



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

*CONVERSIONE IN LEGGE DEL
DECRETO LEGGE 2 MARZO 2024, N.19 - CD DECRETO PNRR
(A.C. 1752)*

*CAMERA DEI DEPUTATI
V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione)*

11 marzo 2024

Premessa

Nel 2023 la politica di coesione in Italia è stata fortemente connessa al PNRR che, a sua volta, è stato oggetto di una significativa revisione. In questo modo le politiche di sviluppo economico del Paese sono mutate sul piano sia della *governance*, sia delle strategie di attuazione. Il Decreto Legge n.19 del 2024 opera in coerenza con questa impostazione, introducendo, nei primi articoli, misure di *fine-tuning* che integrano le regole di *governance* del PNRR. Le successive disposizioni attengono a misure specifiche per avviare o accompagnare l'attuazione delle diverse linee di *policy* del medesimo Piano.

L'integrazione tra PNRR e Politiche di Coesione ha un momento fondamentale nell'adozione e nell'implementazione degli Accordi per la Coesione, alcuni dei quali non ancora sottoscritti. Questo è vero soprattutto nel Mezzogiorno, dove sono allocate ingenti risorse e dove il ritardo di sviluppo è più marcato.

Nel percorso di attuazione di queste politiche è spesso riconosciuto un ruolo partecipativo agli *stakeholder*, ma l'intensità di questo coinvolgimento può essere diverso di caso in caso. Tra gli ambiti nei quali, a questo proposito, Confcommercio ritiene si possa fare di più, vi sono:

- a) le *Cabine di coordinamento* provinciali per l'attuazione del PNRR, istituite dall'art.9 del Decreto Legge che non riconosce alcun ruolo agli *stakeholder*;
- b) il *Piano strategico della ZES Unica*¹ che, parimenti, non vede coinvolti gli *stakeholder* nella definizione dei contenuti;
- c) il rafforzamento dell'*accountability* sull'attuazione degli investimenti pubblici del PNRR. Il sito web *Italia Domani* sarebbe molto più fruibile se dotato di un impianto georeferenziato analogo a quello del sito web istituzionale Open Coesione. Peraltro su *Italia Domani* si potrebbero pubblicare quei cronoprogrammi (procedurali e finanziari) che, ai sensi dell'art. 2 del Decreto in commento, i soggetti attuatori di ciascun programma e intervento hanno l'obbligo di rendere disponibili sul sistema informatico ReGiS.

1. Semplificazioni amministrative (art. 12, comma 12 – tabelle B.II)

L'articolo 12, comma 12, del provvedimento in esame, apporta alcune modifiche al decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 (cd decreto SCIA2), recante disposizioni per l'individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti.

Più nello specifico, la lettera a) del comma 12 inserisce un nuovo articolo 4-bis, nel citato decreto legislativo, che concerne la "*Semplificazione di regimi amministrativi in materia di impresa artigiana*", quale impresa che "*abbia per scopo prevalente lo svolgimento di un'attività di produzione di beni, anche semilavorati, o di prestazioni di servizi, escluse le*

¹ Cfr. art.11 del Decreto Legge 124 /2023.

attività agricole e le attività di prestazione di servizi commerciali, di intermediazione nella circolazione dei beni o ausiliarie di queste ultime, di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, salvo il caso che siano solamente strumentali e accessorie all'esercizio dell'impresa" (articolo 3 della Legge quadro 8 agosto 1985, n. 443).

Ai sensi del citato articolo 4-bis, in particolare, l'avvio, la variazione, la sospensione, il subingresso e la cessazione delle attività di impresa artigiana comprese nell'elenco di cui alle tabelle B.I e B.II, allegato al decreto in esame, non sono soggetti a titoli abilitativi, segnalazione o comunicazione; restano fermi i regimi amministrativi previsti dalla normativa di settore per l'esercizio delle attività nonché gli adempimenti previsti dalla suddetta Legge quadro per l'artigianato e quelli previsti dalla normativa dell'Unione europea.

La disposizione, quindi, nel definire il regime amministrativo applicabile, chiarisce opportunamente che la vendita di prodotti diversi da quelli di propria produzione, in quanto attività commerciale, resta disciplinata dalla normativa del commercio con applicazione dei relativi regimi amministrativi (SCIA).

La norma si pone in linea con l'impianto normativo della stessa Legge quadro dell'artigianato sopra citata, il cui articolo 5, comma 7 prevede che *"Per la [sola] vendita nei locali di produzione, o ad essi contigui, dei beni di produzione propria, ovvero per la fornitura al committente di quanto strettamente occorrente all'esecuzione dell'opera o alla prestazione del servizio connessi non si applicano alle imprese artigiane iscritte all'albo di cui al primo comma le disposizioni relative all'iscrizione al registro degli esercenti il commercio o all'autorizzazione amministrativa di cui alla legge 11 giugno 1971, n.426*. Da ciò evincendosi - a contrario - che le altre fattispecie, diverse da quella espressamente individuata, restano ovviamente soggette alla disciplina del commercio.

L'introduzione di un regime differenziato di regole tra le imprese dell'artigianato alimentare - gastronomie, rosticcerie, friggitorie, pizzerie da asporto, gelaterie e pasticcerie - e quelle del commercio e della somministrazione di alimenti e bevande, che consentisse alle prime di avviare e gestire queste attività senza i titoli abilitativi previsti per le attività commerciali, infatti, comporterebbe una evidente distorsione delle dinamiche concorrenziali tra imprese che operano nello stesso mercato e nei confronti dei medesimi consumatori. Distorsioni ancora più evidenti nelle zone tutelate (es. nei centri storici) dove i pubblici esercizi (bar e ristoranti) sono soggetti ad autorizzazioni.

Il rischio non è solo quello di alimentare nuova concorrenza sleale, penalizzando le attività del commercio e dei pubblici esercizi, ma anche di favorire la dequalificazione dei mestieri, con esercizi sempre più semplici, senza servizio e minima preparazione, con effetti negativi sull'occupazione, sull'identità dei mestieri, sulla attrattività delle città, sull'immagine del cibo italiano, favorendo una ulteriore pressione antropica nei centri urbani, con un aggravamento dei fenomeni della mala movida.

2. Transizione 5.0 (art. 38)

Transizione 5.0 rappresenta una grande opportunità per favorire la doppia transizione innovativa e sostenibile dell'economia italiana. Si apprezzano l'impianto generale dell'intervento, diretto a tutte le imprese - senza limiti settoriali e dimensionali né soglie minime per gli investimenti - nonché il sistema delle intensità di aiuto progressive che premia maggiormente gli investimenti più contenuti e quelli più efficaci sulla riduzione dei consumi energetici. Conseguito un risparmio pari ad almeno il 3 per cento (dei consumi totali dell'unità locale) o, in alternativa, al 5 per cento (dei consumi riferiti ai processi interessati dall'investimento) è possibile ottenere i benefici, in forma di credito di imposta, anche in relazione a ulteriori investimenti finalizzati all'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili (funzionali all'autoconsumo) e le spese per la formazione del personale finalizzate a sviluppare competenze nelle tecnologie rilevanti per la transizione digitale ed energetica.

L'incentivo è commisurato al costo di investimento di determinati beni materiali e immateriali tesi ad ottenere risparmio energetico. Si tratta di quelli elencati negli "Allegati A e B" alla Legge n. 232 del 2016², messi a punto ai fini di "Industria 4.0" con un preciso obiettivo: sostenere la competitività del settore manifatturiero. Difatti vi rientra un'ampia gamma di macchine utensili di ultima generazione.

Pertanto appare logico affrontare il nodo fondamentale di una revisione delle spese ammissibili in coerenza con il diverso obiettivo di Transizione 5.0: supportare il ricorso a fonti energetiche *carbon free* per ridurre le emissioni di CO₂ e l'esposizione del Paese a rischi geopolitici connessi alla dipendenza dall'energia di fonte fossile.

In questo senso si apprezza che il comma 4 dell'articolo 38 sia intervenuto sull'anzidetto "Allegato B" andando a includere, tra le spese ammissibili, anche i *software* per efficientare la produzione e/o il risparmio energetico nonché i *software* relativi alla gestione di impresa se acquistati unitamente a quelli per l'efficientamento energetico.

Tuttavia, per favorire una transizione più pervasiva ed efficace, occorrerebbe intervenire anche sull'elenco dei beni materiali ammissibili, di cui all'Allegato A, includendovi impianti e apparati di ultima generazione in grado di ridurre le emissioni di CO₂ anche delle imprese del terziario, il settore che, nel Paese, incide maggiormente sul PIL e sull'occupazione.

In particolare l'Allegato A potrebbe includere le seguenti voci:

1. sensoristica e soluzioni di *Smart-Building* inclusi i sistemi per il controllo automatico e da remoto dei dispositivi, che permettono di azionare, spegnere o ottimizzare la regolazione di riscaldamento, condizionamento, luci o altri apparecchi in base all'effettiva presenza;
2. apparecchiature per refrigerazione, riscaldamento, cucina, ventilazione, condizionamento, illuminazione, di classe energetica superiore (cioè a basso consumo), dotate di soluzioni smart e connesse al sistema di gestione della performance energetica;

² Cfr. <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/it/web/guest/investimenti-in-beni-strumentali/normativa-e-prassi-professionisti>

3. tecnologie per la raccolta di informazioni su comportamenti dei clienti (es. eye tracking, analisi flussi clienti) e soluzioni di intelligenza artificiale per efficientare e velocizzare, in base agli analytics, l'esperienza di acquisto e che combinandosi con gli altri dispositivi sopra elencati, contribuiscono al risparmio energetico:
4. dispositivi elettronici intelligenti integrati ai software gestionali aziendali finalizzati al miglioramento della accessibilità ai servizi per particolari categorie di utenti diversamente abili (sottotitoli, comandi vocali , etc.) per accrescere, al contempo, il livello di sostenibilità ambientale e sociale dei servizi erogati.

Le soluzioni *Smart building* possono trovare un'ampia applicazione, a cominciare dal settore turistico. Queste tecnologie, stando ad analisi dell'ENEA, possono ridurre significativamente il consumo di energia. Nel caso di *ottimizzazione dinamica e controllo di stanza* il risparmio ottenibile si colloca in una forbice tra il 25 e il 45 per cento³.

Includere nell'Allegato A queste tecnologie ha un potenziale enorme in termini di impatto positivo sull'ambiente, anzitutto nelle città che, tra le prime cause di inquinamento, registrano le immissioni generate dagli impianti termici.

Anche in termini di procedure, Transizione 5.0 introduce importanti novità. Anzitutto il credito d'imposta sarà concesso ed erogato ricorrendo a un iter strutturato su una serie di passaggi gestiti dal Gestore dei Servizi Energetici s.p.a.

Tale iter richiede alle imprese la presentazione di un progetto d'investimento che includa un *business plan*, l'elenco dei beni 4.0 utilizzati e la stima predittiva della riduzione del consumo energetico. La validità del progetto andrà attestata da un valutatore indipendente, secondo criteri e modalità che saranno definiti con apposito decreto. Tale decreto, in specie, dovrà individuare i requisiti - anche in termini di indipendenza, imparzialità, onorabilità e professionalità - di tali soggetti, tra i quali si prevede dovranno comunque rientrare:

- gli Esperti in Gestione dell'Energia (EGE), certificati da organismo accreditato secondo la norma UNI CEI 11339;
- le Energy Service Company (ESCO), certificate da organismo accreditato secondo la norma UNI CEI 11352.

E' importante garantire che questa funzione di valutazione indipendente sia aperta a tutti i soggetti riferibili al mondo delle certificazioni di conformità, costituendo, ciò, garanzia di imparzialità, pluralismo, indipendenza oltre che di maggiore trasparenza e competitività del mercato.

In ogni caso si auspica che il previsto decreto ministeriale sia adottato in tempi brevi e detti procedure snelle e non troppo onerose per le imprese.

³ Cfr. https://www2.enea.it/it/seguici/events/rds_risparmioelettrico_8lug15/Annunziato_08lug15.pdf

3. Disposizioni in materia di riduzione dei tempi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni (art. 40)

La rinnovata attenzione del Governo sull'annoso problema dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una Pubblica Amministrazione è accolta con favore da Confcommercio. L'articolo 40 del decreto fa perno:

- **su un maggior livello di *accountability*** per facilitare la quantificazione e il monitoraggio dei ritardi di pagamento delle singole amministrazioni. In questo senso va la previsione di un obbligo di comunicazione trimestrale dell'ammontare complessivo dello stock di debiti commerciali residui scaduti e non pagati. Tali dati verranno pubblicati sul sito istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sarà così disponibile, in unico luogo e per numerose Amministrazioni, l'informazione sullo stock di debito commerciale inevaso da ciascuna: è un salto di qualità!
- **su un approccio collaborativo tra le istituzioni**, funzionale alla messa a punto e al monitoraggio dei *Piani degli interventi* ritenuti necessari per il superamento dei ritardi accumulati. Tali Piani, una volta approvati dagli organi competenti, saranno veicolati dai diversi Ministeri e dai Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti, nonché dalle Province e dalle Città Metropolitane 2024, al Ministero dell'Economia e delle Finanze che ne monitorerà l'attuazione attraverso appositi gruppi di lavoro la cui composizione differisce a seconda delle istituzioni proponenti ma che comprende, in ogni caso, la Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il PNRR⁴, anche in questa occasione, rappresenta l'opportunità per affrontare un problema affatto nuovo e ben noto anche alle Istituzioni europee⁵. Difatti, sovente, i tempi di pagamento effettivi non sono coerenti con la direttiva europea in materia⁶ che ne fissa il termine a 30 giorni (con l'eccezione del comparto sanitario e delle amministrazioni che svolgono un ruolo commerciale, per i quali i termini di pagamento sono fissati a 60 giorni)⁷.

Sulla base delle rilevazioni del MEF, effettuate proprio grazie alla Piattaforma dei crediti commerciali certificati (PCC), risulta che tra il 2021 e il 2022 la componente scaduta del debito commerciale della Pubblica Amministrazione italiana è passata da 15,4 a 15,8 miliardi⁸. A ciò si aggiunga quanto segnalato dalla Corte dei Conti a proposito della tendenza a privilegiare il pagamento delle fatture di importo maggiore⁹ che genera effetti negativi sulle micro e piccole imprese, generalmente aggiudicatari dei contratti

⁴ Cfr. modifiche apportate al PNRR ed approvate dal Consiglio Ecofin in data 8/12/2023, per cui si prevede che entro il primo trimestre 2025 siano conseguiti specifici obiettivi quantitativi in termini di tempo medio di pagamento e di tempo medio di ritardo.

⁵ Infatti, a causa dei persistenti ritardi, nel 2020 l'Italia è stata dichiarata inadempiente dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con SENTENZA del 28 gennaio 2020, causa C-122/18.

⁶ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2011/7/UE, recepita in Italia dal decreto legislativo n. 192/2012.

⁷ Stando a una recente pubblicazione Eurostat (Note on stock of liabilities of trade credits and advances - October 2023) lo stock complessivo dei debiti commerciali della PA italiana a fine 2022 superava i 49 miliardi di euro, in diminuzione rispetto ai 52 miliardi del 2021 (2,5 per cento del Pil nel 2022 contro il 2,9 per cento del 2021).

⁸ Lo stock di debiti commerciali delle PA nel triennio 2020 - 2022: [clicca il link per consultare](#) lo stock complessivo dei debiti commerciali della PA italiana a fine 2022 superava i 49 miliardi di euro, in diminuzione rispetto ai 52 miliardi del 2021 (2,5 per cento del Pil nel 2022 contro il 2,9 per cento del 2021).

⁹ Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2019, Volume I, Tomo I, pag. 285.

di importo più contenuto. Peraltro in periodi di elevata inflazione (cui è associato il rialzo dei tassi di interesse bancari) il ritardato pagamento delle fatture emesse ha effetti ancora più acuti su questo segmento che fatica maggiormente anche a ottenere credito dalle banche.

È indubbio che nel corso degli anni siano stati fatti dei progressi sulla riduzione dei tempi di pagamento. A questo ha molto contribuito la Piattaforma dei Crediti Commerciali grazie alla quale le imprese possono ottenere la certificazione dei crediti¹⁰ e, di conseguenza, provare a smobilizzarli:

- tramite anticipazioni e cessioni (onerose) verso gli intermediari finanziari;
- compensazioni con cartelle esattoriali e con somme dovute all’Agenzia delle Entrate in base agli “istituti definitivi della pretesa tributaria e deflativi del contenzioso tributario”.

Dobbiamo quindi ribadire la richiesta di consentire un utilizzo più ampio e flessibile della possibilità di compensare i crediti verso la PA con le partite, di segno opposto, relative a imposte e tributi.

Venendo in modo specifico all’articolo 40, proprio nella logica che annette tanta importanza all’*accountability*, si richiede che negli iter di messa a punto dei *Piani degli interventi* ritenuti necessari per il superamento dei ritardi accumulati, l’associazionismo imprenditoriale possa essere coinvolto prevedendo che, prima della approvazione, i suddetti Piani siano sottoposti a consultazione pubblica.

4. Disposizioni in materia di lavoro

In relazione agli interventi in materia di lavoro prendiamo atto del rafforzamento del regime sanzionatorio e delle nuove regole in materia di appalti. In riferimento a tale ultimo punto non possiamo non manifestare le nostre perplessità rispetto al criterio utilizzato per l’individuazione del trattamento economico da corrispondere ai lavoratori impiegati negli appalti. Nello specifico, all’art. 29, comma 2, lettera a), si prevede che al personale impiegato negli appalti, ed eventuali subappalti, debba essere riconosciuto 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.

L’espressione utilizzata “maggiormente applicato” sarebbe in tal modo slegata da qualsiasi altro criterio di rappresentatività dei soggetti che negoziano e sottoscrivono i contratti collettivi.

In genere, per quanto riguarda i rinvii legali alla contrattazione collettiva, riteniamo che non possa prescindere, oltre che dalla applicazione, anche dalla storia del soggetto che il

¹⁰ Ai sensi dell’art. 9 del DL 185/2008 (per come vigente) 3-bis. «Su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, ((le pubbliche amministrazioni, di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)) certificano, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione dell’istanza, **se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile**, anche al fine di consentire al creditore la cessione pro soluto o pro solvendo a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente. Scaduto il predetto termine, su nuova istanza del creditore, è nominato un Commissario ad acta, con oneri a carico dell’ente debitore».

contratto lo negozia. Il richiamo al solo criterio della maggiore applicazione affida al possibile arbitrio, anche di soggetti terzi, la individuazione del contratto collettivo di riferimento, senza considerare il peso della rappresentanza dei soggetti che lo negoziano.

Proponiamo, pertanto, di affiancare al criterio di riferimento per l'individuazione dei contratti nell'ambito degli appalti (maggiormente applicati nel settore al quale si riferisce l'oggetto dell'appalto), un ulteriore criterio da rispettare, contestualmente al precedente, ovvero che tali contratti debbano essere comunque sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Tale norma risulterebbe anche maggiormente coerente con i principi di applicazione dei contratti collettivi negli appalti pubblici ai sensi dell'art. 11, comma 1, del nuovo d.lgs. n. 36/2021 («Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il 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 e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente»).