



Senato della Repubblica

1° Commissione permanente

(Affari Costituzionali)

Osservazioni in relazione al disegno di legge n. 1337 (*d-l
202/2024 disposizioni urgenti in materia di termini
normativi*)
AS 1337

Roma, 21 gennaio 2025

Signor Presidente, Onorevoli Commissari, un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confesercenti di fornire il proprio contributo nell'individuazione dei possibili interventi migliorativi in relazione al disegno di legge n. 1337 (d-l 202/2024 disposizioni urgenti in materia di termini normativi) AS 1337.

1. Considerazioni sulla proroga IVA al 1° gennaio 2026 dell'entrata in vigore del nuovo regime di esenzione IVA per le attività svolte dagli enti associativi

Confesercenti accoglie con favore la decisione di prorogare al 1° gennaio 2026 l'entrata in vigore del nuovo regime di esenzione IVA per le attività svolte dagli enti associativi, come definito nell'articolo 5, comma 15-quater, del D.L. n. 146/2021. Negli ultimi anni, il regime IVA applicabile agli Enti del Terzo Settore (ETS) è stato sottoposto a una significativa revisione normativa, motivata dalla procedura d'infrazione n. 2008/2010 avviata dalla Commissione Europea, che ha contestato all'Italia il mancato adeguamento alla direttiva 2006/112/CE riguardante le operazioni escluse dall'IVA. In particolare, ci si riferisce all'esclusione dalla sfera di applicazione dell'IVA delle operazioni effettuate dagli enti associativi aventi una specifica natura o qualifica (associazioni politiche, sindacali e di categoria, religiose, assistenziali, etc.), dietro corrispettivo specifico o contributo supplementare e in ossequio ai fini istituzionali dell'ente. A seguito di tali modifiche, l'art. 10 del D.P.R. n. 633/1972 è stato aggiornato per rendere esenti dall'IVA le operazioni precedentemente escluse dal campo di applicazione dell'IVA, a condizione che queste non provocassero distorsioni della concorrenza.

Tuttavia, è importante evidenziare che la transizione da operazioni considerate “fuori campo IVA” a operazioni “escluse dall'IVA” implica nuovi adempimenti per gli enti coinvolti. Questo passaggio non è privo di impatti per i soggetti direttamente interessati. La proroga, così come la futura riforma dell'IVA prevista dai principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega di riforma fiscale (art. 7 della Legge n. 111/2023), è quindi essenziale per garantire che l'entrata in vigore delle nuove norme avvenga con il minor impatto possibile sull'operatività degli enti. La proroga permette un'analisi approfondita e una ristrutturazione complessiva del sistema IVA per rendere il passaggio il più fluido e gestibile possibile.

2. Proroga dell'entrata in vigore della disciplina IVA sui distacchi di personale

Per dare attuazione alla sentenza della Corte UE, il legislatore italiano ha modificato la disciplina IVA sui distacchi di personale, introducendo l'articolo 16-ter del D.L. del 16 settembre 2024, n. 131, inserito in sede di conversione in Legge 14 novembre 2024, n. 166, che disciplina espressamente il trattamento del prestito o distacco di personale ai fini IVA, con effetto dal 1° gennaio 2025. Confesercenti ritiene essenziale richiedere un rinvio di dodici mesi dell'applicazione delle modifiche introdotte per la gestione IVA delle operazioni di distacco del personale. Questo periodo supplementare risulterebbe necessario per permettere agli operatori economici di comprendere adeguatamente i limiti e le implicazioni della nuova regolamentazione e di aggiornare di conseguenza le loro procedure interne.

Inoltre, considerando che la riforma della normativa IVA è prevista dai principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega di riforma fiscale (art. 7 della Legge n.111/2023), proponiamo che

sia più opportuno posticipare l'entrata in vigore di questa normativa al 1° gennaio 2026. Ciò consentirebbe di integrare le modifiche in un contesto legislativo più ampio e adeguato, permettendo una valutazione più accurata delle norme in conformità con le Direttive Comunitarie.

Questo passaggio non è privo di impatti per i soggetti direttamente interessati. Pertanto, la proroga è essenziale per garantire che l'entrata in vigore delle nuove norme avvenga con il minor impatto possibile sull'operatività degli enti. La proroga permetterà un'analisi approfondita e una ristrutturazione complessiva del sistema IVA, assicurando che il passaggio alle nuove disposizioni sia il più fluido e gestibile possibile, riducendo così gli ostacoli per gli operatori economici e migliorando l'efficacia della normativa nel contesto economico e regolamentare attuale.

3. Proroga del termine dell'obbligo assicurativo per rischi catastrofali

La proroga dell'entrata in vigore dell'obbligo assicurativo per i rischi catastrofali è un tema di fondamentale importanza per le imprese, che si trovano a dover affrontare una normativa ancora priva di chiarezza e supporto operativo.

Come noto, questo obbligo, introdotto dalla legge di bilancio 2024, prevede la sottoscrizione di polizze assicurative a copertura dei danni causati da eventi naturali come terremoti, frane e alluvioni. Tuttavia, il breve rinvio di tre mesi non consente alle imprese di organizzarsi adeguatamente né di valutare in modo consapevole le offerte assicurative disponibili.

Un ostacolo significativo è rappresentato dalla mancata adozione del decreto interministeriale che dovrebbe fornire indicazioni operative essenziali. Il Consiglio di Stato, nel suo parere del 25 novembre 2024, ha evidenziato la necessità di approfondire diversi aspetti critici del provvedimento per garantirne l'attuazione pratica. In particolare, mancano ancora dettagli fondamentali relativi ai beni che devono essere assicurati, ai criteri per calcolare i premi e alle caratteristiche specifiche delle polizze, oltre alla tassazione applicabile.

Per le imprese, già alle prese con le difficoltà di un contesto economico complesso, l'assenza di un quadro normativo chiaro rappresenta un ulteriore ostacolo. A ciò si aggiunge la necessità di un confronto più ampio tra le istituzioni e le associazioni di categoria, finora insufficiente, per affrontare le peculiarità dei diversi settori e delle specificità territoriali.

Senza un adeguato periodo di transizione, molte imprese rischiano di subire un impatto sproporzionato, non potendo valutare né pianificare correttamente i costi e le implicazioni dell'obbligo assicurativo. Pertanto, è indispensabile prevedere una proroga più consistente, almeno fino al 31 dicembre 2025, per consentire alle aziende di acquisire le conoscenze necessarie e adottare decisioni informate. Questa estensione temporale permetterebbe di sviluppare un sistema che tenga conto delle esigenze delle imprese, promuovendo trasparenza e semplicità, come sottolineato dall'ISTAT.

Solo garantendo una pianificazione adeguata e un coinvolgimento efficace di tutti gli attori interessati si potrà assicurare che il nuovo obbligo non si trasformi in un onere eccessivo, ma in un'opportunità per rafforzare la resilienza del sistema economico nazionale.

4. Proroga della possibilità di effettuare le assemblee societarie da remoto, anche senza previsione statutaria

Riteniamo importante porre l'attenzione su un argomento di notevole importanza per il tessuto societario del nostro Paese. Durante il periodo di emergenza della pandemia da Covid-19, una misura legislativa cruciale ha consentito a società ed enti di diversa natura di adattarsi alle restrizioni imposte per il contenimento del virus. Tale misura contenuta nell'articolo 106 del D.L. n. 18/2020, ha introdotto la possibilità di tenere assemblee e riunioni degli organi statutari in modalità remota, anche in assenza di una specifica previsione statutaria. Questa normativa si è rivelata indispensabile per assicurare la continuità operativa e decisionale in un periodo in cui le riunioni fisiche erano fortemente limitate. Ha permesso agli organi direttivi e di controllo di proseguire nella gestione attiva delle attività, garantendo al contempo la sicurezza sanitaria dei partecipanti. La disposizione che autorizza società e enti a condurre assemblee e riunioni degli organi statutari in modalità remota è diventata un pilastro essenziale per mantenere ininterrotta l'operatività.

La pandemia è stata il motivo iniziale per introdurre la possibilità di tenere riunioni a distanza, ma ora ci sono altre ragioni importanti per continuare con questa pratica. Le riunioni online non sono solo una soluzione temporanea; si sono rivelate uno strumento efficace per aumentare la partecipazione, gestire meglio il tempo, ridurre i costi e diminuire l'impatto ambientale. Riteniamo essenziale, pertanto, prorogare fino al 31 dicembre 2025 la normativa che consente di effettuare le assemblee societarie da remoto, anche senza previsione statutaria. Questa estensione è particolarmente importante perché molti soggetti non hanno ancora avuto l'opportunità di adeguare i propri statuti a causa di dinamiche interne complesse. La proroga fornirà il tempo necessario per affrontare queste complessità e garantire che le modifiche statutarie siano attuate con il consenso appropriato, permettendo alle organizzazioni di continuare a gestire riunioni efficaci nel frattempo.

Due considerazioni sono cruciali per motivare ulteriormente la richiesta di proroga:

Prima, la norma introdotta è una deroga al Codice civile, originariamente concepita come temporanea durante le restrizioni COVID-19. Tuttavia, la sua proroga ha creato nelle piccole società la percezione che le riunioni a distanza fossero una norma permanente, anche in assenza di previsioni statutarie specifiche. Per questo motivo, è necessario sollecitare tutte le imprese a convocare assemblee straordinarie per l'adeguamento degli statuti, rendendo indispensabile una proroga di un anno.

Seconda, negli statuti pre-COVID-19 di alcune società era già prevista la possibilità di tenere riunioni a distanza, ma con la condizione che presidente e segretario fossero presenti nello stesso luogo. Le deroghe introdotte hanno superato questi limiti, ma hanno anche imposto nuovi requisiti, come assicurare che tutti i partecipanti siano adeguatamente informati attraverso modalità specifiche. Pertanto, anche queste entità necessitano di tempo per rivedere e aggiornare i loro statuti in modo da conformarsi pienamente alle nuove consuetudini.

In conclusione, suggeriamo di estendere la proroga della normativa che permette le riunioni a distanza a tutte le entità, sia societarie sia agli enti non aventi forma societaria.

Tuttavia, è importante riconoscere che nelle grandi SPA, l'adozione di questa flessibilità ha talvolta portato a pratiche che limitano l'interazione diretta dei piccoli azionisti con il management, creando un divario nella comunicazione e nella trasparenza aziendale. Di conseguenza, in alternativa, per prevenire abusi proponiamo che la proroga sia limitata alle piccole SRL e agli enti non societari. Questo consentirà a queste entità di continuare a beneficiare di questa flessibilità normativa senza restrizioni per un altro anno.

5. Proposte di intervento al Fondo Centrale di Garanzia in Relazione alla Composizione Negoziata in Continuità

La composizione negoziata della crisi, introdotta per volontà del legislatore europeo, è stata concepita per garantire la continuità aziendale alle imprese meritevoli, offrendo una via extragiudiziale di risanamento che evita misure drastiche come il saldo e stralcio e previene danni economici irreparabili. Tuttavia, emerge una discrepanza tra l'obiettivo legislativo di tutela della continuità aziendale e gli strumenti bancari disponibili per attuarlo, con impatti negativi sull'accesso al credito per le aziende che hanno seguito la procedura di composizione negoziata.

Le aziende che completano con successo la composizione negoziata vengono spesso catalogate dalle banche come "a rischio" o "insolventi" e quindi limitate nell'accesso a garanzie aggiuntive. In alcuni casi, ciò comporta anche il blocco dei servizi finanziari essenziali, come POS o disposizioni SEPA attive, causando un immobilismo finanziario che ostacola gravemente le operazioni dell'impresa.

In questo contesto, l'Allegato 17 del Fondo di Garanzia consente alle imprese di richiedere un prolungamento della garanzia, estendendo la durata della stessa in caso di difficoltà temporanee o ristrutturazioni del debito. Tuttavia, le aziende che hanno seguito la composizione negoziata e richiedono l'estensione dei termini di rimborso del debito garantito dal Fondo incontrano un limite significativo: il Fondo di Garanzia, infatti, impedisce l'accesso a ulteriori finanziamenti fino a quando l'impresa non abbia completamente saldato l'ultimo finanziamento in essere. Questa limitazione ostacola l'accesso al credito necessario per il rilancio, anche per le imprese che hanno avviato un percorso virtuoso di risanamento.

Pertanto, la normativa attuale non solo limita l'accesso al credito, ma crea anche una disparità di trattamento tra le imprese che hanno già concluso la procedura di composizione negoziata e quelle che vi stanno aderendo ora, con queste ultime che godono di agevolazioni e maggiori possibilità di accesso al credito. Questa situazione penalizza particolarmente le imprese con rating creditizi bassi, già svantaggiate, bloccando l'accesso ai nuovi finanziamenti necessari per completare il risanamento e rilanciare le proprie attività.

Per superare questa impasse e garantire coerenza tra la volontà del legislatore e gli strumenti di supporto al credito, proponiamo degli interventi che mirino a:

- suggerire la revisione l'Allegato 17, consentendo alle imprese che hanno completato la composizione negoziata di accedere a nuovi finanziamenti anche in presenza di debiti garantiti dal Fondo non completamente saldati, eliminando il blocco temporale imposto dall'Allegato 17;
- suggerire la creazione di una sezione dedicata del Fondo di Garanzia per le PMI destinata alle aziende in continuità che hanno concluso con successo la composizione negoziata. Questa sezione dovrebbe offrire una garanzia più ampia e flessibile, con requisiti di accesso allineati alla normativa europea, e implementare direttive specifiche che vietino il blocco dei servizi finanziari essenziali, come POS e SEPA, per le imprese che hanno aderito a procedure di risanamento in continuità, consentendo loro di proseguire le operazioni quotidiane;
- indirizzare la predisposizione di linee guida per la revisione dei criteri di rating delle imprese che completano con successo il percorso di risanamento, evitando che siano automaticamente classificate come “insolventi” o “a rischio.”

6. Proroga dell'applicazione del foglio di servizio elettronico per NCC

In seguito alla modifica dell'articolo 11 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, è stato previsto, per il servizio di noleggio con conducente (NCC), l'obbligo di compilazione e tenuta di un foglio di servizio in formato elettronico (FDSE), le cui specifiche sono state stabilite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con decreto 16 ottobre 2024, n. 226, pubblicato nel sito del MIT il 26 ottobre 2024.

Il FDSE costituisce uno strumento di annotazione e tenuta delle prenotazioni, che dovrà rifluire su una piattaforma digitale destinata agli operatori del servizio NCC.

Dal 3 gennaio 2025, decorso ormai un mese dalla data di pubblicazione della circolare del MIT recante chiarimenti in ordine alle modalità di funzionamento del sistema informatico per la compilazione e gestione del Foglio di Servizio elettronico, le disposizioni del decreto sono efficaci: tuttavia, ad oggi, la piattaforma dedicata al FDSE non è ancora disponibile; dunque, le procedure non sono pienamente operative.

Inoltre, la Regione Calabria, lo scorso 16 dicembre, ha presentato alla Corte costituzionale ricorso per conflitto di attribuzione per l'annullamento del decreto n. 226 del MIT.

Non solo: il TAR Lazio, solo lo scorso 16 gennaio, ha sospeso con Ordinanza parte significativa delle disposizioni di cui al decreto del MIT fino alla discussione nel merito del pertinente ricorso, che avverrà il 4 giugno 2025.

Tutto ciò considerato, e tenuto conto dell'esiguità del termine per l'applicazione del FDSE, che non ne ha neppure consentito l'operatività, tanto da essere stato istituito un tavolo presso il MIT, con la partecipazione delle associazioni di categoria, per affrontare la questione dei ritardi e delle problematiche inerenti la piattaforma, è evidente la necessità di prorogare l'efficacia delle norme sul FDSE almeno fino al 31 dicembre 2025, in modo che, chiusi i contenziosi, il

Ministero possa tener conto delle decisioni giudiziali ed in tal modo si possa consentire alle imprese del settore di adeguarsi alle prescrizioni previste garantendo la certezza del diritto.

7. Proroga tempistiche iscrizione al RENTRI

Il D.M. 4 aprile 2023, n. 59 ha introdotto il Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti (RENTRI), che, disciplinando l'organizzazione ed il funzionamento del sistema di tracciabilità, definisce le procedure e gli adempimenti per gli operatori del settore.

Il sistema, grazie al quale è stata superata l'infelice stagione del SISTRI, si inserisce nel quadro generale delle previsioni inerenti all'economia circolare e la sostenibilità ambientale, ed è senza dubbio funzionale al miglioramento della gestione dei rifiuti e alla riduzione dell'impatto prodotto dal loro smaltimento.

Mediante la digitalizzazione dei flussi di materiale, si raggiunge l'obiettivo del costante ed esatto monitoraggio del percorso dei rifiuti, garantendo che essi vengano trattati in modo conforme alle norme e impedendone o comunque rendendo meno agevole per i trasgressori la gestione illegale.

Un così netto cambiamento delle procedure, come è comprensibile, richiede tempo e investimenti; pertanto, occorre un periodo di adeguamento per le imprese e gli operatori coinvolti nella gestione dei rifiuti, in termini di tecnologie, pratiche operative, formazione, aggiornamento dei sistemi informatici e dei gestionali.

Si ritiene essenziale, dunque, la temporanea sospensione dell'efficacia delle sanzioni relative alla mancata o incompleta trasmissione dei dati al RENTRI prevista dall'art. 258, comma 10 del D.lgs. 152 del 2006, così da garantire che il processo di transizione avvenga gradualmente e senza recare danno alle imprese, dando il giusto spazio alle attività formative ed al superamento di eventuali problematiche tecnologiche.

Considerata l'estrema difficoltà di attuare tale percorso nel ristretto termine previsto dalla norma, si propone quindi una sospensione di sei mesi, per consentire agli operatori di beneficiare di un adeguato periodo temporale al fine di completare l'adattamento al nuovo sistema.