuttavia si coglie un mancato coordinamento tra fonti normative in quanto non essendoci abrogazione espressa di precedenti disposizioni per l'operatore ma anche per le amministrazioni chiamate a interpretare le norme risulta sempre più complicato individuare la procedura corretta. Di fatto si finisce con il procedere caso per caso cercando nel groviglio di norme di individuare la procedura adatta. L'obiettivo di semplificazione rischia così di generare una maggiore complicazione.

Valutazione

Si tratta di una misura che, seppur positiva, si colloca in un apparato normativo, quello che riguarda appunto le procedure amministrative per gli impianti da fonti rinnovabili, piuttosto articolato e complesso, all'interno del quale non risulta nella pratica agevole per gli operatori individuare la disciplina corretta applicabile al caso specifico. Tutte le recenti disposizioni di semplificazione sono, infatti, andate a sovrapporsi ad una disciplina previgente che, non essendo stata abrogata, crea ulteriori contrasti interpretativi anche da parte delle stesse pubbliche amministrazioni.

È quindi auspicabile che venga presto attuata la delega legislativa al riordino dell'intera materia contenuta nell'art. 26, comma 4 della Legge 118/2022 (cd. "Legge sulla concorrenza") con la predisposizione di un Testo Unico che raccolga e coordini le diverse normative presenti in materia.

Procedure paesaggistiche semplificate per impianti fotovoltaici (ART. 47, co. 6)

La norma, integrando l'art. 7-bis, comma 5 del D.lgs. 28/2011, introduce importanti semplificazioni nel rilascio dell'autorizzazione paesaggistica nei casi in cui la stessa è ancora necessaria per l'installazione di impianti solari fotovoltaici e termici su edifici.

Infatti l'art. 7-bis, comma, come sostituito dal DL 17/2022, ha liberalizzato questi interventi, qualificandoli opere di manutenzione ordinaria, ad esclusione dei casi in cui l'installazione avviene su immobili vincolati o ricompresi in aree vincolate ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. b) e c) del D.lgs. 42/2004 che necessitano comunque di autorizzazione paesaggistica (*fatte salve le installazioni su immobili ubicati nelle aree vincolate che sono comunque libere se i pannelli sono integrati nelle coperture e non sono visibili dagli spazi pubblici esterni e dai punti di vista panoramici, purché le coperture non siano realizzate con materiali della tradizione locale*).

Con il Decreto Legge 13/2023 si interviene nuovamente sul tema per:

- ridurre da 60 a 45 gg il termine di conclusione del procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica;
- rafforzare la chiusura disponendo che, in caso di inerzia della soprintendenza, l'autorizzazione si intende rilasciata;
- accelerare l'istruttoria, disponendo che il termine può essere sospeso una sola volta e per un massimo di 30 gg, qualora la Soprintendenza, entro 15 gg. dalla ricezione della domanda, rappresenti in modo puntuale e motivato la necessità di approfondimenti o di apportare modifiche al progetto.

Valutazione parzialmente positiva.

Nonostante queste semplificazioni, permangono ancora difficoltà applicative dell'art. 7-bis, comma 5 del D.lgs. 28/2011 a causa del rapporto con le disposizioni di altre normative di settore e con le prescrizioni dei piani urbanistici comunali o dei regolamenti edilizi in materia di fonti rinnovabili, che sovente dettano, soprattutto in relazione ai centri storici, divieti e/o limiti all'installazione dei pannelli solari sia con riferimento al posizionamento, sia alle dimensioni.

Per garantire gli obiettivi dell'ordinamento statale di diffusione delle energie rinnovabili, sarebbe opportuno che venisse chiarita espressamente la prevalenza dell'art. 7-bis, comma 5 del D.lgs. 28/2011, rispetto sia ad altre disposizioni normative sia alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, edilizi ed ambientali eventualmente contrastanti e di minor favore.

Terre e rocce da scavo (ART. 48) La norma affida al Ministero dell'Ambiente l'adozione di un regolamento volto a razionalizzare e semplificare la disciplina delle terre e rocce da scavo, anche ai fini dell'attuazione del PNRR. In particolare, il provvedimento dovrà definire le condizioni per la gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti, i casi nei quali è possibile riutilizzare liberamente i materiali da scavo nel luogo di produzione, i requisiti per il deposito temporaneo, nonché definire apposite procedure per le terre e rocce prodotte nei siti oggetti di bonifica. Viene inoltre previsto che a seguito dell'entrata in vigore del nuovo regolamento si dovrà considerare abrogato il DPR 120/2017.

Valutazione

Si tratta di una misura positiva in quanto la delega è finalizzata a snellire e razionalizzare la disciplina delle terre e rocce da scavo, favorendo quindi il riutilizzo di questi materiali. Negli anni, infatti, sono emerse numerose criticità legate all'applicazione del DPR 120/2017, come più volte evidenziato dall'Ance, a causa di procedimenti troppo complessi e farraginosi. Il nuovo regolamento dovrà quindi rappresentare l'occasione per superare tali problematiche, come ad esempio il riutilizzo di modesti quantitativi di terre e rocce nel luogo di produzione, la gestione delle cd. situazioni di emergenza, nonché la razionalizzazione di alcuni adempimenti procedurali. Al contempo, però, è essenziale che venga mantenuta una differenziazione nelle discipline e nelle procedure, in funzione della dimensione e dell'impatto dei cantieri che producono le terre e rocce, assicurando a quelli cd. minori iter e regimi semplificati, come già previsto nel DPR 120 del 2017 e prima ancora dall'art. 41 bis del DL 69/2013.

Disposizione per il potenziamento delle politiche di coesione e per l'integrazione con il PNRR (ART. 50)

La norma interviene sulla *governance* della politica di coesione, prevedendo la **soppressione dell'Agazia per la coesione territoriale e il trasferimento delle relative funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione** della Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'articolo, oltre a regolamentare il passaggio delle competenze, provvede a riorganizzare anche il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP) a supporto dell'attività del Dipartimento per le politiche di coesione che viene ridenominato "**Nucleo per le politiche di coesione**" (NUPC) e al quale sono trasferite le funzioni e le attività attribuite dalle vigenti disposizioni al Nucleo di verifica e controllo (NUVEC), ad eccezione delle funzioni di Autorità di audit dei programmi 2021-2027 cofinanziati nell'ambito della politica di coesione europea, che sono svolte dal Ministero dell'economia e delle finanze, Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE), ai sensi dell'articolo 53 del presente decreto ovvero dalle Autorità di audit individuate dalle amministrazioni centrali titolari di ciascun programma, a condizione che l'Autorità di audit sia in una posizione di indipendenza funzionale e organizzativa rispetto all'Autorità di gestione.

La riorganizzazione è finalizzata a rafforzare l'attività di programmazione, di coordinamento e di supporto all'attuazione, al monitoraggio, alla valutazione e al sostegno delle politiche di coesione, con riferimento alle pertinenti risorse nazionali e comunitarie, nonché a favorire l'integrazione tra le politiche di coesione e il PNRR.

Valutazione positiva

Con il trasferimento dell'Agazia per la coesione territoriale al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri il Governo ha voluto accentrare maggiormente la gestione dei fondi strutturali, ottenendo al tempo stesso alcuni risparmi di spesa, in virtù dell'accorpamento di due Nuclei (NUVAP e NUVEC), attualmente esistenti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agazia per la coesione territoriale.

Autorità di audit dei fondi strutturali e di investimento europei (ART. 51)

In attuazione dell'Accordo di partenariato tra l'Unione europea e l'Italia per il periodo di programmazione 2021-2027, la norma prevede che le funzioni di Autorità di audit dei Programmi nazionali, cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei per il periodo 2021-2027 o da altri fondi europei a titolarità delle Amministrazioni centrali dello Stato, siano svolte dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – IGRUE, ovvero dalle Autorità di audit individuate dalle amministrazioni centrali titolari di ciascun programma, a condizione che sia garantita l'indipendenza dell'Autorità di audit rispetto all'Autorità di gestione.

Valutazione positiva

Disposizioni in materia di interventi infrastrutturali a valere sulle risorse FSC (ART. 53)

La norma, al fine di assicurare il completamento degli interventi infrastrutturali, con un maggiore livello di avanzamento, defianziati in attuazione dell'articolo 44, comma 7 quater, del DL 34/2019 perché non aggiudicati entro il termine del 31 dicembre 2022, prevede che il Dipartimento per le politiche di coesione, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, individui gli interventi per i quali alla data del 31 dicembre 2022, risultino pubblicati i bandi di gara o inviate le lettere di invito per l'affidamento dei lavori.

Con Delibera Cipess vengono assegnate le risorse necessarie al completamento degli interventi individuati a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione, relativo alla programmazione 2021-2027.

Valutazione positiva

La norma risponde ad un'esigenza più volte espressa dall'Ance, ovvero quella di consentire una deroga per gli interventi con un maggiore livello di avanzamento che non sono riusciti a rispettare la scadenza del 31 dicembre 2022, prevista dall'articolo 44, comma 7 quater del DL 34/2019, entro la quale occorre assumere obbligazioni giuridicamente vincolanti per evitare il defianziamento di interventi finanziati con il Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020.

La norma, in questo modo, consente di evitare il defianziamento di parte delle opere finanziate con il Fondo Sviluppo e Coesione che, in conseguenza delle gravi tensioni sul mercato delle opere pubbliche determinate, negli ultimi due anni, dai rincari delle materie prime e dell'energia, hanno accumulato ritardi rispetto alle previsioni.

In merito ai possibili defianziamenti, appare opportuno richiamare l'audizione del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, del 19 maggio 2022, presso le Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato, nel corso della quale sono state quantificate in circa 12,8 miliardi le risorse ad oggi programmate ma non ancora spese, che risultano soggette ad un rischio elevato di possibile revoca per mancata assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti.

ULTERIORI PROPOSTE

PROPOSTA DI CORRETTIVI ART. 26 del DI Aiuti

È necessario risolvere taluni problemi che, nel 2022, hanno determinato forti rallentamenti nella liquidazione dei pagamenti alle imprese derivanti dal DI Aiuti, vanificandone, di fatto, gli intenti o, comunque, compromettendoli fortemente.

In primis, è necessario chiarire che l'adozione degli stati di avanzamento dei lavori e dei certificati di pagamento, compreso quello straordinario relativo ai lavori già eseguiti e contabilizzati alla data di entrata in vigore della norma, devono essere adottati a prescindere dalla presenza della relativa copertura finanziaria, sia che si tratti di risorse interne, sia che si tratti di risorse trasferite dagli appositi Fondi previsti dalla norma.

Va poi chiarito che pagamenti devono essere effettuati, **fino ad integrale soddisfazione**, nel momento in cui le risorse saranno effettivamente disponibili.

Inoltre, al fine di accelerare i tempi di pagamento, si propone di consentire la possibilità di utilizzare, a titolo di acconto, le somme relative agli impegni contrattuali già assunti, nelle more dell'accesso ai Fondi.

Quanto poi gli **affidamenti a general contractor**, la legge di bilancio ha prorogato fino al 31 dicembre 2023 la disciplina del comma 12 che, rispetto ai lavori eseguiti nel 2022, consentiva di applicare sugli importi delle lavorazioni un incremento del 20%. Tuttavia, va evidenziato che gli affidamenti a contraente generale, soprattutto nel settore dell'alta velocità, presentano caratteristiche particolari e non sono affidati sulla base di prezzari generali ma di prezzi ad hoc nell'ambito della negoziazione di un unico prezzo forfettario. Rispetto all'incremento medio registrato per tali categorie di lavori la percentuale del 20% è insufficiente a coprire gli extra costi subiti. Per tale ragione, si ritiene opportuno, con riferimento a lavori eseguiti nel 2023, elevare tale percentuale di incremento al 35 %.

Inoltre, si ritiene opportuno replicare nel comma 1 della norma, riguardante i lavori eseguiti nel 2022, la modifica introdotta dalla legge di bilancio a proposito dei lavori eseguiti nel 2023, precisando che, ai fini dell'applicazione della disciplina, **i lavori dovranno risultare eseguiti "o" contabilizzati, trasformando la contabilizzazione in una condizione alternativa e non aggiuntiva all'esecuzione**. In questo modo la disciplina avrà una sua coerenza generale per tutti i lavori ai quali troverà applicazione, a prescindere dall'anno in cui sono stati eseguiti.

Occorre poi coordinare l'obbligo delle committenti di pagare i lavori eseguiti nel 2023 sulla base di prezzari annualmente aggiornati, con l'obbligo delle Regioni – recentemente introdotto dalla legge di bilancio 197/2022 – di procedere a tale aggiornamento annuale entro il 31 marzo 2023.

Quanto all'accesso ai fondi centrali, appare fortemente problematica la circostanza che le committenti prive di risorse interne possano accedere al Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche, per coprire i maggiori costi relativi ai lavori eseguiti nel 2023, **solo se le stesse non abbiano avuto accesso ai Fondi nel 2022**.

In primo luogo, tale disposizione è legata, genericamente, all'operato della singola committente che abbia presentato richiesta di accesso ai Fondi nel 2022, e non allo specifico intervento che abbia - eventualmente - già usufruito delle risorse dei Fondi. Pertanto, le stazioni appaltanti stanno considerando impossibile presentare richiesta di accesso al Fondo per il 2023, ove abbiano presentato una qualunque richiesta di accesso ai Fondi nel 2022.

Si tratta, evidentemente, di una limitazione eccessiva ed incomprensibile, che rischia di depotenziare e vanificare l'efficacia della disciplina introdotta.

Ferma la proposta di eliminare tale "paletto", si dovrebbe prevedere, in subordine, una norma d'interpretazione autentica, ispirata a criteri di logica e ragionevolezza, che chiarisca che la richiesta di accesso al Fondo nel 2023 potrà essere presentata dalla committente solo se non riguardi quelle medesime lavorazioni eseguite e contabilizzate nel 2022, per le quali si sia già usufruito delle risorse dei Fondi ministeriali e non già quelle eseguite o contabilizzate nel 2023.

NORMA SBLOCCA CREDITI CARO MATERIALI

Al fine di mitigare gli effetti economici derivanti dagli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione, nonché dei carburanti e dei prodotti energetici in relazione agli appalti pubblici di lavori, ivi compresi quelli affidati a contraente generale, occorrerebbe prevedere che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in relazione alle domande di accesso ai fondi di cui all'articolo 26, comma 4, lettere a) e b) del decreto "Aiuti", riconosca, nel limite complessivo del 90 per cento delle risorse di ciascuno dei Fondi e nelle more dello svolgimento dell'attività istruttoria relativa alle istanze di compensazione presentate, un'anticipazione pari al 90 per cento dell'importo richiesto in favore dei soggetti di cui al comma 4 del medesimo articolo 26.

IL PROBLEMA DELLE GARANZIE NEGLI APPALTI PUBBLICI

Si sta verificando una forte contrazione da parte degli istituti bancari - e talora assicurativi - nel rilasciare alle imprese le garanzie necessarie per la partecipazione e, soprattutto, per l'esecuzione (cd performance bond) degli appalti pubblici, nonché per l'erogazione dell'anticipazione contrattuale fino al 30 per cento.

Tale situazione, oltre ad essere un problema di sistema, rischia di compromettere la realizzazione delle opere del PNRR.

Pertanto, sarebbe necessario adottare una serie di correttivi, tra i quali:

- in relazione ai contratti in corso di esecuzione nei settori speciali, consentire lo **svincolo parziale e progressivo della garanzia definitiva**, in linea con quanto accade nei settori ordinari;
- **chiarire che SACE ha la facoltà di avvalersi di riassicuratori** e controgaranti del mercato privato al fine di ottimizzare la gestione del rischio in relazione sia all'attività assicurativa e di garanzia di cui ai commi 9 (anche con riferimento alla quota di impegni di pertinenza dello Stato) e 14-bis dell'articolo 6 del DL 269/2003, che alle garanzie cd. "green" concesse ai sensi dell'articolo 64 del DL 76/2020. Il sostegno finanziario alle opere necessiterebbe di un significativo ammontare di bondistica (i.e. "crediti di firma") di difficile gestione da parte del sistema bancario in termini di capacità/concentrazione dei rischi. A tal fine, il rilascio di coperture da parte di SACE, diversamente dalle coperture rilasciate da assicuratori privati, rispettando i requisiti per la migliore mitigazione del rischio richiesto dalla normativa di

vigilanza prudenziale, consentirebbe alle banche di ottenere la deponderazione regolamentare con conseguente liberazione di risorse da utilizzare per nuove linee di credito. Al contempo, l'intervento proposto permetterebbe alle compagnie di assicurazione/ri-assicurazione private, di partecipare ad un rischio (attraverso una condivisione dello stesso per il tramite di SACE) che – nella maggior parte dei casi – non potrebbero assumere stante la scarsa appetibilità del caratteristico strumento di intervento delle stesse (i.e.: “polizza”).

MODALITA' DI APPLICAZIONE DELLE MISURE DI PROMOZIONE DELLE PARI OPPORTUNITA' NEGLI APPALTI DI LAVORI PNRR/PNC

Con riferimento alle misure di promozione delle pari opportunità negli appalti PNRR/PNC (art. 47 del DL n. 77/2021), e in particolare all'inserimento nei bandi di gara, quale requisito necessario dell'offerta, dell'obbligo per l'aggiudicatario di assicurare una quota pari almeno al 30%, delle assunzioni necessarie all'esecuzione del contratto, all'occupazione femminile (oltre che un'analogha quota da destinare all'occupazione giovanile), occorre specificare – con un apposito intervento normativo – che negli appalti di **lavori** la quota da destinare all'occupazione femminile si applichi soltanto nel caso di assunzioni di personale **non rientrante nella categoria degli operai**.

Infatti, benché il medesimo art. 47 riconosca espressamente alle stazioni appaltanti la facoltà di escludere la suddetta quota in considerazione dell'oggetto dell'appalto, risulta che in numerosi bandi per la realizzazione di opere PNRR/PNC sia stata, comunque, inserita *tout court* la suddetta clausola del 30%. Sono di tutta evidenza le criticità che ne deriveranno, in tali casi, al momento della concreta esecuzione dei lavori, non soltanto per le imprese edili ma anche per le stesse stazioni appaltanti, che sono comunque tenute a garantire la celere realizzazione delle opere negli stretti tempi previsti dal PNRR.

Occorre, infatti, considerare le caratteristiche oggettive e peculiari delle prestazioni lavorative svolte in cantiere dalla **manodopera operaia**, che risulta pertanto costituita, quasi esclusivamente, da uomini. Ciò è dimostrato, tra l'altro, dai dati sul tasso di disparità uomo-donna a livello di settore: a fronte di un tasso di disparità medio rilevato per l'anno 2021 in misura pari al 9,5%, il settore delle costruzioni risulta di gran lunga quello con il tasso più elevato, pari all'82% (fonte: decreto Ministero Lavoro n. 327 del 16 novembre 2022).