



R.ETE.
IMPRES E ITALIA

Senato della Repubblica

Commissioni riunite

1^a Affari costituzionali

e 8^a Lavori pubblici, comunicazioni

A.S. 989

**"Conversione in legge del decreto-
legge 14 dicembre 2018, n. 135,
recante disposizioni urgenti in
materia di sostegno e semplificazione
per le imprese e per la pubblica
amministrazione"**

Audizione

Roma, 8 gennaio 2019

Premessa

Fin dai primi anni Ottanta molti Paesi europei hanno adottato riforme amministrative tese a semplificare la normativa e ad efficientare l'apparato amministrativo. Del resto non è un caso che la qualità della regolamentazione rappresenti uno dei principali obiettivi persino della "Strategia Europa 2020" per una crescita sostenibile e intelligente.

L'Italia, invece, ha iniziato ad affrontare il tema della semplificazione adottando importanti riforme amministrative a partire dagli anni Novanta e, nonostante molti tentativi, la macchina amministrativa resta ancora, il più delle volte, disorganica e non in grado di affrontare efficacemente le politiche pubbliche, che subisce.

A fronte degli **oltre 15 interventi legislativi** di riforma della PA, il percorso di attuazione si è rivelato spesso "accidentato", con responsabilità diluite e disperse tra diversi livelli di governo, di amministrazione e uffici.

Per questo la semplificazione richiede un approccio multidimensionale: normativo, amministrativo, organizzativo, senza dimenticare la centralità del rafforzamento della collaborazione tra i livelli istituzionali nella fase di implementazione delle norme.

Come più volte denunciato da R.E TE. Imprese Italia, fare impresa in Italia significa innanzitutto fare i conti con una burocrazia spesso ostile ed obsoleta, che fa prevalere inutili orpelli e formalismi.

Per questa ragione si ritiene fondamentale, accanto all'esame del DL Semplificazioni in discussione alle Commissioni Affari Costituzionali e Lavori Pubblici, che venga al più presto affrontato il riordino generale di regole e norme che negli anni si sono sempre più stratificate. Ci si riferisce, ad esempio al ddl recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri, recante deleghe al Governo per il miglioramento della Pubblica Amministrazione ovvero al ddl recante deleghe per le semplificazioni, i riassetti normativi e la codificazione di settore. Le imprese necessitano infatti, oltre ad una Pubblica Amministrazione efficiente, di norme chiare e certe, che non comportino oneri burocratici ed informativi aggiuntivi, che consentano loro di essere competitive sui mercati nazionali ed internazionali.

Il Dl semplificazioni rappresenta, quindi, un primo importante passo per cominciare ad abbattere la burocrazia italiana, che è il nemico numero uno delle imprese. E' tuttavia necessario procedere con attenzione. Da un lato eliminando oneri costosi ed inutili ed in questo senso il provvedimento all'esame rappresenta una prima risposta che, ci auguriamo, possa essere ulteriormente migliorata ed implementata nel corso dell'iter parlamentare. Dall'altro lato rendendo finalmente operative norme già esistenti, ad esempio quelle contenute nello Statuto delle Imprese in attuazione dello **Small Business Act** europeo, tese a realizzare il "Think Small First" e la proporzionalità degli oneri rispetto alla dimensione di impresa. In tale contesto è fondamentale consentire alle banche dati della P.A di essere interoperabili rendendo finalmente applicato il **principio dell'once only**, quel principio introdotto da anni nel nostro ordinamento in base al quale le pubbliche amministrazioni non dovrebbero richiedere alle imprese ed ai cittadini informazioni già in loro possesso.

Valutazione sui contenuti del Decreto Legge

Il decreto-legge contiene alcune norme urgenti di semplificazione che si ritiene, tuttavia, possano essere migliorate ed integrate.

Art. 1 - Sostegno alle piccole e medie imprese creditrici della Pubblica Amministrazione -

La norma introdotta è tesa a sostenere, attraverso una specifica garanzia rilasciata dal Fondo Centrale di Garanzia, operazioni di allungamento dei finanziamenti non già coperti da garanzia pubblica o assistiti da ipoteca sugli immobili aziendali, classificati dalla stessa banca o intermediario finanziario come "inadempienze probabile" e facenti capo ad imprese che vantano crediti "certificati" verso la P.A.. Affinché la garanzia sia concedibile, inoltre, le imprese devono manifestare, attraverso uno specifico piano di rientro concordato con la banca, condizioni di obiettivo recupero e di superamento, delle difficoltà finanziarie.

Per sostenere questa misura, la norma indicata istituisce una Sezione Speciale del Fondo Centrale di Garanzia con una dotazione iniziale di 50 MLN di Euro a valere sulle risorse già assegnate al Fondo.

Quella introdotta è un'interessante e innovativa modalità di intervento in situazioni critiche con il fine di garantire la sopravvivenza dell'impresa che si trova in situazioni contingenti di crisi di liquidità e di stemperare situazioni di tensione attraverso un meccanismo di allungamento concordato e credibile dei tempi di rimborso, ma, a nostro avviso, necessita di alcuni correttivi.

Poiché infatti la particolare condizione in cui si trova l'impresa non consente di attivare l'ordinaria garanzia del Fondo - che permette di operare soltanto nei confronti di imprese "in bonis" - l'operazione, per essere compatibile con l'attuale normativa sugli aiuti di stato, deve essere conclusa "a prezzo di mercato": questa circostanza attenua significativamente le condizioni di appetibilità della misura, con il rischio che la stessa possa trovare scarsa applicazione.

Poiché, pertanto, non è stimabile, ex ante, la valutazione dell'effettivo "tiraggio" della misura stessa, si ritiene, allo stato, non opportuno "bloccare" una quota delle risorse ordinarie del Fondo, ma invece sarebbe preferibile individuare una dotazione aggiuntiva attraverso cui sperimentare effettivamente le condizioni di accesso, da parte di banche e imprese, al nuovo strumento. L'importante crescita del ricorso al Fondo registrata negli ultimi anni, che ha determinato l'aumento esponenziale dei fabbisogni di dotazione finanziaria per sostenere il rilascio della garanzia pubblica, rende infatti opportuna una prudente allocazione delle risorse da non disperdere nella generazione di finalità aggiuntive rispetto alla missione principale del Fondo.

Per questo riteniamo inopportuno, in primo luogo, il ricorso alle risorse già disponibili del Fondo, prevedendo che la Sezione venga finanziata con risorse aggiuntive, per evitare che le risorse siano "bloccate" dalla Sezione Speciale e distratte dalla loro destinazione operativa ordinaria.

In secondo luogo, si ritiene opportuno estendere la fattispecie a tutte le imprese che si trovino nelle condizioni descritte dalla norma e non soltanto a quelle che vantino crediti nei confronti della P.A. L'interessante sperimentazione che la norma propone, infatti, non dovrebbe essere limitata alle sole imprese creditrici della P.A., ma dovrebbe essere una norma a portata generale, applicabile alle imprese che si trovino nelle condizioni di «inadempienze probabili», ma anche di

“sofferenza”, al fine di consentire un trattamento equivalente in situazioni assolutamente analoghe rispetto a quella delle imprese che vantano crediti verso la P.A..

Si pensi, ad esempio, alle imprese legate in filiera all'impresa che vanta il credito principale verso la P.A. e che risentono, in via indiretta, del mancato pagamento dell'impresa principale, da parte della P.A..

Infine, si manifesta l'esigenza che tra i soggetti che possono accedere a tale Sezione speciale siano ricompresi anche i professionisti che si trovano in difficoltà nel rimborso di finanziamenti bancari.

L'accesso alla Sezione del Fondo andrebbe consentito ai professionisti, inclusi quelli non organizzati in ordini o collegi, secondo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 2, della legge 14 gennaio 2013, n. 4. Tale precisazione si rende necessaria in quanto, sulla base dell'attuale quadro normativo, emerge un problema definitorio con riferimento alla categoria di “professionisti” lavoratori autonomi. Ciò è dovuto al fatto che la definizione di professionista resta frammentata in molteplici disposizioni normative che riguardano le professioni organizzate in ordini e collegi, le professioni regolamentate e le professioni non organizzate in ordini e collegi.

Art. 3 - Misure di semplificazione in materia di lavoro -

Si valuta positivamente l'abrogazione della tenuta telematica del Libro Unico del Lavoro presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali prevista dall'articolo 3. A decorrere dal 1° gennaio 2019 (il termine, originariamente fissato al 1° gennaio 2017, è stato da ultimo così modificato dalla Legge di Bilancio 2018) infatti sarebbe dovuta entrare in vigore la procedura di tenuta telematica del Libro Unico del Lavoro, che avrebbe comportato un aggravio di oneri per le imprese, peraltro in assenza di precise indicazioni tecniche ed organizzative in quanto il previsto decreto non è mai stato emanato. Il superamento delle attuali procedure di tenuta del LUL, introdotto nel 2009, (stampa laser, supporti magnetici e stampa meccanografica) avrebbe rimesso in discussione un sistema già profondamente revisionato quanto a modalità di tenuta, aggiornamento e conservazione che ha fin

qui funzionato e risposto all'obiettivo di semplificare e ridurre gli oneri per le imprese.

Art. 4 – Modifiche al codice di procedura civile in materia di esecuzione forzata nei confronti dei soggetti creditori della P.A. -

Si valuta positivamente quanto disposto dall'articolo dato che si rende più semplice e meno oneroso per il debitore (tutti i debitori, non solo quelli che vantano crediti verso la PA) accedere alla procedura di conversione del pignoramento. Si prevede, infatti che la somma che il debitore deve versare in cancelleria unitamente all'istanza di conversione del pignoramento sia pari ad un sesto (e non più ad un quinto) dell'importo del credito per cui è stato eseguito il pignoramento. Si dilaziona, inoltre a 48 mesi (invece dei 36 mesi precedentemente previsti) la rateizzazione per versare la somma da sostituire al bene pignorato.

Così come positiva si valuta la misura introdotta al comma 2 dedicata all'esecuzione forzata immobiliare nei confronti dei creditori della Pubblica Amministrazione laddove si prevede il differimento del termine entro il quale il giudice dispone il rilascio dell'immobile pignorato nel quale vive il debitore che vanta crediti verso la PA e la misura prevista dal comma 3, che consente al debitore di beneficiare della conversione del pignoramento anche nel caso in cui ritardi il pagamento di una rata fino ad un termine massimo di 30 giorni (invece degli attuali 15).

Art. 5 – Norme in materia di semplificazione e accelerazione delle procedure negli appalti sotto soglia comunitaria -

La semplificazione degli appalti pubblici – obiettivo dell'articolo 5 del decreto legge – rappresenta un'occasione da non perdere per fornire subito risposte alle micro e piccole imprese danneggiate dal blocco degli appalti causato dall'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti pubblici.

L'art. 5 si limita, tuttavia, ad intervenire in materia di esclusione dalla partecipazione alla procedura d'appalto di un operatore economico, in particolare riguardo ai casi di esclusione per carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione (lettera c-ter).

Due le novità introdotte:

- si amplia il novero dei casi di inadempimento che può comportare l'esclusione dalle gare successive, includendovi anche le carenze "persistenti" (nella formulazione previgente si prevedeva che le carenze dovessero essere sempre "significative");
- l'inadempimento sarà causa di esclusione dalla gara anche qualora sia in corso un contenzioso tra l'impresa e la stazione appaltante su tale vicenda. Vengono, infatti, eliminate le disposizioni che stabilivano che la risoluzione del contratto - per poter essere causa di esclusione - dovesse essere "non contestata in giudizio ovvero confermata all'esito di un giudizio". Sul punto si potrebbe assistere ad un aumento del contenzioso in caso di esclusione di un'impresa da un appalto per risoluzione anticipata di un precedente appalto, dichiarata successivamente illegittima in sede giurisdizionale.

Si ritiene che, in attesa della revisione del Codice degli appalti, questo decreto possa rappresentare l'opportunità per semplificare alcune norme che consentano, sin da subito, in linea con le misure introdotte dalla Legge di Bilancio per il 2019 relative agli Investimenti pubblici, il riavvio del mercato degli appalti pubblici.

In primo luogo, deve essere corretta, a nostro avviso, la frettolosa abrogazione del previgente Regolamento di attuazione del Codice dei Contratti Pubblici (rif. D.P.R. n. 207/2010), in considerazione della difficoltà operativa incontrata principalmente dalle stazioni appaltanti in assenza delle norme di attuazione dell'attuale Codice dei Contratti, si sono trovate in una situazione che ha generato, di fatto, il sostanziale blocco degli appalti: i due anni di applicazione della cosiddetta soft law hanno infatti dimostrato che il sistema non è pronto per un cambio di paradigma e per il pieno superamento del regolamento previgente.

Un'ulteriore considerazione generale, riguarda il tema della riduzione e dell'accorpamento delle stazioni appaltanti: il processo di aggregazione della domanda ha generato la concentrazione dell'offerta, danneggiando le imprese di minori dimensioni, e non sempre con oggettive evidenze di risparmio pubblico.

Il nuovo codice incoraggia le stazioni appaltanti a suddividere in lotti i grandi appalti, in modo che l'entità dei singoli contratti corrisponda meglio alla capacità delle imprese e ai settori nei quali esse sono specializzate.

Tale previsione, posta a tutela dei principi comunitari espressamente richiamati all'art. 30, comma 1, del Codice, dovrebbe consentire l'aggiudicazione dei contratti di importo proporzionale al fatturato di imprese minori, evitando che queste siano costrette a lavorare esclusivamente attraverso subappalti concessi da imprese più grandi e a condizioni sicuramente meno vantaggiose.

In tal senso, devono essere messe in campo tutte le possibili iniziative atte ad "evitare eccessiva concentrazione del potere d'acquisto e collusioni, nonché preservare trasparenza, concorrenza e possibilità di accesso per le PMI" (considerando 59 Direttiva 2014/24/UE).

Sotto il profilo tecnico sarebbe opportuna ed urgente una rivisitazione dell'art. 105 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in materia di subappalto, per il quale si propone la soppressione, del comma 4, lettera a), che vieta di affidare il subappalto ad imprese che abbiano partecipato alla procedura per l'affidamento dell'appalto stesso, imponendo, di fatto, all'operatore economico di decidere preventivamente se partecipare o meno ad una gara come potenziale affidatario o come subappaltatore. L'eventuale mancata aggiudicazione pregiudica infatti la possibilità di intervenire, successivamente, in subappalto e rappresenta quindi un ostacolo preventivo alle modalità di partecipazione diretta, con l'effetto di relegare le micro e piccole imprese al ruolo di meri subappaltatori.

Nel medesimo articolo si propone una modifica al comma 6 (terna dei subappaltatori) tesa ad eliminare l'obbligo di indicare, a prescindere dagli importi posti a base di gare, già in fase di presentazione delle offerte, una terna di subappaltatori per tutti quegli appalti che prevedono attività che ricadono negli elenchi delle lavorazioni inserite nelle white-list. Tale disposizione era stata introdotta dal Correttivo al Codice dei Contratti Pubblici e oltre a porre dei rilevanti problemi interpretativi, l'obbligo, limita fortemente le scelte degli imprenditori i quali, solo in fase di esecuzione dell'appalto, hanno gli elementi per

decidere di affidare l'esecuzione di una parte del contratto ad un subappaltatore, e ciò in base alle esigenze concrete riscontrate in cantiere.

Sotto il profilo dell'interpretazione sorgono, infatti, dubbi circa l'ambito di applicazione, se cioè l'obbligo è riferibile agli appalti aventi come oggetto specifico una delle attività delle white list oppure se valga l'interpretazione più estensiva che mira a prendere in considerazione non tanto l'oggetto dell'appalto quanto, invece, l'oggetto del sub-appalto. In tale secondo caso, l'obbligo di indicare la terna dei subappaltatori sussisterebbe nel caso in cui l'appaltatore intenda sub-affidare una o più attività ricomprese nell'elenco delle white list, laddove tali attività siano presenti all'interno dell'appalto di lavori.

In ogni caso si evidenzia che, soprattutto in caso di lavorazioni specialistiche, potrebbe risultare difficile trovare una pluralità di terne diverse di subappaltatori disponibili in sede di offerta, che temiamo possa essere fortemente penalizzante e portare anche a generare turbative e anomalie nel processo stesso di gara.

Permane, inoltre, a nostro avviso, la necessità di rivedere il sistema di qualificazione degli operatori economici. La crisi economica dell'ultimo decennio ha colpito duramente il settore costruzioni, che vi è entrato molto prima di altri comparti e fatica, ad oggi, ad uscirne. Si ritiene, pertanto, che l'attuale sistema di qualificazione degli operatori economici debba essere rivisitato.

Art. 6 - Disposizioni in merito alla tracciabilità dei dati ambientali inerenti i rifiuti -

L'articolo 6 abroga, finalmente, il Sistema di Tracciabilità dei Rifiuti (SISTRI), un sistema che non ha mai funzionato e che per 8 anni ha rappresentato un costo per le imprese. Sarà tuttavia necessario che il sistema che sostituirà il SISTRI riesca a rispondere all'esigenze di tracciabilità dei rifiuti senza introdurre nuovi oneri e costi per le imprese inutili e sproporzionati.

Si ritiene che il decreto possa rappresentare l'opportunità per disciplinare il riciclo dei rifiuti (End of Waste) che, alla fine, non è stata disciplinata nella Legge di Bilancio per il 2019. La situazione va risolta con urgenza visto che la sentenza dello scorso febbraio del Consiglio di Stato ha bloccato l'operatività del meccanismo caso

per caso nonostante la nuova direttiva 851/2018/UE sull'economia circolare lo preveda.

Gli spazi in discarica si stanno, infatti, esaurendo e stanno aumentando i costi di gestione dei rifiuti per le imprese e per le famiglie. Se non si interviene consentendo agli impianti di riciclo di lavorare ed autorizzandone di nuovi, si rischia il collasso.

In tal senso si auspica, per il momento ed in attesa del recepimento della nuova direttiva europea, il ripristino del meccanismo del rilascio delle autorizzazioni caso per caso in attesa dell'emanazione dei regolamenti end of waste per i singoli e specifici flussi di rifiuti, i cui iter sono in corso.

Proposte di integrazione delle misure di semplificazione previste

R.E TE. Imprese Italia ritiene opportuno che il decreto venga integrato con alcune proposte che – sebbene contenute nello schema originario del decreto legge – non sono state poi confluite nel testo approvato dal Consiglio dei Ministri.

Ci si riferisce in particolare ai seguenti aspetti:

Disciplina dei Comitati di disciplinare della ceramica artistica e tradizionale

La proposta è volta a semplificare le procedure di nomina e ricostituzione dei Comitati di Disciplinare dei Comuni di affermata tradizione ceramica. Si tratta di organismi che hanno il compito di esaminare le domande di iscrizione dei richiedenti al registro della provincia in cui viene svolta l'attività e vigilare sull'osservanza delle disposizioni del Disciplinare di produzione della zona.

Si propone infatti di prevedere che i Comitati di Disciplinare siano nominati dal Consiglio nazionale ceramico, anziché dal Ministro dello Sviluppo economico, al fine di velocizzare le procedure di nomina.

Si ritiene che il Consiglio Nazionale Ceramico che include al suo interno tutte le Associazioni di settore, compresi i rappresentanti delle Città della ceramica, abbia le competenze tecniche per individuare e nominare i componenti dei comitati di disciplinare.

Abolizione registro di carico e scarico delle sostanze zuccherine e del burro

La proposta è diretta ad eliminare i registri di carico e scarico delle sostanze zuccherine e del burro ricomprendendo anche i grossisti, ovvero quei soggetti che si limitano a commercializzare tali sostanze, a volte anche per quantitativi ridotti. La tenuta di tali registri, infatti, rappresenta per le imprese un gravoso onere gestionale e burocratico non più rispondente alle motivazioni di controllo dei processi produttivi, per i quali sono stati introdotti sistemi di piena tracciabilità.

Inoltre si sottolinea che in nessun altro Paese dell'unione Europea è previsto un onere di questo tipo a carico degli operatori del burro, e dal 1997 lo zucchero non è più soggetto ad imposta di fabbricazione.

Requisiti professionali delle tinto-lavanderie

La proposta è diretta ad introdurre una semplificazione in materia di requisiti di idoneità professionale dell'attività professionale di tinto-lavanderia prevedendo una riduzione da 450 a 250 ore la durata dei corsi di qualificazione tecnico-professionale.

La proposta va nella direzione di semplificare e rendere meno oneroso il percorso di ottenimento della qualifica per l'apertura dell'attività. Sino ad oggi solo poche Regioni hanno provveduto ad organizzare i corsi, costringendo peraltro gli interessati a doversi recare fuori sede per la frequenza degli stessi.

Infine, si auspica che nel corso dell'iter parlamentare possano essere inoltre affrontate e risolte alcune questioni che semplificherebbero la vita delle imprese:

Proposte di semplificazione in materia di lavoro (art. 3 del DL 135 del 2018)

Comunicazione delle dimissioni

In materia di comunicazione delle dimissioni, l'art. 26 del D.Lgs. n. 151/2015, che delinea una procedura per la comunicazione delle dimissioni volontarie e della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, non individua soluzioni volte ad affrontare le ipotesi di c.d. dimissioni per fatti concludenti, i casi cioè in cui il

lavoratore non si presenti più al lavoro senza fornire alcuna comunicazione, e quindi senza neanche compilare il modulo previsto.

In tali casi andrebbe prevista una modalità alternativa di risoluzione del rapporto di lavoro che superi il comportamento inerte del lavoratore, evitando al datore di lavoro di avviare una delicata procedura di licenziamento per assenza ingiustificata, con tutte le possibili conseguenze in termini di contenzioso e di sostenere ulteriori costi come il contributo Naspi (c.d. ticket licenziamento).

Tracciabilità del pagamento delle retribuzioni

L'introduzione dell'obbligo di tracciabilità del pagamento delle retribuzioni e dei compensi, previsto dalla scorsa legge di bilancio (art. 1 c. 910-913, L. n. 205/2017), ha comportato costi notevoli soprattutto a carico di quelle imprese che si avvalgono di prestazioni lavorative di pochi giorni, per cui vengono corrisposte retribuzioni di importo esiguo, ricorrendo a contratti a termine di breve durata o al lavoro intermittente.

Per tali retribuzioni di entità limitata si ritiene pertanto opportuno escludere la tracciabilità dei pagamenti.

Contratto di Prestazione Occasionale

Si ritiene necessario intervenire sull'impianto normativo del contratto di prestazione occasionale, eliminando alcune delle numerose rigidità previste per il suo utilizzo. In particolare, si propone di superare una questione interpretativa, relativa al trattamento della prestazione continuativa che si svolge "a cavallo" di due giornate (inizia in una data giornata e prosegue oltre la mezzanotte).

Attualmente, in ragione del tenore letterale della norma (art. 54 bis, comma 17, lett. e, D.L. n. 50/2017), il riferimento all'arco della giornata viene interpretato come il periodo di tempo compreso tra la mezzanotte di un giorno e quella del successivo. Le imprese quindi sono tenute ad effettuare due comunicazioni sulla piattaforma INPS di 4 ore per ciascun giorno, per un compenso di 72 euro complessivi, oltre alla contribuzione. Ragioni di coerenza con la disciplina sull'orario di lavoro di cui al d.lgs. n. 66/2003, portano invece a considerare la "giornata" come un arco temporale di 24 ore.

Misure di semplificazione del Documento di Valutazione dei Rischi

Il documento di Valutazione dei Rischi, previsto all'art. 28 del D. Lgs. 81/2008 comporta una serie di oneri per l'imprenditore che si ritiene possano essere oggetto di semplificazione. In particolare si propone di:

- a) eliminare l'obbligo, meramente formale, di datazione "certa" del Documento di Valutazione dei Rischi, sostituendolo con quello della datazione semplice (già prevista nelle precedenti disposizioni). La certezza della data (a mezzo di scrittura privata autenticata) costituisce un aggravio di tempi e costi per l'impresa. L'obbligo di "data certa", inoltre, rallenta e complica le concrete necessità di aggiornamento e miglioramento continuo del documento stesso;
- b) incrementare il termine (da 90 a 120 giorni) entro cui il neo - datore di lavoro deve dimostrare, prima di predisporre materialmente il Documento di valutazione del rischio, tutte le attività ad esso propedeutiche, rendendole disponibili, sia pure su richiesta, al Responsabile dei lavoratori per la sicurezza (RLS). Tale obbligo documentale risulta essere di difficile adempimento in 90 giorni, in particolare per le imprese a rischio medio o alto. La modifica, se accolta, ovvierebbe a tale problematica, senza ridurre i livelli di tutela dei lavoratori e le legittime prerogative del RLS.

Misure di semplificazione del Documento di Valutazione dei rischi da Interferenza

Il Documento Unico di Valutazione dei Rischi da Interferenza (DUVRI) di cui all'art. 26 del D.Lgs. 81/2008 è il documento che il datore di lavoro committente ha l'obbligo di redigere qualora affidi ad un'impresa appaltatrice esterna lavori o servizi da svolgere all'interno dell'azienda. Relativamente a questo documento si propongono due semplificazioni:

- prevedere la possibilità di utilizzare in tutti i settori di attività, a prescindere dal rischio, la figura dell'incaricato che si occupi di sovrintendere alle eventuali interferenze fra le lavorazioni dell'appaltante e dell'impresa esecutrice, in alternativa all'elaborazione del DUVRI.

- innalzare a 10 uomini giorno (dai cinque uomini giorno attuali) i limiti della durata presunta delle lavorazioni “minori” ai fini dell’esenzione dal DUVRI, in linea con le attività a basso impatto sulla sicurezza.

Altre misure di semplificazione in materia di Sicurezza sul Lavoro

Eliminare la necessità di sottoporre il lavoratore a visita medica di controllo per ogni prestazione lavorativa, anche di poche ore, laddove il datore di lavoro presso il quale il prestatore svolge la prestazione sia mutato rispetto al datore di lavoro precedente, pur nel medesimo settore produttivo.

Sportello Unico per le Attività Produttive e Fascicolo Informatico di Impresa

La completa attuazione della riforma organizzativa degli Sportelli Unici rappresenta una priorità per potenziare l’efficienza dei servizi alle imprese.

Pur nel rispetto delle autonomie territoriali, occorre in primo luogo superare l’impostazione localista, in cui ogni amministrazione crea il proprio sistema informatico, generando grandi difficoltà alle attività imprenditoriali, naturalmente vocate a considerare in maniera ampia il mercato e sicuramente non ristretto ad un singolo territorio.

Nell’indagine sul funzionamento dei SUAP, coordinata dal Tavolo tecnico per la semplificazione, qualche anno fa, è emersa la convergenza di tutti i soggetti interessati (associazioni di imprese, funzionari pubblici e ordini professionali) sui principali problemi.

Il primo tra questi è la difformità di tempi, procedure, piattaforme informatiche e modulistica anche all’interno della stessa regione. A questi si aggiungono la complessità delle procedure, problemi di back office all’interno e tra le amministrazioni, la qualificazione e la scarsa numerosità degli operatori nonché i flussi telematici di front e back office.

Nonostante sia passato qualche anno, la situazione non è mutata. È necessaria, a nostro avviso, una scelta coraggiosa e “di sistema” che certo comporterà la rinuncia a qualche prerogativa locale, ma potrà offrire alle imprese un sistema omogeneo ed efficiente per rapportarsi con la PA.

In definitiva è necessario un vero Sportello Unico che operi attraverso un'unica piattaforma digitale cui l'imprenditore possa rivolgersi senza differenziazioni e frammentazioni locali.

Per ottenerlo è necessario, in primo luogo, affidare chiaramente al Portale "impresainungiorno" il compito di svolgere le funzioni di front - office di tutti i SUAP italiani, con il risultato di ottenere servizi uniformi a livello nazionale per la compilazione e l'invio delle pratiche, l'autenticazione dell'utente e il pagamento degli oneri.

L'assenza di un'infrastruttura nazionale telematica per il SUAP rallenta anche l'applicazione delle semplificazioni realizzate a livello nazionale. Si pensi alla grande opera *in fieri* di standardizzazione della modulistica che, per poter essere realmente utilizzata dalle imprese, deve essere recepita dai sistemi informatici di migliaia di Comuni, con il risultato di rallentare o vanificare lo sforzo compiuto per giungere ad una modulistica unica sull'intero territorio nazionale.

In questo contesto è fondamentale rendere operativo il **principio dell' "once only"**, quel principio secondo il quale le Pubbliche Amministrazioni devono evitare di chiedere ai cittadini ed alle imprese informazioni già fornite alla stessa P.A.. Il principio, già introdotto nel nostro ordinamento (art. 43-bis sulla Certificazione e documentazione d'impresa del DPR 445 del 2000, da ultimo modificato nel 2011 con il Decreto legge n. 70/11 "Semestre europeo") e ripreso nello Statuto delle Imprese, di fatto non ha ancora esplicitato i suoi effetti per:

- l'assenza di interoperabilità tra le diverse banche dati della P.A.;
- la necessità di coinvolgere tutti i livelli di governo.

Tra le norme di attuazione che potrebbero contribuire all'applicazione reale del principio dell' "once only" vi è quella relativa al Fascicolo Informatico di Impresa, la raccolta organizzata e sistematica di dati e documenti che riguardano le imprese. La formazione e la gestione del Fascicolo informatico di Impresa, nel quale sono raccolti i dati relativi alla costituzione, all'avvio ed esercizio delle attività dell'impresa, è in capo alle Camere di Commercio. Ad oggi i fascicoli elettronici attivi sono 810.000 e riuniscono le informazioni messe a disposizione dai Comuni

che hanno delegato alle CCIAA le funzioni del SUAP (Impresainungiorno), da Accredia, da Anac ed Ecocerved.

Al momento, non sono inserite nel database le informazioni sulle pratiche amministrative dei Comuni che gestiscono in proprio i SUAP o che non hanno delegato alle CCIAA (circa il 55%). L'implementazione di questa misura può rappresentare una misura di reale semplificazione della vita delle imprese (evitando la duplicazione della richiesta di documenti da parte della PA) in quanto:

- garantirebbe la trasparenza (contenendo tutta la vita dell'impresa);
- consentirebbe la riduzione dei costi sia per le imprese che per la P.A. ;
- garantirebbe una maggiore efficienza e qualità sia nei controlli che nei servizi resi alle imprese.

Modulistica SUAP

L'articolo 24. Comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, ha previsto la conclusione di accordi o intese tra Governo, Regioni ed Enti locali *“per adottare, tenendo conto delle specifiche normative regionali, una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale per la presentazione alle pubbliche amministrazioni regionali e agli enti locali di istanze, dichiarazioni e segnalazioni con riferimento all'edilizio e all'avvio di attività produttive”*.

L'azione 5.1 dell'Agenda per la semplificazione 2015-2017 ha previsto la standardizzazione e semplificazione della modulistica per l'avvio dell'attività di impresa.

In seguito, l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126, ha stabilito che le amministrazioni statali *“adottano moduli unificati e standardizzati che definiscono esaustivamente, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni di cui ai decreti da adottare ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 124 del 2015, nonché della documentazione da allegare. I suddetti moduli prevedono, tra l'altro, la possibilità del privato di indicare l'eventuale domicilio digitale per le comunicazioni con l'amministrazione. Per la presentazione di istanze, segnalazioni o*

comunicazioni alle amministrazioni regionali o locali, con riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive, i suddetti moduli sono adottati, in attuazione del principio di leale collaborazione, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, con accordi ai sensi dell'articolo 9 dello stesso decreto legislativo o con intese ai sensi della legge 5 giugno 2003, n. 131, tenendo conto delle specifiche normative regionali”.

Con gli accordi in Conferenza Unificata del 4 maggio 2017, del 6 luglio 2017 e del 22 febbraio 2018 sono stati approvati tre distinti pacchetti di moduli, che riguardano numerose attività fondamentali per il tessuto imprenditoriale nazionale: dagli esercizi di vendita al dettaglio a quelli di somministrazione, dai panifici al commercio all'ingrosso, alle imprese di pulizia o alle agenzie di affari.

Le Regioni e i Comuni sono tenuti ad adeguare la propria modulistica a quanto previsto dai moduli condivisi. Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha monitorato tale processo, ma è necessario che sia svolta una verifica in concreto della conformità dei moduli adottati dalle Regioni a quanto stabilito in sede di accordo, per evitare che il recepimento sia soltanto formale ma che sopravvivano, a livello regionale, delle difformità in grado di impedire una vera standardizzazione a beneficio delle imprese.

È necessario quindi che sia previsto l'obbligo per le Regioni di trasmettere al Dipartimento della Funzione Pubblica la modulistica definitiva e che il Dipartimento, a sua volta, ne certifichi la conformità rispetto a quanto stabilito, indicando, in caso contrario, le modifiche che dovesse ritenere necessarie.

Semplificazioni in materia fiscale

R.E TE. Imprese Italia, anche se nel dl non ci sono norme in materia fiscale, ritiene che questo decreto possa rappresentare per il Parlamento un'opportunità di semplificare la vita delle imprese anche da un punto di vista fiscale. Le semplificazioni proposte, anche alla luce della fatturazione elettronica generalizzata entrata in vigore il 1° gennaio di quest'anno, rendono ultronei ed oltremodo onerosi per le imprese una serie di adempimenti che, a nostro avviso,

non hanno più alcuna ragione di esistere con l'entrata in vigore del nuovo obbligo, che permetterà un controllo puntuale sulle posizioni fiscali dei singoli contribuenti. Vanno pertanto eliminati tutti gli obblighi di comunicazione dei dati, vanno abrogati i regimi IVA dello "split payment" e del "reverse charge", va ridotta la ritenuta dell'8% attualmente prevista sui bonifici relativi a spese che conferiscono detrazioni fiscali e innalzato il limite da cui scatta l'obbligo di apposizione del visto per compensare i crediti IVA. Entrando nel merito delle singole misure:

Abrogazione dello Split payment - L'art. 12 del D.L. n. 87 del 2018 ha abrogato lo split payment unicamente in relazione ai compensi relativi ad attività professionali, creando una palese disparità di trattamento con il sistema delle imprese nei cui confronti l'istituto rimane in vigore fino al 30 giugno 2020. Si propone, pertanto, di abrogare completamente la disciplina dello split payment. L'Italia, infatti, dopo l'ottenimento dell'autorizzazione da parte dell'Europa, ha portato il termine di applicazione dello split payment (scissione dei pagamenti IVA) dal 31 dicembre 2017 (sua scadenza naturale) al 30 giugno 2020. Inoltre, dal 1° luglio 2017, è stato esteso in modo importante il suo ambito di applicazione. Da tale data, infatti, lo "split payment", oltre ad interessare le operazioni effettuate nei confronti della Pubblica Amministrazione nella più ampia definizione, si rende applicabile anche alle fatture emesse nei confronti, tra l'altro, dei seguenti soggetti:

- società controllate direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dai Ministeri;
- società controllate direttamente dalle Regioni, Province, Città Metropolitane, Comuni, Unioni di Comuni;
- società quotate inserite nell'indice FTSE MIB della Borsa italiana.

Al riguardo, si evidenziano le negative ripercussioni sull'equilibrio finanziario delle imprese derivanti dall'applicazione del meccanismo, emergenti, in primo luogo, dai mancati incassi dell'IVA da parte dei clienti a fronte dell'IVA dovuta ai fornitori per gli acquisti di beni e servizi, con l'ulteriore onere di dover sostenere importanti costi amministrativi per poter recuperare quanto prima i crediti IVA che ne scaturiscono.

Considerando gli ingenti danni finanziari che questo istituto sta creando alle imprese fornitrici della P.A., è fondamentale procedere alla sua abrogazione. I controlli sull'effettivo pagamento dell'IVA dovuta sulle fatture possono essere effettuati in modo tempestivo, grazie all'introduzione generalizzata della fatturazione elettronica a decorrere dal 1° gennaio 2019.

Abrogazione del reverse charge - L'applicazione del "reverse charge" al settore edile determina notevoli incertezze ed è fonte di errori in considerazione della difficoltà di identificazione delle operazioni soggette al regime medesimo. Per effetto dell'entrata in vigore dal 1° gennaio 2019 dell'obbligo generalizzato di fatturazione elettronica fra privati e, quindi, della possibilità di effettuare puntuali controlli in materia di versamenti IVA, si ritiene indispensabile abrogare la disciplina del reverse charge in edilizia che determina difficoltà applicative e l'insorgere di posizioni creditorie IVA in capo agli operatori.

Incremento del limite per l'apposizione del visto di conformità per la compensazione crediti IVA - Si propone di innalzare da 5.000 euro a 50.000 euro la possibilità di compensazione dei crediti IVA senza necessità di apposizione del visto di conformità. L'innalzamento del limite rappresenta una notevole semplificazione per il sistema tributario ed una importante riduzione dei costi burocratici per le imprese.

Riduzione della ritenuta sui bonifici relativi a spese che riconoscono detrazioni fiscali - l'attuale ritenuta dell'8 per cento applicata dalle banche sui bonifici che riconoscono detrazioni fiscali costituisce una misura che crea pesanti ripercussioni finanziarie sulle imprese, generando situazioni croniche di crediti fiscali. Con l'applicazione dell'aliquota dell'8 per cento sui ricavi, in settori economici che - sulla base dei dati degli studi di settore - dimostrano una redditività del 10 per cento, significa chiedere l'anticipazione dell'80 per cento del reddito realizzato.

Considerata l'introduzione della fatturazione elettronica che permette controlli immediati, si propone di ridurre la ritenuta al 4 per cento. Per mantenere tracciabilità dei flussi relativi ai ricavi delle imprese non è necessario tenere una aliquota così elevata, è sufficiente un'aliquota minima.

Abolizione delle comunicazioni dei dati delle liquidazioni periodiche dell'imposta sul valore aggiunto - si propone di abolire le comunicazioni dei dati delle liquidazioni dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) in considerazione del fatto che l'avvio dell'obbligo di fatturazione elettronica tra operatori economici residenti, stabiliti o identificati nel territorio dello Stato è possibile un puntuale controllo, da parte dell'Amministrazione finanziaria, dei versamenti IVA dovuti dai soggetti passivi.