



AGCI
ASSOCIAZIONE
GENERALE
COOPERATIVE
ITALIANE



CONFCOOPERATIVE
CONFEDERAZIONE COOPERATIVE ITALIANE



legacoop

Atto Senato n. 564

Conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, 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

Commissione Bilancio V

6 marzo 2023

ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE

è il coordinamento nazionale costituito dalle Associazioni più rappresentative della cooperazione italiana
(AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP)

L'associazione rappresenta il **90% della cooperazione italiana** la quale, nel suo complesso, incide per l'**8% sul PIL**

Le imprese di Alleanza associano ben **12 milioni di soci**, occupano **1.150.000 persone** e producono **150 miliardi di fatturato**

L'Alleanza ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione, Via Torino n. 146

<http://www.alleanzacooperative.it>

<https://www.agci.it>

<http://www.confcooperative.it>

<http://www.legacoop.coop>

Sommario

Premessa	1
Proposte di intervento in materia di comunità di energia rinnovabile	3
Ulteriori misure di semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC e in materia di procedimenti amministrativi	4

PREMESSA

1. Governance. La delega politica unica tra PNRR e fondi strutturali e di investimento europeo rappresenta una razionalizzazione importante nel nostro sistema amministrativo, che abbiamo valutato positivamente, visto che le programmazioni del nuovo ciclo sono ai nastri di partenza e, anche se c'è uno sfasamento temporale tra obiettivi PNRR al 2026 e quelli dei fondi SIE almeno 2029, di fatto le programmazioni per tre anni si accavallano. Perciò, l'obiettivo non può che essere massimizzare e rendere complementari la spesa dei vari fondi, gestendo in maniera razionale che progettazioni "che non trovano copertura nel PNRR" attraverso altri fondi, così da non disperdere energie e capacità amministrativa, oltre che progettualità delle imprese. Scorrere le graduatorie deve essere un mantra, assieme alla necessaria spinta sui tempi di attuazione, che ci vede spesso fanalino di coda a livello europeo e rispetto ai quali le cooperative dimostrano performance migliori e superiori alla media italiana.

2. Il DL 13 in discussione interviene pesantemente nella governance del PNRR con la sostituzione del Servizi Centrale con l'Ispettorato generale per il PNRR, ex art. 1, con una nuova cabina di Regia che internalizza di fatto, abolendolo, il Tavolo del partenariato economico e sociale e territoriale, con una nuova struttura di Missione coordinamento del PNRR., ex art. 2, e la riorganizzazione delle Unità di Missione, ex art. 1 (e anche dei Fondi SIE, con l'art. 50 e l'abolizione dell'Agenzia per la coesione territoriale). Perciò, segnaliamo l'importanza di rendere efficace e operativo il nuovo assetto organizzativo quanto prima, perché la tempistica è fondamentale per il rispetto di regole e risultati del PNRR, oltretutto in un contesto economico mutevole, contraddistinto da particolare incertezza dello scenario legato ai prezzi e ai tassi di interesse (molte iniziative del PNRR sono ovviamente in cofinanziamento bancario). Se i primi sembrano in assestamento, i secondi risultano ancora in crescita. A conferma di ciò, le disposizioni dell'art. 3 che accorciano i tempi del ricorso al potere sostitutivo delle amministrazioni non possono che vederci favorevoli.

3. Partecipazione partenariale. Abbiamo partecipato attivamente ai lavori del tavolo partenariale presieduto dal prof. Treu, abbiamo condiviso la relazione conclusiva relativa alle 20

riunioni effettuate e al corposo scambio effettuato nel corso di più di un anno di interlocuzioni. Certamente c'è stato un lavoro di condivisione con le varie autorità responsabili del PNRR, che spesso non abbiamo visto replicato a livello di singoli Ministeri o di enti regionali o locali, lavoro che è stato capace di aumentare il grado di conoscenza dell'attuazione del Piano e permettere alle parti sociali di riportare varie considerazioni in relazione all'attuazione ma, altresì, di incidere e orientare relativamente poco sull'effettiva attuazione. Confidiamo che la Cabina di Regia, così come uscirà dall'attuazione del DL 13, non diradi questo lavoro di ascolto e collaborazione ma aumenti anche l'efficacia del lavoro partenariale alla cui base, si ricorda, ci deve essere un sistema elevato di trasparenza, di open data, di continuo e costante scambio di informazioni, capace di rendere il partenariato attore effettivo delle politiche, sulla scorta delle raccomandazioni europee, dal codice di condotta del partenariato, del dialogo sociale, et al., magari creando anche linee guide generali da riverberare sui territori con i vari enti regionali o locali in merito alle attività partenariali, nonché promuovendo le necessarie verticalizzazioni settoriali attraverso gruppi di lavoro tra le varie amministrazioni centrali, come era nello spirito del vecchio 8 bis del DL 77. L'imminente discussione sui contenuti del riesame potrebbero essere un banco di prova per questo nuovo assetto partenariale.

4. Co-programmazione e co-progettazione. Nei fatti, anche davanti alle prossime sfide di attuazione, Milestone & Target previsti, ribadiamo quanto il ruolo attivo del partenariato, fino al protagonismo del processo a valle delle politiche, come nella co-programmazione e Co progettazione con le stesse, deve essere il vero obiettivo del coinvolgimento dei partner economici e sociali, passando quindi per una maggiore condivisione e corresponsabilità delle politiche, oltre che puntando su un rapporto di sussidiarietà che può semplificare e accelerare i processi di spesa, come spesso accade anche per i fondi strutturali.

5. Attuazione rispetto al I Semestre 2023. Nei prossimi mesi alcune linee di intervento d'investimento di estremo interesse per le cooperative entreranno nel vivo dell'attuazione: i finanziamenti dell'Agrivoltaico (bene le norme di semplificazione previste nell'art.49, occorre sempre non ridurre la superficie destinata alla produzione agricola); asili e scuole infanzia, mense e palestre, rispetto ai quali occorre partire subito con i bandi (e bene la possibilità prevista nell'art. 24 per riutilizzare i ribassi d'asta per gli extracosti); l' avviso per le imprese del piano borghi; le aggiudicazioni degli appalti per case di comunità, ospedali di comunità; le comunità energetiche sotto i 5 mila abitanti (bene anche in questo campo le norme di semplificazione e assegnazione dei beni da parte di enti locali, art 47, o demanio, art 16).

6. A tal proposito, si suggeriscono alcune considerazioni e interventi normativi su alcuni punti.

* * *

PROPOSTE DI INTERVENTO IN MATERIA DI COMUNITÀ DI ENERGIA RINNOVABILE

Il Capo X, del nuovo decreto introduce *Misure di semplificazione per sostenere la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili* intervenendo, tra l'altro, sulla disciplina delle comunità di energia rinnovabile.

Al riguardo, occorre anzitutto semplificare le procedure di autorizzazione dell'ente pubblico alla partecipazione in comunità di energia rinnovabile in forma societaria, di applicazione estremamente difficoltosa. Gli incumbenti attualmente vigenti rischiano di rallentare la costituzione e animazione delle comunità energetiche in forma societaria, nonostante gli enti pubblici siano chiamati da altre disposizioni dell'ordinamento a promuovere ed animare le comunità di energia rinnovabile, essendo assegnato a tale tipologia di produzione e consumo di energia un ruolo strategico nella transizione ecologica e nella responsabilizzazione della cittadinanza, oltre che una funzione decisiva nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Quanto alle comunità di energia rinnovabile in forma cooperativa occorre prevedere una specifica disposizione dedicata al calcolo della prevalenza mutualistica. Lo stato attuale della disciplina sulle comunità energetiche potrebbe ostacolare la costituzione di alcune fattispecie di comunità energetiche in forma cooperativa. Il modello cooperativo, grazie alla sua flessibilità e peculiarità, come dimostrato da molti studi e dai documenti tecnici in materia (ARERA, GSE/RSE e altri), ha una forma giuridica particolarmente adatta alla realizzazione di CER, in ragione dell'assenza di scopo speculativo che deve caratterizzarne l'attività e della governance democratica. Occorre pertanto introdurre un regime derogatorio in analogia a quanto previsto per altre cooperative operanti in settori speciali disciplinati dal D.M. 30 dicembre 2005.

Con riferimento allo scomputo in bolletta dell'energia consumata, poi, occorre evitare sia che tale meccanismo possa tradursi in una eccessiva complicazione per il gestore della comunità energetica, sia che attraverso di esso si sminuisca la funzionalità della comunità energetica.

In ultimo, occorre precisare in modo più chiaro – rispetto a quanto previsto dalla legge vigente – lo scopo non lucrativo delle comunità, l'assenza di poteri di dominio da parte di una categoria di soci sulle altre e la destinazione al perseguimento dell'interesse generale. Occorre altresì precisare la nozione di "controllo" che, in sede di applicazione della norma, sta causando molteplici difficoltà interpretative, soprattutto se riferita a forme associative o societarie in cui la nozione di controllo non risulta rispondente alla forma giuridica medesima.

Infine, proponiamo alcuni interventi fondamentali riferite alla transizione energetica e alle imprese operanti nel settore della pesca, chiedendo segnatamente:

- anzitutto di coniugare, nel rispetto delle normative vigenti, l'installazione in mare di importanti impianti eolici con la possibilità di continuare l'attività di pesca (relativamente ai suddetti impianti, qualora realizzati in mare, compatibilmente alle esigenze della sicurezza della navigazione e di sicurezza degli impianti medesimi, dovrebbe essere consentita l'attività di pesca sino ad una distanza massima non inferiore a 50 metri dal luogo di

installazione di ciascuna torre dell'impianto eolico; parimenti, previa autorizzazione del titolare dell'impianto ed eventuale contratto, dovrebbe altresì essere consentita, in analogia a quanto avviene già nelle piattaforme petrolifere, la pesca dei mitili eventualmente presenti sulle parti sommerse dell'impianto, con metodi manuali, atta alla pulizia e corretta manutenzione dell'impianto stesso);

- con esclusivo riferimento a quanto previsto dai commi 10 e 11 dell'art. 47 del decreto in esame, si propone di aggiungere al novero delle imprese e delle cooperative agricole che, ai sensi dei commi 10 e 11 dell'art. 47 del presente decreto, possono costituire comunità di energia rinnovabile e accedere agli incentivi per impianti a fonti rinnovabili anche per potenze superiori a 1 MW, le imprese e le cooperative ittiche così com'è definite all'articolo 4 del decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4, alla stregua di quanto già avviene con riferimento a più istituti promozionali che assimilano gli imprenditori e le cooperative della pesca agli imprenditori agricoli (v. ad es. art. 10, dpr 601/1973).

* * *

ULTERIORI MISURE DI SEMPLIFICAZIONE IN MATERIA DI AFFIDAMENTO DEI CONTRATTI PUBBLICI PNRR E PNC E IN MATERIA DI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

Con il d.l. n. 73/2021 (c.d. Sostegni-bis), prima, e con la legge di bilancio 2022, poi, sono state previste alcune prime misure di sostegno al settore dei lavori pubblici, basate su un meccanismo di compensazioni.

Successivamente, con il d.l. n. 50/2022 (c.d. Decreto Aiuti) e con la legge di bilancio 2023, sono state approntate ulteriori misure importanti, lungamente richieste, in aiuto del settore delle costruzioni, prevedendo misure straordinarie di aggiornamento dei prezzi e di revisione dei prezzi nei contratti pubblici di lavori in corso di esecuzione.

Tali misure sono indispensabili per permettere al settore dei lavori pubblici di non fermarsi: senza i sostegni assicurati dai meccanismi compensativi e revisionali in parola, infatti, le imprese non sarebbero in grado di far fronte all'aumento senza precedenti dei costi dei materiali di costruzione. Un ruolo fondamentale nel meccanismo disegnato con il Decreto Aiuti è giocato dai Fondi appositamente istituiti presso il MIT, ai quali le amministrazioni possono accedere in caso di insufficienza delle risorse proprie. Deve però rilevarsi come la finalità di sostegno alle imprese (indispensabile anche per assicurare la realizzazione nei tempi previsti delle opere del PNRR) rischi di essere vanificata dalla lentezza con cui viene assicurato alle Amministrazioni l'accesso ai predetti Fondi.

Gli aiuti, in altri termini, rischiano di restare sulla carta.

Infatti, risulta che, ad oggi, sia stato trasferito alle amministrazioni che ne hanno diritto il 13% degli importi delle compensazioni per il secondo semestre 2021 (15 milioni di euro a fronte di richieste per 119 milioni di euro).

Con riguardo al primo semestre 2022, è stato liquidato appena il 2% delle somme richieste (14 milioni di euro a fronte di richieste per 607 milioni di euro, per le sole opere non PNRR).

Con riguardo al secondo semestre 2022, è appena iniziata l'istruttoria presso il Ministero. Questa situazione non è più sostenibile per le imprese, cui sono riconosciuti degli aiuti, necessari per la loro sopravvivenza, aiuti che però ad oggi sono rimasti per la gran parte virtuali. Per una volta, non si tratta di un problema di risorse. Il Governo e il Parlamento hanno approntato importanti risorse e coperture. È urgente, però, sbloccare il concreto trasferimento delle risorse alle amministrazioni e alle imprese aventi diritto. È urgente prevedere che, nell'attesa dello svolgimento delle dovute istruttorie, siano concesse alle stazioni appaltanti che hanno chiesto l'accesso ai Fondi un'anticipazione sulle somme richieste, per permettere di dare una boccata di ossigeno alle imprese, ormai non più procrastinabile. Se non si procederà in questo senso – e si ribadisce che si tratta di una misura a costo zero, visto che si tratta di anticipare una parte delle somme già dotate di copertura – si rischierà di bloccare migliaia di cantieri in tutta Italia, perché non sarà più possibile a lungo per le imprese lavorare anticipando con i propri mezzi maggiori costi (nell'ordine del 40%) che verranno concretamente riconosciuti tra anni.

*

In materia di revisione prezzi, a tale problematica se ne somma una ulteriore. La legge di bilancio 2023 ha opportunamente prorogato al 2023 buona parte delle misure già previste dal Decreto Aiuti. Tuttavia, la formulazione dell'articolo 26, comma 6-bis, del Decreto Aiuti, introdotto, appunto, dalla legge di bilancio 2023, appare dubbia, nel senso che rischia di essere interpretabile nel senso di escludere dall'accesso ai Fondi ministeriali quelle amministrazioni appaltanti che nel 2022 vi abbiano già avuto accesso, anche per un singolo intervento.

Un'interpretazione del genere sarebbe del tutto illogica e contrasterebbe manifestamente con le finalità dell'intervento del legislatore. Infatti, le previsioni del Decreto Aiuti erano volte ad aiutare le imprese edili che si trovano a sopportare un aumento esorbitante dei costi delle materie prime e che, in assenza di un intervento, sarebbero state impossibilitate a portare avanti i lavori avviati. Allo stesso tempo, aiutavano le stazioni appaltanti, che hanno un interesse pubblico di primaria rilevanza affinché vengano ultimate le opere pubbliche di loro competenza già avviate. È evidente che, qualora una stazione appaltante non sia stata in grado di far fronte, nel 2022, ai maggiori costi con risorse proprie e abbia dovuto, quindi, accedere all'apposito Fondo istituito presso il MIT (allora MiMS), a maggior ragione non sarà in grado di farvi fronte nel 2023.

Appare urgente, quindi, un intervento che riformuli il testo normativo o, in alternativa, fornisca una interpretazione autentica, escludendo le ipotesi interpretative irragionevoli di cui sopra. L'intervento è urgente, visto che il permanere di un'alea di incertezza sulla portata applicativa della norma rischia di portare a comportamenti differenti da parte delle diverse stazioni appaltanti, con evidente pregiudizio per le imprese esecutrici e, in ultima analisi, per la spedita realizzazione delle opere pubbliche.