



____ R.ETE. ____
IMPRESE ITALIA

A.C. 1248

**Conversione in legge del decreto-legge 21 giugno
2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il
rilancio dell'economia**

Testo di commento

5 luglio 2013

Introduzione

Il 2013 rappresenta un passaggio cruciale per la tenuta economica e sociale dell'Italia. I dati congiunturali, relativi ai primi mesi dell'anno, rafforzano la suggestione che il nostro Paese si trovi ancora in una fase di grande difficoltà e che l'inversione di tendenza prevista per il 2014 sarà solo parziale e, comunque, non sufficiente ad allentare significativamente le condizioni di disagio economico emerse con evidenza con la riduzione della base occupazionale e con l'aumento della disoccupazione registrate nel 2012.

Lo scorso anno si è chiuso nel peggiore dei modi, caratterizzato dal rallentamento complessivo dell'economia mondiale e in particolare dell'Area dell'Euro dove la crisi, inizialmente estesa a poche nazioni periferiche, si è allargata progressivamente ad altri paesi.

L'Italia ha sofferto in modo particolare questa ondata recessiva, registrando una contrazione del PIL del 2,4 per cento cui dovrebbe seguire una ulteriore contrazione dell'attività economica tra 1,5 e 2 punti percentuali a fine 2013.

Le previsioni più recenti formulate dall'Istat prospettano un primo aumento del PIL per il 2014 dello 0,7 per cento che, tuttavia, non può considerarsi ancora acquisito. Gli indici di fiducia relativi alle famiglie e alle imprese, che solitamente anticipano le inversioni del ciclo economico, continuano a mantenersi su livelli molto bassi in prospettiva storica. E' pertanto difficile immaginare una ripresa robusta dei consumi e degli investimenti, ovvero di quegli aggregati che, più di altri, hanno determinato la crisi del 2012.

L'ultimo anno è stato contraddistinto da una ulteriore caduta della domanda interna e in particolar modo dei consumi delle famiglie e degli investimenti delle imprese.

La caduta dei consumi è stata determinata dalla marcata perdita del potere di acquisto delle famiglie (-4,8%), in larga parte ascrivibile al forte aumento del prelievo fiscale, che ha impattato negativamente anche sui risparmi degli italiani. Proprio la riduzione dei risparmi, che in passato avevano sempre costituito un punto di forza per l'Italia, appare oggi particolarmente preoccupante. Il confronto internazionale chiarisce che la

propensione al risparmio delle famiglie italiane pur risultando superiore a quella misurata in Spagna si è attestata su livelli sensibilmente inferiori a quelli della Germania e della Francia, avvicinandosi a quella del Regno Unito, tradizionalmente la più bassa d'Europa.

Il protrarsi della crisi economica e la riduzione dei risparmi si riflette ovviamente nel peggioramento degli indicatori di disagio economico, con una estensione mai riscontrata prima dell'area della povertà assoluta

Come si è detto, l'altro grande aggregato del conto risorse-impieghi che potrebbe determinare un'inversione del ciclo nel 2014 è rappresentato dagli investimenti, crollati nel 2012 (-8%) sia a causa della caduta dei livelli produttivi in presenza di ampi margini di capacità produttiva ancora inutilizzata, sia dalle difficoltà delle imprese nell'accedere al credito bancario.

Secondo le indagini qualitative dell'Istat, le condizioni di accesso al credito nei primi mesi del 2013 presentano un livello di criticità non dissimile da quello registrato nella prima metà del 2009 e potrebbero tradursi in veri e propri fenomeni di razionamento, che potrebbe colpire in modo più marcato le imprese di più piccola dimensione. A differenza del 2009, però, l'attuale crisi del rapporto banche-imprese rischia di sortire effetti ancor più nefasti poiché le imprese sono oggi decisamente meno solide rispetto a quattro anni fa.

La caduta degli investimenti, il crollo della profittabilità aziendale e l'impossibilità di ricorrere ai finanziamenti bancari, rappresentano una serie di eventi che impattano drammaticamente sulla tenuta dell'intero sistema produttivo nazionale. Seguendo la tendenza del 2012, anche nei primi tre mesi del 2013, il tasso di mortalità delle imprese ha continuato ad aumentare. Particolarmente colpite sono le imprese dell'artigianato e del terziario di mercato, ambiti nei quali si concentra il 58% del valore aggiunto prodotto e oltre il 62% dell'occupazione nazionale.

Il prolungarsi della crisi e l'aumento delle chiusure delle imprese si sono tradotti anche in una diminuzione dell'occupazione. Nei primi cinque mesi del 2013 sono andati persi oltre 380 mila posti di lavoro rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

I disoccupati sono ormai oltre tre milioni, il doppio rispetto a quanto registrato alla vigilia della crisi del biennio 2008/09, e il tasso di disoccupazione supera i dodici punti percentuali. La mancanza di lavoro è una condizione che coinvolge tutte le fasce della popolazione, ma che colpisce soprattutto i giovani: a maggio il tasso di disoccupazione giovanile ha superato i 38 punti percentuali, con un aumento di circa cinque punti rispetto ai primi mesi del 2012 e di quasi venti dal 2007.

La recessione che stiamo vivendo è diventata più profonda e più lunga di quelle del secolo scorso, ed ha ormai superato anche la crisi drammatica degli anni Trenta. Un dato su tutti: la perdita di prodotto reale rispetto al 2007 si avvia a raggiungere, a fine 2013, i 121 miliardi di euro (-8.1%); allora furono sufficienti 6 anni per ripristinare i valori di prodotto pre-crisi, oggi, secondo le previsioni governative, non saranno sufficienti dieci anni.

Il passaggio senza soluzione di continuità dagli effetti della crisi finanziaria internazionale del 2008-09 e a quelli della crisi dei debiti sovrani del 2011-12, ha provocato un vero e proprio shock al nostro tessuto economico

Le stesse previsioni ufficiali prefigurano un percorso di uscita dalla recessione con tassi di crescita troppo bassi, assolutamente insufficienti a recuperare i livelli di prodotto pre-crisi. La prospettiva è infatti di registrare saggi di crescita inferiori a quelli, già contenuti, degli anni antecedenti la crisi.

La portata della ripresa stimata per il 2014 e per gli anni successivi, discende ovviamente anche dagli effetti determinati dalle politiche del Governo, quelle già attuate e quelle da mettere in campo.

Sino ad ora il Governo è parso più impegnato in attività “manutentive”, anche pregevoli, ma prive della forza e della capacità di delineare percorsi e processi in grado di favorire l’uscita dalla crisi.

Anche il cosiddetto “Decreto del Fare” conferma, purtroppo, questa caratteristica. Molte sono le misure apprezzabili e condivisibili ma non sufficienti a fungere da trampolino per le imprese, per ridare slancio all’economia del Paese.

Non si delinea ancora un progetto, una strada da intraprendere per far uscire il nostro paese dalla crisi. Una strada che a nostro parere deve svilupparsi lungo alcune direttrici

convergenti per accrescere la competitività delle imprese e rilanciare la domanda: l'alleggerimento burocratico, la ripresa degli investimenti, il recupero di reddito disponibile delle famiglie.

La ripresa degli investimenti può essere favorita solo con l'azione combinata su più fattori. Fondamentale è ovviamente la ripresa dei flussi di credito alle imprese, e le disposizioni riguardanti il Fondo Centrale di Garanzia non ci paiono sufficienti. La riedizione della legge Sabatini, se in sede di decreto attuativo verrà assicurata l'applicazione a tutti i settori produttivi, può aiutare, ma servono interventi più incisivi per modificare le condizioni di convenienza ad investire, a partire dalla riforma della disciplina fiscale dell'ammortamento.

Non meno determinante l'azione delle politiche fiscali. Al momento non vi sono stati interventi di alleggerimento delle imposte in grado di rilanciare i consumi e gli investimenti.

Il solo rinvio dell'aumento delle aliquote Iva e del pagamento dell'Imu non appaiono infatti misure in grado di agire in questo senso: gli operatori non percepiscono un aumento del loro reddito permanente e, di conseguenza, non modificano in senso espansivo i loro piani di spesa.

Anche sul lato delle uscite sono finora mancate quelle riforme strutturali tali da alleggerire il funzionamento della macchina amministrativa e permettere di convogliare risorse per sostenere i consumi e i piani di investimento delle imprese.

Lo scorso anno, nonostante la recessione, la spesa pubblica complessiva ha continuato a crescere raggiungendo il valore più alto di sempre (801 miliardi di euro, +52,7miliardi dal 2007) con una incidenza sul PIL superiore ai 51 punti percentuali.

In questo contesto la continua crescita del debito pubblico (2.041 miliardi in aprile, nuovo record storico) dovrebbe suggerire, oltre ad interventi reali di semplificazione e di efficientamento della PA, una veloce pianificazione tesa ad alienare parti del patrimonio pubblico per ridurre l'onere finanziario legato al pagamento degli interessi sul debito.

Osservazioni al decreto-legge

Art. 1 Rafforzamento del Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese.

In materia di Fondo Centrale di Garanzia il Decreto prevede alcune misure volte ad incentivare il ricorso alla utilizzazione del Fondo da parte delle imprese.

In particolare si prevede che con Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, siano adottate entro 30 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto e nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, specifiche disposizioni volte a:

a) assicurare un più ampio accesso al credito da parte delle piccole e medie imprese, anche tramite:

- 1) l'aggiornamento, in funzione del ciclo economico e dell'andamento del mercato finanziario e creditizio, dei criteri di valutazione delle imprese ai fini dell'accesso alla garanzia del Fondo e della misura dell'accantonamento a titolo di coefficiente di rischio;
- 2) l'incremento, sull'intero territorio nazionale, della misura massima di copertura del Fondo fino all'80% dell'importo dell'operazione finanziaria, con riferimento alle *"operazioni di anticipazione di credito, senza cessione dello stesso, verso imprese che vantano crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni"* e alle *"operazioni finanziarie di durata non inferiore a 36 mesi"*;
- 3) la semplificazione delle procedure e delle modalità di presentazione delle richieste attraverso un maggior ricorso a modalità telematiche di accesso e di gestione della garanzia;
- 4) misure volte a garantire l'effettivo trasferimento dei vantaggi della garanzia pubblica alle piccole e medie imprese beneficiarie dell'intervento;

b) limitare il rilascio della garanzia del Fondo alle operazioni finanziarie di nuova concessione ed erogazione, escludendo la possibilità di garantire operazioni finanziarie già deliberate dai soggetti finanziatori alla data di presentazione della richiesta di

garanzia, salvo che le stesse non siano condizionate, nella loro esecutività, all'acquisizione della garanzia da parte del Fondo.

Le modifiche introdotte alla misura massima della garanzia del Fondo, che viene innalzata al 90% tanto per le operazioni di garanzia diretta (banche) che di controgaranzia (confidi), induce ad una riflessione più generale sulla funzione dello strumento. Il fondo si sta progressivamente caratterizzando più come strumento di politica economica finalizzato a favore delle PMI nell'accesso al credito che come terminale della filiera garanzia-controgaranzia. Occorre un'iniziativa che, da una parte, elimini eventuali vantaggi nella determinazione della copertura tra garanzia diretta e controgaranzia, dall'altra, ripristini le condizioni per rendere il meccanismo del Fondo indirizzato prevalentemente al sostegno dei comparti deboli: le micro, le piccole imprese, anche attraverso l'intervento in controgaranzia ai Confidi che garantisce alle imprese di minori dimensioni una negoziazione delle condizioni a valore aggiunto rispetto a quelle che le stesse imprese sono in grado di negoziare

Serve un Fondo forte, complementare e non in concorrenza con il sistema della garanzia distribuita, con elevata capacità di indirizzare l'intervento pubblico in maniera selettiva a beneficio esclusivo delle imprese che non avrebbero autonoma capacità di accesso al credito bancario.

L'intervento del decreto appare pertanto insufficiente perché non si occupa della strategia complessiva del Fondo ma solo dei dettagli, introducendo, tra l'altro, alcune disposizioni che ne irrigidiscono la regolamentazione poiché introdotte con una fonte legislativa primaria mentre potevano essere assunte direttamente dall'amministrazione, su indicazione del Comitato di Gestione del Fondo.

Altrettanto criticabili, sono l'eliminazione della riserva del 30% delle risorse alla controgaranzia dei Confidi e la misura che riserva l'80% delle risorse del Fondo alle operazioni di importo non superiore ai 500.000 Euro.

Art. 2 Finanziamento per l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature

La norma in oggetto, giustamente rinominata “nuova Sabatini”, rappresenta un importante segnale di discontinuità rispetto alle politiche restrittive adottate dai precedenti Governi e certamente potrà essere migliorata nel corso della discussione parlamentare, prevedendo una estensione dell'oggetto più coerente con le attuali esigenze di investimento delle imprese.

Sono previsti contributi in conto interesse a valere su finanziamenti per l'acquisto di macchinari, impianti e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo, per operazioni del valore massimo di 2 MLN di euro, anche frazionato in più iniziative di acquisto.

RII ritiene opportuno intervenire per estendere l'applicazione dell'agevolazione ricomprendendo le componenti immateriali legate, connesse o accessorie agli investimenti fissi, per rispondere alle aspettative di una più ampia platea di imprese, nonché per confermare l'applicabilità dell'agevolazione alle imprese di tutti i settori economici e l'assenza di soglie minime per gli investimenti, favorendo l'accesso alle misure anche alle micro e piccole imprese dell'industria, dell'artigianato, del commercio e dei servizi

Art. 3 Rifinanziamento dei contratti di sviluppo

Giudizio positivo, anche per la norma che rifinanzia i contratti di sviluppo. Si tratta di risorse indispensabili per il completamento di interventi che spesso hanno avuto un positivo impatto sul tessuto economico e produttivo locale.

Art. 4 Norme in materia di concorrenza nel mercato del gas naturale e nei carburanti

In materia di energia, le misure contenute nel decreto sono da un lato poco incisive rispetto all'obiettivo di riduzione dei costi e, per alcuni aspetti, fortemente critiche per le PMI.

E' il caso di quanto previsto all'**articolo 4 comma 1**, che dispone nel settore gas l'**esclusione delle PMI dal meccanismo di tutela di prezzo**; in questo modo di fatto tutte le imprese, a prescindere dalle dimensioni e dalle caratteristiche di consumo,

dovranno obbligatoriamente essere fornite da un operatore del mercato libero, perdendo il diritto ad accedere al regime di prezzo regolato dall'Autorità per l'energia.

Si esprime forte preoccupazione per tale disposizione, poiché il passaggio al mercato liberalizzato che, per il settore del gas presenta ancora notevoli criticità e barriere ad una piena concorrenza, non può avvenire in maniera immediata e senza misure di accompagnamento, soprattutto per le piccole imprese che hanno poca capacità contrattuale in un mercato ancora poco concorrenziale e profili di consumo simili agli utenti domestici. Tali perplessità sono state espresse anche dall'Autorità per l'energia in sede di relazione annuale.

Si corre il rischio, in un periodo di grave crisi economica, di obbligare migliaia di piccole imprese, particolarmente deboli quanto a potere di negoziazione e poco avvezze alla valutazione delle offerte sulla commodity gas, ad approvvigionarsi, inconsapevolmente, su un mercato libero scarsamente concorrenziale.

Si propone dunque di mantenere il regime di tutela del prezzo di cui all'articolo 22 del D.Lgs 164/2000 in favore delle imprese con un consumo annuo di gas inferiore a 50.000 mc ripristinando quindi il quadro vigente prima dell'entrata in vigore del D.L. 69/2013.

Art. 5 Disposizioni per la riduzione dei prezzi dell'energia elettrica

Con riferimento alle disposizioni di cui all'**articolo 5**, si ritiene che le misure volte a **ridurre il costo dell'elettricità** abbiano un'efficacia assolutamente limitata. In particolare, gli effetti del combinato disposto dei commi 1 e 2 sono quelli di introdurre, a seguito dell'estensione della platea dei soggetti a cui si applica l'addizionale IRES ai sensi del comma 16 dell'articolo 81 del D.L. 112/2008 (c.d. Robin Tax), un beneficio molto esiguo comportando di fatto la riduzione della componente tariffaria presente in bolletta (A2) per poco meno di 2 euro per il secondo semestre 2013 e intorno a 6 euro per gli anni a venire¹. Rete Imprese Italia ribadisce pertanto la propria contrarietà in

¹ Il calcolo è stato fatto su un'impresa alimentata in Bassa Tensione con un consumo annuo di circa 20.000 kWh e tenuto conto della deliberazione AEEG Delibera 28 giugno 2013 n.279/2013/R/com con la quale la componente A2 è passata da € 0,0006 /kWh (II trimestre 2013) a € 0,00043 / kWh (III trimestre 2013).

merito all'impostazione che il Governo ha adottato per affrontare il tema della fiscalità energetica anche in considerazione degli effetti negativi che l'ampliamento della Robin Tax apporterà sui soggetti che operano lato commercializzazione di carburante. Attività questa che, oltretutto, in conseguenza dello stato in cui versa l'economia italiana, registra una costante contrazione delle vendite e dei margini oltre che un crescente rischio di credito.

Analogo discorso per la riduzione delle tariffe per gli impianti cosiddetti CIP 6 che determinerà un risparmio in bolletta estremamente modesto; ricordiamo che di tali incentivi hanno beneficiato nel corso degli anni impianti alimentati da fonti cosiddette assimilate (per lo più rigassificatori di scarti di raffinerie ed inceneritori di rifiuti), a seguito di politiche ingiustificate che hanno determinato un aggravio dei costi dell'energia per gli utenti finali (ad oggi la quota di risorse destinate alle fonti assimilate rappresenta ancora circa il 7% degli oneri di sistema presenti in bolletta).

Si ritiene dunque che l'intervento di riduzione di tale voce del costo dell'energia debba essere più incisivo, non solo attraverso misure di riduzione di tali agevolazioni ma attraverso un intervento che ne acceleri la soppressione.

Inoltre, sul tema degli oneri generali della bolletta elettrica, occorre procedere ad una riforma complessiva che risponda a principi di "equità contributiva" tra imprese consumatrici finali di energia e che alleggerisca gli oneri sulle micro e piccole imprese.

Ad oggi infatti le MPMI risultano essere gli utenti che in misura maggiore si fanno carico del pagamento di tali voci della bolletta, a fronte di ingiustificate agevolazioni ed esenzioni di cui beneficiano pochi grandi consumatori industriali.

RETE Imprese Italia da tempo chiede la rimozione di tali agevolazioni e l'apertura di un processo di riforma che porti ad una struttura più equilibrata della bolletta elettrica tra le diverse tipologie di consumatori. In particolare, proponiamo che sia rivista l'attuazione dell'articolo 39 di cui al D.L. 83/2012 avvenuta, a chiusura di legislazione, con l'emanazione del decreto ministeriale del 5 aprile 2013. L'introduzione di criteri più selettivi nell'erogare benefici in favore delle industrie energivore potrebbe infatti ridurre gli oneri per le PMI senza generare uscite per lo Stato. La nostra proposta emendativa prevede l'introduzione di una nuova definizione di impresa energivora attraverso

l'individuazione di un parametro minimo del 35% che salvaguarderebbe i processi industriali con elevata incidenza del costo dell'energia limitando al contempo l'incidenza sulla voce degli oneri generali di sistema.

Inoltre si propone che con successivi atti ministeriali, da emanarsi entro 60 gg dalla conversione in legge, si ripari all'attuale squilibrio e sperequazione che da anni vige sulle classi più deboli che contribuiscono a pagare gli oneri generali di sistema.

Art. 9 Accelerazione nell'utilizzazione dei fondi strutturali europei

Rilevante e positiva la norma prevista per l'accelerazione delle procedure per l'utilizzazione dei fondi strutturali europei, ed ancor più rilevante è la norma che prevede, in caso di mancata o carente attuazione dei programmi e dei progetti cofinanziati, l'intervento sussidiario /sostitutivo dello Stato o della Regione.

Art. 10 Liberalizzazione dell'allacciamento dei terminali di comunicazione alle interfacce della rete pubblica.

Si esprime piena condivisione per quanto stabilito dall'art. 10 del Decreto che, abrogando il decreto del Ministro delle poste e telecomunicazioni 23 maggio 1992, n. 314, e l'articolo 2 del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 198, elimina l'obbligo per gli utenti delle reti di comunicazione elettronica di affidare solo a imprese abilitate i lavori che realizzano l'allacciamento dei terminali di telecomunicazione all'interfaccia della rete pubblica, trattandosi di opere tecnicamente riconducibili a tutti gli altri interventi che possono già svolgere gli installatori in conformità alla vigente disciplina sulla sicurezza degli impianti negli edifici.

Artt. 13 – 17 Misure per il potenziamento dell'agenda digitale italiana

Dalla sua istituzione l'Agenzia Digitale Italiana non è riuscita ad avviare il quadro degli interventi previsti per la digitalizzazione del Paese e andare al passo con quanto previsto dalla road map comunitaria.

Il decreto prevede la riorganizzazione dell'ADI:

- Si ridefiniscono i compiti della cabina di regia;
- Si prevede la costituzione di un Tavolo di consultazione permanente composto da esperti e rappresentanti delle imprese e delle università presieduto da un Commissario;
- L'ADI viene sottoposta alla vigilanza unicamente del Presidente del Consiglio.

Si auspica che questi interventi riescano a rendere finalmente operativa l'Agenda Digitale Italiana.

Art. 28 Indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento

La norma è fortemente positiva e va vista come un incentivo alla rapida conclusione dei procedimenti amministrativi, al di là delle sanzioni previste e della effettiva disponibilità degli imprenditori, o dei singoli cittadini, ad adire le vie legali. La stessa entità dell'indennizzo può essere considerata piuttosto modesta rispetto ad un eventuale danno subito, ma rappresenta una cifra importante per un dipendente pubblico. Il provvedimento si impernia sulla figura del responsabile del potere sostitutivo, che interviene nei casi di ritardata conclusione del procedimento amministrativo evitando l'applicazione degli indennizzi e le conseguenti sanzioni al personale dipendente. Questa modalità è molto positiva perché mira a prevenire i ritardi nella conclusione dei procedimenti, piuttosto che sanzionare l'amministrazione inadempiente.

La norma presenta tuttavia alcuni aspetti critici.

In primo luogo appare eccessivamente stringente il termine di sette giorni entro il quale l'istante deve attivare il "potere sostitutivo" dell'Amministrazione, pena la decadenza dal diritto di risarcimento.

E', infatti, probabile che l'interessato non attivi immediatamente tale procedura, bensì attenda più di una settimana prima di rivolgersi al soggetto incaricato dalla PA di concludere il procedimento in luogo del responsabile del ritardo.

Appare, inoltre, un deterrente eccessivo all'esercizio del diritto di indennizzo la previsione che il richiedente debba essere condannato dal giudice amministrativo nel

caso in cui il ricorso presentato sia dichiarato inammissibile o sia respinto per inammissibilità o manifesta infondatezza.

Si rileva infine la necessità di un migliore coordinamento tra il comma 2 e il comma 3 della disposizione in commento: se infatti al fine di ottenere l'indennizzo l'istante è tenuto ad azionare il potere sostitutivo, ciò non toglie che il diritto ad ottenerlo è già conseguito per il ritardo dell'amministrazione mentre invece dal comma 3 sembrerebbe che il diritto alla liquidazione dell'indennizzo nasca dalla successiva inadempienza del titolare del potere sostitutivo.

Art. 29 Data unica di efficacia degli obblighi

Il provvedimento viene assunto per dare efficacia ad atti dell'Unione Europea, in un processo che tende ad uniformare i modi di attuazione dei provvedimenti che introducono nuovi adempimenti a carico dei contribuenti, ovvero modificano quelli esistenti. In questo senso si tratta di una norma efficace. E' importante, infatti, sia per i contribuenti sia per gli intermediari, avere solo due date di riferimento (al 1° luglio o al 1° gennaio) per la decorrenza dell'efficacia degli obblighi amministrativi introdotti a carico di cittadini e imprese. In questo modo, almeno, si evita la necessità di dover rincorrere le norme in materia di adempimenti amministrativi che stanno diventando sempre più numerose.

La norma, tuttavia, non è esente da alcuni aspetti critici.

In primo luogo, la disposizione si applica esclusivamente alle Amministrazioni statali e non ha effetti diretti su Regioni e Enti locali.

In secondo luogo, si tratta di una norma di principio che non offre sufficienti garanzie della sua corretta attuazione, in quanto prevede la possibilità di ampie deroghe quali, in particolare, le “esigenze di celerità dell'azione amministrativa”.

Infine, l'obbligo della pubblicazione *on line* delle scadenze dei nuovi obblighi non è immediatamente operativo, bensì è rimandato ad un successivo decreto attuativo.

Art. 31 Semplificazioni in materia di DURC

Le modifiche in materia di DURC si muovono, senz'altro, lungo una direttiva di auspicabile semplificazione. In particolare, in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, il decreto prevede l'acquisizione d'ufficio, per via telematica, da parte della stazione appaltante, del documento unico di regolarità contributiva nonché, in caso di rilevata inadempienza contributiva, il trattenimento delle relative somme dal certificato di pagamento. La validità temporale del DURC raddoppia, diventando di 180 giorni, e il documento sarà utilizzabile a partire dalla fase di affidamento alle varie fasi successive di gestione del contratto, ivi comprese quelle relative al pagamento degli stati avanzamento lavori o delle prestazioni relative a servizi e forniture, nonché al rilascio del certificato di collaudo, del certificato di regolare esecuzione, del certificato di verifica di conformità e dell'attestazione di regolare esecuzione fatta eccezione per il pagamento del saldo finale per il quale è in ogni caso necessaria l'acquisizione di un nuovo DURC.

In caso di situazione irregolare, gli Enti che rilasciano il DURC inviteranno l'interessato, mediante posta elettronica certificata, a regolarizzare la propria posizione entro 15 gg. (Modifiche al d.lgs. 163/2006 – Codice dei Contratti pubblici).

Complessivamente, dunque, si prevede un positivo alleggerimento degli adempimenti connessi al DURC per ridurre l'impatto che nel tempo si è rivelato sempre più pervasivo nell'operare quotidiano delle imprese e ridondante in termini di adempimenti connessi.

Tuttavia, come evidenziato, la norma prevede l'eccezione per il pagamento del "saldo finale", per il quale è in ogni caso necessaria l'acquisizione di un nuovo DURC. A tale riguardo occorre osservare che, quantunque il Regolamento di esecuzione (art. 6, comma 3, lettera e), del DPR n. 207/2010) preveda il criterio dell'acquisizione del DURC anche per il pagamento del "saldo finale", la formulazione adottata dalla stessa norma regolamentare appare già di per sé inesatta e non appropriata in quanto costituisce l'unico passo di tutto il Regolamento in cui viene riportata tale denominazione, mentre in tutto il resto del testo regolamentare, come peraltro nello stesso testo del Codice dei contratti pubblici, di cui al D.Lgs n. 163/2006, si fa riferimento al pagamento della "rata di saldo" disposto previa garanzia fideiussoria da effettuare entro un termine specifico dall'emissione del certificato di collaudo

provvisorio o del certificato di regolare esecuzione (in genere 90 giorni). Ciò, peraltro, trova conferma anche nei capitolati di appalto in cui non viene mai previsto il riferimento ad un “saldo finale” di pagamento, ma correttamente viene regolato il pagamento della rata di saldo da liquidare all’esecutore. In sostanza si ritiene che nella norma prevista dal Decreto legge, vale a dire in una disposizione primaria, risulti inopportuno ed anche improprio adottare una formulazione regolamentare già di per sé inesatta ed inadeguata, anche perché tale prescrizione potrebbe risultare motivo di contraddizione e di incertezza per gli operatori e per le stesse stazioni appaltanti.

Sotto un profilo funzionale, inoltre, si deve evidenziare come la richiesta di un DURC apposito quale condizione per conseguire il pagamento del saldo finale, o meglio della rata di saldo, appaia come un’inutile duplicazione ed un ingiustificato appesantimento procedurale per gli operatori in quanto la verifica della regolarità contributiva ai fini della liquidazione del saldo deve coerentemente essere ricondotta con riferimento alla fase di certificazione del collaudo e della regolare esecuzione, per la quale risulti già acquisito un DURC regolare.

In definitiva si esprime l’avviso che la previsione della necessaria acquisizione di un nuovo DURC per il pagamento del saldo finale debba essere soppressa.

Art. 34 Trasmissione telematica del certificato medico di gravidanza

Modificando il d.lgs. 151/2001, in materia di tutela e sostegno alla maternità, l’invio all’INPS di tutti i certificati relativi alla gravidanza (certificato indicante la data presunta del parto, certificato di parto o di interruzione di gravidanza) dovrà avvenire per via telematica. Le modalità di comunicazione e i servizi all’uopo predisposti dovranno essere definiti con decreto interministeriale (Ministero del Lavoro, Ministero della Salute, Ministero dell’Economia) da adottare entro il 21/12/2013 e troveranno applicazione a partire dal novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del suddetto decreto interministeriale.

La norma si inserisce coerentemente nel quadro di progressiva telematizzazione dei servizi INPS e delle relative comunicazioni. Tuttavia, nell’attesa dell’emanazione del decreto interministeriale attuativo, il nostro giudizio resta sospeso. Riteniamo, infatti,

che la nuova procedura telematica non debba in alcun modo tradursi, per l'ennesima volta, in un aggravio del già pesante carico di oneri per il datore di lavoro, come già verificatosi in occasione della telematizzazione della trasmissione dei certificati di malattia dei lavoratori dipendenti.

Art. 37 Zone a burocrazia zero

Si tratta di una norma che estende la possibilità di condurre azioni di semplificazione amministrativa, già previste dal Semplifica Italia del 2012, su tutto il territorio nazionale. Le “buone prassi”, se riconosciute tali dopo la sperimentazione, potrebbero essere oggetto di diffusione in ambiti territoriali più ampi di quelli iniziali. Allo stato attuale sono in corso 5 (cinque) sperimentazioni in Abruzzo, Sicilia, Toscana, Veneto e la provincia di Potenza, di cui non è dato ancora conoscere l'esito, l'efficacia e, soprattutto, la possibilità di esportazione. Le imprese lamentano fortemente l'eccessiva frammentazione dei procedimenti amministrativi e la loro diversità a seconda dei territori, anche sul piano formale della modulistica e delle procedure seguite. E' in atto un lavoro di standardizzazione di procedure e moduli nel campo degli sportelli unici, sia da parte dei Comuni che delle Camere di Commercio.

Ferma restante la positività della sperimentazione, in ogni campo, per ricercare soluzioni che riducano il carico burocratico sulle imprese, resta il pericolo di un'ulteriore frammentazione dei modelli organizzativi territoriali, con conseguenti maggiori difficoltà per coloro che operano in territori vasti ed, in ultima analisi, con maggiori costi per le imprese.

Se realmente si vuole dare una sterzata al processo di razionalizzazione e di semplificazione amministrativa per l'avvio di nuove attività economiche, sarebbe piuttosto auspicabile, portare a compimento, con gli aggiustamenti necessari, i processi avviati dal 2008 con il SUAP telematico e con le Agenzie per le Imprese.

Art. 41 Disposizioni in materia ambientale

Nella problematica interpretazione del decreto del fare, emergono alcune contraddizioni, accanto a decisioni politiche importanti sui temi dello sviluppo e della crescita sostenibile, dell'ambiente e dell'energia.

In via generale dobbiamo sottolineare che, affidare l'attuazione di importanti misure ad una decretazione successiva, in cui contiamo oltre 50 provvedimenti attuativi, non dà il senso della necessità di “fare” presto e bene.

Per questo siamo convinti che la conversione parlamentare del decreto deve consentire di dare immediatezza alle misure più significative, per rilanciare l'occupazione e la crescita.

In questo quadro RETE Imprese Italia ritiene necessario definire, senza ricorso a decreti attuativi, le semplificazioni previste in materia ambientale, soprattutto con riferimento allo sbocco dei lavori nei piccoli cantieri sulle terre e rocce da scavo e alla gestione della contabilità ambientale nelle micro e piccole imprese da poter affidare alle associazioni di categoria per sgravare le aziende da oneri complicati e defatiganti.

Bisogna completare l'iter per il varo dell'autorizzazione unica in materia ambientale per le piccole e medie imprese. La sua effettiva attuazione potrà liberare le imprese da una serie di oneri burocratici che, negli ultimi anni, hanno inutilmente complicato la vita di milioni di piccole e medie imprese.

Occorre stabilire un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti che sia di semplice utilizzo e non oneroso per le imprese, efficace per il reale contrasto alle ecomafie, di vantaggio per le imprese, fondato su criteri di trasparenza ed efficienza.

Infine, si potrebbero prevedere nelle varie legislazioni di settore, richiami specifici alle certificazioni come garanzia presunta di conformità a determinati obblighi giuridici, permettendo all'impresa che ne disponga di essere automaticamente conforme ad una serie di requisiti normativi. Anche nel settore delle certificazioni, peraltro, andrebbe attuata una razionalizzazione dell'intero sistema, prevedendo forti semplificazioni nei controlli amministrativi per le imprese che posseggono certificazioni rilasciate da un soggetto certificatore accreditato in conformità a norme tecniche europee ed internazionali. In ogni caso si ritiene che la materia dei controlli sulle imprese debba essere improntata ai principi di semplicità, proporzionalità, coordinamento dell'azione

amministrativa, così come previsto da recenti provvedimenti approvati ma non ancora attuati.

F-GAS

L'obiettivo di prevenire e di ridurre al minimo le emissioni di gas fluorurati ad effetto serra, come gli idrofluorocarburi (HFC), i perfluorocarburi (PFC) e l'esfluoruro di zolfo (SF6), 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 Kioto. 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 Decreto del Presidente della Repubblica 27 gennaio 2012 n. 43, meglio conosciuto come il "Patentino del frigorista".

Le principali criticità che appaiono evidenti nel DPR sono innanzitutto riconducibili alla notevole quantità di adempimenti e procedure a 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) e circa 170.000 addetti (iscritti al Registro 105.640).

In tal senso è necessario semplificare le procedure di certificazione, al fine di mantenere l'efficacia del certificato, abbattendo significativamente costi e oneri (verifiche periodiche, comunicazioni, ecc.).

SICUREZZA

Per avviare un processo di semplificazione burocratica bisogna concretizzare, senza ricorrere ad ulteriori provvedimenti, gli innumerevoli obblighi in materia di prevenzione e sicurezza sul lavoro, incidendo significativamente sui costi delle MPMI. E' il caso

della necessaria riscrittura delle procedure per le verifiche tecniche sugli impianti delle aziende, oggi gravati da costi e tempi insostenibili o dai 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

Art. 42 Soppressione delle certificazioni sanitarie

Si tratta di una delle novità più rilevanti a nostro parere, in quanto introduce una sostanziale semplificazione in materia di rapporti di lavoro. Viene, infatti, eliminato l'obbligo di certificazione sanitaria in molteplici ambiti, scolastici e lavorativi. In particolare, limitatamente alle lavorazioni non a rischio, viene eliminato il certificato di idoneità per l'assunzione con contratto di apprendistato, di cui all'art. 9 del d.p.r. 1668/1956, e per l'assunzione di minori (bambini e adolescenti), di cui all'art. 8 della l. 977/1967.

Viene abolita anche la certificazione attestante l'idoneità psico-fisica relativa all'esecuzione di operazioni relative all'impiego di gas tossici, di cui all'art. 27 del r.d. 147/1927.

Viene, inoltre, abrogata la legge che richiedeva l'istituzione di una tessera sanitaria per le persone addette ai lavori domestici (l. 1239/1939).

Il giudizio che esprimiamo in materia è, conseguentemente, positivo e riteniamo che con la stessa logica possano essere approciate ulteriori misure che tengano conto della necessità di facilitare le assunzioni di personale andando incontro alle esigenze reali delle imprese.

Artt. 50 – 56 Semplificazioni in materia fiscale

Il cosiddetto “decreto del fare” avrebbe dovuto rappresentare l'occasione, anche in ambito fiscale, per segnare una profonda discontinuità tra le politiche improntate al rigore finalizzato al raggiungimento del pareggio di bilancio e la necessità attuale, e

prioritaria, di rilanciare la crescita economica del Paese. Per quanto concerne le disposizioni fiscali contenute nel decreto, questa linea di demarcazione appare tutt'altro che profonda, sebbene gli ambiti su cui si è intervenuto siano, comunque, condivisibili. Ci si riferisce, in particolare:

- 1) alla modifica introdotta alla disciplina della responsabilità solidale relativa alle prestazioni di appalto e sub-appalto;
- 2) alle correzioni delle disposizioni in materia di riscossione coattiva dei tributi.

Purtroppo, le soluzioni contenute nel provvedimento tradiscono, in parte, le aspettative.

Infatti, l'eliminazione dell'Iva dalla responsabilità solidale rende, sicuramente, meno onerosa per le imprese la predisposizione delle autocertificazioni ovvero delle asseverazioni, ma i costi complessivi a carico del sistema produttivo, restano ancora cospicui. Al pari, il rallentamento che si è manifestato nei pagamenti tra imprese a seguito dell'introduzione della disciplina di solidarietà passiva non verrà risolto.

Secondo R.ETE. Imprese Italia, l'introduzione o la modifica di un qualsiasi adempimento a carico delle imprese, non deve prescindere dall'effettuazione di un'analisi costi/benefici. Costi che, nel caso specifico, appaiono spropositati rispetto agli obiettivi che la norma ambirebbe a raggiungere. Oltretutto occorre considerare che i controlli, istituzionalmente posti a carico dello Stato, non possono, e non devono, essere addossati ai privati.

Si evidenzia, inoltre, che la norma porta a conseguenze aberranti: nel caso in cui un appaltatore o un sub-appaltatore, anche in considerazione della grave crisi di liquidità, non sia riuscito, per un determinato periodo, ad effettuare il versamento delle ritenute operate che contava di eseguire con i primi pagamenti dei propri clienti, vedrà sospeso da parte del committente o dell'impresa appaltante il versamento di quanto spettante, rendendo ancor più difficile la regolarizzazione della propria posizione fiscale nei confronti dell'Amministrazione finanziaria. In pratica, il blocco dei pagamenti, conseguente all'irregolarità commessa, determina la paradossale condizione di porre l'impresa nella concreta impossibilità ad adempiere ai successivi versamenti d'imposta.

R.ETE. Imprese Italia valuta favorevolmente le nuove disposizioni che mirano ad “alleggerire” l’azione di Equitalia sul fronte della riscossione coattiva dei tributi, tra cui emergono, in particolare:

- a) le limitazioni all’esproprio dell’unica abitazione di proprietà in cui risiede la famiglia, esclusi gli immobili di lusso, le ville ed i castelli;
- b) le limitazioni all’esproprio degli immobili strumentali delle imprese, qualora il debito tributario sia inferiore a 120.000 euro;
- c) l’estensione dell’impignorabilità dei beni mobili strumentali d’impresa alle società ed alle imprese ad alta intensità di capitale;
- d) l’aumento, da 72 a 120, del numero di rate mensili entro cui è possibile suddividere il debito fiscale, nei casi di comprovata e grave situazione di difficoltà del contribuente legata alla congiuntura economica.

Stupisce, tuttavia, la decisione di subordinare tale aumento di rateizzazione all’emanazione di un apposito decreto di attuazione. Si spera che non sia l’ennesimo espediente per rimandare l’applicazione concreta del nuovo istituto.

Sempre con riguardo alla rateizzazione del versamento dei tributi si auspica che sia posta in essere un’operazione di razionalizzazione dei diversi regimi ora in vigore. Più in dettaglio, occorre allineare le rateizzazioni previste per i debiti emergenti dagli accertamenti con adesione, dalla conciliazione giudiziale ovvero, ancora, emergenti dagli avvisi di pagamento (avvisi bonari), alle rateizzazioni previste per i debiti iscritti a ruolo. Appare difficile comprendere l’obbligo indiretto di dover pagare sanzioni più alte e l’agio di riscossione solo per ottenere una rateizzazione più favorevole.

R.ETE. Imprese Italia auspica, inoltre, che oltre all’impignorabilità dei beni mobili d’impresa, sia previsto anche il “blocco” del fermo amministrativo (ganasce fiscali) sui veicoli strumentali all’attività d’impresa. L’istituto del fermo amministrativo, infatti, impedendo l’utilizzo del veicolo, impedisce all’impresa di svolgere l’attività e, conseguentemente, di pagare i debiti fiscali che gli vengono contestati.

Altra novità di rilievo che R.ETE. Imprese Italia giudica positivamente riguarda l’anticipazione al 30 settembre 2013, dell’emanazione dell’apposito decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze volto a definire la misura dell’aggio di

riscossione, oggi stabilito nella misura dell'8%. Ritene, infatti, che la rideterminazione periodica dell'aggio sulla base dei costi fissi della riscossione consentirà di ridurre, progressivamente, la misura dell'aggio all'aumentare del grado di efficienza di Equitalia nell'attività di riscossione coattiva.

R.ETE. Imprese Italia valuta positivamente anche la soppressione della tassa di possesso sulle unità da diporto da 10 a 14 metri ed il dimezzamento delle tariffe dovute per imbarcazioni da 14 a 20 metri. Ritene, infatti, che questa esenzione contribuirà ad attenuare i gravi danni provocati alle imprese appartenenti all'indotto dei porti turistici, dall'annunciata introduzione della tassa di stazionamento, poi tramutata in tassa di possesso.

Artt. 57 – 60 Misure in materia di istruzione, università e ricerca

In tema di Ricerca, sviluppo e innovazione è necessaria una programmazione e, soprattutto, una vision complessiva e di lungo periodo che identifichi le potenzialità del Paese e tenga conto di quali siano i suoi, i nostri, asset distintivi su cui investire.

Una visione e un piano di azione che definiscano un quadro organico di misure dedicate all'innovazione, non solo tecnologica ma anche, e soprattutto, organizzativa e di business delle micro e piccole imprese dei servizi.

Per incentivare questo tipo di imprese e queste tipologie di attività, è necessario valorizzare l'Innovazione in senso lato che riguarda il modo in cui l'impresa modifica il suo approccio al mercato, che ha impatti profondi sul suo modello di business, e che, molto più della ricerca (che sia di base o applicata), coinvolge anche micro e piccole imprese, spesso in maniera più difficilmente "rendicontabile" ma non per questo meno importante e meritevole di incentivazione; anzi, si tratta, spesso, di innovazioni che restano nel paese e che beneficiano il territorio, perché più difficilmente delocalizzabili; inoltre, sono innovazioni replicabili da altre imprese, e che generano, pertanto, un importante effetto moltiplicativo.

Del resto, molte delle imprese mondiali più innovative e di maggior successo sono nate da iniziative di piccole dimensioni, spesso prive di requisiti formali quali percentuali di

spese in ricerca o numero di ricercatori assunti, ma cresciute in contesti favorevoli, poco burocratici, capaci di riconoscere e valutare la bontà dell'iniziativa imprenditoriale.

In questo ambito, alcune caratteristiche che hanno costituito il punto di forza del modello economico italiano (capitalismo distrettuale ed impresa diffusa), quali la creatività, il design, la flessibilità, la capacità di personalizzare prodotti e servizi, sono tuttora vincenti e restano un punto di forza del nostro Paese.

Il principale limite delle attuali politiche all'innovazione è indubbiamente rappresentato dall'attenzione residuale che viene dedicata agli aspetti collegati alla cosiddetta innovazione soft: quell'innovazione nel modo di fare impresa che non modifica né l'offerta di prodotti o servizi, né il processo produttivo inteso (coerentemente con la definizione utilizzata dall'Istituto Nazionale di Statistica) quale insieme di tecniche di produzione, sistemi di logistica, metodi di distribuzione o attività di supporto alla produzione tecnologicamente nuovi o significativamente migliorati.

Il provvedimento prevede interventi diretti da parte del Ministero della Ricerca al sostegno e allo sviluppo delle attività di ricerca mediante la concessione di contributi alla spesa nel limite del 50% della quota relativa alla contribuzione a fondo perduto disponibili sul Fondo per la ricerca applicata (FAR).

Infine è da sottolineare che in questo ambito non sono definite né le modalità operative di questa misura, né l'ammontare delle risorse da destinare a questi interventi.

Artt. 61 – 85 Riforma del sistema giudiziario

Il provvedimento in esame introduce, al Titolo III, specifiche disposizioni idonee a consentire la riduzione del contenzioso civile pendente, l'efficienza del sistema giudiziario civile, e prevede il ripristino della mediazione civile obbligatoria.

Una valutazione complessiva delle modifiche avviate nel sistema giustizia e del loro impatto sul sistema produttivo non può, tuttavia, prescindere da alcune considerazioni d'insieme.

L'attuale grave contesto economico rende indilazionabile la risoluzione della tempistica della giustizia e impone l'adozione di serie misure rapide e innovative.

I processi civili italiani sono i più lunghi di tutta l'area Ocse, come rivela uno studio realizzato dall'organismo internazionale in sinergia con Bankitalia. Basti pensare che il solo primo grado di giudizio dura 564 giorni, contro una media di 240 negli altri paesi.

Il costante incremento delle pendenze nel sistema civile ha causato una paralisi del sistema, comportando, oltre all'allungamento dei tempi di risoluzione delle controversie, anche un'ingente immobilizzazione di risorse patrimoniali, che disincentiva gli investimenti stranieri.

Il nostro sistema giudiziario, così insicuro e costoso, intimorisce qualsiasi investitore, italiano o estero, che prima di produrre in Italia deve mettere in conto numerosi rischi, tra i quali trovarsi implicato in cause di lavoro o commerciali che durano anni.

Il costo della giustizia per il sistema delle PMI intacca la fiducia dei mercati internazionali su quella che è per l'azienda la quotidianità del lavoro: il recupero del credito, il contenzioso nei contratti di distribuzione, le contestazioni relativi alla qualità della merce, fino alle più complesse dinamiche riguardanti la proprietà intellettuale, dei marchi, le royalties sullo sfruttamento dei prodotti e tutti gli accordi di produzione e distribuzione. Questa quotidianità è fatta di flussi finanziari che sono sempre più collegati ai contesti internazionali e che non possono subire arresti di circolazione, pena la perdita di competitività e le dirette conseguenze sul mercato del lavoro.

Al fine di contribuire a ricostituire un ambiente d'impresa accogliente per gli investitori nazionali e internazionali fondato sulla certezza del credito, il decreto-legge in esame ha previsto, per le cause che coinvolgo investitori esteri che non hanno sede stabile in Italia, la concentrazione presso i tribunali e le Corti di Appello di Milano, Roma e Napoli, per garantire maggiore prevedibilità delle decisioni oltre ad una riduzione dei costi logistici.

Un'ulteriore positiva innovazione riguarda l'accelerazione dei giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo (art. 78), e, di conseguenza del recupero del credito (fissazione della prima udienza non oltre 30 giorni e, in quella sede, decisione sulla provvisoria esecuzione).

Si ritiene che la disposizione, introducendo misure dirette ad accelerare i giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo, e quindi ad agevolare il recupero del credito, risulti

positiva in quanto appare chiaramente mirata a rendere più rapida la procedura di riscossione dei crediti, soprattutto di parte imprenditoriale.

Il decreto prevede, inoltre, misure per velocizzare i tempi della giustizia. Verranno perciò nominati 400 nuovi giudici ausiliari (non togati) al fine di agevolare la definizione dei procedimenti civili, compresi quelli in materia di lavoro e previdenza, secondo le priorità individuate dai presidenti delle Corti di appello. Significa che nei prossimi cinque anni si concluderebbero 957mila procedimenti in più rispetto a quelli attuali.

Rete Imprese Italia ritiene che questi interventi provvedano soltanto a tamponare temporaneamente la situazione, ma non a risolvere i problemi strutturali.

Il decreto, infatti, fissa i criteri di nomina (da parte del ministero della Giustizia) dei giudici ausiliari, che saranno scelti fra magistrati e avvocati, anche se a riposo, professori universitari di materia giuridiche di prima e seconda fascia, anche se a tempo definito o a riposo, ricercatori universitari in materie giuridiche, notai, anche se a riposo. Tale soluzione, in astratto considerata l'unica in grado di smaltire velocemente il contenzioso, rischia nella pratica di restare inapplicata, come già è accaduto in passato. Dati i requisiti molto stringenti per la nomina e le forti incompatibilità alle quali gli aspiranti giudici ausiliari dovranno sottostare, in nome della giustizia, non è da sottovalutare il rischio che i 400 posti disponibili vengano coperti con difficoltà e che la previsione di smaltire circa 200 mila pendenze potrebbe essere disattesa.

Merita soffermarsi sulla previsione di cui all'art. 82 del decreto legge, relativo alle modifiche alla disciplina del concordato preventivo "in bianco" che costituisce solo un primo passo utile a risolvere alcune anomalie che si sono già verificate sotto il vigore della procedura attualmente vigente. L'attuale procedura di concordato preventivo riconosce all'imprenditore in crisi la facoltà di depositare la mera istanza di concordato, senza produrre contestualmente la relativa documentazione patrimoniale, ma con la riserva di presentarla successivamente entro un termine assegnato dal giudice (tra 60 e 120 giorni, eventualmente prorogabile fino ad ulteriori 60 giorni in presenza di giustificati motivi) (cd. "concordato in bianco" o "preconcordato"). Al contempo, dal momento del deposito del ricorso i creditori non possono iniziare o proseguire azioni

esecutive e cautelari sul patrimonio del debitore; altresì, le prescrizioni che sarebbero state interrotte dagli atti predetti rimangono sospese e le scadenze non si verificano.

A quasi un anno dall'entrata in vigore del Decreto legge 22 giugno 2012 n. 83, che ha modificato il regime del concordato nel senso sopra indicato, si è registrato un ricorso indiscriminato da parte delle imprese in crisi a tale strumento (800 domande tra Bologna, Firenze, Genova; Milano, Napoli, Roma e Torino). Tra le istanze presentate il 15% di queste ha aperto una procedura di concordato, il 20% ha proceduto con il fallimento e il 36% ha visto la propria domanda inammissibile o improcedibile. Senza contare che la maggior parte delle domande in bianco viene depositata da società per cui sono già state presentate istanze di fallimento. Appare chiaro come la domanda di concordato non serva alle imprese per ripartire, ma piuttosto per ritardare il default, in danno dei creditori.

Anche le prime evidenze empiriche emerse nel corso di rilevazioni condotte dalla Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia (citate dalla Relazione al DDL di conversione del Decreto), indicano che le imprese debtrici ricorrono spesso all'anticipazione degli effetti protettivi del patrimonio dell'impresa in crisi a prescindere dalla elaborazione della proposta e del piano di concordato.

In sostanza, nella realtà operativa molti imprenditori in condizioni di crisi di liquidità presentano domande di concordato in “bianco” anche nei casi in cui non abbiano concrete ed effettive possibilità di accedervi e di onorarlo, quindi solo al fine di conseguire strumentalmente una sospensione delle azioni esecutive da parte dei creditori e di avvalersi di un periodo di tempo per tentare di sottrarre i propri beni dalle giuste pretese dei creditori medesimi.

In pratica, anche se la procedura è in grado di avvantaggiare gli imprenditori meritevoli che, per concordare con i propri creditori un abbattimento del debito, predispongono il proprio piano con criteri corretti e trasparenti, d'altra parte si vengono a creare concrete situazioni di abuso da parte di operatori economici spregiudicati che utilizzano in modo distorto la procedura, usufruendo del regime di protezione del proprio patrimonio dalle azioni esecutive dei creditori per eludere i relativi obblighi, anche con modalità fraudolente.

L'aspetto più grave sta nel fatto che tale situazione finisce con il danneggiare titolari di crediti che hanno a loro volta la veste di imprenditori, aggravando inevitabilmente le loro condizioni di liquidità – già profondamente incise e addirittura compromesse dalla stretta creditizia, dalla crisi economica e dagli stessi ritardi dei pagamenti della P.A. – giungendo anche a determinare distorsioni nel mercato.

Le modifiche introdotte dal decreto permettono di arginare solo in parte gli abusi. L'anticipazione della nomina del commissario giudiziale incaricato di vigilare sulla procedura al momento della presentazione della domanda e l'obbligo di deposito dell'elenco dei creditori e dei relativi crediti aumentano di certo la trasparenza dell'informativa nella fase di pre-concordato, ma non sono da soli sufficienti.

Per questo motivo Rete Imprese Italia ritiene necessario introdurre un ulteriore correttivo alla disciplina del concordato in bianco fissando un termine più stringente entro il quale presentare la documentazione per completare la procedura di ammissione al concordato (entro 60 giorni prorogabili fino a 90), al fine di scoraggiare condotte abusive, poste in essere al solo scopo di dilatare i tempi per l'escussione del patrimonio. In secondo luogo, si ritiene di dover adottare iniziative volte a contrastare la ripresa fraudolenta delle attività attraverso le newco, a fronte del pagamento di percentuali minimali ai fornitori, spesso inferiori anche al 10 per cento. In questo modo si valorizzerebbe l'adunanza dei creditori, l'ammontare del loro credito e si tutelerebbe il sistema stesso dai frequenti abusi.

È necessaria, inoltre, una valutazione ancora più attenta dei bilanci, onde evitare un uso strumentale e abusivo dell'automatic stay da parte di soggetti che, lungi dall'attraversare un vero stato di crisi, vogliano semplicemente non pagare provvisoriamente i propri debiti.

Altresì, si ritiene opportuno modificare ulteriormente il vigente disposto normativo in due direzioni:

- 1) in primo luogo occorre documentare effettivamente ed in modo adeguato la proposta di concordato al fine di garantire l'interesse dei creditori ad una corretta informazione sulla reale situazione finanziaria, patrimoniale ed economica dell'impresa in crisi, in modo da poter valutare la convenienza del concordato creando le condizioni

per assicurare ai creditori una effettiva possibilità di esprimere un “consenso informato”;

2) in secondo luogo è necessario mantenere in capo al Giudice un potere di valutazione di legittimità sostanziale sulla idoneità della proposta di concordato non già per consentire un congruo soddisfacimento dei creditori (ai quali resta ferma la valutazione di convenienza e di opportunità del piano concordatario), ma nel senso di effettuare una valutazione di merito che riguardi l’idoneità e la meritevolezza della proposta medesima al fine di consentire effettivamente il superamento della crisi di liquidità dell’impresa.

Di fondamentale importanza risulterà dar luogo al ripristino della mediazione obbligatoria per numerose tipologie di controversie civili e commerciali al fine di apportare un consistente taglio del contenzioso civile in entrata (art. 84).

Come noto, la Corte costituzionale, con la sentenza 6 dicembre 2012, n. 272, aveva dichiarato la illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, del decreto legislativo citato nella parte specifica in cui aveva previsto il carattere obbligatorio della mediazione.

In merito alla materia, risulta opportuno ricordare che, come evidenziato nel testo della stessa Sentenza della Corte Costituzionale, dagli atti dell’Unione europea si desume un forte *favor* verso tale istituto, in quanto ritenuto idoneo a fornire una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale, restando tuttavia impregiudicata la legislazione dei singoli Stati membri che renda obbligatorio il ricorso alla mediazione, purché sia garantito il diritto di adire i giudici competenti per la definizione giudiziaria delle rispettive controversie.

Ne deriva che l’opzione a favore del modello di mediazione obbligatoria risulta pienamente legittimo sul piano costituzionale anche sotto il profilo del principio della tutela giurisdizionale effettiva. RII esprime una valutazione positiva in quanto le parti coinvolte, soprattutto se imprese, in virtù della mediazione obbligatoria quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale, possono avvalersi di uno strumento efficace di risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida.

Il provvedimento sarà sicuramente d'aiuto al settore commerciale e a quello delle micro, piccole e medie imprese che non sono in grado di sostenere costosi sprechi di tempo e di risorse generati dalle criticità del sistema giudiziario. Fra gli aspetti di novità introdotti dalla nuova norma, sui quali si esprime piena condivisione, figurano:

- a) la previsione di un incontro preliminare, informativo e di programmazione, in cui le parti, davanti al mediatore, verificano se sussistano effettivi spazi per procedere utilmente alla mediazione;
- b) la forfettizzazione e l'abbattimento dei costi della mediazione, in particolare di quella c.d. obbligatoria;
- c) la riduzione della durata della mediazione in 3 mesi, in luogo di 4, decorsi i quali il processo può sempre essere iniziato o proseguito;
- d) il rafforzamento della mediazione demandata dal giudice, trasformandola da volontaria (con mero invito del giudice alle parti di procedere alla mediazione) a vincolante (con ordine giudiziale mirato a disporre l'esperimento della mediazione);

Tuttavia, non si condivide l'esclusione dalla sfera applicativa della mediazione obbligatoria delle controversie inerenti alla responsabilità per danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti per le quali resta ferma la procedura di composizione stragiudiziale volontaria di cui al D.Lgs n. 209/2005 (Codice delle assicurazioni private). In effetti, si ritiene che tale esclusione risponda evidentemente a sfere di interessi economici e professionali contrari alla mediazione obbligatoria nel settore della RCAuto ma che non trovi alcuna giustificazione sostanziale, né giuridica, rispetto alla *ratio* ispiratrice della disciplina sulla mediazione obbligatoria la quale è mirata prioritariamente allo snellimento, alla semplificazione ed alla deflazione del contenzioso giurisdizionale.

Pertanto, si propone l'estensione della sfera di applicazione della procedura di mediazione obbligatoria anche alle controversie in materia di risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti.

Proseguendo nell'esame della materia si ritiene, inoltre, che, al fine di rendere maggiormente incisiva la mediazione obbligatoria, sia necessario estenderne l'applicazione anche ai contratti relativi a *transazioni commerciali riguardanti in modo*

prioritario i rapporti economici intercorrenti fra imprese, nonché fra imprese e consumatori, vale a dire i diritti di credito a contenuto patrimoniale.

Ciò consentirebbe di amplificare in modo rilevante l'effetto deflativo sul contenzioso giudiziario rispetto ad una fascia assai densa di controversie nel campo civile, professionale e commerciale. Ma soprattutto, grazie a tale misura, sarebbe possibile rendere più snella, conveniente ed efficace la possibilità di conseguire il soddisfacimento dei crediti degli operatori economici nei loro rapporti *Business to Business*, nonché nei rapporti *Business to Consumer*.

Di contro, si ritiene necessario eliminare dalla procedura di mediazione obbligatoria, le disposizioni introdotte dal decreto legge che hanno previsto la necessaria assistenza degli avvocati sia nel procedimento che nella sottoscrizione del verbale di accordo; nonché la norma che prevede che gli avvocati iscritti all'albo sono di diritto mediatori.

Detto intervento è necessario per assicurare una procedura di mediazione elastica e che tenga conto delle specificità della materia oggetto del contendere. La presenza "obbligatoria" dell'avvocato rischia invece di irrigidire le posizioni sulle quali il mediatore è chiamato a negoziare; non solo, determina, altresì, un incremento dei costi della procedura, quando invece la mediazione dovrebbe rappresentare uno strumento non solo di deflazione del contenzioso, ma anche di contenimento delle spese giudiziarie che derivano e degli onorari legali.

Per le caratteristiche proprie della mediazione può infatti essere più opportuno che le parti si facciano assistere da professionisti specializzati nelle diverse materie del contendere (ad es. medici, in caso di responsabilità per colpa medica; commercialisti, in caso di contratti bancari e finanziari, ecc).

Lo stesso ragionamento può valere con riferimento al mediatore, il quale non necessariamente deve essere un esperto di diritto; anzi, è preferibile che tale figura venga ricoperta da un professionista competente nella specifica materia. In questo modo verrebbe assicurata una procedura più snella e veloce grazie all'apporto di esperienza che consente di meglio mediare le diverse posizioni delle parti; nonché si eviterebbe la necessità di dover nominare dei periti con ulteriore aggravio dei costi.

Infine, occorre rilevare che per poter gestire una procedura di mediazione è necessaria una formazione specifica, che viene assicurata dalla partecipazione agli appositi corsi istituiti ed organizzati ai sensi del DM 180/2010.

Consentendo un ingresso “di diritto” degli avvocati nell’elenco dei mediatori si rischia, invece, di non garantire l’idonea preparazione richiesta per ricoprire il ruolo del mediatore all’interno di una procedura non contenziosa, finalizzata a bilanciare – e non esasperare - interessi contrapposti. Senza considerare poi che in tal modo si verrebbe a determinare una disparità di trattamento rispetto a quei soggetti che hanno già conseguito il titolo di mediatore, investendo le proprie risorse di tempo ed economiche nella partecipazione ai corsi di formazione.

Oltre alla reintroduzione dell’istituto della mediazione obbligatoria giudizio positivo si esprime anche sulla conciliazione giudiziale.

Secondo rete Imprese Italia l’adozione e l’attuazione di misure capaci di prevenire e gestire le controversie attraverso l’utilizzo di strumenti snelli, veloci, economici e riservati genererà un riscontro positivo anche in termini di attrattività sul mercato aumentando la competitività sia delle imprese sia del sistema Paese. In tale ottica si suggerisce di ampliare ulteriormente la possibilità di ricorrere alla conciliazione in corso di giudizio, prevedendo la possibilità, non solo per il giudice, ma anche per le parti di proporre il ricorso a tale strumento di risoluzione della controversia.

E’ in questo contesto che deve essere inquadrato il provvedimento oggi in esame e solo partendo da queste premesse e da queste considerazioni è possibile poter apprezzare appieno l’impatto del decreto ed offrirne una valutazione di merito e di efficacia.

Per questo Rete Imprese Italia esprime grande apprezzamento per il decreto appena approvato, ma consiglia di rivedere l’incentivo a domanda e offerta di contenzioso, puntando su un’informatizzazione degli uffici giudiziari. Una giustizia civile più efficiente spingerebbe verso l’alto anche il PIL, tenendo presente la Raccomandazione del Consiglio sul Programma Nazionale di riforma 2013 dell’Italia.