



BREVE SINTESI OSSERVAZIONI SPECIFICHE SULL'ARTICOLATO A.S. 989

Il Decreto Legge di cui al DDL di conversione in oggetto ha in parte, su alcuni aspetti specifici, perduto l'ampiezza ordinamentale delle prime bozze circolate che toccavano, tra gli altri temi, quello della riforma del nuovo Codice degli Appalti.

Riteniamo tale scelta di riduzione dell'articolato a poche tematiche condivisibile ed in linea con un equilibrato processo di eventuale riforma di altre materie di più ampio respiro.

Abbiamo, dunque, predisposto un documento suddiviso in due parti: la prima relativa ai soli commenti al DL in discussione, la seconda che si estende più in generale al programma di semplificazione dei rapporti della e con la PA.

In premessa osserviamo che l'espunzione delle parti riguardanti il Codice degli Appalti, viene da Finco valutata positivamente in quanto inconferenti con la materia e riguardanti una normativa organica che non può essere affrontata con interventi singoli - come purtroppo accaduto in sede di manovra di Bilancio per quanto riguarda l'abbattimento delle soglie degli affidamenti diretti e delle procedure negoziate - .

Di seguito, una breve esposizione delle nostre considerazioni circa l'articolato così come ci è stato trasmesso in sede di convocazione. **In calce**, una proposta di inserimento in sede di conversione. **In allegato**, invece, la seconda parte con una disamina di carattere più ordinamentale, parimenti breve.

DDL SENATO 989

(di conversione del Decreto Legge 14 dicembre 2018, n. 135)

Bene **l'articolo 1** circa il sostegno verso crediti già concessi alle Pmi in difficoltà per ritardi di pagamento da parte delle P.A. Purché vi sia fluidità burocratica. A questo proposito vogliamo ricordare che non sempre il colpevole del ritardato pagamento

va individuato nella P.A. - che pure si rende attrice di esecrabili comportamenti per quanto riguarda il suddetto ritardato pagamento - ma spesso, pur avendo la Stazione Appaltante corrisposto quanto dovuto, è l'appaltatore che non paga il subappaltatore.

Anche per questo FINCO è favorevole alla massima diffusione possibile delle varie forme di Associazioni Temporanee di Impresa ed è a favore del limite percentuale al subappalto nonchè al pagamento diretto al subappaltatore.

Articolo 2, più che nel Decreto Semplificazione la previsione di questo articolo sembrerebbe adatta ad un "Mille Proroghe".

In effetti viene ancora una volta prorogato dal 15 dicembre 2018 al 30 giugno 2019 il prestito di 900 milioni di euro ad Alitalia, con versamento entro il 31 dicembre 2018 da parte della Cassa dei Servizi Energetici.

Al di là di questo, il trattamento trasversalmente (bipartisan, tripartisan) riservato ad Alitalia dai vari Governi succedutisi costituisce una testimonianza gravissima di come ci siano "figli di un Dio maggiore", che possono far praticamente ciò che vogliono, tipo rifiutare una più che generosa proposta tramite referendum e "figli di un Dio minore" – quelli delle Pmi – che vanno a casa se l'azienda è in crisi.

Se tutte le risorse che sono state nel tempo regalate ad un'azienda che avrebbe dovuto portare i libri in tribunale fossero state conferite ad un migliaio di Pmi, si può essere sicuri che ben altro ritorno economico ed occupazionale si sarebbe potuto ottenere.

Per altro verso, rappresentando un mondo che per lavoro si sposta molto, specie sull'asse Roma-Milano, esprimiamo preoccupazione circa la ventilata operazione di ingresso nel Capitale Alitalia delle Ferrovie Spa: creerebbe una situazione pressoché di monopolio. Ad esempio sulla citata tratta Milano – Roma (centrale per il nostro Paese) ciò darebbe luogo ad un controllo del 70% circa di tutti gli spostamenti, esclusa la strada (aspetto che dovrebbe essere suscettibile di attirare l'attenzione dell'Antitrust). In secondo luogo se l'Alta Velocità ha dimostrato in questi anni un buon funzionamento, le tratte regionali rimangono ancora fortemente problematiche. Servono dunque più risorse che si concentrino su questo aspetto:

arduo dimostrare che queste presunte sinergie siano utili per migliorare l'efficienza economica del trasporto pubblico.

L'Italia non può fare a meno di Alitalia? E chi lo dice? Gli USA hanno fatto a meno di TWA e PAN AM e certamente le condizioni del TPL a Roma (taxi inclusi), sono assai più "respingenti" della mancanza di una compagnia di bandiera che è una voragine per il contribuente ormai da anni.

Art.4

Condivisibile che il debitore in procinto di essere privato del bene oggetto di pignoramento possa resistere dimostrando di essere titolare di credito nei confronti della P.A.

Art. 5

Fermo restando quanto affermato in premessa circa l'inopportunità di interventi "occasional" in materie complesse e organiche quale quella regolata dal Codice Appalti, dovrebbe sempre valere il principio secondo cui solo gli accertamenti definitivi ed oggettivi possono determinare esclusione dalla gara.

Anche con la nuova formulazione proposta, il margine di discrezionalità delle Stazioni Appaltanti resta ampio e questo crea problemi alle imprese.

Art.6

Sistema di Controllo Tracciabilità dei Rifiuti Sistri.

Bene l'abolizione di un pesante quanto non efficace fardello introdotto con Decreto ministeriale il 17 dicembre 2009 che in un decennio si è rilevato, tra carenze e disfunzioni, di rilevante spesa per le imprese.

Art.7

Edilizia Penitenziaria.

Bene l'individuazione degli immobili demaniali da utilizzare a tal fine, si dovrebbe però evitare un eccesso di appalti "secretati" (o quanto meno ridurli il più possibile) di cui si fa abuso in Italia, specie in materia di edilizia penitenziaria dove spesso, invece di "secretare" alcuni passaggi, viene secretato l'intero appalto in maniera

arbitraria. Un'occhiata all'indagine della Corte dei Conti in proposito (Deliberazione 24 maggio 2018 n. 10/2018/G) è assai utile.

Art. 8

Bene le Piattaforme Digitali per i pagamenti alle Pubbliche Amministrazioni ma un punto deve essere bene chiaro, cosa che non sembra affatto sia. La digitalizzazione deve rendere più facile la vita ai cittadini ed alle imprese, specie le PMI, non all'Amministrazione a scapito dei primi. Chi volesse qualche esempio provi a segnalare alla Consob qualcosa che non va nella miriade di pagine che tuttora Istituti bancari e assicurativi fanno sottoscrivere (talvolta addirittura con tripla firma, più che vessatoria) a Pmi e cittadini o provi ad andare sul sito del Garante della Privacy, la cui normativa è un sicuro aggravio per le piccole imprese ma non riesce, minimamente, ad evitare di essere molestati a tutte le ore da società di servizi telefonici, energetici, di distribuzione etc... Non si capisce peraltro a questo proposito, ed a proposito di semplificazione, perché il Registro Pubblico delle Opposizioni non sia incardinato presso l'Autorità ma presso un Ente diverso e cioè la Fondazione Ugo Bordoni. In ogni caso sarebbe bene prevedere un allungamento della fase transitoria della normativa nazionale discendente dal Regolamento UE 2016/619.

E questo senza voler parlare delle complessità fiscali a partire dalla compilazione di una semplice dichiarazione dei redditi. Prima si poteva dire che almeno i commercialisti erano contenti di una certa complessità per evidenti motivi. Adesso neanche più loro, dato il livello di macchinosità raggiunto, tanto che abbiamo assistito qualche tempo fa alla prima manifestazione di piazza di questa categoria, almeno a nostra memoria.

Positivo poi l'impulso alla "riconciliazione contabile" tra Amministrazioni. Iniziamo ad esempio a far dialogare, ad esempio, INPS ed Agenzia delle Entrate nel caso di perfezionamento dei pagamenti dovuti...

La costituzione di una Società di scopo di proprietà dello Stato per sviluppare e diffondere tale piattaforma può anche essere una buona idea a patto che si controllino e sanzionino i comportamenti non in linea con le premesse per cui è



stata costituita.

Ed il giudizio dovrebbe essere raccolto anche da cittadini ed imprese, altrimenti si ricade nell'insano meccanismo adottato dalla Dirigenza Pubblica che autodefinisce i propri risultati, come ha giustamente stigmatizzato la titolare del Ministero della Pubblica Amministrazione, Giulia Buongiorno.

Iniziamo intanto a rendere obbligatoria la apposizione sulla carta intestata, materiale o digitale che sia, di tutte le Amministrazioni, di una casella di posta elettronica abilitata alla ricezione, non solo pec, ma anche semplice e mettiamo tra gli obiettivi la verifica della manutenzione della casella in modo cioè che non risulti perennemente fuori uso perché troppo piena, come succede talvolta con alcune caselle dei funzionari della P.A. E, soprattutto, facciamo in modo che da tale casella pervengano realmente riscontri ai quesiti posti.

Bene comunque la proroga al 31 dicembre 2019 dell'obbligo di esclusivo utilizzo delle piattaforme digitali.

Art. 9

Prestazioni sanitarie. La misura sembra opportuna.

Art. 10

Reclutamento semplificato dei Dirigenti Scolastici. Non sarebbe male, nella formazione di tali dirigenti, una "contaminazione" positiva con il mondo dell'impresa e più in particolare dell'industria. Abbiamo vasti e solidi riferimenti giuridici ma è del tutto carente il collegamento formativo con il mondo del lavoro.



ULTERIORE TEMATICA SUGGERITA PER LA CONVERSIONE: RIPRISTINO DETRAZIONE FISCALE DEL 65% PER INFISSI E SCHERMATURE SOLARI.

Ci sia permesso infine di suggerire una ulteriore misura di semplificazione riguardante le **detrazioni fiscali per l'efficienza energetica**.

All' articolo 1, comma 67, della Legge di Bilancio 2019 viene prevista la proroga per un anno delle detrazioni fiscali per l'efficienza energetica, con percentuali differenziate a secondo della tipologia di intervento prescelto (*vedi all.*)

In particolare, forse per la tempistica estremamente rapida di approvazione della Legge di Bilancio, il Parlamento può non avere adeguatamente valutato i risultati, attesi ma non per questo meno clamorosi, del Dossier recentemente elaborato dal Servizio Studi dei Dipartimenti Ambiente e Finanze della Camera dei Deputati in collaborazione con il Cresme. In proposito Finco ha diramato un Comunicato stampa che trovate in cartella.

Il dato che emerge non può essere aggirato: un saldo positivo per il Paese di 23, 5 miliardi di euro! Se anche riduciamo della metà della metà, arriviamo ad una cifra ragguardevole.

E poiché la principale problematica sollevata circa il mantenimento della detrazione fiscale per la riqualificazione energetica del 65% per infissi e schermature (ora abbattuta al 50%, cioè allo stesso livello degli interventi per le ristrutturazioni edilizie "semplici") è sempre stata quella relativa al nocumento per il gettito erariale, crediamo sia una imperdibile occasione per riconsiderare la questione, integrando peraltro una semplificazione nelle modalità di accesso collettive all'agevolazione che era ben noto essere dello stesso tenore per tutti gli interventi di riqualificazione energetica. Con l'abbattimento al 50% di sole due tipologie di intervento di riqualificazione energetica ponendole alla stregua di quelle per le ristrutturazioni edilizie generali si confondono le idee circa una misura il cui successo è stato dovuto nel tempo anche alla chiarezza del dispositivo. Non solo, si ingenera confusione nella valutazione della convenienza da parte del consumatore stante il diverso grado di complessità insito nelle due diverse procedure di richiesta della detrazione.

trimonio dell'impresa dei beni ivi indicati, posseduti alla data del 31 ottobre 2018, poste in essere dal 1° gennaio 2019 al 31 maggio 2019. I versamenti rateali dell'imposta sostitutiva di cui al citato comma 121 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015 sono effettuati, rispettivamente, entro il 30 novembre 2019 e il 16 giugno 2020. Per i soggetti che si avvalgono delle disposizioni del presente comma, gli effetti dell'estromissione decorrono dal 1° gennaio 2019.

67. Al decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 14:

1) ai commi 1 e 2, lettera *b*), le parole: « 31 dicembre 2018 » sono sostituite dalle seguenti: « 31 dicembre 2019 »;

2) al comma 2, lettera *b-bis*), al primo periodo, le parole: « sostenute dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2018 » sono sostituite dalle seguenti: « sostenute dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019 » e, al terzo periodo, le parole: « sostenute dal 1° gennaio 2018 » sono sostituite dalle seguenti: « sostenute dal 1° gennaio 2019 »;

3) al comma 2-*bis*, le parole: « sostenute nell'anno 2018 » sono sostituite dalle seguenti: « sostenute nell'anno 2019 »;

b) all'articolo 16:

1) al comma 1, le parole: « 31 dicembre 2018 » sono sostituite dalle seguenti: « 31 dicembre 2019 »;

2) al comma 2, le parole: « 1° gennaio 2017 » sono sostituite dalle seguenti: « 1° gennaio 2018 », le parole: « anno 2018 » sono sostituite dalle seguenti: « anno 2019 », le parole: « anno 2017 », ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: « anno 2018 » e le parole: « nel 2018 » sono sostituite dalle seguenti: « nel 2019 ».

68. All'articolo 1, comma 12, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, le parole: « Per l'anno 2018 » sono sostituite dalle seguenti: « Per l'anno 2019 ».

69. Per le società di cui all'articolo 112, comma 7, alinea, ultimo periodo, del testo

unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, le disposizioni ivi previste continuano ad applicarsi fino al 31 dicembre 2023.

70. All'articolo 3 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, riguardante il credito d'imposta per investimenti in attività di ricerca e sviluppo, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: « nella misura del 50 per cento » sono sostituite dalle seguenti: « nella misura del 25 per cento, elevata al 50 per cento nei casi indicati al comma 6-*bis*, »;

b) al comma 3, le parole: « euro 20 milioni » sono sostituite dalle seguenti: « euro 10 milioni »;

c) al comma 6:

1) la lettera *a*) è sostituita dalle seguenti:

« *a*) personale dipendente titolare di un rapporto di lavoro subordinato, anche a tempo determinato, direttamente impiegato nelle attività di ricerca e sviluppo;

a-bis) personale titolare di un rapporto di lavoro autonomo o comunque diverso dal lavoro subordinato direttamente impiegato nelle attività di ricerca e sviluppo »;

2) la lettera *c*) è sostituita dalle seguenti:

« *c*) contratti stipulati con università, enti di ricerca e organismi equiparati per il diretto svolgimento delle attività di ricerca e sviluppo ammissibili al credito d'imposta; contratti stipulati con imprese residenti rientranti nella definizione di *start-up* innovative, di cui all'articolo 25 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, e con imprese rientranti nella definizione di PMI innovative, di cui all'articolo 4 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, per il diretto svolgimento delle attività di ricerca e svi-



ALLEGATO

OSSERVAZIONI DI ORDINE GENERALE SUL TEMA DELLA SEMPLIFICAZIONE

Semplificando al massimo, osserviamo alcuni campi di intervento per eliminare le principali distorsioni esistenti alla base di molti mal funzionamenti della PA del nostro Paese:

1) nell'ambito dei poteri tipici della PA, cioè della *discrezionalità tecnica* si verificano frequentemente conflitti di competenze, quasi più esiziali, ai fini della funzionalità del sistema, dei conflitti di interesse: questi ultimi fanno sicuramente più notizia, ma incidono meno pesantemente nella gestione ordinaria della PA. Tali conflitti di competenza possono essere:

1.1. per così dire orizzontali cioè fra Direzioni Generali di uno stesso Ministero, o fra più Ministeri ovvero fra Amministrazione centrale e locale.

Tali conflitti di competenze, già assai diffusi e paralizzanti, tendono paradossalmente ad incrementarsi per l'uso sempre più diffuso dell'elettronica nella PA. La cultura digitale tende a evidenziare le connessioni e lavorando dopo una prima fase di uso inventariale, a piattaforme, si tende a servire la complessità della materia trattata, senza porsi il problema delle competenze interne che tali piattaforme attraversano.

Spesso si va ai "concerti" fra poteri diversamente collocati, il che rallenta ancora di più la gestione.

Sarebbe probabilmente sufficiente che la PA si desse una regola interna con atto amministrativo, forse non occorre neppure scomodare la legge, con la quale si attribuiscono i poteri di decisione discrezionale all'organismo dello Stato che ha competenza sull'attività principale; gli altri soggetti vengono sentiti, ma la decisione promana da una sola fonte.

Più difficile regolare i conflitti di competenza fra Amministrazione centrale ed Enti Locali, in quanto tale rapporto è regolato dalla Costituzione, con pronunce della Corte Costituzionale che ne interpretano, anche diversamente, le rispettive attribuzioni.

1.2. I conflitti di competenze si declinano anche in verticale, nella catena gerarchica dei poteri delegati.

Tali deleghe di solito non sono ampie, ma soprattutto non sono dotate della disponibilità dei mezzi economici per attuarle. Ciò, per giurisprudenza ormai consolidata, rende i delegati irresponsabili perché non messi in condizione di attuare le deleghe formalmente affidate. Occorre decentrare di più le funzioni e le risorse necessarie per attivarle, altrimenti la PA rimane paralizzata: è umiliante venire a sapere che in alcuni ministeri i funzionari sono costretti a portarsi da casa materiale di cancelleria... Sarebbe necessario redigere e controllare piani organizzativi interni alla PA per incentivare il superamento di questi punti morti, senza probabilmente interventi di legislazione primaria;

2) uscendo dalla discrezionalità tecnica ed entrando nell'**autonomia contrattuale della PA** ci addentriamo nel settore degli appalti e concessioni pubbliche, che vale complessivamente quasi il 15% del PIL italiano, considerato l'indotto.

Qui la semplificazione diviene molto problematica: da un lato, infatti, il Codice degli Appalti e Concessioni ricalca le Direttive Comunitarie di riferimento, con alcune, poche, modifiche consentite ai vari Stati membri, dall'altro in Italia tali modifiche si sono rese necessarie per la forte presenza di delinquenza organizzata che gravita attorno agli appalti pubblici, oltre che per una struttura del mercato diversa dal resto d'Europa.

Sarebbe errato smantellare tali presidi (sistema SOA, vincoli al subappalto ecc.) di garanzia con l'intento di semplificare le procedure: si farebbe solo un bel regalo a tutte le associazioni malavitose. Anche qui le soluzioni che proponiamo non sono a livello legislativo, ma regolamentare e cioè:

2.1. le stazioni appaltanti e il MIT debbono svolgere, ciascuno secondo le rispettive competenze, meno controlli formali (cartacei, ad inventario) e più controlli di materialità (robusti servizi ispettivi dotati degli ultimi ritrovati della innovazione tecnologica di cui videosorveglianza, sensori, droni ecc.). Tali servizi ispettivi dovranno essere orientati all'accertamento della buona esecuzione dei lavori, al rispetto dei tempi e dei costi programmati, al raggiungimento dei risultati.

La costituzione dell'Agenzia ANSFISA per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali sembra - e confidiamo vada - in questo senso.

Tale nuovo e più incisivo orientamento della PA stroncherebbe anche i contenziosi strumentali normalizzando il rapporto fra pubblico e privato sulla osservanza della realtà fattuale;

2.2. inoltre, occorre, a nostro avviso, irrobustire il pre-contenzioso, magari “disegnandolo” diversamente (es. renderlo obbligatorio, come nella RCA, in tutti i casi in cui non siano impegnati aspetti giuridici, ma semplici interpretazioni di tecniche dei capitolati d’oneri). Questo spazio stragiudiziale potrebbe utilmente essere gestito e vigilato nel settore degli appalti da Anac, con l’intento di ridurre al minimo i contenziosi, anch’essi fra le cause dell’allungamento dei tempi di esecuzione degli appalti.

Non occorrono, dunque, grandi leggi di riforma della PA, ma al massimo, tre o quattro atti di indirizzo, che si potrebbero inserire in una parte generale anche di questo Decreto Legge: in tale ipotesi restiamo pronti per mettere a disposizione le variegata e composite esperienze delle quaranta Associazioni federate in FINCO.

MODIFICHE ORGANIZZATIVE VOLTE AD UNA MAGGIORE FUNZIONALITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

SFERA DELLA DISCREZIONALITÀ TECNICA

Evitare i conflitti di competenza

decentramento con deleghe e risorse definite

SFERA DELL'AUTONOMIA NEGOZIALE (APPALTI E CONCESSIONI)

Più servizi ispettivi per controlli di materialità

Precontenzioso obbligatorio su questioni prevalentemente tecniche su vigilanza ANAC