



11 Marzo 2024

**Audizione Informali
Commissione Bilancio (V) della Camera dei Deputati**

A.C. 1752

“Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”

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

1.	La rilevanza dell'attuazione del PNRR	3
2.	Attuazione da parte delle cooperative	4
3.	Norme sulla Governance a Attuazione PNRR nel decreto (artt.1-10)	6
4.	Norme sul lavoro (artt. 29-31)	8
4.1.	Disciplina sugli appalti privati	9
4.1.1.	Individuazione del CCNL di riferimento	9
4.1.2.	Individuazione del trattamento economico complessivo.....	11
4.1.3.	Applicazione di un unico CCNL a tutte le prestazioni dell'appalto	11
4.1.4.	Conclusioni in merito alla nuova disciplina sugli appalti privati	13
4.2.	"Patente a punti"	13
4.3.	Accertamento e contrasto delle violazioni in ambito contributivo	14
4.4.	Somministrazione irregolare e fraudolenta	15
4.5.	"Lista di conformità INL"	15
5.	Transizione 5.0 (art. 38).....	15

1. La rilevanza dell'attuazione del PNRR

Con questo decreto, su cui abbiamo interloquito attraverso il lavoro partenariale con la Struttura di Missione PNRR e il Ministero di Fitto, **si definiscono ulteriori passaggi importanti in relazione all'attuazione del PNRR in Italia, per i prossimi due anni, sostanzialmente la prospettiva che resta fino alla fine della programmazione.**

Con questo decreto si completa la revisione del Piano, iniziata formalmente l'8 dicembre 2023 ma di fatto partita dall'estate scorsa, si trovano le coperture ai progetti de-finanziati e si gestisce nel tempo la loro realizzazione, tuttavia è bene ricordare che nella nuova versione del PNRR più del 44% degli obiettivi (Milestone&Target) è previsto all'interno dell'ultima rata del 2026 (così anche il peso finanziario dei rimborsi), di fatto, posticipando sul finale del Piano le maggiori ansie dell'attuazione. Questo deve essere chiaro a tutti.

Le preoccupazioni in generale sul PNRR, legate al rispetto dei tempi e al non creare problemi di finanza pubblica, sono condivisibili. Tuttavia, spesso sono state utilizzate come un escamotage perché si poteva osare di più che fare, tramite il PNRR, una semplice "valanga" di bandi con tempistiche stringenti. Si potevano sperimentare forme nuove di partenariato, si potevano creare meccanismi maggiormente incentivanti per "costringere" le PPAA a progettare assieme, a costruire meccanismi innovativi di spesa ed immaginare allo stesso tempo le modalità di gestione di nuovi servizi e altro (si pensi alle **Missioni 4 e 6**).

Proprio perché il tempo stringe, però, ribadiamo un concetto già ampiamente espresso dal movimento cooperativo rappresentato dall'Alleanza delle cooperative italiane: **la riuscita del Piano è una sfida da vincere come Paese intero, composto da tutte le categorie sociali, tutte le componenti economiche e tutte le amministrazioni, non si tratta di una bandiera politica di una parte o di un'altra, bensì di un grande piano la cui attuazione oggi ha anche una importante implicazione sotto due versanti:**

- **Scenario macroeconomico:** Le recenti previsioni per l'economia mondiale, europea e italiana, seppur segnando un rallentamento rispetto al passato, confermano che la crescita sarà bassa ma positiva, l'intensità della crescita dipenderà anche dall'assorbimento delle risorse PNRR. Per l'Italia, le proiezioni di crescita del PIL per il 2024 sono stabili al +0,7%, inferiore al dato di Francia e Spagna ma superiore al dato tedesco. Ciò vale a maggior ragione, in un contesto in cui, sebbene l'inflazione sembri essere domata, i tassi di interesse restano elevati nel medio periodo, la dinamica dei prestiti risulta ancora negativa e gli spazi di finanza pubblica sono ampiamente ristretti sia rispetto al deficit e al debito pubblico già accumulati nel tempo che in riferimento ai prossimi obiettivi programmatici relativi al nuovo patto di stabilità e crescita.
- **Scenario europeo e "mantenimento" dello strumento.** Se il PNRR funziona e avrà successo, e questo dipenderà principalmente dall'Italia, l'Europa potrà proseguire l'integrazione economica, la costruzione della gamba di politica economica comune che le è sempre mancata. Debito comune per la prima volta per dare risorse per attuare riforme e investimenti straordinari per gli Stati membri. Auspichiamo che la scommessa si vinca anche se è una scommessa che sta "tutta in piedi". Un programma "performance-based" che ripaga a risultato per il nostro Paese è tuttora una sfida. Ma speriamo che il PNRR resti nel tempo e che diventi uno strumento permanente, perlomeno da attivare "nelle giornate di pioggia". La sfida è ancora aperta perché il nostro Paese è poco elastico come tessuto economico (non facile gestire tanti soldi in poco tempo, c'è una cronica mancanza di manodopera in alcuni settori, c'è una bassa capacità progettuale), nonché perché la capacità amministrativa non è uguale e uniforme nel Paese e poco si è agito nell'ottica di sussidiarietà, provando a co-programmare e co-progettare laddove possibile (penso alla missione 4 e 6).

2. Attuazione da parte delle cooperative

La quarta relazione sullo stato attuazione del PNRR ci consegna un trend di spesa in aumento che, tuttavia, ferma la spesa complessiva a 45,6 miliardi a fine 2023. E' utile segnalare che le amministrazioni centrali con maggiore spesa sostenuta nel triennio 2021-2023 sono il MASE, con 14

miliardi, e il MIMT, con 13 miliardi, Ministeri che hanno utilizzato misure PNRR a credito di imposta o comunque particolarmente “sburocratizzate” e, soprattutto, misure che hanno come principali beneficiari le Imprese, diversamente a rilento sono le amministrazioni che hanno scelto altre procedure.

Anche i dati riferiti alle risorse validate ma non effettivamente spese, disponibili nel catalogo Open Data di Italia Domani, dati al 4 dicembre 2023, rilevano come i finanziamenti pubblici netti (comprensivi sia dei fondi PNRR sia di altri fondi nazionali) validati ammontano a 145,8 miliardi di euro (circa il 65% della dotazione finanziaria disponibile) mentre i soli finanziamenti PNRR validati ammontavano a circa 97,8 miliardi di euro (il 50% circa delle risorse PNRR totali pari a 194,4 miliardi di euro). Di fatto, a metà del periodo di attuazione, risultano impegnate la metà delle risorse PNRR.

I finanziamenti pubblici netti sono distribuiti per il 39% nella Missione 3, con un ammontare pari a 57,1 miliardi di euro, per il 19% nella Missione 2 con una quantità di risorse validate pari a 27,3 miliardi di euro, per il 13% nella Missione 1 con un ammontare di risorse pari a 19,6 miliardi di euro, per il 12% nella Missione 4 per un totale di 17,8 miliardi di euro, per il 10% nella Missione 5 con un importo di 15 miliardi di euro e, infine, per il 6% nella Missione 6 con un ammontare di risorse pari a 8,8 miliardi di euro. Al contempo, il numero di progetti totali validati risulta pari a 147.325, concentrati per quasi la metà (72.234 progetti - 49% del totale) nella Missione 1, per un quarto nella Missione 2 (37.881 progetti – 26% del totale), il 14% (19.923 progetti) nella Missione 4, il 7% nella Missione 5 (10.098 progetti), il 5% nella Missione 6 (7.014 progetti) e, infine, lo 0,1% nella Missione 3 (175 progetti).

La partecipazione delle imprese cooperative ai finanziamenti PNRR continua a crescere: la dotazione finanziaria complessiva dei progetti PNRR di cui sono beneficiarie le imprese cooperative risulta pari a 1,0545 miliardi di euro, di cui 839,3 milioni di euro di soli finanziamenti PNRR. Allo stato attuale, considerando solo la quota di risorse rivolte alle imprese private, pari a circa il 56% delle risorse totali validate, il peso dei progetti cooperativi sul totale sarebbe pari al 4,4%, al 2% sui finanziamenti PNRR e sul totale dei finanziamenti è all'1,2%. In particolare, le prime 5 misure per finanziamenti totali sono: i **Partenariati estesi (23%)**, **gli ecosistemi per l'innovazione (11%)**, **i Parchi Agricoli (10,5%)**, **i progetti in “GOL- Garanzia Occupabilità lavoratori” (7%)** e il

Piano innovativo per la qualità abitativa (PinQuA) (6%). Tra le prime cinque Regioni per ammontare dei finanziamenti abbiamo: la Toscana; l'Emilia-Romagna; la Lombardia; la Puglia e la Sicilia. Il numero di imprese cooperative beneficiarie di progetti PNRR è salito a 994.

3. Norme sulla Governance a Attuazione PNRR nel decreto (artt.1-10)

Tra le novità introdotte dal D.L. 19/2024 vi sono importanti elementi circa la Governance per il PNRR e il PNC e disposizioni per l'accelerazione dell'attuazione del piano. Nello specifico, il Decreto Legge contiene elementi relativi sia alle misure de-finanziate a causa della revisione del Piano (avvenuta con decisione del consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023) che in riferimento alla Struttura di missione del PNRR, che alle responsabilità per il conseguimento degli obiettivi previsti dal piano nonché alcune importanti novità relative ad una serie di investimenti e riforme di rilevante interesse per il movimento cooperativo. **Dal punto di vista della realizzazione degli investimenti non più finanziati con le risorse del PNRR si segnalano positivamente i nuovi appostamenti di risorse (art. 1)** attraverso le risorse del Fondo di Rotazione l'attuazione del Next Generation EU-Italia, il quale viene incrementato di **2.911 milioni di euro per l'anno 2024, 3.973 milioni di euro per l'anno 2025 e 2.536 milioni di euro per l'anno 2026**. Segnatamente, per gli investimenti non più sostenuti dalle risorse del PNRR è autorizzata dal decreto legge la spesa complessiva di 684 milioni di euro per il 2024, 785 milioni di euro per il 2025, 765 milioni di euro per il 2026, 548,8 milioni di euro per il 2027, 400 milioni di euro per il 2028 e 260 milioni di euro per il 2029, **di fatto andando ad allungare i tempi di realizzazione delle opere fino al 2029**. Per l'anno le sopra menzionate quote di spesa sono autorizzate a finanziare le seguenti misure:

1. Servizi digitali e esperienza dei cittadini con 19 milioni di euro per il 2024
2. Sviluppo dell'industria cinematografica – Progetto Cinecittà con 10 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026;
3. Utilizzo dell'idrogeno in settori *hard-to-abate* per la cifra di 100 milioni di euro in ciascuno degli anni dal 2024 al 2026; 210 milioni nell'anno 2027; 285 milioni per il 2028 e 205 milioni di euro per il 2029;

4. Piani urbani integrati con 450 milioni di euro per il 2024, 520 milioni di euro per il 2025, 470 milioni di euro per il 2026, 153,8 milioni di euro per il 2027;
5. Aree interne – Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità con 45 milioni di euro per il 2024, 95 milioni di euro per il 2025, 125 milioni di euro per il 2026 e il 2027, 75 milioni di euro per il 2028, 35 milioni di euro per il 2029;
6. Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie con 60 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2027, 40 milioni di euro per il 2028 e 20 milioni di euro per il 2029.

Altrettanto importante è la **previsione della condivisione con le amministrazioni di cronoprogrammi dettagliati** relativi alla spesa e all’attuazione delle misure, finalizzati, di fatto, a creare una procedura maggiormente stringente per il rispetto degli impegni e l’utilizzo degli eventuali poteri **sostitutivi**, così come previsti sin dall’inizio dell’attuazione del Piano **(artt. 1-2)**.

Rinveniamo essere abbastanza utile l’utilizzo delle strutture commissariali per alcuni progetti particolarmente delicati, sicuramente potrà rappresentare una modalità per accelerare e semplificare l’esecuzione dei lavori, tuttavia, almeno **per quanto riguarda il commissario straordinario relativo al progetto di valorizzazione dei beni confiscati (art. 6), si segnala la possibilità di prevedere tra coloro che coadiuvano la struttura commissariale anche il partenariato economico e sociale, e principalmente le Centrali Cooperative, vista la possibilità che la legge di riutilizzo sociale dei beni confiscati offre all’Agenzia dei Beni confiscati e alle amministrazioni assegnatarie di beni confiscati di devolverli in favore di cooperative.**

Si coglie positivamente l’istituzione della **Cabina di coordinamento dell’attuazione a livello di prefettura (art. 9), al fine di rafforzare il supporto nell’attuazione agli enti locali, anche in questo caso si segnala la possibilità di prevedere in supporto, a livello consultivo, anche l’apporto del partenariato economico e sociale** che, anche a livello provinciale, mantiene il contatto diretto con le imprese associate e può rappresentare criticità e possibili soluzioni per l’attuazione delle misure nel territorio di riferimento.

In questo contesto, è bene un **maggior coinvolgimento attivo del CNEL per l’attuazione del PNRR (art. 10)**.

Infine, il Decreto Semplificazioni (d.l. n. 77/2021) aveva, condivisibilmente, previsto la possibilità di aumentare fino al 30% l'**anticipazione** concessa all'appaltatore, nell'ambito dei contratti PNRR. Questo, con la ragionevole finalità di **aiutare l'accelerazione dell'esecuzione dei contratti**, ben sapendo che uno degli ostacoli più frequenti al rispetto dei tempi di esecuzione dei contratti è dato dai ritardi di pagamento uniti alla necessità dell'appaltatore di far fronte alle spesso ingenti spese previste in fase di avvio del contratto.

Se tale quadro è stato – ancora una volta condivisibilmente – reso in buona parte strutturale dal nuovo codice dei contratti (art. 125 del d.lgs. n. 36/2023), si sta, però, assistendo a un paradosso, in relazione a talune tipologie di contratto.

Infatti, l'articolo 125 del codice esclude dall'applicazione delle norme che consentono l'incremento dell'anticipazione i contratti di cui all'Allegato II.14 del Codice (si tratta delle prestazioni di servizi intellettuali, ivi comprese quindi le prestazioni di architettura e ingegneria, ritenendo che l'esclusione operi sia sulla possibilità di ottenere l'anticipazione, sia sull'incremento della stessa).

Per via della tecnica normativa adottata, oggi succede, quindi, che le norme del Decreto Semplificazioni (pensate per tutte le tipologie di prestazioni, e che nelle intenzioni avrebbero dovuto applicarsi anche a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice) non si applichino a una serie di contratti di grande importanza, in un momento cruciale per l'attuazione del PNRR, cioè il momento in cui dovrebbe iniziare l'esecuzione di gran parte delle opere.

Si segnala, dunque, **l'urgenza del ripristino, per tutte le tipologie di contratto nell'ambito del PNRR, delle norme sulle anticipazioni e sulla possibilità di incremento della misura della stessa**, nei limiti e compatibilmente con le risorse annuali stanziare per ogni singolo intervento a disposizione della stazione appaltante. Ciò nello spirito e con le finalità perseguite dal Decreto Semplificazioni del 2021 e del nuovo codice (che prevedeva che tali norme di accelerazione dei procedimenti continuassero a trovare applicazione per i contratti PNRR).

4. Norme sul lavoro (artt. 29-31)

La presente nota si concentra sugli articoli legati alla materia di salute e sicurezza sul lavoro, oltre che sul tema dell'applicazione contrattuale in sede di appalto e subappalto di opere e servizi.

La necessità di definire, in materia di salute sicurezza sul lavoro, strumenti di controllo più stringenti sulle attività svolte nei cantieri, in particolare di quelli edili, anche implementando procedure e personale dedicato alla vigilanza è una priorità del Decreto-legge n. 19 del 02 marzo 2024 che condividiamo.

Anzi, abbiamo sempre ritenuto che il rispetto della legge e dei contratti collettivi e, quindi, degli obblighi in essi contenuti in materia di formazione e sicurezza fossero solo una prima tappa verso un processo di miglioramento continuo della sicurezza nei cantieri.

In tale senso, le politiche adottate dalle nostre cooperative associate puntano a migliorare anche i comportamenti individuali promuovendo la crescita della cultura della sicurezza e favorendo la consapevolezza dei lavoratori rispetto alla percezione del rischio di infortuni e malattie professionali.

4.1. Disciplina sugli appalti privati

Riteniamo condivisibili quelle parti del decreto che innalzano i livelli dei controlli, mentre rinveniamo, nelle parti che definiscono la disciplina applicabile agli appalti, alcune criticità significative che, a noi, non sembrano procedere nella stessa direzione.

In particolare, l'art.29, comma 2, prevede una modifica all'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003 che dispone che *"al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi e nell'eventuale subappalto è corrisposto un trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale maggiormente applicato nel settore e per la zona il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto"*.

In tale formulazione, individuiamo tre criticità che rendono inopportuna oltre che difficilmente applicabile in termini operativi tale norma.

4.1.1. Individuazione del CCNL di riferimento

La nozione di “contratto maggiormente applicato” appare innovativa nell’ambito della normativa giuslavoristica, discostandosi da quella che, ormai stabilmente viene utilizzata quando si tratta di individuare dei CCNL da prendere a riferimento.

Così, infatti, l’art. 11 del d.lgs. n. 36/2023 (codice dei contratti pubblici), che pure ispira la novella in esame, fa riferimento all’applicazione del *“contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”*.

Si tratta di definizione analoga a quella utilizzata per determinare il minimale contributivo¹, così come per individuare la tipologia di contrattazione collettiva che può integrare o derogare a determinate disposizioni di legge generali² e, nei fatti, pacificamente accettata anche nell’elaborazione giurisprudenziale che negli anni ha affrontato le problematiche inerenti l’applicazione contrattuale e la misurazione della rappresentatività delle parti sociali.

Passare da questo criterio a un criterio della “maggiore applicazione”, significherebbe passare da un criterio ancorato a dati descrittivi del grado di rappresentatività delle parti stipulanti a un criterio ancorato a dati meramente descrittivi e fattuali: in concreto, il CCNL maggiormente applicato ben può coincidere con il CCNL sottoscritto dalle parti comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ma ben può differirne. Un criterio siffatto, in situazioni limite, potrebbe addirittura rivelarsi controproducente e legittimare, paradossalmente, l’applicazione generalizzata dei trattamenti di un contratto sottoscritto da parti sociali non rappresentative (c.d. contratto pirata) per la sola ragione della maggiore applicazione, in concreto, da parte delle imprese di un certo settore.

¹ Art. 1, comma 1, del d.l. n. 338/1989: *“La retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all’importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione d’importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo”*

² In particolare, per quanto riguarda le disposizioni di cui al d.lgs. n. 81/2015. Infatti, l’art. 51 del medesimo decreto legislativo dispone che *“Salvo diversa previsione, ai fini del presente decreto, per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria”*.

4.1.2. Individuazione del trattamento economico complessivo

La norma già sopra richiamata prevede, appunto, l'estensione al personale impiegato nell'appalto o subappalto del *"trattamento economico complessivo"* previsto dal CCNL in precedenza individuato.

Pur in presenza di accordi interconfederali che tentano di uniformare la struttura della contrattazione collettiva, va detto che sussistono spesso specifiche settoriali che fanno sì che CCNL diversi abbiano strutture delle voci retributive diverse tra loro, con difficoltà nella confrontabilità e nell'individuazione di un *"trattamento economico complessivo"*.

Da ciò non può che rilevarsi come, in assenza di una definizione univoca, la nozione di *"trattamento economico complessivo"* rischi di risultare di difficile interpretazione (e, di conseguenza, di difficile verifica) e foriera di potenziali contenziosi.

4.1.3. Applicazione di un unico CCNL a tutte le prestazioni dell'appalto

Dalla lettura della norma sembra evincersi la volontà di individuare un unico CCNL³ di riferimento per tutte le prestazioni oggetto dell'appalto.

Se così fosse, si tratterebbe di una previsione, oltre che di difficile applicazione pratica, di dubbia legittimità costituzionale.

Se non vi è dubbio, infatti, che va tutelata l'applicazione ai lavoratori impiegati in appalto (così come a tutti i lavoratori, in genere) delle tutele previste dal CCNL di riferimento⁴, la regolazione proposta appare non sempre adatta a fotografare la realtà di funzionamento di un appalto.

Nessun problema si pone nel caso di un appalto semplice, affidato a una unica impresa: in questo caso, è evidente che l'appaltatore debba garantire la corretta applicazione delle tutele previste dal

³ Si fa riferimento, al singolare, al *"trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale [...]"*

⁴ Evitando, quindi, (i) l'applicazione di CCNL non rappresentativi (c.d. contratti pirata) e (ii) l'applicazione di CCNL con ambiti di applicazione che non ricomprendano le attività effettivamente svolte dall'impresa e, quindi, dal lavoratore.

CCNL di riferimento per le prestazioni svolte.

Diversa è, invece, la situazione in cui venga affidato un appalto complesso, composto da una pluralità di prestazioni, anche molto diverse tra loro. Si pensi a un appalto di *facility management*, che comprende prestazioni che vanno dalle pulizie alle manutenzioni, oppure a un appalto che affidi, in modo integrato, servizi di ristorazione e servizi di pulizia. Ma allo stesso modo, si pensi a un appalto di opere, nel quale coesistono prestazioni eminentemente edili con prestazioni che rientrano pacificamente nell'ambito di applicazione del CCNL metalmeccanici, quali quelle relativi ai lavori impiantistici.

In tutti questi casi, è ben possibile – o meglio, è spesso la prassi – che più di una impresa collabori nella realizzazione dell'appalto, ciascuna delle quali specializzata in una delle plurime categorie di prestazioni di cui si compone l'appalto complessivo, sulla base di rapporti che possono essere di cogestione dell'appalto nella forma del raggruppamento di imprese o di subappalto di determinate prestazioni.

Ebbene, sarebbe irragionevole pretendere che tutte applichino un unico CCNL, potenzialmente del tutto privo di relazione alle prestazioni concretamente svolte dalla singola impresa, anche relativamente alle specifiche disposizioni e conseguenti percorsi di formazione inerenti alla sicurezza.

Inoltre, oltre che irragionevole, rischierebbe di costituire una violazione della libertà sindacale sancita dall'art. 39 della Costituzione, nella misura in cui si impone a un soggetto di applicare ai propri lavoratori condizioni che derivano da un CCNL diverso da quello stipulato dalle Associazioni che lo rappresentano, senza che ciò derivi da un criterio di rappresentatività delle parti stipulanti o da un criterio di connessione rispetto alle prestazioni svolte.

Lo stesso codice dei contratti pubblici, che pure costituisce il modello cui si ispira la norma proposta, all'art. 119, comma 12, in materia di subappalto, prevede che l'obbligo di applicare il medesimo contratto collettivo del contraente principale sussiste per il subappaltatore soltanto nella misura in cui *“le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto oppure riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale*

del contraente principale”⁵.

Si tratta, evidentemente, di una limitazione volta a rispondere proprio ai dubbi di ragionevolezza che altrimenti si porrebbero.

4.1.4. Conclusioni in merito alla nuova disciplina sugli appalti privati

Riassumendo, chiediamo che:

- Venga mantenuto il riferimento ai *“contratti collettivi nazionali e territoriali in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, strettamente collegati con le attività oggetto dell’appalto”*, in luogo del riferimento a un singolo contratto collettivo *“maggiormente applicato”*;
- Si assicuri, pertanto, la possibilità per l’operatore economico che, nell’ambito di un appalto o subappalto esegua prestazioni distinte e autonome da quella principale di applicare il CCNL pertinente per tali attività sempre tra quelli siglati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;
- Si chiarisca dettagliatamente il concetto di *“trattamento economico complessivo”*, al fine di evitare dubbi interpretativi e difficoltà applicative.

4.2. “Patente a punti”

Pur condividendo l’esigenza di giungere a una maggiore qualificazione del settore delle costruzioni

⁵ Lo stesso Ispettorato Nazionale del Lavoro, con nota n. 1507/2021, analizzando la medesima norma già introdotta nel precedente codice dei contratti pubblici, aveva chiarito che, per esservi l’obbligo di applicare il medesimo CCNL dell’appaltatore principale, *“le attività oggetto di subappalto devono essere ricomprese nell’oggetto dell’appalto, secondo quanto previsto nel capitolato e non essere, quindi, marginali o meramente accessorie rispetto all’opera o al servizio complessivamente appaltato, oppure far parte della categoria prevalente [...]”. In questo ultimo caso, tuttavia, le lavorazioni devono essere incluse nell’oggetto sociale del contraente principale”*.

anche nel privato, in analogia a quanto già avviene da tempo nel settore pubblico, in cui il sistema di certificazione tramite le SOA assicura standard minimi comuni per gli operatori che vogliono operare nel mercato, siamo contrari all'introduzione di uno strumento farraginoso e di dubbia efficacia, quale quello della patente a punti per il settore edile, considerato che il quadro normativo italiano dimostra essere uno dei più evoluti nel panorama internazionale, scontando semmai il problema di trovarsi davanti a una diffusa carenza applicativa: non è con nuove norme che si evitano e riducono gli infortuni, bensì con l'applicazione di quelle - già tante - esistenti, soprattutto di natura preventiva, per le quali ben venga una maggiore attenzione dal punto di vista dei controlli da parte del personale ispettivo, opportunamente rafforzato in termini quantitativi grazie al portato dell'articolo 30. Ricordiamo, ad esempio, come già il T.U. 81/2008 preveda all'articolo 14 la fattispecie della sospensione di un'impresa in cui si riscontrino gravi violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro e come per il settore delle costruzioni in ambito pubblico già esiste un sistema di certificazione tramite SOA che assicura standard minimi comuni per gli operatori che vogliono operare nel mercato e che correttamente viene già riconosciuto e tenuto in considerazione dal testo del decreto-legge, prevedendo in tal caso proprio l'esonero della patente a punti.

4.3. Accertamento e contrasto delle violazioni in ambito contributivo

Rispetto all'articolo 30:

- ❖ apprezziamo l'impostazione di un INPS maggiormente amico, che favorisce una sorta di regolarizzazione spontanea di anomalie e irregolarità con la conseguente applicazione di un regime sanzionatorio agevolato;
- ❖ riteniamo che l'investimento su accertamenti di irregolarità d'ufficio pressoché unicamente fondati su banche dati, senza lo svolgimento di visite ispettive, dovrebbe essere posto in essere salvaguardando maggiormente la possibilità di tutela delle imprese che, venendo meno una fase di primo contraddittorio in sede ispettiva, rischiano di vedere contratti i momenti di esplicazione e confronto.

4.4. Somministrazione irregolare e fraudolenta

Condividiamo la reintroduzione della rilevanza penale in caso di somministrazione irregolare o fraudolenta di lavoratori, a testimonianza del forte e storico orientamento di Alleanza Cooperative contro comportamenti illeciti e di sfruttamento messi in atto da false imprese.

4.5. “Lista di conformità INL”

Si tratta di uno nuovo strumento che potrebbe funzionare, se ben governato, valorizzando la buona impresa. Manteniamo qualche perplessità sugli eventuali abusi che potrebbero manifestarsi e, pertanto, invitiamo ad un controllo costante.

5. Transizione 5.0 (art. 38)

Pone molte attese l’attuazione del nuovo incentivo Transizione 5.0 definito dall’art. 38, vista la dotazione di risorse, oltre 6,3 miliardi e la novità dell’incentivo, che lega obiettivi tecnologici e obiettivi ambientali nell’ottica di premiare le realtà che riescono a produrre maggiore efficienza ambientale.

Si condividono particolarmente questi aspetti:

- La misura si rivolge a tutte le imprese **indipendentemente dalla forma giuridica, dal settore economico di appartenenza, dalla dimensione e dal regime fiscale di determinazione del reddito dell’impresa. Senza ombra di dubbio sono comprese le imprese cooperative.**
- **Gli investimenti non hanno un limite (diversamente dalle prime bozze previste, in cui vi erano 40 mila euro di limite minimo), anche questa è stata una scelta inclusiva che apprezziamo.**
- **Sono agevolabili gli investimenti in beni materiali e immateriali del 4.0** (quindi non si esaurisce quella spinta: gli allegati A e B della legge n. 232/2016⁶ ai quali il decreto aggiunge,

⁶ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/12/21/16G00242/sg>

tra gli altri, anche gli investimenti finalizzati all'autoproduzione da fonti rinnovabili destinata all'autoconsumo, a eccezione delle biomasse, compresi gli impianti per lo stoccaggio dell'energia di rilevante interesse per il movimento cooperativo) che conseguano complessivamente una riduzione dei consumi energetici della struttura produttiva non inferiore al 3% o, in alternativa, una riduzione dei consumi energetici dei processi interessati dall'investimento non inferiore al 5%.

- Il credito di imposta aumenta in proporzione all'aumento della riduzione dei consumi energetici. Per la riduzione minima (il 3%) il credito d'imposta è riconosciuto per impresa nella misura del 35% del costo ammissibile per investimenti fino a 2,5 milioni di euro, nella misura del 15% per investimenti oltre i 2,5 milioni di euro e fino a 10 milioni di euro e nella misura del 5% per investimenti oltre i 10 milioni di euro fino al limite massimo di 50 milioni di euro. L'intensità sale al 40% (in luogo del 35%), 20% (in luogo del 15%) e del 10% (in luogo del 5%) nel caso di riduzione dei consumi energetici della struttura produttiva superiore al 6%, o in alternativa, di riduzione dei consumi energetici dei processi interessati dall'investimento superiori al 10%. Sale ancora fino al 45% (in luogo del 35%), 25% (in luogo del 15%) e del 15% (in luogo del 5%) nel caso di riduzione dei consumi energetici della struttura produttiva superiore al 10%, o in alternativa, di riduzione dei consumi energetici dei processi interessati dall'investimento superiori al 15%.

Tra gli aspetti da eventualmente approfondire o che possono rendere meno diffuso lo strumento ci sono:

- Le modalità di certificazione della riduzione dei consumi energetici, da presentare con apposite certificazioni rilasciate da un valutatore indipendente (ex ante e ex post), può risultare non di facile ottenimento da parte delle PMI, sia per la platea (ristretta) dei soggetti abilitati al rilascio delle certificazioni (Esperti in Gestione dell'Energia (EGE) certificati da organismo accreditato secondo la norma UNI CEI 11339 e le Energy Service Company (ESCO) certificate da organismo accreditato secondo la norma UNI CEI 11352) che in relazioni ai costi di queste certificazioni e alle spese da sostenere, che per le PMI sono riconosciute in aumento del credito d'imposta per un importo non superiore a 10.000 euro,

probabilmente un valore che si potrà avere per progetti di investimento non particolarmente elevato.

- La componente formazione è riconosciuta nel limite del 10% degli investimenti presentati e fino a 300 mila euro. La quota non risulta particolarmente elevata, eppure è sempre più alta l'esigenza da parte delle imprese di dotarsi di personale qualificato in campo digitale e ambientale, viste le carenze generali. Oltre a ciò, si segnala che le cooperative italiane utilizzano maggiormente, rispetto alla media Paese, gli incentivi legati alla formazione, al lavoro e all'occupazione (oltre 100 milioni di euro nel 2023), più della metà di questi, 56 milioni di euro, sono stati relativi all'incentivo Credito Formazione 4.0 con oltre 1400 domande di incentivo approvate.
- L'esclusione delle Biomasse tra gli investimenti finalizzati all'autoproduzione e autoconsumo inseriti nel nuovo elenco.

I NUMERI DELL'ALLEANZA

- **30.000** enti aderenti
- **12.000.000** soci cooperatori
- **1.150.000** persone occupate, di cui il 52% sono donne (il 34,2% delle cooperative dell'Alleanza sono femminili (contro il 23,6% del dato nazionale del movimento cooperativo)
- Fatturato complessivo: **150 miliardi** di Euro (oltre l'85% del totale del movimento cooperativo)
- Incidenza sul PIL: **8%**
- In ambito **agroalimentare** la cooperazione rappresenta:
 - il **58%** della produzione lorda vendibile del vino
 - il **40%** della produzione lorda vendibile del comparto ortofrutticolo
 - il **43%** del valore della produzione lattiero-casearia nazionale ed oltre il **60%** del fatturato dei formaggi DOP;
 - il **70%** della produzione lorda del settore avicunicolo e il 25% della produzione trasformata dei comparti bovino e suino
- Il **34%** circa della **Grande distribuzione organizzata** è organizzata in forma cooperativa al servizio dei consumatori o dei dettaglianti
- In una logica di welfare di territorio e di comunità, le cooperative erogano servizi complessi nella filiera della **salute** erogati a ben a **7 milioni di persone**, con un contributo occupazionale nell'ambito sanitario e dell'assistenza sociale pari al **40%** del totale dell'occupazione privata nel settore.
- Nella filiera delle **pulizie** e **sanificazione** sono impegnati **135mila lavoratori dipendenti** delle cooperative (in maggioranza anche soci delle stesse), quasi un terzo del totale degli addetti del settore. In quello della **ristorazione collettiva** i lavoratori sono oltre **30mila** e rappresentano il **30%** del totale degli addetti
- Nella filiera della **mobilità**, del **trasporto** e della **logistica** il contributo occupazionale della cooperazione supera il **22%** del totale dell'occupazione privata nel settore.
- Nella filiera del **credito** il movimento cooperativo rappresenta quasi il **30%** dell'intermediazione bancaria, con il **20%** degli sportelli e un radicamento territoriale a costante sostegno del sistema produttivo e dell'economia reale.
- Nell'ambito delle **assicurazioni** il movimento cooperativo e le società di capitali controllate rappresentano oltre il **20%** dell'industria assicurativa italiana e si collocano fra i maggiori players del settore.
- Nella **manifattura** e nelle **costruzioni**, tra le cooperative, troviamo alcune delle più grandi e storiche imprese dei rispettivi settori. Ad es. tra i top 100 delle imprese del settore delle costruzioni, il **10%** sono cooperative dell'Alleanza.