



\_\_\_\_ R. E T E . \_\_\_\_  
I M P R E S E I T A L I A

**Camera dei Deputati  
e  
Senato della Repubblica**

**Commissione parlamentare per la semplificazione**

**Indagine conoscitiva**  
**“Le semplificazioni possibili a breve, medio e lungo termine”**

**Audizione**

30 gennaio 2014

## Premessa

Il Presidente Tabacci, lo scorso 19 novembre 2013, nell'introdurre la seduta della Commissione parlamentare per la semplificazione nel corso della quale è stata deliberato il programma dell'Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa, ha ritenuto che si debba "dare il senso di una direzione di marcia che la Commissione vuole intraprendere in maniera unitaria, acquisendo documentazione e contributi utili per la predisposizione del documento conclusivo e per la prospettazione di precisi indirizzi ed interventi legislativi". E non ha nascosto come sia necessaria un'azione concreta ed efficace per fronteggiare una situazione che, sul fronte della semplificazione, non ha esitato a definire "drammatica".

Il dibattito in Commissione ha messo in evidenza come il tema della semplificazione si possa declinare sia sotto il profilo legislativo, sia sotto il profilo amministrativo ed, in particolare, è stata segnalata l'opportunità, sotto il primo aspetto, di porre mano all'elaborazione di testi unici compilativi, che raccolgano in contesti omogenei le singole normative di settore, senza imporre nuove scelte discrezionali, mentre, riguardo al secondo profilo, si è ritenuto che gli interventi di semplificazione previsti dal disegno di legge A.S. 958, attualmente in discussione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, siano importanti ma non sufficienti.

Per quanto attiene al profilo della qualità della regolazione, occorre evidenziare la necessità di un approccio più organico alla formulazione delle norme, sia per quanto riguarda la forma - il ricorso alla decretazione d'urgenza per l'emanazione di norme di semplificazione, seppur necessario nell'immediato a dare risposta all'urgenza della crisi economica, rappresenta comunque una stortura - sia per quanto riguarda la fruibilità e leggibilità dei testi normativi, al fine di non ingenerare dubbi interpretativi in fase applicativa.

A tal fine, sarebbe opportuno far rivivere all'interno del disegno di legge A.S. 958, ampliando quindi la portata dell'intervento, la delega del c.d. "*taglia-leggi*", che aveva previsto, oltre alla ricognizione dello *stock* normativo del nostro Paese, anche un successivo intervento di riordino della legislazione di rango primario, che, nell'intenzione del legislatore, avrebbe dovuto dare avvio ad una nuova stagione di compilazione e codificazione, sulla scorta del modello francese.

Per converso occorre osservare come la riduzione delle norme, che costituiva un obiettivo primario del "*taglia-leggi*", abbia mostrato seri limiti, dovuti al fatto che i relativi interventi,

anziché realizzare la maggiore opportunità offerta dalle disposizioni vigenti in materia (dalla legge n. 246 del 2005 a successivi provvedimenti), vale a dire la raccolta di norme per materie omogenee in funzione di una ragionata codificazione per materie, hanno assunto spesso un effetto di natura “spettacolare” riducendosi in parte all’eliminazione di norme che, esauritasene la funzione, non risultavano più suscettibili di applicazione ed avevano perso la loro rilevanza nel diritto positivo.

Al contempo, risulta opportuno riavviare il processo di riassetto normativo e di codificazione (previsto solo per alcune materie dallo stesso disegno di legge A.S. 958) ricorrendo non solo allo strumento del “testo unico” compilativo, come mero punto di raccolta e coordinamento di norme esistenti, ma utilizzando lo strumento del “Codice”, in cui raccogliere organicamente le norme che regolano ogni settore, da predisporre a seguito della liberalizzazione e semplificazione procedimentale. La reale innovazione di tale sistema sta nel fatto che attraverso la codificazione ed il riassetto normativo è possibile non solo riordinare il complesso delle fonti che regolano le materie, ma anche modificare in modo mirato l’assetto normativo primario che disciplina ogni settore, determinando anche i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente e assicurando maggiore certezza e chiarezza del diritto.

Tutto ciò, ovviamente, a patto di mantenere alta la guardia di fronte alla ricorrente tentazione di utilizzare i Codici per mantenere le strutture burocratiche invece di semplificare e velocizzare le procedure. Basti pensare alla materia degli appalti, dove centinaia di articoli di Codice ed altrettanti di regolamento, cui si aggiungono le normative regionali di recepimento, costringono gli imprenditori ad improvvisarsi giuristi per poter partecipare alle gare.

A ciò va sommata l’esigenza di rendere più incisivi gli strumenti di analisi di impatto della normativa (AIR), che, seppur da tempo introdotti nell’Ordinamento, non risultano vincolanti per l’iniziativa legislativa del Governo destinata alle piccole e medie imprese, determinando la moltiplicazione degli oneri amministrativi a carico dei destinatari.

Da questo punto di vista, sarebbe opportuno affiancare agli strumenti finora operativi (AIR, VIR, ATN) - purtroppo scarsamente efficaci anche a causa dell’uso eccessivo della decretazione d’urgenza, per la quale, come noto, non è obbligatoria l’analisi di impatto della regolazione - con l’applicazione del TEST PMI, ovvero quella valutazione preventiva di impatto, che, grazie al diretto coinvolgimento delle Associazioni di Categoria, può rappresentare il punto di partenza per

l'introduzione di meccanismi di controllo dell'incidenza normativa sul tessuto imprenditoriale in termini di costi/benefici in linea con le politiche europee.

La Commissione ha poi evidenziato come il tema della semplificazione "non si presti a particolari invenzioni, ma necessiti piuttosto di azioni concrete".

Si tratta di un giudizio che R.E TE. Imprese Italia condivide "in toto", d'accordo con la Commissione, che ha indicato nel programma di lavoro i fattori che ostacolano il perseguimento dell'obiettivo della semplificazione, sostanzialmente individuandoli: nel sistema di regole sempre più complesso e globalmente integrato, dal livello internazionale e comunitario della regolazione e delle linee di indirizzo alla normazione locale; nelle prassi legislative statali che ormai privilegiano l'utilizzo della decretazione d'urgenza anche per la definizione di interventi ordinamentali; in una sempre più spiccata tendenza a trasformare gli atti legislativi in "collettori" di varie iniziative la cui attuazione è demandata poi ad un numero crescente di adempimenti; in una aspirazione trasversale alla semplificazione amministrativa che deve fare i conti con politiche settoriali ove spesso prevalgono i fattori di complicazione; in un sistema dei controlli e sanzionatorio non sempre adeguato ed efficace.

R.E TE. Imprese ha già avuto modo di affermare in altre occasioni istituzionali che, nel quadro della crisi recessiva in atto, portare avanti i processi di semplificazione normativa e di snellimento burocratico è un'azione necessaria per riavviare l'economia, ridisegnando una traiettoria di crescita e recuperando il forte *gap* concorrenziale che separa l'Italia dagli altri Paesi europei.

È evidente, infatti, come tra i fattori che impediscono la crescita dell'economia italiana vi sia anzitutto il problema dell'efficienza amministrativa. La lentezza che connota la macchina burocratica è una caratteristica che fiacca e frena la nostra economia.

Occorre dunque proseguire sulla strada della modernizzazione della PA. L'accresciuta disponibilità di servizi di *e-governement* e la, seppure minima, accelerazione dei tempi necessari per avviare un'attività imprenditoriale non appaiono ancora sufficienti per attrarre nuovi e ulteriori investimenti.

L'utilizzo crescente della telematica nelle relazioni tra imprese ed amministrazioni, tanto per l'adempimento di oneri burocratici quanto per i rapporti commerciali o per qualsiasi altra interrelazione, rappresenta indubbiamente un elemento di primaria importanza, che tuttavia da solo non basta. Occorre, infatti, riuscire a coniugare l'innovazione tecnologica con quella dei

processi organizzativi e soprattutto con un cambio di approccio culturale. Occorre saper rinunciare al “proprio particolare” per l’interesse generale, così come occorre evitare duplicazioni e sovrapposizioni di enti pubblici e di strumenti legislativi che creano complicazioni e rallentamenti, anziché semplificazione e certezza.

In questi cinque anni non sono molti i risultati concreti che possono essere menzionati. Al contrario, tutti i principali nodi che rallentano lo sviluppo e la crescita delle imprese restano irrisolti.

Il costo per avviare un’impresa rimane abnorme. Su di esso incidono l’ancor troppo elevata tassazione sul lavoro e le lentezze croniche del sistema della giustizia civile, che inibiscono tuttora i molti e faticosi tentativi di rilancio dell’economia.

Per incrementare la produttività e l’efficienza è dunque indispensabile predisporre un ambiente favorevole all’impresa e alla concorrenza, rimuovendo i fattori che la ostacolano. In particolare:

- devono essere valorizzate quelle iniziative di semplificazione indirizzate all’adozione di meccanismi di trasmissione delle informazioni basati sulla tecnologia digitale. Innanzitutto occorre che gli uffici pubblici possano operare per il tramite di un unico sistema informatico nazionale, superando la persistenza dei diversi sistemi regionali: senza un’informatizzazione efficiente degli uffici pubblici, infatti, non sarà possibile procedere nel dichiarato obiettivo di una vera “autostrada telematica”, che consenta la reale velocizzazione di ogni procedimento in cui è coinvolta un’impresa.
- Occorre dare finalmente piena attuazione, senza riserve mentali, alla riforma avviata nel 2008 con il SUAP telematico e con le Agenzie per le Imprese: pubblico e privato che lavorano insieme, in sinergia e contemporaneamente in concorrenza, nell’interesse delle imprese.
- In particolare, è necessario portare a compimento la grande opera diretta alla standardizzazione delle procedure e della modulistica, dando ad esempio piena attuazione all’obiettivo di completamento del Portale “Impresainungiorno”, rendendolo il principale strumento per lo svolgimento delle procedure telematiche che riguardano l’attività d’impresa, nonché riconoscere in modo esplicito e definitivo la “funzione pubblica” attribuita dal legislatore alle Agenzie per le Imprese ed assicurare alle stesse la disponibilità degli strumenti atti ad adempiere al meglio al loro compito, a cominciare dall’accesso gratuito alle banche dati pubbliche.

A tal fine, sarebbe opportuno, in prima istanza, inserire nel DDL 958 una previsione espressa che anticipi gli effetti di cui al comma 4 dell' articolo 19 della legge n. 241/90, limitando il potere della P.A. di intervenire sin dal momento della attestazione di conformità rilasciata da una Agenzia per le Imprese, dal momento che i controlli e le verifiche che la PA può mettere in atto nei sessanta giorni successivi alla presentazione di una SCIA al SUAP sono stati già effettuati a priori dalla stessa Agenzia. E' comunque necessario attivare degli strumenti, avvalendosi anche delle tecnologie digitali già in possesso delle PPAA, che consentano un maggior coordinamento e interazione delle banche dati pubbliche, per arginare la perdurante mole di oneri informativi che ancora continuano a gravare sulle imprese quando, in realtà, tutte le informazioni che le riguardano sono già in possesso dei vari enti pubblici: sarebbe sufficiente che queste informazioni venissero condivise tra i vari soggetti pubblici che le detengono.

- In relazione al miglioramento delle tecnologie digitali, ed in particolare alle norme sull'uso della moneta elettronica, R.E. TE. Imprese evidenzia, con riferimento alle norme entrate in vigore il primo gennaio 2014, che comportano l'obbligo per le imprese che distribuiscono beni e prestano servizi di accettare i pagamenti effettuati con carte di debito, come la modernizzazione dei sistemi di pagamento sia uno degli strumenti importanti per aumentare l'efficienza del sistema produttivo italiano. Al tempo stesso, però, si ritiene che l'utilizzo della moneta elettronica debba essere diffuso tramite una distribuzione equilibrata fra benefici e costi a carico dei soggetti interessati. L'adeguamento alla previsione normativa, invece, imporrà un pesante aggravio per le imprese. Oltre all'obbligo di pagamento dei costi di attivazione del POS, queste dovranno sopportare gli ulteriori costi di gestione che andranno ad aggravare ulteriormente i loro costi fissi. A ciò deve poi, ovviamente, aggiungersi il costo delle commissioni su ogni transazione. Le presentate misure di semplificazione che dovrebbero intervenire mediante il decreto attuativo delle norme in questione non sono assolutamente sufficienti, se non si interviene sul sistema delle relazioni delle imprese con i circuiti ed il sistema bancari, affinché un obbligo concepito a fini positivi non si trasformi in una odiosa imposizione per le PMI.
- R.E TE. Imprese ha poi più volte proposto un sistema di certificazioni che alleggerirebbe estremamente le procedure di controllo, "liberando" altre importanti funzioni delle pubbliche amministrazioni. In tal senso, si potrebbero prevedere, nelle varie legislazioni di settore,

richiami specifici alle certificazioni (rilasciate da un soggetto certificatore accreditato in conformità a norme tecniche) come garanzia presunta di conformità a determinati obblighi giuridici, permettendo all'impresa che ne disponga di essere automaticamente considerata conforme ad una serie di requisiti normativi.

- Occorre, poi, predisporre un sistema capace di rendersi autoimmune alle complicazioni correlate all'introduzione di nuove norme. Ogni provvedimento dovrebbe superare la prova dell'invarianza di impatto (quindi anche dell'invarianza dei costi) sulle imprese, tenendo in debita considerazione la dimensione e il settore di attività. In altri termini dovrebbe essere data attuazione alle norme contenute nello Statuto delle Imprese di attuazione dello *Small Business Act* europeo tese a realizzare il *"Think Small First"* e consentire al nostro Paese di porsi all'altezza delle più avanzate *best practices* a livello comunitario, le quali trovano nella *Smart Regulation* il proprio riferimento. In tal senso l'ultima comunicazione della CE su tale tema (*COM (2013) 686 final – Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation*), che prevede un maggiore attivo coinvolgimento dei singoli Stati membri per la valutazione di impatto sia preventiva che successiva, potrà rappresentare una sfida da cogliere per il nostro Paese con il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali e di rappresentanza delle imprese.

Semplificare vuol dire anche evitare di introdurre nuovi oneri, non previsti dalle normative comunitarie, nella fase di recepimento delle stesse. Dovranno essere eliminati tutti gli elementi di complicazione introdotti in sede di recepimento (cd. *Goldplating*), ovvero si dovrà evitare l'introduzione di nuovi oneri non previsti dalle direttive europee (le imprese non dovranno mai più "subire" un altro SISTRI). Si dovrà proseguire nella stessa direzione tracciata dalla Commissione Europea con la consultazione degli atti più gravosi sulle PMI, osservandone i risultati ed estendendo le azioni a livello nazionale e locale.

- In relazione allo sviluppo economico del Paese, quello del potenziamento del sistema giudiziario civile è poi un altro obiettivo fondamentale. Il sistema della tutela giurisdizionale deve garantire l'esercizio dei diritti delle imprese in un quadro di certezza di tempi e modalità, senza condurre però all'irrimediabile compromissione dei rapporti e delle relazioni economiche fra gli imprenditori concorrenti.

In tal senso, oltre a rafforzare e rendere più agevoli le procedure che definiscono specifiche modalità di prevenzione delle controversie, come la mediazione civile e commerciale, e che regolano sedi alternative di composizione del contenzioso, come l'arbitrato, occorre ricostruire un sistema giudiziario in grado di assicurare l'esecutività delle decisioni di merito in tempi certi e con costi contenuti. A tale riguardo si valuta in modo positivo l'istituzione presso i Tribunali di apposite Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale, con l'obiettivo di ampliarne la competenza in materia societaria, nonché per gli aspetti relativi ai contratti pubblici di appalto di lavori, servizi o forniture di rilevanza comunitaria. Nel merito, tuttavia, occorre evidenziare come la reale "efficienza" della riforma, al di là dell'effetto di "immagine", appare discutibile ove si consideri che l'accentramento regionale di competenza riguarda solo una parte, seppur rilevante, di controversie interessanti le imprese e che tale accentramento non sembra di per sé in grado di accelerare la trattazione e la decisione di tali affari, non essendo accompagnato da alcun incremento degli organici degli uffici giudiziari interessati quanto a magistrati, personale amministrativo e "assistenti" dei giudici. Da questo punto di vista, dunque, la riforma può apparire come una sorta di irrealistica fuga in avanti, nel tentativo di creare un'isola felice in una giurisdizione complessivamente inefficiente.

In particolare, vogliamo evidenziare come prioritaria, in questa sede, la necessità di definire forme nuove e coordinate per l'effettuazione dei controlli sulle imprese. Le linee guida faticosamente concordate nel Tavolo istituzionale Regioni-Governo scontano una problematica attuazione e non possono certo, di per sé, definirsi un risultato, ma solo un punto di avvio.

L'attuazione del D.L. Semplifica-Italia (D.L. n. 5/2012) è ancora lontana dal completamento, tuttavia il metodo di condivisione e di collaborazione che le Istituzioni statali, regionali, locali e gli *stakeholders* hanno sperimentato in occasione del Tavolo nazionale per la semplificazione, istituito con l'Accordo in sede Conferenza Unificata il 10 maggio 2012, riscuote il favore e l'incoraggiamento di R.E TE. Imprese sulla strada del proseguimento, attraverso l'individuazione di una nuova Agenda comune per la semplificazione, per non disperdere il lavoro tecnico svolto nel corso dell'ultimo anno e mezzo. Grazie ad esso, sulla materia dei controlli, per esempio, sono state elaborate delle Linee guida atte a perseguire uniformità e standardizzazione, tanto auspicate dagli imprenditori e che in alcune realtà territoriali sono in via di recepimento.



Sul disegno di legge A.S. n. 958, ideale prosecuzione del cosiddetto decreto «Semplifica Italia», il DL 5/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, R.E TE. Imprese, oltre a condividere e mostrare apprezzamento per le misure di semplificazione in esso contenute, aventi l'ambizione di arricchire il quadro degli interventi di sburocratizzazione dell'amministrazione, indispensabili per la riduzione degli oneri amministrativi e informativi a carico di cittadini e imprese ed utili per il rilancio dell'economia, e ad auspicare che tale ambizione abbia ad essere effettivamente soddisfatta, mantenendosi nel tempo l'impegno ad intervenire in materia di semplificazione con cadenza annuale e privilegiando per quanto possibile iniziative volte a creare condizioni di contesto che favoriscano la nascita e lo sviluppo delle imprese, ha espresso un preciso giudizio sugli interventi in esso previsti, dalle misure in materia di riduzione degli oneri alla trattazione dell'Agenda semplificazione, passando per la materia ambientale, fino al tema delle semplificazioni per i cittadini e per le imprese.

Ma, come si è detto, tali misure non appaiono affatto sufficienti, anzitutto con riferimento alla scelta di non utilizzare lo strumento ben più efficace della decretazione d'urgenza, specie per ciò che concerne alcune materie, come l'ambiente, il lavoro e la sicurezza sul lavoro, il fisco, sui quali R.E TE. Imprese ritiene debbano essere fatti ulteriori e più mirati interventi.

## **Semplificazioni in materia di ambiente, energia, sicurezza sul lavoro**

Nel programma di lavoro della Commissione per la semplificazione viene evidenziata la criticità dell'eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza, demandando l'attuazione degli atti legislativi ad un numero crescente di provvedimenti che a loro volta generano innumerevoli adempimenti; ciò trova una sua conferma evidente negli interventi in tema di ambiente, energia, salute e sicurezza sul lavoro.

Basti pensare a quanto previsto nel cosiddetto "decreto del fare" (il DL n. 69/2013), dalla cui problematica interpretazione emerge, accanto a decisioni politiche importanti sui temi dello sviluppo e della crescita sostenibile, il rinvio per l'attuazione di importanti misure ad una decretazione successiva, in cui si contano oltre 50 provvedimenti attuativi, logica diametralmente opposta alla ratio di "fare" presto e bene.

In questo quadro R.E TE. Imprese Italia ha già avuto modo di richiamare l'esigenza di definire nei provvedimenti legislativi, senza ricorso a decreti attuativi, le necessarie semplificazioni.

## Ambiente

Per quanto concerne le specifiche problematiche, quando si parla di semplificazioni in tema ambientale non può non affrontarsi il tema del SISTRI, il sistema di tracciabilità dei rifiuti varato con Decreto del Ministero dell'Ambiente del 17 dicembre 2009, che ha subito nel tempo, con circa 17 diversi interventi normativi, innumerevoli proroghe e differimenti, a causa della evidente inapplicabilità delle procedure e dell'inefficienza del sistema. Le imprese sono state obbligate ad adempiere agli obblighi di iscrizione e al pagamento dei relativi contributi, nonché a dotarsi di strumentazione informatica e dispositivi obsoleti, che hanno anche provocato danni sui veicoli su cui sono stati installati, con un significativo impatto in termini economici.

L'art. 11 del decreto legge n. 101/2013 ha comportato l'entrata in vigore del SISTRI, a partire dal 1° ottobre scorso, per gli enti o le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti pericolosi a titolo professionale, o che effettuano operazioni di trattamento, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti pericolosi, inclusi i nuovi produttori.

La medesima disposizione ha previsto l'operatività del sistema utilizzando le stesse procedure informatiche e la medesima strumentazione *hardware* che hanno già dimostrato tutta la loro inefficacia, inefficienza e complessità in occasione della giornata di sperimentazione svolta dalle Confederazioni di rappresentanza del sistema imprenditoriale l'11 maggio 2011.

In conseguenza di ciò, i primi mesi di operatività del SISTRI stanno già determinando pesanti conseguenze sulle imprese, in termini di costi, difficoltà e rallentamenti insostenibili nella gestione dei rifiuti, fino ad arrivare ad un blocco totale dell'attività per alcune imprese. Il rischio che si corre, in assenza di un intervento, è quello di una totale paralisi dello smaltimento dei rifiuti in ragione dell'impossibilità di connettere con un sistema di interoperabilità gli impianti di recupero e smaltimento.

In tale preoccupante situazione, R.E TE. Imprese ha più volte proposto un intervento di semplificazione sul sistema, che potrebbe rappresentare la soluzione più praticabile per avviare le necessarie verifiche sulle sue disfunzioni e problematicità, evitando di provocare ulteriori danni alle imprese.

Si ritiene indispensabile, oltre al rinvio dell'operatività, ormai prossima, delle procedure per i rimanenti soggetti obbligati, che dovranno aderire al SISTRI già dal prossimo 3 marzo, l'avvio di

una fase sperimentale, in cui vengano concordate procedure più semplici e più efficaci, al termine della quale si possa decidere compiutamente l'attuazione di un diverso sistema di tracciabilità.

Si ritiene inoltre necessario recuperare il principio, peraltro già consolidato in sede europea e precedentemente accolto nel corpus normativo SISTRI, ma poi inspiegabilmente cancellato dal legislatore, in virtù del quale la tracciabilità informatica dei rifiuti pericolosi opera solo per determinate categorie di produttori e al di sopra di determinate soglie annue di produzione di rifiuti.

La semplificazione in parola consentirebbe di escludere da un Sistema complesso ed oneroso micro imprese con produzioni contenute di rifiuti pericolosi aventi un impatto ambientale limitato, senza che ciò, tuttavia, si traduca in una *deregulation* ambientale, visto che esse sarebbero comunque tenute agli obblighi in materia di contabilità ambientale vigenti, previsti dal decreto legislativo n. 152/2006.

In merito poi alle emissioni di gas fluorurati ad effetto serra, come gli idrofluorocarburi (HFC), i perfluorocarburi (PFC) e l'esfluoruro di zolfo (SF<sub>6</sub>), l'obiettivo di prevenirle e di ridurle al minimo, è uno degli impegni assunti dall'Unione Europea e dagli Stati membri, nell'ambito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e del protocollo di Kyoto. Per contribuire ad adempiere a questi obblighi, l'Unione Europea ha emanato nel 2006 il Regolamento 842 e, successivamente, un'altra serie di regolamenti specifici di esecuzione, le cui modalità di attuazione nel nostro Paese sono disciplinate dal DPR n. 43/2012. Le principali criticità che appaiono evidenti nel DPR sono innanzitutto riconducibili alla notevole quantità di adempimenti e procedure cui le imprese ed il personale addetto sono soggetti. Oltre ai costi della certificazione e della eventuale formazione del personale da certificare, è obbligatoria l'iscrizione al Registro Nazionale degli F-gas.

Questi adempimenti sono decisamente onerosi e prevedono un aggravio di costi per le piccole imprese che, in questo settore, sono decisamente maggioritarie. Le imprese obbligate dal provvedimento sono più di 80.000 (iscritte al Registro 72.985), con circa 170.000 addetti (iscritti al Registro 105.640).

In tal senso, è necessario semplificare le procedure di certificazione, abbattendo significativamente costi e oneri (verifiche periodiche, comunicazioni, ecc.).

E' pertanto opportuno agire in tre direzioni:

- semplificare le procedure di certificazione;
- prorogare la scadenza dei termini per ottenere i certificati provvisori;
- semplificare gli obblighi informativi a carico delle imprese.

Va infine ricordato il tema dei RAEE, rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche: per tali rifiuti, oltre a cogliere l'opportunità del recepimento della nuova direttiva UE definendo un sistema di gestione degli stessi realmente efficace ed efficiente, occorre intervenire sulle procedure e sugli adempimenti burocratici previsti dallo schema di decreto ed è necessario operare una semplificazione al fine di evitare inutili e costose duplicazioni a carico delle imprese. L'obiettivo di semplificazione dovrà guidare in particolare i successivi provvedimenti attuativi necessari a definire un più efficiente funzionamento del sistema, intervenendo, tra l'altro, sulla fase di raccolta e trasporto attraverso un ulteriore snellimento delle procedure di iscrizione all'Albo gestori ambientali. Ciò allo scopo di evitare che piccole quantità di RAEE vadano movimentate con cadenze eccessivamente frequenti, a danno dell'economicità degli operatori di minori dimensioni.

Ulteriori interventi di semplificazione dovrebbero essere introdotti anche in relazione alla vigente disciplina in tema di controlli ambientali. Non esiste, infatti, in Italia un'unica Autorità competente in tema d'ispezioni ambientali. Ciò è il risultato di una legislazione nazionale alquanto complessa, che ripartisce tale autorità tra Ministero, regioni, province e comuni, cui si aggiunge la magistratura, che opera autonomamente.

Anche nella pianificazione delle ispezioni e nell'esecuzione delle stesse sono chiamati ad intervenire più soggetti: le Regioni, le Province, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, l'Autorità giudiziaria, l'ISPRA-ARPA, il Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, il Corpo Forestale dello Stato, la Guardia di Finanza, le Polizie Provinciali, le Capitanerie di Porto, l'Agenzia delle Dogane.

La proposta è quella di affidare a un unico ente il ruolo di autorità competente per la pianificazione e l'esecuzione delle ispezioni. In linea con la Raccomandazione 2001/331/CE, si suggerisce di procedere accorpando le competenze oggi assegnate a vari enti, evitando sovrapposizioni e una disforme applicazione sul territorio dei principi che guidano le ispezioni.

## Energia

In tema di energia le azioni di semplificazione si rendono necessarie sia nell'ambito della produzione di energia, in particolar modo per ciò che attiene alla produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile che sul tema dell'*enforcement* dei diritti del consumatore di energia elettrica, sia questo utente domestico o per usi produttivi. Sul fronte delle rinnovabili, occorre semplificare le procedure per la realizzazione e gestione degli impianti, soprattutto quelli di piccole dimensioni, per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Infatti, anche per la realizzazione e la gestione di un piccolo impianto fotovoltaico o idroelettrico, addirittura di tipo domestico, si contano decine di adempimenti, spesso duplicati e inutili, che aumentano i costi e scoraggiano gli investimenti.

Per ciò che attiene al secondo ambito menzionato, occorre premettere che i mercati energetici sono stati aperti alla concorrenza in tempi relativamente recenti e conseguentemente questo determina una minore consapevolezza dei diritti in capo all'utenza sia questa domestica che per finalità produttiva. Occorre inoltre aggiungere che l'acquisto dell'energia elettrica e gas non è assimilabile nella pratica quotidiana, a quello di un qualsiasi altro bene, come ad esempio la cancelleria, in quanto esistono una serie di servizi essenziali all'erogazione della fornitura di non immediata conoscibilità a causa della tecnicità delle variabili coinvolte ( si pensi, a titolo di esempio, ai servizi di dispacciamento e di sbilanciamento, necessari al mantenimento dell'equilibrio della rete in che fanno sì che in fattura siano presenti numerose voci di cui non si è in grado di controllare a pieno la coerenza con le condizioni prescelte. La relativa novità e la complessità di questo mercato richiedono un focus particolare sugli strumenti attraverso i quali i consumatori possono far valere i propri diritti nei confronti dei venditori che essendo relativamente pochi a fronte di una collettività di clienti molto ampia, tendono ad avere quel comportamento tipico nei contratti di massa in cui frequentemente i diritti sono calpestati per la sproporzione del potere contrattuale tra le parti. A fronte di tale situazione di fatto, occorrono strumenti di *enforcement* dei diritti dei consumatori che siano chiari ed efficaci. In questi ultimi anni molti passi in avanti sono stati fatti sulla spinta di direttive europee per favorire strumenti alternativi ai rimedi giurisdizionali

che hanno generato una serie di misure, quali le conciliazioni paritetiche, il reclamo davanti allo Sportello del consumatore e da ultimo, il servizio di conciliazione presso l'Autorità per l'Energia

Elettrica ed il Gas. Si tratta di iniziative diverse che tuttavia presentano numerosi tratti comuni e, nella loro ipertrofia, possono generare confusione pregiudicando la consapevolezza del consumatore. Sarebbe pertanto auspicabile un intervento di razionalizzazione che contemporaneamente ne riducesse i tempi e potenziasse l'efficacia, tramite la possibilità per il consumatore, sia domestico che non domestico, di convocare all'interno della procedura soggetti diversi dal venditore ma responsabili del disservizio, come ad esempio, il distributore.

## Sicurezza sui luoghi di lavoro

Per avviare un reale processo di semplificazione burocratica bisogna concretizzare gli innumerevoli obblighi in materia di prevenzione e sicurezza sul lavoro, eliminando procedure meramente documentali che incidono significativamente sui costi delle imprese, senza per questo migliorare le condizioni di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro. E' il caso della revisione dei procedimenti per la valutazione dei rischi nelle micro imprese, da definire attraverso forme assolutamente semplici ed efficaci, che possano essere consapevolmente gestite dai piccoli imprenditori e dai loro collaboratori.

Altrettanto necessario risulta intervenire riscrivendo le procedure per l'abilitazione dei soggetti pubblici o privati che effettuano le verifiche sulle attrezzature di lavoro delle aziende, oggi gravate dalle difficoltà di individuazione dei soggetti compresi in elenchi che cambiano per ogni regione e, quindi, da costi e tempi insostenibili.

La legislazione in tema di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro pubblici e privati, messa a punto in Italia da ultimo con il D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, come modificato e integrato dal D. Lgs. 3 agosto 2009, n. 106, anche noto come "Testo unico" di salute e sicurezza sul lavoro, ha confermato il nostro Paese fra quelli in possesso di una legislazione completa e moderna in materia di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, del tutto coerente con i livelli di tutela individuati dalle Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e, ovviamente, dalle Direttive dell'Unione europea in materia, accanto, però, ad una complicazione burocratica nazionale che non trova riscontro negli altri Paesi.

Invero, proprio l'Unione Europea ha allo studio una serie di iniziative dirette a evidenziare l'opportunità di procedere a una semplificazione degli adempimenti connessi alla disciplina della salute e sicurezza sul lavoro, avendo come riferimento unicamente gli adempimenti burocratici e documentali, tali da non incidere sui livelli di tutela in discussione.

L'idea è quella di favorire una gestione della salute e della sicurezza sul lavoro da parte delle imprese che sia diretta a perseguire il rispetto dei livelli di tutela limitando l'utilizzo di risorse aziendali per adempimenti meramente formali.

Occorre prevedere misure di semplificazione che eliminino tutta una serie di attività formali, per consentire ai datori di lavoro pubblici e privati di concentrare attenzione, risorse e attività su



adempimenti necessari a raggiungere e mantenere ovunque quei livelli di tutela della salute e sicurezza che sia le normative internazionali che quelle italiane impongono.

Va poi considerato che l'attuale configurazione dell'articolazione degli adempimenti prevista dal D. Lgs n. 81/08 è cadenzata in relazione al numero dei lavoratori presenti in azienda e non, invece, alla rischiosità specifica dell'attività economica. La conseguenza è che il datore di lavoro, pur operando in attività connotate da un basso rischio infortunistico e da una dimensione configurante una micro impresa, dovrà in realtà assolvere a tutti gli adempimenti generali di sicurezza cui è sottoposta una attività con maggiore indice di infortuni, con un conseguente spropositato aggravio dei costi da sostenere per tutti gli adempimenti procedurali e amministrativi previsti. Si tratta di ridefinire i livelli generali di tutela in relazione alle attività economiche, rielaborando la classificazione oggi vigente con i codici Ateco in modo che il rischio sia più rispondente alle attività produttive e alle realtà dimensionali italiane. Sotto questo profilo, si evidenzia la necessità di alcuni correttivi.

#### *Attività a basso rischio infortunistico*

Il decreto legge del "fare" rimanda ad un apposito decreto l'individuazione di settori di attività a basso rischio infortunistico, sulla base di criteri e parametri oggettivi per i quali potrà essere dimostrata l'avvenuta valutazione dei rischi sulla base di modulistica semplificata. In tal senso si sta muovendo il decreto interministeriale in fase di elaborazione, anche se, a nostro avviso, non si ritiene tuttavia sufficiente la sola semplificazione del modello di valutazione dei rischi.

Occorre invece agire anche sugli aspetti riguardanti la formazione e l'informazione.

Attualmente i percorsi formativi minimi riguardanti i soli settori di attività a rischio basso presentano un monte ore eccessivo e spropositato per una attività con scarsa incidenza di rischi, specie con riferimento alla fase formativa che affronta i soli aspetti generali. A questa attività vanno poi a sommarsi gli ulteriori corsi di formazione previsti per gli addetti antincendio e gestione delle emergenze, per i lavoratori designati per il primo soccorso, per i preposti, per i dirigenti, per il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e per il datore di lavoro/Rspp. Si tratta, anche in questi casi, di un monte ore di dimensioni eccessive, che grava pesantemente sui costi sostenuti dal datore di lavoro, il quale si vede costretto a sottrarre risorse e tempo alla

normale realtà lavorativa aziendale; ciò con evidenti ripercussioni negative anche in termini di competitività d'impresa.

#### *Prestazioni lavorative di breve durata*

Attualmente le prestazioni lavorative di breve durata sono sottoposte indistintamente a tutti gli obblighi previsti dal Testo unico sulla sicurezza, con un aggravio di costi e oneri non indifferente per le imprese. Il recente “decreto fare” ha introdotto una misura, largamente insufficiente, volta a prevedere esclusivamente, per tali attività, una semplificazione documentale. Occorre, invece, nel commercio, nel turismo, nei servizi e nell'artigianato, prevedere misure più incisive di semplificazione degli adempimenti relativi alla informazione, formazione e sorveglianza sanitaria applicabili alle prestazioni che implicino una permanenza del lavoratore in azienda per un periodo non superiore a cinquanta giornate lavorative nell'anno solare di riferimento.

#### *Data certa e consultazione dei lavoratori*

Sul tema della valutazione dei rischi, un adempimento, inutile e gravoso, che andrebbe immediatamente eliminato, è l'obbligo di apporre la data certa. Tale prescrizione non tiene infatti conto del fatto che è già oggi obbligo – e, quindi, responsabilità – del datore di lavoro datare e firmare il documento.

Sempre sul tema della valutazione dei rischi, si dovrebbe introdurre una semplificazione per le micro imprese, prevedendo la facoltà, per i datori di lavoro nelle aziende che occupano fino a 5 dipendenti, di adempiere all'obbligo di consultazione del Rsl - ove non sia stato eletto o designato il rappresentante per la sicurezza aziendale e ove non ci sia il Rappresentante dei lavoratori a livello territoriale – attraverso la consultazione diretta dei lavoratori, redigendo apposito verbale che deve essere sottoscritto dagli stessi.

#### *Attività di controllo e vigilanza*

Ugualmente, per quanto riguarda le attività di controllo e vigilanza, occorre intervenire con specifiche misure semplificative. La frammentazione degli organi di controllo contribuisce infatti ad aumentare gli oneri a carico delle imprese e la riforma della disciplina dei controlli rappresenta, dunque, un'area particolarmente significativa nell'attuazione delle politiche di semplificazione.

Occorrerebbe favorire una riorganizzazione delle attività di controllo in tema di salute e sicurezza sul lavoro assicurando il raggiungimento di obiettivi finalizzati a:

- rendere le ispezioni più selettive in base al criterio del rischio;
- valorizzare le imprese che rispettano le norme con una maggiore collaborazione;
- promuovere il coordinamento tra i vari uffici dell'organismo di controllo e gli altri organismi deputati alle verifiche al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni in sede di ispezione (frequente il caso che una medesima impresa, per la stessa tipologia di rischio, riceva il controllo da parte della Asl, dei VVFF, dell'Ispettorato del lavoro);
- assicurare un'efficiente spiegazione e comprensione delle regole.

Oltre alle semplificazioni delle procedure che gravano direttamente in capo alle imprese è necessario intervenire, altresì, con una profonda riforma legislativa che riduca l'inumerevole mole di procedure che si svolgono all'interno della Pubblica amministrazione per addivenire ad un "unico atto amministrativo di autorizzazione o di asseverazione".

#### *Patente a punti in edilizia*

Un'altra semplificazione significativa per le nostre imprese, che non ha ancora trovato attenzione, riguarda la richiesta di abrogazione delle disposizioni in merito alla c.d. "patente a punti" per le imprese edili. Tale disposizione (art. 27, comma 1-bis del D. Lgs. n. 81 del 2008) ha introdotto nell'ordinamento un adempimento esclusivamente documentale – a carico delle imprese e dei lavoratori autonomi – con la previsione di notevoli costi di iscrizione e di gestione del sistema a carico di un settore, quello edile, già gravato da una crisi economica.

Non risulta, inoltre, essere stata effettuata dai Ministeri competenti alcuna valutazione dell'impatto burocratico della "patente" sulle micro e piccole imprese né, tanto meno sulla collettività, né una comparazione con eventuali simili adempimenti di altri Paesi UE - od extra UE.

## Semplificazioni in materia fiscale

R.E TE. Imprese Italia ritiene indifferibile la necessità di procedere alla semplificazione di numerosi adempimenti in materia fiscale a carico delle piccole e medie imprese.

Il sistema fiscale del nostro Paese, infatti, nonostante diversi tentativi di semplificazione - da ultimo anche con la conversione in legge del decreto del "fare" (D.L. n. 69/2013) - ha raggiunto un livello di complicazione tale per cui pensare di poter realizzare una vera semplificazione senza mettere mano all'impianto generale dell'ordinamento tributario appare una «missione impossibile».

R.E TE. Imprese Italia ritiene, pertanto, che per realizzare una reale semplificazione occorra ridefinire dalle fondamenta il sistema fiscale, al fine di raggiungere un nuovo equilibrio in grado di coniugare semplificazione ed equità.

Pur riconoscendone l'importanza, il Disegno di Legge Delega di Riforma fiscale, in corso di approvazione, non appare sufficientemente ampio ed incisivo per una vera semplificazione del nostro sistema fiscale.

Un primo passo significativo sarebbe, sicuramente, la revisione dei regimi contabili, prevista dal citato Disegno di Legge, ma per esprimere un giudizio compiuto bisognerà attendere i decreti attuativi e valutare nel merito le modifiche normative che verranno introdotte sia ai regimi contabili sia alla determinazione delle imposte. Come pure è di estremo interesse la previsione, sempre contenuta nel citato DDL, che impegna il Governo ad una sistematica revisione degli adempimenti tributari con particolare riguardo a quelli superflui o che danno luogo a duplicazioni, di scarsa utilità per l'amministrazione finanziaria ai fini dell'attività di controllo e di accertamento e, comunque, non conformi al principio di proporzionalità. E' del tutto evidente che, a Disegno di legge approvato, sarà necessario dare rapida concretezza al precetto attraverso una completa rivisitazione degli adempimenti, in gran parte comunicativi, che si sono andati via via stratificando a carico delle piccole e medie imprese.

Va rammentato che se gli adempimenti richiedono un numero di informazioni rilevante ed il costo è rappresentato dal recupero delle informazioni da estrarre, le modificazioni occasionali di singoli adempimenti, che pure possono dare un contributo nel segno della semplificazione, non possono, però, modificare in valore assoluto i costi degli adempimenti.

Va aggiunto, inoltre, che in questi ultimi anni gli adempimenti che prevedono trasmissioni periodiche di dati all’Agenzia delle Entrate, finalizzati alla lotta all’evasione fiscale, sono cresciuti enormemente.

Dal 2008 ad oggi contiamo ben 10 nuovi adempimenti o comunicazione di dati:

- 1) comunicazioni dei rapporti con imprese residenti in Paesi individuati nella c.d. black list;
- 2) novità sugli elenchi intra-UE nei servizi intracomunitari;
- 3) richiesta di autorizzazione per poter essere iscritti nell'elenco di coloro ammessi ad effettuare operazioni intracomunitarie (elenco Vies);
- 4) limitazioni alla compensazione per ruoli superiori a 1.500 euro;
- 5) limiti alle compensazioni di crediti Iva ed imposte sui redditi per importi superiori a 10/15 mila euro;
- 6) comunicazioni delle operazioni Iva (c.d. spesometro);
- 7) comunicazione dei contratti di leasing e noleggio;
- 8) comunicazione dei beni dati in godimento ai soci;
- 9) allargamento del test di non operatività alle imprese in perdita sistemica;
- 10) autocertificazione o asseverazione del corretto versamento delle ritenute IRPEF dei dipendenti utilizzati per l’appalto.

Tutti questi adempimenti, nei fatti, rappresentano un ribaltamento di oneri impropri relativi ai controlli sulle imprese che la P.A. dovrebbe operare in maniera diretta.

Non va dimenticato che, nel 2010, una stima del costo relativo a soli tre adempimenti (modello 770, dichiarazione IVA, rimborsi IVA), calcolato ufficialmente dal Governo, pesava sulle imprese per 2,6 MLD di euro, importo oggi decisamente aumentato, secondo le nostre stime, considerando i più recenti obblighi comunicativi (in particolare quelli relativi al c.d. spesometro, ai contratti di *leasing* e noleggio e dei beni dati in godimento ai soci delle società).

R.E TE. Imprese Italia ritiene che – al fine di evitare che sempre maggiori e nuovi oneri, che dovrebbero essere posti in linea di principio a carico dell’Amministrazione statale in quanto in massima parte legati a controlli posti surrettiziamente a carico dei contribuenti, ricadano sempre su cittadini e imprese – si debba dare piena attuazione al principio della preventiva valutazione d’impatto (anche in termini di rapporto costi/benefici), previsto dall’articolo 6 della L. 180/2011

(Statuto delle Imprese) e, successivamente, procedere ad una verifica periodica dell'efficienza ed efficacia di ogni adempimento in termini di recupero d'evasione.

R.E TE. Imprese Italia ritiene, inoltre, che proprio al fine di evitare il continuo proliferare di adempimenti, sia necessario prevedere un credito d'imposta finalizzato a compensare gli oneri che le piccole e medie imprese devono sostenere per adempimenti prettamente utilizzati per finalità di controllo.

Si reputa necessario intervenire, in tempi brevi (anche contestualmente alla rapida, come da noi auspicato, attuazione del DDL di Riforma Fiscale), anche sull'attuale sistema sanzionatorio, riducendo le sanzioni al fine di favorire l'adempimento spontaneo da parte del contribuente od il ravvedimento in caso di omissione degli obblighi comunicativi, dichiarativi o relativi al versamento delle imposte dovute.

In chiusura, vanno stigmatizzate (con la speranza che non si ripetano in futuro) le difficoltà che stanno incontrando la gran parte dei contribuenti a causa dei recentissimi interventi in materia di IMU, TARI e TASI, sia per quanto attiene ai calcoli (e, soprattutto, agli oneri accessori da sostenere) della c.d. mini IMU dovuta ai Comuni, sia per le difficoltà di pagamento in tempo utile di TARI e TASI. A tal fine, reputiamo opportuno ribadire la nostra proposta di istituire l'obbligo per i Comuni di predisporre ed inviare ai contribuenti i bollettini precompilati di versamento di tutti i tributi facenti parte della IUC e di attribuire, quale termine di versamento, un determinato numero di giorni decorrenti dalla ricezione dei predetti bollettini precompilati.

Premesso ciò, si ritiene che le disposizioni di semplificazione fiscale contenute nel Disegno di Legge recante "Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese" - attualmente all'esame del Senato in sede referente (Atto Senato n. 958) - pur andando nella giusta direzione, da sole, non possano bastare per soddisfare la sempre più impellente necessità di semplificazione che il sistema delle piccole e medie imprese manifesta ormai da tempo e che occorran misure più incisive.

R.E TE. Imprese Italia propone, pertanto, di integrare le disposizioni contenute nel citato Disegno di Legge con appositi emendamenti, al fine, nell'immediato, di:

1. Abrogare la responsabilità solidale negli appalti. L'istituto della responsabilità solidale negli appalti obbliga le imprese che decidono di subappaltare un lavoro ad eseguire complessi ed onerosi controlli di regolarità fiscale sulle imprese subappaltatrici, costringendole a svolgere un ruolo che dovrebbe essere di stretta competenza dell'Amministrazione finanziaria. Se si vuole, davvero, iniziare a semplificare gli adempimenti fiscali posti a carico delle imprese, è indispensabile abrogare tale obbligo *"tout court"*.
2. Introdurre, in modo strutturale, la compensazione delle imposte dovute dalle imprese con i crediti commerciali che le medesime vantano nei confronti della P.A.. I tempi estremamente lenti dei rimborsi fiscali ed i limiti alle compensazioni di imposte possono provocare una crisi di liquidità finanziaria nelle piccole e medie imprese che, spesso, possono vantare consistenti crediti commerciali nei confronti della Pubblica Amministrazione. Sarebbe opportuno introdurre, in modo strutturale, la compensazione delle imposte dovute dalle imprese con i crediti commerciali che le medesime vantano nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Infine, un ambizioso programma di semplificazione, a parere di R.E TE. Imprese Italia, dovrebbe basarsi su quattro priorità:

1. Il riordino in testi unici di tutte le disposizioni fiscali per tipologia di soggetto
2. E' necessario, in primo luogo, riordinare le norme tributarie, eliminando quelle superflue e sistematizzando le altre in testi unici, al fine di consentire a tutti, in modo agevole, di trovare, in una sola legge, le disposizioni che riguardano la determinazione della base imponibile e delle imposte afferenti alla propria sfera fiscale. Si pensi che le sole disposizioni che regolano i versamenti dell'imposta sul valore aggiunto sono contenute in ben sette disposizioni diverse, previste da altrettante leggi e decreti.
3. Stabilità nelle disposizioni che impongono gli adempimenti fiscali
4. Bisogna puntare ad una tendenziale stabilità delle disposizioni che impongono gli adempimenti fiscali senza modificarle continuamente. La stabilità degli adempimenti comporta risparmi

gestionali alle imprese non sottoposte a continui aggiornamenti del software ed evita di dover costantemente ricorrere alle consulenze di professionisti.

5. Concreta irretroattività delle disposizioni tributarie e “Costituzionalizzazione” dello Statuto del contribuente
6. La irretroattività degli effetti delle norme tributarie deve trovare un’applicazione concreta. Il principio, sancito dallo Statuto del contribuente (legge n. 212/2000), è stato più volte violato, quasi sempre per ragioni di gettito. La retroattività, oltre a creare complicazioni o a rendere impossibile la determinazione dell’imposta dovuta, non consente alle imprese di attuare una pianificazione fiscale. Sarebbe opportuno, da questo punto di vista, avviare il percorso per conferire rilevanza costituzionale ai principi contenuti nello Statuto del contribuente, imponendo così al legislatore, accanto all’obbligo dell’equilibrio del bilancio, anche quello del rispetto dei diritti del cittadino-contribuente.
7. Attuazione del principio che i controlli fiscali non devono incrementare gli oneri burocratici delle imprese
8. È necessario impedire che i controlli fiscali si trasformino in maggiori oneri per i contribuenti, senza che sia posta in essere alcuna valutazione di efficacia dei diversi provvedimenti. Negli ultimi anni si è assistito ad un proliferare di nuovi adempimenti.
9. R.E TE. Imprese Italia ritiene che, al fine di contemperare gli interessi dell’erario con gli interessi del sistema produttivo, debba essere prevista una norma programmatica che obblighi, ex post, ad una valutazione dell’efficacia degli adempimenti fiscali la cui introduzione è quasi sempre giustificata dalla necessità di contrastare l’evasione.



## **Semplificazioni in materia di lavoro**

### *Documenti di lavoro e semplificazione delle comunicazioni*

Con riferimento agli adempimenti preliminari per l'instaurazione e la gestione di un rapporto di lavoro (es. richiesta nulla osta per disabili, comunicazione assunzione disabile, comunicazione organico CIG, comunicazione periodica disabili, comunicazione chiamata intermittente, comunicazione infortunio, comunicazioni per previdenza complementare) deve essere introdotto il principio secondo cui tutto ciò che è già in possesso dei data set della PA (Inps, Inail, DTL, C.Imp.) non deve essere richiesto all'azienda.

Inoltre, con specifico riferimento all'obbligo per i datori di lavoro di comunicare l'assunzione dei lavoratori, la proroga, trasformazione e cessazione dei relativi rapporti di lavoro, il Decreto Direttoriale n. 345/2013 del Ministero del Lavoro ha aggiornato la relativa modulistica, introducendo l'obbligo di indicare la retribuzione annua lorda del lavoratore. Si tratta di un ulteriore adempimento da eliminare, che rende più difficoltosa la compilazione dei modelli con un dato difficilmente quantificabile all'inizio del rapporto del lavoro, essendo legato alle dinamiche del rapporto stesso, e comunque desumibile dalle denunce UniEmens.

Anche mediante il tramite dei centri di servizio associativi, è opportuno introdurre il principio della necessaria telematizzazione e dematerializzazione di ogni documento cartaceo .

In particolare, è necessario abolire il registro infortuni, in quanto sostituito dall'obbligatorietà della denuncia di infortunio *on line*. Nonostante il T.U. per la sicurezza abbia, infatti, abrogato le disposizioni relative a tale registro, solo alcune Regioni hanno soppresso l'obbligo di vidimazione, adempimento superato dall'informatizzazione della denuncia ma tuttora pesantemente sanzionato.

Analogamente, deve essere eliminato l'obbligo di denuncia alla Questura e/o al Comune degli infortuni certificati da referto medico – legale, in quanto adempimento ripetitivo rispetto alla denuncia di infortunio effettuata nei confronti della sede INAIL competente.

### *Sanzioni*

Si ritengono opportuni:

- l'introduzione di una norma che evidenzi ulteriormente il principio del ne bis in idem nell'ambito del diritto sanzionatorio del lavoro.
- l'introduzione di un TU di tutto il sistema sanzionatorio in materia di lavoro e contribuzione, allo scopo di razionalizzazione ed armonizzazione le sanzioni oggi esistenti.
- la rivisitazione del D. Lgs. 124/04, con riferimento:
  - al potere di accesso degli ispettori in azienda con l'introduzione di un sistema telematizzato di conservazione del fascicolo relativo ai precedenti accessi;
  - al diritto di assistenza dell'azienda mediante associazioni imprenditoriali;
  - al riordino del sistema di interpello e dei ricorsi amministrativi.

### *Processo del lavoro*

Si richiede:

- l'eliminazione del procedimento di conciliazione obbligatoria presso la Direzione Territoriale del Lavoro introdotto dalla legge 92/2012. La prassi ha dimostrato che tale procedimento è del tutto inefficace rispetto alla deflazione del contenzioso, comportando, al contrario, un inutile allungamento dei tempi del contenzioso.
- l'eliminazione del nuovo rito relativo al licenziamento introdotto dalla legge 92/2012. Tale rito, il cui schema è già in discussione alla Corte Costituzionale, ha determinato incertezze applicative e inutili lungaggini nella pretesa del diritto che non aiutano le imprese nelle celere risoluzione delle controversie e delle relative conseguenze economiche.

### *Apprendistato*

L'attribuzione ai CCNL della disciplina dell'istituto, compresa la formazione in azienda, rappresenta un elemento di facilitazione dell'utilizzo dell'apprendistato professionalizzante costruito sulle esigenze delle imprese. Sull'apprendistato professionalizzante occorre intervenire per semplificarlo e per renderlo più funzionale.

In questa direzione occorre eliminare l'obbligo di stabilizzazione introdotto dalla Legge Fornero. Si tratta di un obbligo che non tiene conto né delle situazioni aziendali, né di quelle settoriali e che nei fatti ha contribuito al crollo di assunzione degli apprendisti. Tale materia è e deve restare di stretta competenza della contrattazione collettiva.

E' altresì strategico, per un reale rilancio dell'apprendistato, anche il decollo della tipologia destinata al conseguimento di un diploma o di una qualifica professionale, semplificandolo negli adempimenti e riducendone ulteriormente gli oneri, senza dimenticare la necessità di un maggiore coordinamento sulle discipline regionali in materia.

#### *Lavoro a chiamata*

L'articolo 1, comma 21, lett. b), legge n. 92/2012 ha introdotto l'obbligo di comunicazione preventiva, da parte del datore di lavoro, in occasione di ogni chiamata del lavoratore o di un ciclo integrato di prestazioni di durata non superiore a trenta giorni.

Si richiede la soppressione di questo ulteriore adempimento amministrativo, per tutti i datori di lavoro, che va ad aggiungersi all'ordinaria comunicazione preventiva di assunzione e alle informazioni comunque già presenti nel modello UniLav, determinando una eccessiva burocratizzazione di tale tipologia contrattuale.

Inoltre, fino ad oggi, i ripetuti interventi amministrativi per definire le modalità e gli strumenti con cui effettuare tale comunicazione determinano difficoltà ed incertezze per le imprese.

#### *Dimissioni*

R.E TE. Imprese segnala l'opportunità di sopprimere la procedura prevista dall'art. 4 della legge n. 92/2012 per la convalida delle dimissioni e della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, estesa dal D.L. n. 76/2013 anche agli associati in partecipazione ed ai collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto.

La procedura introdotta, infatti, pone tutti gli adempimenti in capo al datore di lavoro rendendo l'atto del recesso eccessivamente burocratico: al contrario, dovrebbero essere previste modalità dichiarative ricadenti esclusivamente sul lavoratore che ha deciso di risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro.

La procedura, poi, per come strutturata, crea incertezza, soprattutto in situazioni limite in cui è impossibile ricontattare il lavoratore per procedere alla convalida.

Il disposto normativo, inoltre, prevedendo il ricorso alla procedura di convalida anche in caso di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, incide anche sulla libertà di scelta del mezzo attraverso il quale lavoratore e datore di lavoro possono porre fine al rapporto.

### *Cassa integrazione*

Occorre razionalizzare la procedura rispetto agli adempimenti oggi dovuti nei confronti di diverse Amministrazioni (Ministero del Lavoro, Regione o Direzione Regionale del Lavoro, ed INPS), che non si coordinano e non dialogano fra loro.

### *Licenziamento*

E' necessario intervenire, semplificandola, sulla procedura per licenziamento per giustificato motivo oggettivo, che comporta per le imprese eccessivi oneri burocratici, un allungamento dei tempi (grazie anche all'eliminazione della conciliazione in sede sindacale) e la mancanza di certezza normativa.

### *Tirocini*

Si ritiene opportuna una regolazione più semplice per l'attivazione, con disciplina omogenea su tutto il territorio nazionale, per certezza giuridica delle imprese.

### *Disabili*

Dovrebbe essere consolidata, ribadita ed estesa l'esclusione dell'applicazione della legge n. 68/1999 nei periodi per i quali viene fatto ricorso alla cassa integrazione ordinaria e/o in deroga per crisi aziendale. L'istituto della cassa integrazione ordinaria, infatti, non comporta *ex lege* la sospensione degli obblighi occupazionali di cui alla legge n. 68/1999.

### *Trasferta e trasfertismo*

Occorre definire in maniera chiara a livello normativo l'applicabilità del regime fiscale agevolato riferibile all'indennità di trasferta erogata ai propri dipendenti da parte delle imprese che operano nell'ambito della realizzazione, manutenzione e riparazione di impianti in genere, nonché delle imprese edili ed affini. La materia è infatti oggetto di controverse interpretazioni che lasciano le imprese nell'incertezza e nel rischio di recuperi e sanzioni.

### *Agevolazioni contributive*

Vanno semplificati e ridotti i requisiti attualmente previsti (art. 4, comma 12, legge n. 92/2012) per l'applicazione degli incentivi all'assunzione e delle relative agevolazioni.

Al fine di assicurare maggiore certezza per le imprese è, inoltre, indispensabile che le circolari operative dell'INPS siano emanate contestualmente alle previsioni normative.

### *Abrogazione dei nuovi oneri introdotti con la legge n.. 92/2012*

#### *Apprendistato*

Occorre intervenire sull'incremento di costo introdotto per l'Aspi, che rappresenta una distonia rispetto alle riduzioni contributive previste per l'apprendistato, soprattutto per le piccole imprese, e andrebbe pertanto rivisto. In particolare, segnaliamo la contraddizione che si genera per i titolari di imprese iscritti alle gestioni separate commercianti e artigiani, che versano un contributo di disoccupazione maggiore per gli apprendisti (1,61%), rispetto agli altri dipendenti.

#### *Contributo licenziamento*

Un altro aspetto che andrebbe assolutamente ripensato è il contributo di licenziamento che viene versato all'INPS. Tale contributo, che rappresenta una secca penalizzazione per le imprese, indipendentemente dalle cause del licenziamento, è oggi previsto per tutte le cessazioni con la sola esclusione delle dimissioni. È evidente che questo costringe l'impresa a sostenere oneri aggiuntivi anche nel caso in cui il licenziamento sia dettato da giusta causa o da giustificato motivo e si aggiunge ai costi del recesso introdotti dalla Legge 92.

In coerenza con fondamentali principi di civiltà giuridica, bisognerebbe prevederne l'esclusione in caso di licenziamento per giusta causa e va meglio chiarita l'esclusione per la risoluzione consensuale.

Inoltre, si ritiene che lo stesso contributo dovrebbe essere escluso nell'ipotesi di cessazione del rapporto di Apprendistato, in quanto l'ipotesi di recesso è prevista dal contratto stesso.

## La semplificazione legislativa e amministrativa nel settore del credito alle imprese

In riferimento alla semplificazione legislativa nel settore del credito alle imprese, è ultra noto che la normativa prudenziale prodotta dalla Banca d'Italia sia probabilmente una delle più severe dell'eurozona, specie per quanto riguarda le definizioni dei diversi gradi di crediti deteriorati. Ciò ha prodotto in passato situazioni di ingiustificato svantaggio competitivo per le banche italiane rispetto a quelle degli altri paesi dell'eurozona, con inevitabili conseguenze negative sui volumi di credito destinati alle imprese domestiche. Tale situazione ha recentemente formato oggetto di chiarimenti preliminari, in vista dell'esercizio in corso dell'*Asset Quality Review* delle banche di rilevanza sistemica dell'eurozona da parte della BCE.

Fra gli obiettivi strategici di R.E TE Imprese Italia c'è anche quello di favorire l'accesso al credito bancario alle imprese associate del commercio, del turismo, dei servizi e dell'artigianato, settori che assicurano il maggior contributo all'occupazione nazionale. Date le peculiarità dell'attuale fase della congiuntura creditizia italiana, R.E TE Imprese Italia ha perseguito e continua a perseguire il citato obiettivo fornendo il massimo supporto alle reti dei Confidi che fanno capo alle proprie associazioni di categoria, contribuendo indirettamente al loro rafforzamento patrimoniale (adoperandosi per la ripatrimonializzazione dei Confidi) ed organizzativi (stimolando aggregazioni non tradizionali fra Confidi, onde salvaguardare l'irrinunciabile aggancio con i territori e di tutelare il patrimonio informativo e di relazioni con il mondo delle imprese associate).

Infatti, mentre durante la prima ondata della crisi – quella del 2008-2009 originata dai crediti *subprime* statunitensi – i Confidi italiani sono riusciti a svolgere egregiamente la loro importante funzione anticiclica, la situazione non si è ripetuta a partire dall'estate-autunno 2011, quando è esplosa la crisi del debito sovrano nei paesi periferici dell'eurozona (i c.d. PIGS), che ha rapidamente travolto anche l'Italia (novembre 2011). Nel corso del 2012 le garanzie deteriorate dei Confidi vigilati sono aumentate del 64%, facendo esplodere la loro incidenza percentuale sul complesso delle garanzie rilasciate di ben 8 punti percentuali in un anno (dall'11,1% al 19,1%), con conseguente erosione dei rispettivi Patrimoni di Vigilanza, da ricostituire al più presto.

Di fronte al rischio concreto che il sistema bancario italiano non riesca ad avere sufficiente disponibilità per sostenere le imprese, è apprezzabile che il Governo sia intervenuto mettendo in campo garanzie di Stato aggiuntive per ripristinare la capacità di finanziamento delle banche.

L'intervento governativo intende ripristinare una situazione di normalità, soprattutto nella capacità di sostenere finanziamenti a medio e lungo termine delle imprese, indispensabili per supportare investimenti ed agganciare l'imminente ripresa economica. Ci si augura infatti che il sostegno dello Stato sia effettivamente finalizzato a garantire il ripristino di livelli quantitativi di credito coerenti con i fabbisogni del sistema imprenditoriale e che abbia altresì effetti positivi sul "pricing", ovvero in termini di contenimento del costo del denaro.

Secondo R.E TE Imprese Italia sarebbe auspicabile anche e soprattutto nel settore del credito/garanzie una concreta attuazione del fondamentale principio di proporzionalità, troppo spesso enunciato nella normativa prudenziale di settore, ma quasi mai attuato quando vengono avanzate legittime richieste di esenzioni da oneri ritenuti eccessivi ed ingiustificati.

Per quanto attiene alla semplificazione amministrativa con riferimento alla legge 147, occorrerebbe tener conto del set di proposte di cui in appresso.

#### *Proposte avanzate per la semplificazione del credito e delle garanzie*

1. Articolare i controlli di vigilanza a scala della dimensione quantitativa e istituzionale degli intermediari finanziari, in primis per i Confidi (strutture basate sul principio della mutualità prevalente);
2. Semplificare il processo valutativo degli intermediari finanziari per quanto concerne le ditte Individuali, le società di persone, e – più in generale - le imprese fino a 5 addetti;
3. Semplificare le modalità di applicazione dei parametri dimensionali delle PMI;
4. Creare un Registro Unico per le agevolazioni in regime "de minimis";

#### *1. Articolare i controlli di vigilanza a scala della dimensione quantitativa e istituzionale degli intermediari finanziari, in primis per i Confidi (strutture basate sul principio della mutualità prevalente)*

*Ratio:* la richiesta scaturisce dalla circostanza che ai Confidi vigilati viene sostanzialmente applicato lo stesso regime vigente per gli intermediari finanziari (banche), ancorché esista una forte diversità tra i Confidi e le banche sotto molteplici aspetti.

All'interno della stessa tipologia dei Confidi vigilati (58 alla fine del 2012) che rilasciavano garanzie per 15,7 miliardi di euro, pari al 69,3% del complesso delle garanzie in essere (21,8 mld in totale), vi è poi, una forte concentrazione, riassumibile come segue:

- ai 2 Confidi maggiori, che effettuano volumi complessivi superiori al miliardo di euro, è riconducibile il 34% delle garanzie rilasciate;
- ai 21 Confidi intermedi, che presentano volumi superiori a 150 milioni di euro ed inferiori al miliardo, è riconducibile il 44% delle garanzie rilasciate;
- il restante 22% delle garanzie risulta rilasciato da 35 Confidi che presentano volumi compresi fra 75 e 150 milioni di euro.

Nel presente contesto congiunturale non sorprende che la performance media dei Confidi vigilati non sia soddisfacente. Tuttavia la crisi non spiega per intero le criticità del comparto, riassumibili in una rischiosità in forte crescita, una redditività debole ed alcune critiche situazioni patrimoniali.

Quanto alla rischiosità, nel 2012 si è assistito ad una vera e propria esplosione delle garanzie deteriorate (+64% su base annua), mentre la loro incidenza sul totale delle garanzie rilasciate è aumentata di 8 punti percentuali, dall'11,1% di fine 2011 al 19,1% di fine 2012.

Quanto alla redditività, il risultato netto complessivo del comparto al 31 dicembre 2012 è stato negativo: 32 Confidi chiudono il bilancio con una perdita complessiva di 76,6 milioni di euro, mentre i restanti operatori realizzano un utile complessivo di 17,7 milioni di euro.

Infine, il livello patrimoniale, in media adeguato a fronteggiare i rischi assunti (*solvency ratio* 14,5%, *total capital ratio* 13,6% a dicembre 2012), presenta sintomi di tensione presso alcuni operatori, specie quelli che dipendono in misura rilevante dai contributi pubblici.

La proporzionalità dei criteri di vigilanza può essere, quindi motivata dalla stessa dimensione dei Confidi per fasce e può venire incontro ad una realtà che si è strutturata per livelli di fatturato, attenuando il principio della mutualità prevalente, caratteristica di base dei Confidi.

Si ritiene opportuno, infine, suggerire di declinare il principio di proporzionalità in termini di

- minori gravami amministrativi e dilazioni temporali degli obblighi
- migliore chiarezza e trasparenza degli adempimenti da ottemperare
- sanzioni erogate con riguardo al valore minimo.



Sotto il profilo della normativa in materia di antiriciclaggio di cui al Decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 e successive modifiche, una semplificazione richiesta è quella della non duplicazione degli adempimenti mediante l'esonero ai Confidi stessi dalla normativa in questione purché gli adempimenti sulle medesime operazioni sono già svolti da banche o da altri intermediari finanziari.

## *2. Semplificare il processo valutativo degli intermediari finanziari per quanto concerne le ditte Individuali, le società di persone, e – più in generale - le imprese fino a 5 addetti*

*Ratio:* E' un dato acquisito che una delle cause che ostacola l'accesso al credito alle piccole imprese è il sistema di valutazione del rating derivante da Basilea 2 e 3, basato generalmente su parametri quantitativi riferiti al grado di patrimonializzazione (notoriamente insufficiente), all'indebitamento bancario (generalmente elevato per l'assenza di fonti di finanziamento alternative al canale bancario), al livello di redditività (quasi impossibile da valutare oggettivamente laddove i costi ed i ricavi d'impresa si confondono con quelli familiari).

Nel rispetto dei criteri del merito del credito si potrebbe articolare una griglia valutativa per le imprese fino a 5 addetti (rappresentative – secondo le risultanze censuarie del 2011 – di oltre il 90% del complesso delle imprese dell'Industria e dei Servizi) che tenga conto degli aspetti quantitativi mitigati e qualitativi offerti dai Confidi e dalle associazioni di categoria.

## *3. Semplificare le modalità di applicazione dei parametri dimensionali delle PMI*

*Ratio:* La definizione di micro, piccola e media impresa a livello europeo e di legislazione italiana è molto articolata e di difficile immediata acquisizione.

Infatti, la suddivisione per categorie si fonda sulla verifica di determinati requisiti dimensionali, tenendo altresì conto dell'analisi sul grado di autonomia di ogni singola impresa. Nell'attuale previsione - ripresa in pieno dal decreto attuativo italiano - si consideravano imprese indipendenti quelle in cui il capitale o i diritti di voto non erano detenuti, per il 25% o più, da una sola impresa o da più imprese non conformi alla definizione di PMI. Tale soglia poteva essere superata solo in determinate fattispecie legate alla presenza di particolari investitori o di una elevata frammentazione del capitale. Si prevedeva, inoltre, che per il calcolo delle soglie finanziarie e degli

occupati occorre sommare i dati dell'impresa di riferimento e di tutte le imprese di cui la stessa deteneva, direttamente o indirettamente, il 25% o più del capitale o dei diritti di voto.

Pertanto, sarebbe necessario, in sede di normativa italiana, semplificare la definizione in modo che, ai fini delle agevolazioni e dal ricorso al credito, per piccole e medie imprese non debbano essere registrati ritardi e/o distorsioni nell'applicazione.

#### *4. Creare un Registro Unico per le agevolazioni in regime "de minimis"*

*Ratio:* E' noto che le imprese che hanno già beneficiato di agevolazioni in regime de minimis, e/o altri regimi di aiuto, devono produrre le delibere relative alle concessioni degli aiuti pubblici ottenuti nel triennio antecedente la data di presentazione della richiesta di agevolazione.

Allo stato attuale, il reperimento di tale documentazione risulta per l'impresa molto difficoltoso in quanto spesso, per motivi principalmente legati alla struttura e alla carenza dei sistemi informativi di gestione delle agevolazioni in Italia, la stessa non entra in possesso di alcun documento attestante la delibera dell'ente che ha concesso l'agevolazione.

Inoltre, tale sistema di verifica rende assai difficile ai Confidi che si intendono controgarantirsi di venire in possesso della documentazione richiesta dal Fondo Centrale di Garanzia, non consentendo agli stessi la possibilità di effettuare un controllo oggettivo sul numero e sull'importo delle agevolazioni di cui l'impresa ha usufruito nel triennio antecedente la richiesta di garanzia/controgaranzia.

Al fine di evitare la presenza di dichiarazioni mendaci, che in alcuni casi potrebbero pregiudicare l'efficacia della garanzia/controgaranzia, e per snellire l'adempimento, risulterebbe opportuno creare un Registro Unico per le agevolazioni in regime de minimis.

La Banca Dati Anagrafica potrebbe essere uno strumento valido da utilizzare, al fine di trasferire l'onere della certificazione degli aiuti ottenuti in regime de minimis dall'impresa/Banca/Confidi all'Ente gestore dell'agevolazione, il quale interrogando il sistema può conoscere con esattezza l'ammontare dei contributi ricevuti dall'impresa nell'ultimo triennio.