Recovery Plan, l’Ance chiede progetti di qualità e governance efficiente

10 Marzo 2021

Si è svolta il 9 c.m l’audizione informale Ance, in videoconferenza, presso le Commissioni riunite Bilancio e Politiche dell’Unione europea del Senato, nell’ambito dell’esame della sulla Proposta di Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il Presidente Buia ha espresso, in premessa, apprezzamento per l’annunciato impegno del Governo a rivedere e riorganizzare il Recovery Plan, inquadrandolo nella prospettiva di un più ampio “Progetto Paese”, con un orizzonte fissato almeno al 2030, incardinato sui principi della sostenibilità, della transizione verde e della digitalizzazione, di cui il Recovery Plan costituisce una prima fase attuativa. Per farlo occorre però subito definire un sistema di *governance* efficiente in grado di spendere nei tempi previsti le risorse disponibili e disporre in tempi brevi di progetti di qualità adeguati alle nuove esigenze della collettività. Senza questi due cardini fondamentali il Piano italiano non potrà centrare gli obiettivi prefissati.

Per quanto riguarda la *governance*, appare necessario individuare un processo decisionale chiaro, trasparente e responsabile. No alla sovrapposizione delle competenze e alla frammentazione infinita dei centri decisionali, alla quale abbiamo assistito finora, che porta a una sorta di deresponsabilizzazione generale della macchina pubblica e quindi all’immobilismo.

Per quanto riguarda le risorse appare positivo che il settore delle costruzioni impatti con circa la metà di quelle previste dal Recovery Plan, segno evidente della centralità dell’industria delle costruzioni per la ripresa e la crescita del Paese. Ma allocare risorse come sappiamo non basta, occorre poterle spendere e quindi riuscire ad aprire i cantieri.

Quello elaborato finora, infatti, è un Piano che manca di visione strategica: tanti titoli, pochissimi progetti pronti, nessuna vera semplificazione dei percorsi autorizzativi delle opere infrastrutturali. Con l’attuale impostazione, secondo le nostre stime, a fine 2026, avremo speso solo il 48% delle risorse per i cantieri.

Occorre dunque cambiare in modo radicale questa impostazione immaginando **due binari di intervento** che dovranno correre parallelamente. Il primo dovrà sfruttare tutte le semplificazioni esistenti e gli snellimenti possibili per mettere a terra subito le risorse, aprire i cantieri e, sul fronte privato, far decollare il grande piano di efficientamento energetico e messa in sicurezza degli edifici previsto dal pacchetto degli interventi del Superbonus. Nello stesso tempo occorre cominciare a lavorare alle riforme strutturali indispensabili per ridare al sistema Paese quella efficienza che abbiamo perduto da tempo e che ci fa viaggiare col freno tirato a mano da tanti, troppi anni. La prima e la più urgente è proprio quella della Pubblica amministrazione che come già affermato dal Premier Draghi, dal Ministro Franco e dal Ministro Brunetta, sono al centro della nuova azione di Governo e di questo non possiamo che essere soddisfatti, dato che siamo stati tra i più ferventi sostenitori insieme ai sindaci e agli amministratori pubblici dell’indifferibilità di un intervento in tal senso.

È però indispensabile che la ratio delle riforme sia chiara e garantita dal Governo e dal Parlamento: liberare cittadini e imprese dalla stretta burocratica e dall’asfissia regolatoria che purtroppo ha caratterizzato fino ad oggi anche i tanti progetti di riforma che da lustri vediamo annunciare ma mai partire. Il settore delle costruzioni è quello che in assoluto ha le maggiori relazioni con le Pubbliche

Amministrazioni, per questo è quello che più soffre dei suoi ritardi e della sua arretratezza.

Il Recovery Plan rappresenta un'occasione unica per gettare finalmente le basi per una ripresa duratura non solo del settore delle costruzioni ma dell'intera economia. Ma anche per una ripresa altrettanto duratura della fiducia di imprenditori e cittadini nello Stato e nella Pubblica Amministrazione.

Ad avviso dell'ANCE per raggiungere questo risultato occorre tenere presenti 5 priorità:

Puntare sulla manutenzione e semplificare le procedure per fare ripartire i cantieri

Sul piano delle infrastrutture è necessario intervenire rapidamente su un patrimonio obsoleto, spesso degradato e inefficiente, adottando urgenti misure di messa in sicurezza, ammodernamento e adattamento ai cambiamenti climatici delle strutture esistenti. Occorre dunque far partire il grande cantiere della manutenzione, indirizzata verso sostenibilità e messa in sicurezza delle infrastrutture, che, contrariamente a quanto dichiarato da molti in queste settimane, non è vietata dalle Istituzioni europee.

Per farlo bisogna accelerare gli investimenti con certezza di tempi e costi e mettere in atto le necessarie semplificazioni normative che garantiscano l'effettivo utilizzo delle risorse stanziate.

Lo sblocco delle procedure autorizzative e uno snellimento del sistema normativo che regola il settore degli appalti pubblici appare dunque un'emergenza assoluta se vogliamo cogliere gli obiettivi del Recovery Plan e riuscire a spendere nei tempi previsti le importanti risorse di cui potrà disporre l'Italia. Nell'immediatezza, stanti le forti deroghe in essere fino al 31 dicembre 2021, non servono ulteriori "semplificazioni" per gli appalti. Viceversa, occorre anzitutto dare attuazione alle nuove disposizioni introdotte. è indispensabile avere al più presto i progetti (che mancano), e attuare in modo omogeneo le deroghe del Semplificazioni, superando la frammentazione normativa esistente e velocizzando l'apertura dei cantieri, senza sacrificare la concorrenza.

In particolare, occorrerebbe un'unica disposizione che dia un contenuto omogeneo alle deroghe previste dal Dl Semplificazioni, prevedendo espressamente quali sono le norme "in deroga" da applicare. Le deroghe dovrebbero inoltre concentrarsi espressamente su alcuni aspetti specifici, quali, l'adozione del modello commissariale "Napoli-Bari" per la fase "a monte" della gara; in assenza di progetto, l'obbligo di procedure aperte o ristrette, con formula dell'appalto integrato su definitivo per le nuove opere sopra 1 M€; l'applicazione delle sole clausole europee di esclusione dalle gare "a recepimento obbligatorio"; l'obbligo di suddivisione in lotti "quantitativi" delle opere "a rete"; 'obbligo di avvio dell'azione per responsabilità erariale "per inerzia" in caso di mancata attuazione dell'articolo 8 del DL Semplificazione; la sospensione dell'applicazione dei reati di abuso d'ufficio per superare il fenomeno del "blocco della firma" della pubblica amministrazione.

Contemporaneamente, è necessario prevedere una nuova legge sui contratti pubblici, più snella e maggiormente equilibrata dell'attuale Codice degli Appalti, contenente le regole e i principi comuni per lavori, servizi e forniture, e un nuovo Regolamento attuativo, espressamente dedicato ai lavori pubblici, distinto da servizi e forniture, in cui recepire anche talune norme comunitarie.

Una procedura autorizzativa semplificata e una Pa rafforzata

Per fare fronte alle emergenze nelle amministrazioni e in particolare alla mancanza di personale qualificato e specializzato, è necessario rendere possibili maggiori assunzioni e l'utilizzo di contratti a tempo determinato, da dedicare all'attuazione del Recovery Plan, come evocato in questi giorni da più esponenti del Governo. Fino al 2026 abbiamo bisogno di introdurre forti elementi di flessibilità nel mondo del lavoro sia pubblico che privato, finalizzati alla realizzazione degli obiettivi del PNRR.

Ma occorre agire anche nell'immediato per snellire alcuni passaggi del processo autorizzativo che bloccano la macchina pubblica, sia nel settore dei lavori pubblici sia nell'edilizia privata, e impediscono di spendere in tempi rapidi le risorse disponibili.

Per questo proponiamo l'istituzione di una Conferenza dei servizi asincrona con il compito di concentrare in un'unica sede la fase autorizzativa e costringere le amministrazioni competenti a esprimere il proprio parere entro e non oltre 120 gg, con tempi perentori e applicazione generalizzata del silenzio assenso.

Svoltare finalmente verso un modello di rigenerazione urbana sostenibile

Occorre anzitutto sfruttare gli attuali disegni di legge in corso di discussione in Parlamento e arrivare finalmente alla definizione di una vera Agenda urbana e ad una legislazione nazionale per poter intervenire sul tessuto consolidato delle città anche attraverso interventi di demolizione e ricostruzione.

In tal senso occorrono quindi le seguenti misure:

-Cabina di regia a livello centrale che governi le politiche urbane e l'utilizzo delle risorse pubbliche;

-dichiarare di interesse pubblico gli interventi di rigenerazione urbana;

-finanziare un Piano di rigenerazione urbana, utilizzando in particolare le risorse europee del Recovery Plan e dei fondi strutturali 2021-2027 e superando la frammentazione;

-superare la rigidità delle previsioni del DM 1444/68 e di tutte le norme che condizionano la rigenerazione;

-prevedere che i comuni individuino ambiti di intervento sui quali gli operatori possano formulare proposte di rigenerazione anche attraverso singoli interventi;

-definire con le Regioni un sistema di incentivi per rendere integralmente sostenibile la rigenerazione e consentirne un'attuazione veloce e diffusa.

È oramai evidente che bloccare qualunque intervento nei centri storici sta portando al progressivo degrado ed abbandono degli stessi. Abbiamo bisogno di una coraggiosa ed innovativa legislazione che incoraggi gli interventi anche nei centri storici ferma restando la tutela dei beni di chiara valenza storica e artistica.

Prorogare e semplificare il Superbonus 110%

Il Superbonus 110% rappresenta uno strumento strategico per lo sviluppo e per l'attuazione di un programma concreto di riqualificazione del patrimonio edilizio italiano, in linea con gli obiettivi di sostenibilità e di riduzione del consumo del suolo definiti nell'ambito del Green Deal europeo.

Le iniziative sono infatti rallentate – e rischiano poi di essere bloccate – dall'incertezza sulla durata dei benefici e da alcune lungaggini burocratiche.

E' quindi necessario decidere oggi la proroga del Superbonus, nell'attuale impostazione (art. 119 e 121 del DL Rilancio e successive integrazioni), almeno fino a fine 2023, nell'ambito del Recovery Plan. Il Superbonus deve poi essere inserito in una più ampia strategia decennale di riqualificazione degli edifici, per raggiungere gli ambiziosi obiettivi dell'ondata di ristrutturazioni definita a livello europeo. Prioritarie appaiono anche le esigenze di semplificazione per favorire l'accesso ai benefici fiscali e

accelerare i tempi di recupero del credito per evitare l’incidenza sulla liquidità delle imprese.

Un’attenzione specifica ad una politica industriale per il settore delle costruzioni

Il settore delle costruzioni, nonostante rappresenti uno dei principali motori del mercato interno con un alto tasso di occupazione e di ritorno sull’indotto, è ancora fiaccato da una crisi che lo colpisce da 12 anni e che con la pandemia è tornata a mordere, spegnendo ogni timido segnale di ripresa che si era affacciata nel 2019. I risultati sono evidenti. Meno imprese, meno lavoratori, redditività pari a zero e un inesorabile percorso di destrutturazione del settore che ha radici lontane ma che negli ultimi anni ha subito un’accelerazione a causa dell’assenza totale di una politica industriale dedicata e di scelte politiche sbagliate e comunque poco lungimiranti.

Un mondo delle costruzioni finanziariamente solido e sostenibile è nell’interesse tanto delle imprese quanto dello Stato e della comunità se si vogliono cogliere le opportunità del Recovery Plan e gettare le basi per un futuro migliore. Non è più rimandabile quindi la definizione di una politica industriale per il settore.

In allegato il documento con il dettaglio della posizione ANCE consegnato agli atti delle Commissioni.

Fonte: Ance

ANCE-Documento Audizione PNRR

Agenzie stampa