



CONFINDUSTRIA

Commissioni riunite  
Affari costituzionali  
e  
Lavori pubblici

Senato della Repubblica

8 gennaio 2019

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

Disegno di Legge AS 989

*“Disposizioni urgenti in  
materia di sostegno e  
semplificazione per le imprese  
e per la pubblica  
amministrazione”*

A cura di:

Antonio Matonti

Direttore Area Affari Legislativi

Confindustria

## Premessa e valutazioni generali

Illustri Presidenti, onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'invito a questa audizione, che ci consente di condividere alcune considerazioni sul Disegno di Legge di conversione del decreto-legge n. 135/2018, recante "*Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*".

Apprezziamo le misure del provvedimento volte a migliorare i rapporti tra imprese e PA, ma riteniamo che si tratti di interventi ancora insufficienti a perseguire gli obiettivi di semplificazione e di sostegno alle attività produttive. In particolare, valutiamo positivamente l'istituzione, all'interno del Fondo di garanzia, di una sezione dedicata a interventi in favore delle PMI creditrici della PA in difficoltà nella restituzione delle rate dei finanziamenti e la soppressione del SISTRI, di cui avevamo più volte evidenziato l'inefficienza.

Al netto di questi due interventi, e nonostante la sua lunga "gestazione", il provvedimento non segna però l'avvio di un vero processo di sburocratizzazione, sia perché dal testo sono state stralciate misure importanti come quelle in materia di End of Waste (v. *infra*), sia perché sembra mancare un chiaro disegno di politica legislativa a sostegno della crescita economica.

La recente Legge di Bilancio conferma questa tendenza. L'aver evitato la procedura d'infrazione è un risultato importante, ma non sufficiente per ridare slancio all'economia del Paese. Su questo, l'assenza di una chiara strategia rischia di scoraggiare gli investimenti, disperdere risorse pubbliche e non massimizzare gli effetti delle politiche messe in campo.

Eppure, azioni incisive sui temi economici sarebbero ancor più necessarie considerati, da un lato, l'attuale situazione di incertezza, interna e internazionale, col rischio di un rallentamento di molte importanti economie, tra cui quella tedesca e, dall'altro, il venir meno di condizioni favorevoli come il *Quantitative Easing*, che ha tenuto a freno i tassi d'interesse nell'Eurozona.

Questi mutamenti di contesto andrebbero "riequilibrati" con misure finalizzate a sostenere la fiducia e ad aumentare il ritmo di crescita dell'economia. In questo senso, è indispensabile utilizzare tutte le leve disponibili, evitando di "sprecare" i veicoli legislativi: è il caso del decreto-legge in esame, che può essere rafforzato selezionando priorità di intervento coerenti con la sua natura, quindi tendenzialmente a basso impatto finanziario.

A nostro giudizio, gli interventi dovrebbero puntare a due obiettivi: competitività e produttività, quindi rilancio degli investimenti, pubblici e privati. Le conseguenti priorità di azione dovrebbero riguardare le infrastrutture e la filiera delle costruzioni; le semplificazioni come fattore delle politiche in campo energetico e ambientale; l'efficienza in due ambiti d'interesse comuni a tutto il mondo produttivo, cioè lavoro e fisco, rispetto ai quali la scelta di non introdurre adeguati interventi di semplificazione (del tutto assenti nella materia fiscale) non appare ragionevole.

Di seguito, le nostre proposte su questi punti.

## ... Edilizia, infrastrutture e opere pubbliche

Il primo nodo da affrontare, che è anche una delle principali leve di sviluppo da azionare, è quello del **rilancio del settore dell'edilizia e delle infrastrutture**, anche in considerazione della fase di forte contrazione degli investimenti pubblici.

Quello dell'edilizia è il settore che più di tutti ha sofferto un'emorragia di centinaia di migliaia di posti di lavoro dal 2008 a oggi. I dati ANCE evidenziano l'esistenza di 27 grandi opere (di valore superiore a 100 milioni di euro) bloccate e che, se ripartissero, garantirebbero 400 mila occupati.

Introdurre misure di sostegno e di semplificazione per questa filiera diventa allora determinante.

**Diversi i fronti** su cui proponiamo un intervento del Legislatore:

1. sostegno finanziario alle imprese;
2. migliore accesso al mercato dei contratti pubblici, garantendo la leale concorrenza e la corretta esecuzione delle opere pubbliche;
3. snellimento delle procedure riguardanti l'attività di pianificazione e programmazione delle infrastrutture e di quelle inerenti all'avvio dei lavori in edilizia.

1. Quanto al **sostegno finanziario delle imprese**, il decreto-legge istituisce una sezione speciale del Fondo di garanzia per le PMI dedicata a interventi in favore delle imprese in difficoltà nella restituzione delle rate a banche e intermediari finanziari, a causa del ritardo nell'incasso di crediti certificati vantati verso le PA.

La misura è positiva, perché può alleviare la condizione delle numerose PMI le cui difficoltà siano da ricondurre al problema, mai definitivamente risolto, dei ritardati pagamenti della PA.

Essa potrebbe però essere rafforzata, estendendo la garanzia che opera mediante la sezione speciale del Fondo alle PMI dell'edilizia, le cui difficoltà sono oggi generate anche dalla crisi di alcuni grandi operatori del settore. Crisi che inevitabilmente si sta propagando lungo le filiere, coinvolgendo imprese subappaltatrici, cottimiste, prestatrici di servizi e fornitrici di beni o lavori nell'ambito dei contratti pubblici, che finiscono spesso anch'esse in difficoltà finanziaria.

In proposito, si sottolinea che una quota significativa dei crediti accumulati nei bilanci delle banche fa capo al settore delle costruzioni nel suo insieme. A ottobre 2018, le sofferenze del settore delle costruzioni (escluse le attività immobiliari) erano pari al 30% circa delle sofferenze totali del sistema bancario, contro il 21% del settore manifatturiero. Inoltre, sempre a ottobre 2018, nelle costruzioni le sofferenze ammontavano al 26,3% del totale dei prestiti in essere, contro il 9% del manifatturiero (Fonte: Banca d'Italia, Banche e Moneta, ott. 2018).

Oltre a un intervento specifico sul settore delle costruzioni, riteniamo che la misura del DL vada in ogni caso rafforzata, estendendo l'operatività della sezione speciale anche a copertura dei finanziamenti classificati come "sofferenze" e chiarendo che vi sono ricompresi quelli già garantiti da ipoteca sugli immobili aziendali.

In terzo luogo, su un piano più generale, andrebbe valutato un intervento più ampio, con risorse congrue, volto a sostenere tutte le PMI che abbiano maturato esposizioni deteriorate ma siano in grado di rientrare *in bonis*, attraverso la prestazione di garanzie a prezzi di mercato.

2. Quanto all'**accesso delle imprese al mercato degli appalti pubblici**, il DL interviene con misure di portata molto limitata rispetto alle esigenze di semplificazione e razionalizzazione.

In particolare, si modifica l'art. 80 del Codice dei contratti pubblici relativo alle cause di esclusione, con riferimento alla fattispecie del "grave illecito professionale". Si tratta di un tema molto avvertito, ma le modifiche introdotte, contrariamente agli obiettivi, rischiano di determinare ulteriori problematiche per le imprese, pregiudicando la partecipazione alle gare.

In primo luogo, è necessario circoscrivere la portata del "grave illecito professionale" come ipotesi autonoma prevista dalla lettera c) della norma. Il rischio è che possa essere considerata come causa a sé di esclusione, che si aggiunge alle altre ipotesi più puntuali previste dalla norma, favorendo un improprio allargamento dei casi di esclusione. L'ulteriore rischio è l'incertezza su ciò che gli operatori dovranno dichiarare in sede di gara: la giurisprudenza già vi include, a pena di esclusione, tutte le ipotesi astrattamente rilevanti; una formulazione generica come quella introdotta dal DL rende difficile discernere cosa sia rilevante o meno, con l'effetto di incrementare l'incertezza in sede di compilazione delle domande di partecipazione.

In questo senso, sarebbe quantomeno opportuno allineare il testo dell'art. 80, comma 5, del Codice alle corrispondenti disposizioni contenute nella Direttiva 2014/24/UE (art. 57, par. 4, lett. c), in tema di illecito professionale, vista anche la *ratio* dichiarata di replicare il contenuto della Direttiva medesima. Pertanto, andrebbe eliminato dalla lettera c) il concetto di "affidabilità" del concorrente, non previsto dall'articolo 57 della Direttiva, limitandosi a richiamare quello di "integrità", vale a dire quelle fattispecie che consistono nella violazione di obblighi relativi alla condotta professionale. Peraltro, tale correttivo sarebbe coerente con le ipotesi considerate nella nuova lettera *c-ter*), che riguardano l'inadempimento nell'esecuzione del contratto e, quindi, incidono proprio sul concetto di affidabilità.

In secondo luogo, per esigenze di certezza del diritto e di allineamento alla regolamentazione europea, occorre intervenire sul comma 10 dell'articolo 80, specificando che l'esclusione dalla gara decorre dall'avvenuto accertamento definitivo dell'illecito, desumibile da sentenze di condanna definitive ovvero da provvedimenti amministrativi irrevocabili e inoppugnabili. Principi, questi, condivisi anche dalla giurisprudenza nazionale, che ha sottolineato l'importanza, per le imprese, della cd. garanzia giurisdizionale, "*cui il legislatore ha mostrato di voler assegnare un ruolo essenziale*" (Cons. Stato, sez. V, n. 279/2018).

In terzo luogo, su un piano più generale ma sempre afferente al tema della partecipazione alle gare, evidenziamo la necessità di intervenire per risolvere gli attuali disallineamenti tra Codice degli Appalti e disciplina fallimentare, sia in chiave di coordinamento normativo, sia con l'obiettivo di assicurare l'effettiva concorrenza tra imprese e la corretta esecuzione delle opere.

In proposito, occorre anzitutto allineare, sul piano procedurale, l'articolo 110 del Codice Appalti con l'articolo 95 dello Schema di decreto legislativo recante Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza (approvato in via preliminare dal Governo e di recente oggetto dei pareri in sede consultiva), al fine di superare le numerose incertezze interpretative riscontrate nella prassi.

Ma l'operazione di coordinamento dovrebbe avere anche portata "innovativa", consentendo la partecipazione alle gare e la continuazione dei contratti pubblici pendenti solo alle imprese che presentino determinati requisiti di solidità economico-patrimoniale, in modo da non minare la concorrenza e assicurare la realizzazione delle opere pubbliche, nel rispetto delle prerogative di tutti gli attori della filiera.

In particolare, la partecipazione alle gare e la continuazione dei contratti andrebbe consentita alle imprese in concordato con continuità aziendale e non anche a quelle in concordato liquidatorio oppure in liquidazione ma abilitate all'esercizio provvisorio. Ciò anche alla luce della diversità di presupposti e funzioni di questi istituti: difficoltà transitoria e recupero della piena attività aziendale nel concordato in continuità; crisi conclamata e finalità liquidatoria nel concordato liquidatorio e nella liquidazione giudiziale.

Peraltro, considerato che anche le imprese in concordato con continuità possono non offrire garanzie sufficienti in merito all'effettivo adempimento delle offerte, occorrerebbe rafforzare le condizioni per la permanenza nel perimetro della contrattualistica pubblica. Ad esempio, dovrebbero potersi operare le sole imprese in concordato con continuità che si siano impegnate a soddisfare i creditori chirografari riconoscendo loro un ammontare minimo (predeterminato per legge) del credito vantato e a non cedere il ramo d'azienda relativo al contratto d'appalto.

Resta inteso che gli interventi appena richiamati potranno riguardare, in sede di conversione del decreto-legge, il solo Codice dei contratti pubblici. Tuttavia, disposizioni di analogo tenore andrebbero introdotte anche nel nuovo Codice fallimentare (attualmente in discussione), per allinearne sia le condizioni procedurali sia quelle sostanziali.

A questo proposito, si segnala che Confindustria sostiene la necessità di inserire tra le novità del Codice fallimentare un meccanismo che agevoli il pagamento dei crediti maturati dalle imprese della filiera (subappaltatrici, cottimiste, prestatrici di servizi e fornitori di beni o lavori) prima dell'apertura della procedura concordataria da parte dell'appaltatore.

In quarta battuta, sempre in tema di partecipazione alle gare, occorre intervenire sul requisito della regolarità fiscale ex articolo 80, comma 4, del Codice dei contratti, per cui un operatore economico è escluso dalla partecipazione a una gara d'appalto in caso di violazioni degli obblighi fiscali e previdenziali. La norma prevede che la violazione debba essere: *i)* "grave", ed è tale quando l'omesso pagamento di imposte e tasse è superiore a 5.000 euro; *ii)* "definitivamente accertata", ovvero contenuta in sentenze o atti amministrativi non più soggetti a impugnazione.

Poiché l'esiguità dell'importo della soglia che qualifica la "gravità" della violazione tributaria (5.000 euro) rischia di escludere dalle gare soggetti con inadempienze fiscali generate da errori o meri disguidi, o in procinto di sanare la posizione debitoria, occorre modificare la definizione "quantitativa" di violazione tributaria grave. Al riguardo, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, la *ratio* del requisito di regolarità fiscale non è tanto di tutelare il corretto prelievo fiscale, bensì di assicurare la partecipazione alle gare di soggetti affidabili e che siano in grado di realizzare le opere; tali devono considerarsi i soggetti privi di pendenze fiscali "rilevanti" con il Fisco. Pertanto, si propone di parametrare la soglia a una misura percentuale del valore dell'appalto, previamente individuato dalle amministrazioni aggiudicatrici nel bando di gara, così da definire in modo più efficace il grado di affidabilità del partecipante.

3. Quanto alle misure di **snellimento procedurale**, riteniamo che il Legislatore debba anzitutto semplificare la fase di programmazione delle opere pubbliche; sarebbe poi opportuno intervenire sui procedimenti autorizzatori relativi alle reti di comunicazione elettronica e all'edilizia privata.

Sul primo punto, è fondamentale una **revisione del ruolo del CIPE**, cui andrebbe restituita la naturale competenza in materia di programmazione e controllo, semplificando il processo decisionale in materia di opere prioritarie, senza indebolirne l'efficacia.

In particolare, occorre eliminare il passaggio al CIPE dei progetti, dopo l'approvazione del Documento pluriennale di pianificazione (DPP) o di altri documenti di pianificazione o programmazione (es. i contratti di programma di ANAS e di Rete Ferroviaria Italiana), in cui sono già individuati le opere e i relativi costi e finanziamenti. Di conseguenza, andrebbero eliminati i doppi passaggi MIT/MEF, laddove non vi sia necessità di approvare variazioni delle risorse finanziarie già stanziato/programmate, soprattutto per quel che riguarda i passaggi post CIPE, e dovrebbe essere attribuita al MIT la competenza in materia di opere prioritarie e assegnazione ai soggetti aggiudicatori, d'intesa con il MEF, delle risorse integrative necessarie per realizzare le infrastrutture. L'effetto implicito, e virtuoso, sarebbe di rivedere i parametri attraverso cui la Corte dei Conti valuta l'economicità e la convenienza dell'azione amministrativa.

In parallelo, è anche necessario rivedere il ruolo del **Consiglio Superiore dei Lavori pubblici (CSLP)**, anticipandone il parere obbligatorio di "utilità tecnica" sul progetto di fattibilità tecnica ed economica, nell'ambito della Conferenza di Servizi, per evitare che l'intervento del CSLP, attualmente previsto sul progetto definitivo, possa produrre un effetto di "ritorno indietro" o un'interruzione nell'iter decisionale per questioni che potrebbero essere affrontate e risolte già in fase di fattibilità. Inoltre, andrebbe modificato l'importo, da oltre 50 a oltre 200 milioni di euro, dei progetti sottoposti al parere obbligatorio dello stesso CSLP.

In tema di **reti di comunicazione elettronica**, occorre superare le disomogeneità esistenti a livello territoriale e introdurre misure per accelerare lo sviluppo delle reti a elevata velocità, in coerenza con l'Agenda Europea 2020 e la Strategia Italiana per la banda ultralarga. In particolare, è necessario intervenire su: *i)* l'accelerazione e la semplificazione dei procedimenti per il rilascio delle autorizzazioni previste dal Codice delle comunicazioni elettroniche (es. per la posa delle reti di comunicazione e per l'accesso ai condomini), anche armonizzando sul territorio nazionale i criteri utilizzati dagli enti locali; *ii)* la previsione di un regime semplificato per interventi di variazione non sostanziale degli impianti delle reti di comunicazione elettronica; *iii)* la semplificazione delle autorizzazioni paesaggistiche e ambientali nei casi di interventi di minore entità o in cui siano già presenti sottoservizi nelle aree interessate; *iv)* la razionalizzazione degli oneri autorizzatori imposti dagli enti locali.

Sul versante dell'**edilizia privata**, una delle priorità è assicurare maggiore certezza alle situazioni giuridiche, attenuando il livello di conflittualità in sede amministrativa. A tal fine, occorre rivedere l'attuale impianto normativo, prevedendo che il termine per impugnare il permesso di costruire o sollecitarne le verifiche nei casi di SCIA/CILA decorra dalla comunicazione al Comune dell'inizio dei lavori, come indicata nel cartello di cantiere. Di conseguenza, andrebbe specificato l'obbligo di comunicare l'inizio dei lavori per tutti gli interventi edilizi e di esporre il cartello di cantiere, pena l'immediata sospensione dei lavori stessi nei casi di omissione.

### ... Semplificazioni in materia di energia e ambiente

La seconda priorità di azione riguarda le **semplificazioni in campo energetico e ambientale**.

Infatti, negli ultimi anni in Italia i processi di eco-innovazione hanno mostrato un significativo trend di crescita, con progressi nell'efficienza energetica, nel campo delle energie rinnovabili (solare, idroelettrico, geotermia), nel riciclo dei materiali, nella biotecnologia industriale (chimica verde), nell'edilizia sostenibile, nei sistemi tecnologici per le *smart cities* e nella diffusione della simbiosi industriale (es. recupero di materia all'interno di filiere/distretti produttivi). Pertanto, questo trend andrebbe accompagnato con politiche industriali che puntino anche sullo strumento delle semplificazioni - normative e amministrative - per agevolare e accelerare la realizzazione degli investimenti industriali.

Come anticipato, in linea con le istanze di Confindustria, il DL dispone la soppressione del SISTRI, affidando al Ministero dell'Ambiente la definizione di un nuovo sistema di tracciabilità, che sarà gestito *in house* dallo stesso Ministero. Si tratta di un intervento condivisibile, ma occorre ampliare il raggio d'azione del provvedimento su alcuni temi significativi per il mondo produttivo.

In particolare, oltre a un intervento specifico in materia di End of Waste, sarebbe opportuno semplificare le autorizzazioni per gli impianti di fonti rinnovabili e intervenire sull'incertezza nelle tempistiche e sull'onerosità degli adempimenti per le operazioni di bonifica dei siti inquinati.

In primo luogo, per quanto riguarda il tema dell'economia circolare, il recupero dei rifiuti - cd. **End of Waste** - ha subito una pesante battuta di arresto, tale da rendere sostanzialmente vana ogni possibilità di circolarità della materia e, quindi, dell'economia, in evidente contrasto con i principi cardine della Direttiva 2008/98/CE. Tale situazione si è determinata a seguito della sentenza del Consiglio di Stato di febbraio 2018, in virtù della quale le Regioni, in applicazione della Direttiva, non sono titolate alla concessione delle autorizzazioni "caso per caso" fino a quando la Commissione Ue o il Ministero dell'Ambiente non avranno adottato specifici Regolamenti recanti i criteri nel rispetto dei quali un rifiuto cessa di essere tale e diventa un End of Waste (articolo 184-ter del Codice dell'Ambiente).

Al riguardo, occorre considerare che i rifiuti rappresentano l'aspetto speculare della produzione, per cui i settori merceologici interessati sono numerosi e ciò rende remota ogni possibilità di adottare appositi decreti End of Waste nel breve periodo. Nemmeno a livello europeo sono in corso specifici lavori che possano, nel breve termine, approdare a un risultato soddisfacente. Al contempo, gli spazi in discarica si stanno esaurendo e aumentano i costi di gestione dei rifiuti per famiglie e imprese, con il rischio di un imminente collasso non solo del settore del riciclo, ma indirettamente anche di altri settori produttivi.

Appare, quindi, necessario un intervento che consenta di collocare i rifiuti in linea con i principi dell'economia circolare, di cui l'End of Waste costituisce una colonna portante. In particolare, è urgente introdurre una norma che ripristini il meccanismo delle autorizzazioni "caso per caso" fino all'entrata in vigore degli atti che conterranno i criteri sulla base dei quali un rifiuto cessa di essere tale. Tale norma dovrebbe recepire i nuovi requisiti previsti per l'End of Waste caso per caso dalla Direttiva 2018/851/UE, che ha modificato la precedente del 2008.

In secondo luogo, in tema di **fonti rinnovabili**, si propone di introdurre una disciplina che, in linea con i principi contenuti nella nuova Direttiva sulla promozione dell'uso delle energie rinnovabili, assicuri certezza e perentorietà dei termini degli *iter* autorizzativi per i relativi impianti, così da accelerare lo sviluppo degli investimenti necessari al raggiungimento dei target al 2030.

Infatti, la presentazione della nuova strategia Energia e Clima da parte del Governo prevede che l'Italia si impegni a raggiungere una produzione da fonti rinnovabili sui consumi finali pari a circa il 30%. Tale obiettivo determinerà nei prossimi anni un impegno economico-finanziario stimabile in oltre 60 miliardi di nuovi investimenti in impianti da fonti rinnovabili nel solo settore elettrico. Questo importante ciclo di nuovi investimenti di *revamping* e *repowering* degli impianti esistenti necessita, quindi, di tempi certi per i procedimenti autorizzativi.

In terzo luogo, proponiamo di intervenire sulle procedure di realizzazione degli interventi di **bonifica dei siti contaminati**, disciplinate nel Codice dell'Ambiente, che si sono rivelate in questi anni eccessivamente complesse, al punto da disincentivare in molti casi l'avvio di tali operazioni. Le principali criticità riguardano l'incertezza nelle tempistiche e l'eccessiva onerosità degli adempimenti in capo all'operatore, anche quando l'inquinamento non sia allo stesso imputabile.

In proposito, si osserva che, sebbene sia stato di recente introdotto (decreto-legge n. 91/2014) uno strumento alternativo e semplificato per la bonifica dei siti, sia di interesse nazionale sia di competenza regionale, nella prassi questo strumento è stato scarsamente utilizzato a causa delle stringenti condizioni previste, il cui mancato rispetto comporta come "sanzione" l'applicazione della procedura ordinaria e, quindi, il rischio di dover riavviare l'*iter* amministrativo.

Per consentire l'effettivo avvio di interventi di bonifica, anche in una logica di contenimento di consumo di suolo, è dunque prioritario rivedere l'impianto procedurale, superando le lungaggini e le incertezze applicative e assicurando un maggior coordinamento tra le varie fasi.

A tal fine, occorre prevedere, da un lato, termini perentori entro cui l'ARPA è chiamata a fornire gli esiti delle analisi svolte sui terreni e, dall'altro, un meccanismo volto a superare l'eventuale inerzia da parte della Provincia nel rilascio del certificato di avvenuta bonifica. Con l'attuale normativa, infatti, in assenza di specifiche disposizioni, le imprese sono costrette ad attendere per diversi mesi il rilascio della certificazione di avvenuta bonifica, prima di poter iniziare i lavori edili, nonostante la bonifica sia stata conclusa con esito positivo e conformemente al progetto approvato, come accertato dall'ARPA.

Inoltre, sempre al fine di contenere il consumo di suolo non antropizzato e agevolare il riutilizzo delle aree, si propone di semplificare le procedure di bonifica, consentendone la realizzazione a stralcio e dando priorità alle aree di pertinenza di discariche e alle aree industriali dismesse (anche parzialmente), a condizione che ciò non interferisca con il completamento della bonifica.

### ... Altri interventi urgenti: lavoro e fisco

Infine, la terza e ultima priorità di azione riguarda alcuni interventi di natura trasversale che rispondono a istanze prioritarie per il mondo produttivo, non più procrastinabili.

In primo luogo, nella **materia lavoristica** il decreto-legge abroga la disposizione sulla tenuta in modalità telematica del Libro unico del lavoro, probabilmente anche alla luce del fatto che l'implementazione di questa misura veniva rinviata di anno in anno. Pur comprendendosi, nell'immediato, le ragioni dell'intervento, non si può non sottolineare che il processo di informatizzazione della documentazione lavoristica rappresenta una prospettiva ineludibile se s'intende assicurare oggettività ed efficacia ai controlli in questo campo, anche al fine di contrastare gravi fenomeni come quello del *dumping* contrattuale.

Ma soprattutto, evidenziamo la necessità di ampliare il raggio d'azione del decreto-legge su questa materia, particolarmente significativa per le imprese. Il riferimento è, *in primis*, alla necessità di integrare la **disciplina dei contratti a termine**, come modificata dal recente decreto Dignità, con specifico riferimento alle esigenze che consentono l'apposizione di un termine al contratto oltre i 12 mesi, ovvero di effettuare proroghe o rinnovi dello stesso.

Al riguardo, si propone di rendere più fruibile tale meccanismo, anzitutto nel caso si verificano i cd. picchi produttivi, che possono richiedere incrementi dell'occupazione temporanei anche quando siano, in astratto, programmati o programmabili. Infatti, le imprese, specie di medie e piccole dimensioni, non possono generalmente far fronte ai veri e propri picchi produttivi con le maestranze "ordinarie", anche nel caso in cui i picchi siano prevedibili. Il verificarsi di tale evenienza comporta, nella maggior parte dei casi, l'impiego di un numero di lavoratori senz'altro superiore, rispetto a quello ordinariamente impiegato, e comunque tale che, cessato il picco, sarebbe impossibile trattenere in servizio quella quota aggiuntiva di lavoratori.

In ogni caso, riteniamo indispensabile riproporre la soluzione che già il Legislatore (articolo 23, legge n. 56/1987 in tema di apposizione di un termine di durata al contratto di lavoro) aveva adottato, a suo tempo, per far sì che, tramite la contrattazione collettiva, di ogni livello, sia possibile individuare le causali più adeguate alle specifiche esigenze di flessibilità dei diversi settori o delle diverse imprese. Tale previsione consentirebbe anche una disciplina maggiormente ragionata dell'utilizzo delle proroghe e dei rinnovi dei contratti, nonché di formulare causali meno esposte a margini di ambiguità interpretativa e più adatte a rispondere alle esigenze delle imprese.

È il caso di ricordare che, a seguito del recente decreto Dignità, l'ordinamento italiano prevede almeno cinque limiti all'utilizzo del contratto a termine (apposizione di ragioni giustificatrici; limite di durata massimo del rapporto tra lo stesso datore e lo stesso lavoratore; limite al numero delle proroghe; limite quantitativo massimo di utilizzo di personale a termine rispetto a quello generalmente impiegato; diritto di precedenza nelle riassunzioni), quando la normativa europea, anche a seguito di sentenze della Corte di Giustizia, ritiene sufficiente un solo limite per contrastare gli abusi nei rinnovi dei contratti a termine. Rendere più flessibile l'apposizione delle "causali" (ragioni giustificatrici), con il rinvio alla contrattazione collettiva è, con tutta evidenza, un equilibrato contemperamento tra gli interessi dei lavoratori e delle imprese.

In secondo luogo, il decreto-legge fa registrare una grave lacuna in **materia fiscale**, pur essendo i relativi oneri, anche di natura burocratica, tra quelli più gravosi per le imprese e di maggiore ostacolo alla crescita economica del Paese. Pertanto, si riportano di seguito le principali misure di semplificazione utili a conseguire obiettivi di efficienza per gli operatori, garantendo al contempo una corretta attività di controllo e riscossione.

Un primo intervento a carattere di urgenza dovrebbe riguardare il ripristino della disciplina di recupero dell'IVA relativa a crediti inesigibili, oggetto di procedure concorsuali, introdotta dalla Legge di Stabilità 2016 (art. 1, co. 126, Legge 28 dicembre 2015, n. 208) e mai entrata in vigore a causa della completa inversione di marcia operata dalla Legge di Bilancio dell'anno successivo. Nello specifico, la Legge di stabilità 2016 aveva previsto che, in presenza di una procedura concorsuale, il cedente o prestatore potesse emettere la nota di variazione in diminuzione per recuperare l'IVA anticipata all'erario già a partire dalla data in cui il cessionario o committente

fosse assoggettato a una procedura concorsuale, evitando di attendere la conclusione infruttuosa della procedura stessa, come invece previsto nella disciplina antecedente. Tuttavia, la successiva Legge di bilancio 2017 ha ripristinato quest'ultima. La retromarcia ha destato molte preoccupazioni in quanto, oltre a eliminare la prospettiva di una futura soluzione alle difficoltà finanziarie connesse con il mancato incasso del corrispettivo e contestuale versamento dell'imposta, ha dimostrato noncuranza dell'affidamento che le imprese riponevano sulla norma.

Inoltre, occorre ricordare che, di recente, la Corte di Giustizia Ue (Causa del 23 novembre 2017, C-246/16), ha nuovamente evidenziato i numerosi profili di incompatibilità della norma nazionale rispetto ai principi europei in tema di IVA. La Corte, infatti, ha chiarito che subordinare l'emissione della nota di variazione alla chiusura di una procedura concorsuale, momento molto distante nel tempo, è incompatibile con la Direttiva IVA.

Pertanto, si propone di ripristinare la formulazione della disciplina introdotta dalla Legge di stabilità 2016 e, alla luce della dichiarata incompatibilità con la disciplina europea, stabilire che la modifica sia valida anche per le procedure concorsuali in corso.

Proseguendo in materia IVA, si evidenzia che la recente introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica rappresenta un intervento di notevole impatto sull'assetto organizzativo delle imprese. Inoltre, al fine di conseguire il completo monitoraggio delle operazioni rilevanti ai fini IVA è stato introdotto l'obbligo di memorizzazione elettronica e trasmissione telematica dei corrispettivi giornalieri all'Agenzia delle Entrate (articolo 17 del DL n. 119/2018). Tuttavia, anche in ragione degli sforzi già compiuti dalle imprese per transitare alla fatturazione elettronica, andrebbe valutata una modifica dell'entrata in vigore del nuovo obbligo di trasmissione, che potrebbe essere uniformata al 1° gennaio 2020 per tutti gli operatori economici, in modo da riconoscere loro i medesimi tempi di adeguamento alle novità normative e operative.

Più in generale, la fatturazione elettronica permetterà di conseguire importanti vantaggi nella lotta alle frodi fiscali. Proprio per questo, può rappresentare il presupposto per l'auspicata semplificazione di tutti gli adempimenti IVA. Infatti, la completezza delle informazioni che si otterrà con il nuovo sistema potrà e dovrà consentire il definitivo superamento del meccanismo dello *split payment*, introdotto con le stesse finalità antifrode della fatturazione elettronica ma che, in questi anni, ha riversato su numerose imprese l'onere del contrasto ai comportamenti devianti di poche, al prezzo, tutt'altro che trascurabile, di minarne la liquidità.

In tema di fiscaltà locale, riteniamo sia doverosa una riflessione in merito alla numerosità dei tributi locali oggi in vigore, che si assestano a circa 7 per ciascun livello di governo locale. La materia - che risente anche di un confuso disegno federalista - richiederebbe un'azione radicale di semplificazione, che reimposti il prelievo locale seguendo un'architettura razionale. In tal senso, potrebbe essere utile codificare la disomogenea disciplina vigente della materia - oggi disseminata nei rivoli di decreti legge, leggi ordinarie, decreti del Presidente della Repubblica emanati a partire dagli anni novanta in poi - in un Testo Unico delle Imposte Locali (TUIL). Una semplificazione radicale che dovrebbe non solo mettere al riparo le imprese da istanze patologiche di tassazione patrimoniale degli strumenti di impresa (v. il caso dei macchinari imbullonati), ma anche approdare a una più incisiva riduzione del prelievo.

Misure di semplificazione sono poi necessarie con riferimento al rapporto fisco-contribuente.

Tra i temi di maggior interesse per le imprese, segnaliamo anzitutto l'istituto dell'autotutela, per il quale l'assenza di un obbligo a carico dell'Amministrazione finanziaria di dare un riscontro all'istanza del contribuente ostacola la piena collaborazione tra le parti. Risolutivo, in tal senso, sarebbe prevedere un termine perentorio e una risposta motivata. Analogamente, e per dare concretezza al principio generale del buon andamento della PA, l'obbligo del contraddittorio preventivo con l'Amministrazione dovrebbe essere esteso a tutti gli accertamenti fiscali.

Ulteriore intervento dovrebbe poi riguardare l'istituto dell'adempimento collaborativo, che presuppone un rapporto nuovo tra il contribuente e l'Amministrazione finanziaria, basato sul reciproco affidamento. A tal fine, una volta definiti con chiarezza i doveri di trasparenza e leale collaborazione tra Amministrazione e contribuenti, dovrebbero essere escluse le sanzioni penali per i fatti esaminati in costanza del nuovo regime, in ragione dell'assenza del dolo specifico.

Del pari necessario è un intervento sulla determinazione della rendita degli immobili produttivi.

A decorrere dal 1° gennaio 2016, la Legge di stabilità per quell'anno ha disposto l'esclusione dalla stima diretta della rendita catastale degli immobili a destinazione speciale e particolare, censibili nelle categorie catastali D ed E, dei macchinari, congegni, attrezzature ed altri impianti, funzionali allo specifico processo produttivo. La disposizione ha risolto i dubbi interpretativi sulle modalità applicative della disciplina catastale, ricomponendo la disomogeneità, interpretativa e operativa, sulle modalità di accatastamento degli immobili a destinazione speciale. In particolare, come precisato del MEF in risposta all'interrogazione parlamentare n. 5-0541 del 23 aprile 2015 la norma *"ha chiarito che sono escluse dalla rendita catastale le componenti dei beni che siano prive dei requisiti di immobiliarietà, anche laddove caratterizzano la destinazione economica dell'immobile produttivo"*.

Tale disposizione non ha avuto quindi portata innovativa ma, in linea con la giurisprudenza di legittimità (sent. n. 123865 del 2010), ha risolto in via definitiva i dubbi interpretativi sui requisiti di fissità e immobiliarietà dei componenti che devono essere inclusi nella rendita catastale degli immobili produttivi, esistenti rispetto alla disciplina catastale previgente al 1° gennaio 2016.

Al riguardo, occorre completare la disciplina al fine di evitare che le norme catastali previgenti, di difficile e incerta applicazione, possano trovare ancora applicazione alle stime catastali in luogo dei chiarimenti contenuti nella Legge di stabilità 2016. Pertanto, si propone di confermare espressamente che le disposizioni contenute in quest'ultima Legge devono intendersi applicabili alle stime catastali di immobili a destinazione produttiva, effettuate a decorrere dal 1° gennaio 2016, anche se riferibili a periodi di imposta ancora accertabili.

Infine, ulteriore rispetto alla materia fiscale ma sempre in chiave di semplificazione, si segnala la necessità di un intervento sulla disciplina delle **erogazioni pubbliche** contenuta nella Legge per il mercato e la concorrenza (art. 1, co. 125 e ss., legge n. 124/2017). Infatti, anche in vista dell'imminente predisposizione dei bilanci da parte delle imprese, vanno eliminati alcuni oneri, rendendo gli adempimenti a carico delle stesse proporzionati al principio di trasparenza.

**In conclusione**, ribadiamo l'esigenza di ampliare la portata del provvedimento, con misure qualificanti che siano in grado di connotarlo in chiave di utile strumento di sostegno all'economia. Confidiamo di aver rappresentato alcuni utili spunti di riflessione in questo senso e confermiamo la nostra disponibilità al confronto con il Parlamento.