



Consultazione

*“Verso la legge annuale di semplificazione normativa 2026
- Proposte e suggerimenti per la semplificazione dei
rapporti tra PA, cittadini e imprese e la riduzione degli
adempimenti burocratici e dei tempi amministrativi”*

Position Paper

30 marzo 2026



Sommario

1.	Premessa	2
2.	Responsabilità amministrativa degli enti ex D.lgs. n. 231/2001	4
3.	Ambiente	8
4.	Fisco	10
5.	Lavoro	16
6.	Contratti di sviluppo	23

1. Premessa

Confindustria accoglie con favore l'avvio della consultazione pubblica per la predisposizione della Legge annuale di semplificazione normativa 2026 e la scelta di rendere immediatamente operativo uno strumento che consente di intervenire in modo organico e sistematico sul quadro regolatorio di riferimento delle imprese, al fine di rafforzare la certezza del diritto, ridurre il carico burocratico e favorire l'efficienza della Pubblica Amministrazione (PA).

Con particolare attenzione è stato seguito l'*iter* di approvazione della legge n. 167/2025, apprezzandone, da un lato, alcuni contenuti particolarmente qualificanti - a partire proprio dalla previsione della legge annuale e della valutazione di impatto generazionale - e, dall'altro, l'impostazione complessiva e l'orientamento di fondo che la stessa imprime alle attività di semplificazione, riordino e riassetto della normativa.

Sotto questo profilo, assumono rilievo i **criteri destinati a orientare le future iniziative di semplificazione normativa**, che sembrano esprimere una più matura consapevolezza delle criticità che caratterizzano il contesto regolamentare entro cui operano le imprese e che, al contempo, incidono sull'efficacia dei procedimenti amministrativi.

Più precisamente, di particolare rilevanza è il richiamo a:

- la **tutela della libertà di impresa** e della concorrenza attraverso la riduzione di oneri e adempimenti non necessari (art. 2, co. 1, lett. e) della legge n. 167);
- la **certezza del diritto** (art. 2, co. 1, lett. e) della legge n. 167) e alle sue declinazioni in termini di **tutela dell'affidamento** e di **proporzionalità** in relazione alla dimensione dell'impresa e alle attività esercitate (art. 2, co. 1, lett. f) della legge n. 167);
- l'efficacia dell'azione amministrativa (art. 2, co. 1, lett. e) della legge n. 167);
- la preferenza per disposizioni di immediata applicazione (art. 2, co. 1, lett. c) della legge n. 167);
- i criteri di completezza, chiarezza e semplicità della disciplina (art. 2, co. 1, lett. a) della legge n. 167).

Si tratta di criteri che, se assunti in modo effettivo come parametri di revisione normativa, possono consentire di superare un approccio frammentario, reattivo e indifferenziato alla regolazione d'impresa, orientando invece l'intervento del legislatore verso assetti più selettivi, più coerenti con il rischio effettivo delle attività e meno onerosi per gli operatori.

Allo stesso tempo, tali criteri possono contribuire a rendere più ordinata, prevedibile ed efficiente l'azione delle amministrazioni, riducendo margini di incertezza applicativa, duplicazioni istruttorie e appesantimenti procedurali che impattano negativamente tanto sulle imprese quanto sul buon andamento della PA.

In questa cornice, Confindustria ritiene che la Legge annuale di semplificazione 2026 debba dare attuazione a tali principi mediante **misure concretamente operative, immediatamente applicabili e verificabili nei loro effetti**.

La **priorità resta quella di incidere sui fattori che maggiormente ostacolano l'attività d'impresa e compromettono l'efficienza dell'azione amministrativa**: l'incertezza dei

tempi, la frammentazione dei procedimenti, la ridondanza degli adempimenti e il disallineamento tra obblighi burocratici e interessi pubblici da tutelare.

In tale ottica, a novembre 2024, Confindustria ha presentato **Costo Zero**¹, un documento di 80 proposte di semplificazione, volte a ridurre il carico burocratico delle imprese e a rimuovere alcuni dei principali ostacoli agli investimenti. Nel merito, le proposte intervengono in modo trasversale su ambiti strategici per il mondo imprenditoriale (es. 231, fisco, lavoro, ambiente, energia, investimenti), con misure di rapida attuazione, prive di impatti finanziari e ispirate a una logica di proporzionalità in relazione alla dimensione dell'impresa e al rischio dell'attività esercitata.

Delle 80 proposte, ad oggi, ne **risulta gestito circa il 37%**²; ne restano, quindi, pendenti 50, che si auspica possano essere considerate anche nell'ambito del disegno Legge annuale di semplificazione normativa 2026.

Ad ogni modo, su un piano più strutturale, nei rapporti tra impresa e PA emerge oggi l'esigenza di superare una logica di tutela astratta degli interessi pubblici, che tende a considerare separatamente i diversi valori costituzionali e ad accentuarne il conflitto in fase applicativa, a favore di una **tutela concreta, sistemica e integrata**, fondata su criteri di proporzionalità, ragionevolezza e adeguatezza rispetto all'impatto e alla reale incidenza sul bene protetto.

Una tutela effettiva, infatti, non passa per la moltiplicazione indiscriminata di vincoli, adempimenti e passaggi procedurali, ma per la definizione di soluzioni regolatorie stabili, trasparenti e proporzionati, capaci di comporre in modo equilibrato i diversi valori di rilievo costituzionale.

A tal fine, occorre che la **legge costruisca già a monte meccanismi di comparazione, coordinamento e bilanciamento**, così da fare del procedimento amministrativo il luogo di una composizione ordinata e prevedibile degli interessi, e non di una loro contrapposizione

¹ <https://www.confindustria.it/documenti/costo-zero-80-proposte-per-semplificare-la-vita-delle-imprese/>.

² In particolare, sono state recepite e approvate in via definitiva la proposta su: **i)** modelli organizzativi semplificati per le MPMI (Legge n. 34/2026); **ii)** formazione durante i periodi di cassa integrazione guadagni (Legge n. 34/2026); **iii)** lavoro agile (Legge n. 34/2026); **iv)** esonero dell'obbligo assicurativo RC Auto per i carrelli elevatori e i veicoli circolanti in specifiche aree private e non accessibili al pubblico (Legge n. 34/2026); **v)** bonifiche (DL n. 19/2026); **vi)** industrie insalubri (DL n. 19/2026); **vii)** impiego di rifiuti pericolosi (DL n. 19/2026); **viii)** ingressi fuori quota di lavoratori extra UE: riduzione dei termini per il rilascio del nulla osta ai lavoratori formati all'estero (Legge n. 182/2025); **ix)** ingressi per lavoro con "Carta Blu" (Legge n. 182/2025); **x)** idoneità degli alloggi per il lavoratore straniero (Legge n. 182/2025); **xi)** comunicazione al datore di lavoro dello svolgimento da parte del dipendente in CIG di altra attività lavorativa (Legge n. 182/2025); **xii)** trasmissione dei corrispettivi relativi alle ricariche dei veicoli elettrici (D.lgs. n. 81/2025); **xiii)** proroga del termine per la definizione del Piano nazionale per i trasporti in condizioni di eccezionalità (DL n. 200/2025 e DL n. 202/2024); **xiv)** periodo di prova nei contratti a tempo determinato (Legge n. 203/2024); **xv)** conciliazioni telematiche (Legge n. 203/2024); **xvi)** assenza ingiustificata (Legge n. 203/2024); **xvii)** responsabile tecnico (DL n. 153/2024); **xviii)** bonifiche (DL n. 153/2024); **xix)** reverse charge (Legge di Bilancio 2025 e D.lgs. n. 211/2024); **xx)** professionisti sanitari extra UE e ucraini (DL n. 202/2024 e DL n. 145/2024).

rigida o meramente difensiva. A questa esigenza rispondono, a esempio, la graduazione dei regimi amministrativi in relazione all'effettiva interferenza dell'intervento con gli interessi pubblici sottesi ai vincoli, la riduzione dei livelli decisionali e dei passaggi endoprocedimentali non necessari, la concentrazione in sedi unitarie delle valutazioni rilevanti, il rafforzamento dell'obbligo per le amministrazioni di formulare prescrizioni conformative chiare e puntuali, nonché l'introduzione di procedure più semplici e stabili per il rinnovo dei titoli in assenza di modifiche sostanziali. Si tratta, infatti, di direttrici idonee a delineare un modello di azione amministrativa capace di assicurare una tutela effettiva degli interessi coinvolti e, quindi, dinamiche procedimentali di maggiore qualità.

La qualità del procedimento non si misura soltanto nella correttezza del bilanciamento tra gli interessi coinvolti, ma anche nella **capacità dell'amministrazione di tradurlo in una decisione espressa, chiara e giuridicamente definita**.

Sotto questo profilo, assume notevole rilevanza l'**orientamento al risultato**, che richiede di attribuire pieno valore al fattore tempo nell'azione amministrativa, superando assetti nei quali il decorso dei termini resta sostanzialmente neutro e l'inerzia della PA continua a non produrre conseguenze effettive.

Tale impostazione potrebbe trovare concreta espressione, in particolare, nel rafforzamento dell'obbligo di conclusione espressa dei procedimenti, nella previsione di oneri motivazionali più stringenti in relazione alle richieste istruttorie, nell'introduzione di meccanismi sostitutivi automatici nei casi di inerzia e, più in generale, nell'attribuzione al decorso del termine di effetti più incisivi, anche sul piano dell'inefficacia degli atti tardivi. Ne risulterebbe una **valorizzazione più piena della dimensione temporale** a favore di un'attività amministrativa più efficiente, più efficace e più coerente con le esigenze di certezza delle imprese. Il rispetto dei tempi procedimentali costituisce, infatti, un presupposto essenziale per garantire l'esercizio della libertà di iniziativa economica privata: solo risposte rese entro termini certi e ragionevoli consentono di offrire alle imprese un contesto stabile e prevedibile entro cui orientare le proprie scelte economiche e organizzative.

Ne consegue che l'**inerzia della PA non può e non deve più rappresentare un ostacolo all'attività d'impresa**. Il rischio è di compromettere gravemente il "servizio amministrativo", creando un *deficit* sia nella tutela degli interessi pubblici rilevanti, che nelle garanzie degli interessi privati.

L'effettività della Legge annuale di semplificazione normativa dipenderà, dunque, dalla sua capacità di determinare una **riduzione reale dei tempi, degli oneri e dell'incertezza amministrativa**, traducendo i principi fissati dalla legge n. 167/2025 in risultati concreti e misurabili per il sistema produttivo e in un miglioramento effettivo della capacità della pubblica amministrazione di operare secondo criteri di efficienza, tempestività e risultato.

Di seguito, si indicano alcuni prioritari ambiti di intervento.

2. Responsabilità amministrativa degli enti ex D.lgs. n. 231/2001

Riforma della disciplina della responsabilità amministrativa degli enti

Si propone una riforma complessiva e urgente della disciplina della responsabilità amministrativa degli enti di cui al D.lgs. n. 231/2001 (Decreto 231). Infatti, dopo oltre vent'anni dalla sua introduzione, il sistema mostra limiti di efficacia, sostenibilità economica e adeguatezza rispetto alla realtà delle imprese.

Profili di criticità

Il Decreto 231 ha rappresentato un'indubbia novità nel panorama giuridico nazionale, la cui logica di fondo era quella della prevenzione attiva e dell'efficacia premiale: responsabilizzare l'impresa e premiarne la virtuosità, incentivando l'adozione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati (MOG).

Tuttavia, nel tempo, si è prodotto un profondo scollamento tra la norma e la sua applicazione concreta e il sentimento più diffuso tra le imprese oggi è di disagio e disorientamento. I motivi principali sono due: *i)* una disciplina nata con le migliori intenzioni si è trasformata nella prassi in strumento di mera repressione; *ii)* gli ampi spazi che essa lascia a interpretazioni disomogenee, oltretutto spesso del tutto disancorate dalla realtà di chi fa impresa, lasciano spesso gli imprenditori in balia dell'incertezza e disorientati nelle loro politiche di *compliance* aziendale.

Il precipitato concreto è che la predisposizione del MOG si è tramutata in molti casi in un mero adempimento formale per le imprese che, oltre a non avere alcuna certezza sulla sua efficacia, si sono trovate spesso a difendersi in giudizi dagli esiti del tutto imprevedibili.

Secondo Confindustria, la disciplina 231 resta comunque un utile viatico per promuovere controlli interni e trasparenza nella gestione aziendale, ma richiede un ripensamento profondo.

Per questo, a marzo 2025, Confindustria ha pubblicato un **Position Paper**³ con l'analisi delle criticità e alcune proposte di riforma, documento condiviso anche nel Tavolo tecnico istituito presso il Ministero della Giustizia, di cui Confindustria ha fatto parte e il cui **progetto di riforma** - sottoposto all'attenzione del Ministro Nordio a dicembre scorso - è in linea con diverse istanze del mondo produttivo (v. *infra*). Il riferimento è, tra gli altri, a: *i)* una più chiara definizione e rilevanza della "colpa in organizzazione", del nesso di causalità tra assenza/inadeguatezza del MOG e configurazione dell'illecito e dei criteri di imputazione della responsabilità dell'ente; *ii)* l'introduzione di un obbligo di motivazione rafforzata in capo al giudice; *iii)* l'adozione di modelli semplificati per le PMI; *iv)* una nuova causa di estinzione dell'illecito 231 che valorizza condotte riparatorie e premiali dell'ente; *v)* la previsione di nuove cause di non punibilità dell'ente, mutate dalle persone fisiche, e alcuni interventi sugli aspetti processuali (prescrizione, patteggiamento, sequestro finalizzato alla confisca); *vi)* misure in materia di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato.

Atto normativo oggetto di intervento

³ <https://www.confindustria.it/documenti/prospettive-di-riforma-della-responsabilita-amministrativa-degli-enti-disciplina-231/>.

La proposta interviene sulla disciplina della responsabilità amministrativa degli enti di cui al D.lgs. n. 231/2001, al fine di recuperarne la logica preventiva e premiale che ne aveva ispirato l'introduzione.

Ipotesi di riforma normativa

La proposta di riforma è ampia e dovrebbe condurre all'elaborazione di profondi correttivi, che restituiscano coerenza all'intero impianto della disciplina 231, superando distorsioni e incertezze applicative.

Illustrazione della proposta

La proposta interviene su diversi profili di interesse della disciplina 231, che si muovono lungo le seguenti direttrici di intervento: *i)* ambito di applicazione; *ii)* valorizzazione dei modelli organizzativi e delle condotte riparatorie; *iii)* garanzie processuali; *iv)* coordinamento tra diverse Autorità.

Una prima direttrice riguarda l'**ambito di applicazione della disciplina**, oggettivo e soggettivo.

Anzitutto, appare necessario rivedere il perimetro **oggettivo** di applicazione della normativa in esame, mediante una razionalizzazione del catalogo dei reati presupposto, che nel tempo si è ampliato in modo eccessivo e poco coerente con la finalità originaria della norma.

In primo luogo, questa rivalutazione del catalogo ben potrebbe assumere come criterio base di riferimento, oltre alla stretta connessione con l'attività d'impresa, anche la riconducibilità delle fattispecie di reato a specifici obblighi di criminalizzazione della persona giuridica previsti da fonti normative sovranazionali. In questo modo, si arriverebbe a espungere dal catalogo 231 quelle fattispecie macroscopicamente incoerenti rispetto al contrasto alla criminalità di impresa (es. infibulazione), nonché quelle per cui non sussistono specifici obblighi sovranazionali di criminalizzazione della persona giuridica.

In secondo luogo, nel rispetto dei principi generali di legalità e tassatività, si dovrebbe rivalutare la portata dell'inclusione nel perimetro 231 di reati che, per loro struttura, rendono labili i confini della responsabilità, oltre che complessa la predisposizione MOG adeguati. In particolare, vengono in rilievo i reati associativi e di autoriciclaggio, per i quali occorrerebbe chiarire la rilevanza 231 solo qualora presuppongano o siano finalizzati, a loro volta, alla realizzazione di reati-base o reati-fine inclusi nell'elenco tassativo delle fattispecie presupposto previste dal Decreto 231.

Sul piano **soggettivo**, è noto come il tessuto imprenditoriale italiano sia in larga parte composto da imprese di piccole e piccolissime dimensioni, spesso gestite dal proprietario (o socio di maggioranza) e con una struttura di governo societario molto semplificata. Per queste imprese, la predisposizione del MOG risulta, quindi, non solo troppo onerosa, ma soprattutto scarsamente efficace, con l'ulteriore effetto di esporre la società a conseguenze sanzionatorie ineludibili e l'imprenditore/proprietario autore dell'illecito a uno sproporzionato carico afflittivo. Pertanto, si dovrebbe riconsiderare l'applicabilità del Decreto 231 alle imprese di minori dimensioni, con particolare riferimento alle microimprese. In subordine, qualora si optasse per interventi intermedi di semplificazione, essi dovrebbero essere profondi e riguardare sia la fase fisiologica della costruzione del MOG, sia quella patologica delle sanzioni.

Inoltre, ancora sul piano soggettivo, il Decreto non affronta il tema della responsabilità 231 nei gruppi societari, realtà economica e organizzativa molto diffusa nel tessuto produttivo italiano. Pertanto, è necessario che la riforma si occupi di questo aspetto, traendo utili indicazioni dalle più evolute letture giurisprudenziali.

Una seconda direttrice di intervento riguarda la **valorizzazione dei modelli e delle condotte riparatorie**.

In primo luogo, alla luce dell'esperienza applicativa e della giurisprudenza più recente, occorre colmare l'attuale *gap* in punto di certezza del diritto e prevedibilità delle decisioni, puntando a una migliore definizione normativa del contenuto del MOG in modo da rafforzarne il profilo dell'astratta idoneità, cioè la sua "tenuta" in caso di giudizio.

In tale direzione, occorre anzitutto cristallizzare a livello normativo le indicazioni tratte dalla prassi più virtuosa consolidatasi in questi anni, volte a identificare le fasi del processo metodologico che conduce l'ente a definire il proprio MOG.

La riforma dovrebbe poi valorizzare il ruolo dei Codici di comportamento redatti dalle associazioni di categoria più rappresentative, facendone il parametro di riferimento per la costruzione del MOG e la successiva valutazione giudiziale di astratta idoneità dei singoli modelli. Inoltre, andrebbero esplorate le sinergie tra sistema 231 e normative tecniche di settore, partendo dall'esperienza dei reati in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. In tal modo, si sanzionerebbe una responsabilità realmente colpevole, che discende cioè dalla mancata osservanza di una diligenza professionale esigibile in base a precisi parametri di riferimento.

In secondo luogo, andrebbe valutata l'introduzione di misure volte a valorizzare la cooperazione *post factum*, con strumenti di effettiva valenza premiale. In particolare, si potrebbe prevedere un modello in cui si preveda, nel solco del dibattito aperto in dottrina e di alcuni esperimenti giurisprudenziali, che qualora l'autorità giudiziaria dovesse valutare idoneo il modello adottato o integrato *post factum*, si verificherebbe l'estinzione dell'illecito 231. Un'ipotesi percorribile in tal senso è l'applicazione anche alla persona giuridica dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, previsto, per le persone fisiche, dall'art. 168-*bis* c.p., adattandolo alla natura giuridica del soggetto destinatario.

Infine, e in via generale, occorre osservare che, con riferimento all'ipotesi di applicazione della pena su richiesta e delle fattispecie di estinzione dell'illecito o non punibilità dell'ente, andrebbe essere esclusa la menzione del provvedimento finale nel casellario giudiziale e l'impresa dovrà poter continuare a operare sul mercato, senza alcuna preclusione rispetto, ad es., all'accesso a gare pubbliche, a finanziamenti pubblici.

Un altro capitolo centrale riguarda le **garanzie processuali**. Il bilanciamento tra le esigenze repressive e quelle di tutela dell'attività economica rende necessari alcuni correttivi sul piano delle tutele processuali, anche in ragione della natura, sostanzialmente penale, della responsabilità 231.

È necessario, anzitutto, affrontare il tema dell'onere della prova. In particolare, è necessario assimilare il regime probatorio previsto per l'ipotesi del reato commesso da soggetto apicale a quello previsto per i reati commessi da soggetti sottoposti all'altrui direzione o vigilanza,

attribuendo sempre alla pubblica accusa l'onere di dimostrare la sussistenza dei presupposti della responsabilità dell'ente, in linea con la consolidata giurisprudenza di legittimità. In altre parole, la giurisprudenza ha già chiarito che è la colpa di organizzazione il fondamento della responsabilità dell'ente e che essa, pertanto, costituisce un elemento costitutivo dell'illecito, la cui dimostrazione è onere dell'accusa. Pertanto, è necessario tipizzare in via normativa la colpa in organizzazione, precisando che occorre accertare la concreta configurabilità di tale colpa e la sussistenza di un nesso causale tra la violazione della regola cautelare e la realizzazione del reato presupposto.

Inoltre, in considerazione dell'elevata invasività delle **sanzioni** per la vita dell'ente, occorre intervenire per rivederne i criteri di scelta e di applicazione, per tener conto del principio di proporzionalità e del necessario bilanciamento con le esigenze di continuità produttiva. In particolare, si dovrebbe prevedere che il giudice, in sede cautelare, valuti anche alcuni parametri soggettivi, quali la capacità patrimoniale, le dimensioni, la solidità economico-finanziaria dell'ente, nonché i danni reputazionali che l'applicazione di tali misure può determinare in capo agli enti, con effetti spesso fortemente penalizzanti e non reversibili. Inoltre, recependo gli esiti della giurisprudenza di legittimità, appare necessario precisare, in via normativa, che il contenuto motivazionale del provvedimento applicativo delle misure cautelari debba contenere non solo riferimenti agli indizi di colpevolezza, ma anche al *periculum in mora* che rende necessaria l'anticipazione dell'effetto ablativo rispetto alla definizione del giudizio. La finalità è anticipare la valutazione dei richiamati presidi - oggettivi e soggettivi - già in sede cautelare, una fase che richiede maggiori garanzie a tutela dell'ente, considerando che si tratta di un momento precedente all'effettiva dimostrazione della colpevolezza.

Si propongono anche interventi in tema di: **i)** prescrizione, al fine estendere anche all'illecito 231 riconducibile all'ente lo stesso regime del reato previsto per le persone fisiche; **ii)** causa di non punibilità, al fine di estendere alle persone giuridiche la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto e quella per estinzione del debito tributario; **iii)** diritto di difesa, al fine di ridefinire il perimetro dei soggetti tutelati dalla previsione di incompatibilità con la qualifica di testimone per ricomprendervi il legale rappresentante attuale dell'ente che tuttavia non rivestiva tale carica al momento del fatto, il legale rappresentante al momento del fatto, che non sia però più tale al momento dell'audizione, il legale rappresentante dell'ente che abbia deciso di non costituirsi nel procedimento.

Infine, si evidenzia il problema del **mancato coordinamento tra decisioni di autorità diverse**, ad esempio giudice penale, tributario e del lavoro, che possono pronunciarsi in modo contrastante sugli stessi fatti. Al riguardo, si propone l'introduzione di una disciplina generale che assicuri maggiore coerenza tra giudicati e maggiore certezza del diritto per le imprese.

3. Ambiente

Riutilizzo della risorsa idrica per uso industriale

Si propone di introdurre una disciplina transitoria volta a favorire il riutilizzo delle acque reflue per destinazioni industriali nelle more dell'adozione della relativa regolamentazione attuativa.

Profili di criticità

L'attuale disciplina sul riutilizzo delle acque reflue prevede l'adozione di un regolamento attuativo volto a definire criteri, modalità e condizioni per il riutilizzo della risorsa idrica (DPR previsto dall'art. 99, co. 1 del D.lgs. n. 152/2006, c.d. Codice dell'ambiente).

Tuttavia, allo stato attuale, il quadro normativo di riferimento lascia ancora spazio a interpretazioni, come evidenziato anche nell'interpello n. 988546 dell'11 settembre 2023, sottoposto dalla Regione Lazio al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE). In risposta a tale interpello, il MASE ha evidenziato che il riutilizzo dell'acqua, seppur non vietato, si intende disciplinato all'interno del titolo autorizzatorio riferito allo stabilimento, impianto, installazione, da cui originano le acque reflue.

In assenza del predetto regolamento attuativo, il quadro normativo presenta margini di incertezza applicativa, con possibili interpretazioni difformi da parte delle amministrazioni competenti. Tale situazione può generare difficoltà operative per gli operatori e rallentare l'adozione di soluzioni di recupero e riutilizzo della risorsa idrica.

Alla luce della crescente scarsità della risorsa idrica e dell'esigenza di promuoverne un uso più efficiente, appare opportuno introdurre una disciplina transitoria che favorisca il riutilizzo delle acque per finalità industriali, garantendo al contempo il rispetto dei limiti e delle condizioni già stabiliti dalla normativa vigente.

Atto normativo oggetto di intervento

La proposta interviene sulla disciplina del riutilizzo delle acque reflue prevista dall'art. 99 del Codice dell'ambiente.

Ipotesi di riforma normativa

«Articolo XXX

(Disposizioni transitorie e semplificazioni in materia di riutilizzo della risorsa idrica)

All'articolo 99 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo il comma 1, sono inseriti i seguenti:

“1-*bis*. Nelle more dell'emanazione del regolamento di cui al comma 1, il riutilizzo dell'acqua per destinazione d'uso industriale deve essere sempre consentito, sia nello stesso sito che presso utenti terzi, anche solo per parte degli scarichi previsti. Le acque riutilizzate per scopi tecnici e nei processi produttivi devono avere esclusivamente le caratteristiche chimico-fisiche tecnicamente idonee allo scopo, mentre le acque che vengono riutilizzate per altre destinazioni d'uso devono rispettare le disposizioni del Regolamento di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 12 giugno 2003, n. 185, o quelle per lo scarico in acque superficiali di cui alla Tabella 3 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto.

1-*ter*. Per implementare il riutilizzo dell'acqua di cui al comma precedente, i soggetti interessati effettuano una comunicazione agli enti competenti o, nel caso in cui siano in

possesso di un'autorizzazione ambientale, procedono con una richiesta di modifica non sostanziale della stessa."».

Illustrazione della proposta

La proposta introduce una disciplina transitoria relativa al riutilizzo delle acque per destinazioni industriali nelle more dell'adozione del regolamento attuativo, individuando le condizioni tecniche per il riutilizzo e le modalità procedurali per la sua attuazione. L'obiettivo è favorire un utilizzo più efficiente della risorsa idrica nel settore industriale, che altrimenti verrebbe scaricata, consentendo di attivare in modo più agevole pratiche di recupero e riutilizzo delle acque reflue in attesa della definizione del quadro regolatorio definitivo.

In particolare, si consente agli operatori industriali di riutilizzare le acque reflue generate dai propri processi produttivi anche al di fuori del sito di origine o nell'ambito di specifiche fasi del ciclo produttivo, purché siano rispettate le condizioni tecniche e i limiti previsti dalla normativa vigente.

Quanto alle condizioni tecniche per il riutilizzo, le acque devono possedere esclusivamente le caratteristiche chimico-fisiche tecnicamente idonee allo specifico utilizzo. Per altre destinazioni d'uso, le acque riutilizzate devono rispettare le disposizioni previste dalla normativa sul riutilizzo delle acque reflue o i limiti stabiliti per lo scarico in acque superficiali.

Quanto alle modalità procedurali per l'attuazione delle attività di riutilizzo, si propone la comunicazione agli enti competenti oppure, qualora l'impianto sia già in possesso di un titolo autorizzativo ambientale, tramite richiesta di modifica non sostanziale dello stesso.

L'intervento, che si inserisce nel contesto delle politiche di gestione sostenibile della risorsa idrica, contribuendo alla riduzione dei consumi idrici e alla maggiore sostenibilità dei cicli produttivi, risponde all'esigenza di superare le incertezze applicative che attualmente limitano la diffusione di tali pratiche.

4. Fisco

4.1. Detrazione IVA

Si propone di eliminare il divieto di esercitare il diritto di detrazione dell'IVA nell'anno in cui l'operazione è stata effettuata - ossia nell'anno in cui i beni sono stati consegnati e i servizi pagati - qualora la relativa fattura di acquisto sia stata ricevuta nell'anno successivo.

Al contempo, si propone di modificare le regole per l'esercizio della detrazione IVA per garantire l'esercizio del diritto alla detrazione al più tardi con la dichiarazione relativa all'anno in cui la fattura è ricevuta.

Infine, si propone una norma di interpretazione autentica per chiarire la possibilità di ricorrere alla dichiarazione IVA integrativa anche per correggere errori o omissioni dovuti alla mancata annotazione delle fatture nel registro IVA acquisti.

Profili di criticità

L'attuale disciplina in materia di detrazione IVA presenta alcune criticità rilevanti sotto il profilo operativo e sistematico.

In primo luogo, la normativa vigente impedisce l'esercizio del diritto alla detrazione nell'anno in cui l'operazione è stata effettuata qualora la fattura di acquisto sia ricevuta nell'anno successivo. Tale limitazione incide in modo particolare sulle operazioni realizzate nel mese di dicembre, per le quali la ricezione della fattura può avvenire nei primi mesi dell'anno seguente. Ne deriva un differimento obbligatorio della detrazione alla liquidazione periodica dell'anno successivo, con un impatto negativo sulla liquidità delle imprese, che si trovano a sostenere un onere finanziario non coerente con la natura dell'imposta.

Un ulteriore elemento critico riguarda la disomogeneità del sistema: per gli acquisti effettuati nei primi undici mesi dell'anno, infatti, il diritto alla detrazione può essere esercitato con riferimento al periodo di effettuazione dell'operazione, anche se la fattura è ricevuta successivamente, purché annotata entro il 15 del mese successivo (e quindi computata nella liquidazione del mese di riferimento). Tale previsione è stata introdotta proprio per superare il precedente divieto di detrazione in assenza di tempestiva ricezione della fattura (dall'art. 14 del DL n. 119/2018). Tuttavia, tale intervento non si è esteso alle operazioni di fine anno, per le quali permane l'impossibilità di computare la detrazione nella liquidazione periodica di riferimento se ricevuta nell'anno successivo, con evidente asimmetria di trattamento.

La disciplina attuale appare, inoltre, non coerente con i principi fondamentali dell'IVA, in particolare quelli di neutralità e proporzionalità, secondo cui l'imposta non dovrebbe gravare sugli operatori economici intermedi ma esclusivamente sul consumatore finale. Il differimento della detrazione comporta, invece, un effetto finanziario che altera tale neutralità. Emergono, inoltre, profili di incompatibilità con il diritto unionale. La giurisprudenza europea ha chiarito che il diritto alla detrazione sorge con l'esigibilità dell'imposta, ossia con l'effettuazione dell'operazione, mentre il possesso della fattura rappresenta un requisito formale per il suo esercizio, non costitutivo del diritto stesso. Pertanto, appare compatibile una disciplina nazionale che subordina di fatto l'esercizio della detrazione al momento di ricezione della fattura ma, se il possesso della fattura si realizza prima del termine della liquidazione IVA di riferimento, il divieto alla detrazione incide direttamente su un diritto già sorto e rischia di porsi in contrasto con tali principi europei.

Un'ulteriore criticità è correlata alle tempistiche per esercitare il diritto alla detrazione: al più tardi con la dichiarazione IVA relativa all'anno in cui il diritto è sorto. Se, come detto, tale momento coincide con l'esigibilità dell'imposta, si pone il problema di un'eccessiva compressione dei tempi per esercitare la detrazione IVA soprattutto, ancora una volta, con riguardo agli acquisti effettuati a fine anno la cui fattura è ricevuta nei primi mesi dell'anno successivo. Tale rischio è stato affrontato in via interpretativa dall'Agenzia delle Entrate che, nella Circolare n. 1/2018, ha chiarito che la detrazione potrà essere esercitata con la dichiarazione annuale relativa all'anno in cui si manifestano entrambe le condizioni dell'esigibilità dell'imposta e del possesso della fattura, quindi, l'anno in cui la fattura è ricevuta. Resta, tuttavia, la necessità di chiarire che si tratta di un termine ultimo; utile per garantire un tempo più congruo per la detrazione anche in caso di ricezione tardiva ma che, al contempo, non deve impedirne l'esercizio - laddove vi siano le condizioni (ossia ricezione e annotazione entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di effettuazione) -, nella dichiarazione annuale relativa all'anno di esigibilità.

Infine, si riportano criticità correlate ai tempi particolarmente ridotti per la detrazione IVA delle fatture ricevute negli ultimi mesi dell'anno, soprattutto, quelle relative ad acquisti per i quali il processo di registrazione e detrazione è subordinato allo svolgimento di articolate attività interne di verifica.

In particolare, le imprese di maggiori dimensioni, che si trovano a gestire volumi particolarmente elevati di fatture passive, sono tenute - anche al fine di garantire la piena legittimità della detrazione IVA e di presidiare adeguatamente i rischi fiscali - ad adottare procedure strutturate di controllo e validazione documentale. Tali procedure includono, a titolo esemplificativo, la verifica della correttezza formale della fattura, la riconciliazione con gli ordini e i documenti di trasporto, nonché controlli sostanziali sull'effettiva esecuzione dell'operazione e sulla coerenza dei dati fiscali; attività che richiedono tempistiche fisiologicamente non comprimibili. Ne deriva che la disciplina vigente non appare coerente con le esigenze operative e organizzative delle imprese, che si trovano a dover accelerare i processi di verifica a scapito del rispetto degli standard di controllo interno e di compliance richiesti, con possibili ricadute anche sotto il profilo del rischio fiscale.

Atti normativi oggetto di intervento

La proposta interviene, con alcune correzioni, su:

- le regole concernenti le dichiarazioni e i versamenti periodi IVA (art. 1, co. 1, secondo periodo del DPR 23 marzo 1998, n. 100);
- le regole relative all'esercizio della detrazione IVA (art. 19, co. 1 del DPR 26 ottobre 1972, n. 633).

Infine, si propone una norma di interpretazione autentica dell'art. 8, co. 6-*bis* del DPR 22 luglio 1998, n. 322 sulla presentazione della dichiarazione integrativa IVA.

Ipotesi di riforma normativa

«Articolo XXX

(Misure urgenti in materia di detrazione IVA)

1. All'articolo 1, comma 1, secondo periodo del Regolamento di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 100 le parole: “, fatta eccezione per i documenti di acquisto relativi ad operazioni effettuate nell'anno precedente” sono soppresse.
2. All'articolo 19, comma 1 del Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 il secondo periodo è sostituito dal seguente: “Il diritto alla detrazione dell'imposta relativa ai beni e servizi acquistati o importati sorge nel momento in cui l'imposta diviene esigibile ed è esercitato alle condizioni esistenti al momento della nascita del diritto medesimo, al più tardi con la dichiarazione relativa all'anno in cui la fattura è ricevuta.”
3. L'articolo 8, comma 6-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322 si interpreta nel senso che le dichiarazioni dell'imposta sul valore aggiunto possono essere integrate per correggere errori od omissioni, compresi quelli che abbiano determinato l'indicazione di un maggiore o di un minore imponibile o, comunque, di un maggiore o di un minore debito d'imposta ovvero di una maggiore o di una minore eccedenza detraibile, anche quando dovuti alla mancata annotazione nel registro degli

acquisti nei termini previsti dall'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633. ».

Illustrazione della proposta

La proposta:

- interviene sulla disposizione che impedisce di esercitare il diritto alla detrazione nell'anno in cui l'operazione è stata effettuata - ossia nell'anno in cui i beni sono stati consegnati o i servizi pagati - se la fattura viene ricevuta nell'anno successivo. Questa regola comporta che il recupero dell'imposta assolta sugli acquisti sia rinviato alla prima liquidazione dell'anno successivo con evidente svantaggio finanziario per le imprese e contrasto ai principi di funzionamento dell'IVA. Eliminando tale divieto, si consentirebbe di **esercitare la detrazione IVA già nell'ultima liquidazione periodica dell'anno di effettuazione dell'operazione**, anziché doverla obbligatoriamente posticipare alla prima liquidazione dell'anno successivo. Il risultato positivo di questa modifica sarebbe duplice: da un lato si eliminerebbe un ingiustificato onere di natura finanziaria a carico dei contribuenti; dall'altro si ristabilirebbe una maggiore coerenza tra il momento sostanziale di insorgenza del diritto e quello della sua manifestazione operativa;
- coordina le regole di esercizio della detrazione IVA, in particolare, modificando la norma che dispone l'esercizio del diritto alla detrazione entro la dichiarazione IVA relativa all'anno in cui il diritto è sorto, con la previsione che la detrazione possa essere esercitata **al più tardi con la dichiarazione relativa all'anno in cui la fattura è ricevuta**. La proposta risulta pienamente coerente con i criteri direttivi prescritti dall'art. 7 della legge delega per la riforma fiscale (legge n. 111/2023) e quanto previsto nella relazione illustrativa della legge delega per la riforma fiscale, la quale, con riferimento al termine di esercizio del diritto alla detrazione, chiarisce che, per i beni e servizi acquistati o importati per i quali l'esigibilità dell'imposta si verifica in un anno precedente a quello di ricezione della fattura, il diritto può essere esercitato al più tardi con la dichiarazione relativa all'anno di ricezione della fattura stessa. Tale modifica, in primo luogo, recepirebbe in norma un principio di tutela all'esercizio stesso del diritto alla detrazione - già supportato anche dalle indicazioni interpretative dell'Amministrazione finanziaria nella Circolare n.1/2018 - necessario per evitare di ridurre eccessivamente i tempi per la detrazione delle fatture ricevute tardivamente, rispetto all'anno di esigibilità. Inoltre, la relazione evidenzia come tale intervento sia finalizzato a superare le rigidità della vigente disciplina e a consentire ai contribuenti di detrarre l'IVA sin dal periodo in cui l'imposta è divenuta esigibile. Ne consegue che, se la duplice condizione dell'esigibilità dell'imposta e del possesso della fattura si verifica prima del termine della liquidazione IVA del periodo di riferimento, l'IVA possa essere detratta sin da subito e non rimandata alle liquidazioni periodiche dell'anno successivo;
- chiarisce in maniera espressa la possibilità di avvalersi della **dichiarazione IVA integrativa anche ai fini di esercitare la detrazione IVA relativa a fatture non tempestivamente annotate** nei registri IVA acquisti, consentendo, in tale sede, anche la registrazione tardiva del documento.

L'intervento consentirebbe di superare le rigidità derivanti da recenti interpretazioni restrittive dell'Amministrazione finanziaria (cfr. Risposte n. 115/2025 e n. 58/2026), con

le quali è stata limitata la possibilità di esercitare la detrazione IVA mediante dichiarazione integrativa nei casi di omessa o tardiva annotazione delle fatture. Si tratta di un orientamento che, oltre a rendere più complesso il quadro applicativo, espone i contribuenti al rischio concreto di perdita del diritto alla detrazione per ragioni meramente formali.

La soluzione prospettata, peraltro, si pone in linea con le precedenti posizioni espresse dalla stessa Amministrazione finanziaria, che appaiono maggiormente coerenti con l'impianto dell'imposta sul valore aggiunto. Già in passato, infatti, era stato chiarito che l'esercizio del diritto alla detrazione non dovesse essere subordinato al rispetto di adempimenti meramente formali. In particolare, nella circolare n. 328/1997, l'Amministrazione aveva affermato che "la legge non subordina l'esercizio del diritto di detrazione al rispetto di tale adempimento formale", con riferimento proprio alla registrazione delle fatture passive. Inoltre, la possibilità di ricorrere alla dichiarazione integrativa era stata, altresì, confermata nella citata Circolare n.1/2018 con cui l'Agenzia - a fronte della riduzione dei tempi per l'esercizio della detrazione (introdotte dal DL n. 50/2017) -, confermò la possibilità di ricorrere allo strumento della dichiarazione integrativa. Solo recentemente, nelle citate risposte a interpello, la stessa Amministrazione ha limitato la portata della sua interpretazione concludendo che lo strumento dell'integrativa consente di correggere errori o omissioni involontarie, quindi, relative ad operazioni tempestivamente annotate attribuendo, quindi, all'assenza dell'annotazione, espressione della volontà di rinunciare al proprio diritto alla detrazione.

Tale orientamento dell'Amministrazione finanziaria non appare adeguatamente allineato alla realtà operativa delle imprese, in particolare a quelle di maggiori dimensioni, che, come detto, proprio al fine di garantire il pieno rispetto delle regole fiscali e la legittimità della detrazione IVA, adottano procedure strutturate di controllo e validazione delle fatture di acquisto, che richiedono tempi tecnici non comprimibili. La mancata o tardiva annotazione delle fatture, pertanto, non può essere interpretata come una manifestazione di volontà del contribuente di rinunciare al diritto alla detrazione, ma rappresenta piuttosto una conseguenza fisiologica delle descritte attività di controllo interno.

Inoltre, la recente impostazione dell'Agenzia delle Entrate non risulta coerente con la funzione propria dell'obbligo di annotazione, il quale è finalizzato principalmente a favorire l'attività di controllo e accertamento da parte dell'Amministrazione finanziaria, e non a costituire una condizione sostanziale per l'esercizio del diritto alla detrazione. In questa prospettiva, l'obbligo di registrazione deve essere correttamente qualificato come un adempimento formale, la cui violazione può eventualmente dar luogo a sanzioni, ma non può comportare la perdita di un diritto sostanziale.

Nel loro insieme, gli interventi proposti non solo rispondono all'esigenza di eliminare distorsioni attualmente presenti nel sistema, ma contribuiscono anche a consolidare un quadro normativo più coerente con i principi di neutralità e proporzionalità dell'IVA e con gli orientamenti giurisprudenziali comunitari e soprattutto a eliminare quelle rigidità operative che non favoriscono il corretto svolgimento dell'attività di impresa.

4.2 Regolarità fiscale negli appalti

Proposta di riforma normativa

Si propone di recepire nel nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 36/2023) la procedura UE di c.d. “*self cleaning*”, di cui all’art. 57, par. 3 della Direttiva 2014/24/UE, in base alla quale l’esclusione da una procedura di affidamento per irregolarità fiscali, conosciute dall’impresa dopo la scadenza del termine per la presentazione della domanda, può essere evitata qualora l’operatore effettui il relativo pagamento ovvero si impegni in modo vincolante con la stazione appaltante a effettuarlo in tempi brevi.

Profili di criticità

Nel nostro ordinamento, il *self cleaning* è stato ammesso per le violazioni penali per le quali l’operatore economico si impegna a risarcire il danno causato dal reato o dall’illecito, ovvero a collaborare con l’autorità investigativa.

Al contrario, senza alcuna ragione giuridica, il medesimo impegno a pagare non è stato ammesso per le violazioni fiscali definitivamente o non definitivamente accertate, aventi, peraltro, una soglia di gravità significativamente inferiore a quella prevista per i reati penali tributari.

Atto normativo oggetto di intervento

La proposta interviene sull’art. 96 del D.lgs. n. 36/2023.

Ipotesi di riforma normativa

«Art. XXX

(Disposizioni urgenti in materia di regolarizzazione delle violazioni fiscali nelle procedure di affidamento)

1. All’articolo 96 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 2, le parole: “, a eccezione del comma 6” e le parole: “, a eccezione del comma 2” sono soppresse;
- b) al comma 6, le parole: “, a eccezione del comma 6” e le parole: “, a eccezione del comma 2” sono soppresse.».

Illustrazione della proposta

La proposta recepisce nel nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 36/2023) la procedura UE di c.d. “*self cleaning*”, di cui all’art. 57, par. 3 della Direttiva 2014/24/UE, in base alla quale l’esclusione da una procedura di affidamento per irregolarità fiscali, conosciute dall’impresa dopo la scadenza del termine per la presentazione della domanda, può essere evitata qualora l’operatore effettui il relativo pagamento ovvero si impegni in modo vincolante con la stazione appaltante a effettuarlo in tempi brevi.

La *ratio* della procedura è quella di valorizzare il comportamento dell’operatore economico in buona fede che, provveda a sanare la propria posizione nei confronti dell’Erario, eliminando così l’eventuale vantaggio economico indebito nella formulazione della offerta

rispetto agli altri concorrenti e dimostrando, al contempo, la propria affidabilità e solidità finanziaria ai fini dell'esecuzione dell'appalto.

La proposta consentirebbe anche di recepire le osservazioni formulate dal Consiglio di Stato con l'ordinanza 29 gennaio 2026, n. 758, con la quale è stata rimessa alla Corte di Giustizia UE la questione della compatibilità della disciplina italiana previgente (D.lgs. n. 50/2016) con la Direttiva 24/2014/UE, in particolare nella parte in cui imponeva la regolarizzazione della posizione fiscale entro il termine di presentazione dell'offerta, senza ammettere alcuna possibilità di regolarizzazione successiva.

Le considerazioni svolte dal Consiglio di Stato devono ritenersi rilevanti anche con riferimento al D.lgs. n. 36/2023, considerato che la disciplina nazionale sul punto è rimasta sostanzialmente immutata. In particolare, nell'ordinanza, si evidenzia come l'obbligo di perfezionare il pagamento o l'impegno vincolante anteriormente alla scadenza del termine di presentazione dell'offerta non risulti imposto dalla Direttiva 2014/24/UE, né appaia giustificato da ragioni sistematiche o proporzionato rispetto alla finalità perseguita.

La normativa unionale, infatti, consente sia il pagamento immediato del debito fiscale, sia l'assunzione di un impegno vincolante alla sua estinzione, anche mediante rateazione; pertanto, in presenza di irregolarità fiscali di modesto importo, la stazione appaltante potrebbe valutare in concreto l'affidabilità dell'operatore economico, tenendo conto delle ragioni del ritardo e del puntuale rispetto del piano di pagamento concordato, quale indice della serietà dell'impegno assunto.

La proposta, dunque, si pone, in un'ottica di adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alle previsioni della disciplina UE, prevenendo il rischio di una pronuncia di condanna nei confronti dello Stato italiano per mancato o incompleto recepimento della Direttiva 2014/24/UE in materia di *self cleaning*.

5. Lavoro

5.1 Integrazioni salariali: procedimento di CIGS e termini di decadenza conguaglio/rimborsi

Si propone di estendere il termine di decadenza previsto per i datori di lavoro per effettuare presso l'INPS i c.d. conguagli, ossia il recupero delle somme anticipate ai lavoratori a titolo di integrazione salariale e di modificare il regime della decorrenza del trattamento di integrazione salariale straordinario, riducendo da 30 a 1 giorno il periodo di posticipo applicabile in caso di presentazione tardiva della domanda.

Profili di criticità

L'art. 7, co. 3 del D.lgs. n. 148/2015 prevede per il recupero delle somme anticipate ai lavoratori a titolo di integrazione salariale un termine di decadenza di 6 mesi, decorrente dalla fine del periodo di paga in corso alla scadenza della concessione o, se successiva, dalla data del relativo provvedimento. Prima dell'entrata in vigore del D.lgs. n. 148/2015, il recupero delle somme anticipate dal datore di lavoro era invece soggetto ai soli termini ordinari di prescrizione. Il passaggio a un termine decadenziale così breve ha determinato un rilevante irrigidimento della disciplina, esponendo l'impresa al rischio di perdita definitiva

del diritto al recupero anche in contesti caratterizzati da complessità amministrativa e da tempi procedurali non sempre governabili. Ne consegue una criticità significativa, perché l'onere dell'anticipazione resta in capo al datore di lavoro, mentre il mancato rispetto del termine può tradursi nella definitiva impossibilità di recuperare somme già corrisposte ai lavoratori.

L'art. 25, co. 3 del D.lgs. n. 148/2015 prevede che, in caso di presentazione tardiva della domanda di trattamento straordinario di integrazione salariale, il trattamento decorra dal trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda. Tale previsione si giustificava nel testo originario del D.lgs., in quanto il comma 2 del medesimo articolo 25 stabiliva che la sospensione o la riduzione dell'orario di lavoro non potesse avere inizio prima del trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda.

Successivamente, il D.lgs. n. 185/2016 ha modificato l'art. 25, co. 2, prevedendo che la sospensione o la riduzione dell'orario abbia inizio entro 30 giorni dalla data di presentazione della domanda. È, quindi, venuto meno il presupposto sistematico che giustificava il mantenimento, al comma 3, della decorrenza differita al trentesimo giorno in caso di domanda tardiva.

Alla luce di tale modifica, la disciplina vigente presenta oggi un evidente profilo di disallineamento interno: pur essendo stato anticipato il possibile avvio delle sospensioni o riduzioni, continua a operare, nei casi di tardiva presentazione della domanda, una penalizzazione che rinvia rigidamente la decorrenza del trattamento, senza che sia più rinvenibile una ratio coerente con l'attuale impianto normativo.

Ne deriva una criticità significativa per le imprese, che si trovano esposte a un effetto pregiudizievole non più giustificato dalla struttura della disciplina e suscettibile di tradursi in un aggravio economico improprio.

Atti normativi oggetto di intervento

La proposta interviene, con alcune correzioni, su:

- l'art. 7, co. 3 del D.lgs. n. 148/2015 nella parte in cui disciplina il termine decadenziale per l'effettuazione del conguaglio o per la richiesta di rimborso delle integrazioni salariali anticipate ai lavoratori;
- l'art. 25, co. 3 del D.lgs. n. 148/2015, in materia di decorrenza del trattamento di integrazione salariale straordinaria nei casi di presentazione tardiva della domanda.

Ipotesi di riforma normativa

«Articolo XXX

(Modifiche in materia di cassa integrazione guadagni)

1. Al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) all'articolo 7, comma 3, le parole: “sei mesi” sono sostituite con le seguenti: “diciotto mesi”;
- b) all'articolo 25, comma 3, la parola “trentesimo” è soppressa.».

Illustrazione della proposta

La proposta:

- estende da 6 a 18 mesi il termine di decadenza previsto per i datori di lavoro per effettuare presso l'INPS i c.d. conguagli, ossia il recupero delle somme anticipate ai lavoratori a titolo di integrazione salariale;
- modifica il regime della decorrenza del trattamento di integrazione salariale straordinario, riducendo da 30 a 1 giorno il periodo di posticipo applicabile in caso di presentazione tardiva della domanda.

Gli interventi perseguono l'obiettivo comune di razionalizzazione, riequilibrio e semplificazione della disciplina degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro

5.2 Causali nella somministrazione di lavoro a tempo determinato

Si propone di escludere i contratti di somministrazione a termine dal c.d. regime delle causali.

Profili di criticità

L'art. 34 del D.lgs. n. 81/2015 estende ai rapporti di somministrazione a termine il regime delle causali e dei rinnovi. Si tratta di vincoli applicativi particolarmente rigidi, che non appaiono giustificati rispetto all'esigenza di prevenire abusi, già assicurata dal limite massimo di durata del rapporto e da altre disposizioni di legge, come più avanti specificato.

Atto normativo oggetto di intervento

La proposta interviene sull'art. 34, co. 2 del D.lgs. n. 81/2015.

Ipotesi di riforma normativa

«Articolo XXX

(Modifiche alla disciplina in materia di somministrazione di lavoro a tempo determinato)

1. All'articolo 34, comma 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al primo periodo, le parole: "di cui agli articoli 21, comma 2, 23 e 24" sono sostituite dalle seguenti: "di cui agli articoli 19, commi 1 e 1-bis, 21, commi 01, 1 e 2, 23 e 24";
- b) il secondo periodo è soppresso;
- c) al terzo periodo, alle parole: "Il termine inizialmente apposto al contratto" sono premesse le seguenti: "Ferma restando la durata massima di 24 mesi," e le parole: "nei casi e per la durata previsti" sono sostituite dalle seguenti: "secondo quanto previsto".».

Conseguentemente, il comma 1-ter dell'articolo 2 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, è abrogato.

Illustrazione della proposta

La proposta ripristina il regime previgente al D.L. n. 87/2018, che prevedeva, per la somministrazione a termine, la disapplicazione della disciplina relativa all'apposizione del

termine, alle causali e ai rinnovi di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 81/2015 e lascia invariato il limite dei 24 mesi per il singolo contratto di lavoro.

La proposta consentirebbe ai datori di lavoro un ricorso più agevole, rapido e prevedibile alla somministrazione a termine, riducendo oneri applicativi e incertezze legate al regime delle causali e dei rinnovi. Ne deriverebbe una maggiore capacità di far fronte a esigenze temporanee di natura produttiva, organizzativa o sostitutiva, senza incidere sui presidi contro gli abusi, che resterebbero affidati al limite massimo di durata del rapporto.

Si segnala che l'intervento sarebbe pienamente in linea con la direttiva 2008/104/CE e con la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE (cfr. C-681/2018 e C-232/20), in base alle quali è possibile che la normativa di uno Stato membro non subordini la legittimità del rapporto di somministrazione all'indicazione di ragioni di carattere tecnico. Ciò in quanto la tutela rispetto a possibili abusi è assicurata dalla previsione di una durata massima dei rapporti, come già previsto nel nostro ordinamento che, pertanto, risulta conforme alla normativa euro unitaria. Inoltre, il nostro ordinamento prevede altre misure di contrasto all'abuso della somministrazione a termine, come la percentuale massima di utilizzo di lavoratori somministrati rispetto alla forza lavoro ordinaria, nonché divieti di utilizzo della somministrazione in ipotesi tassativamente previste dalla legge.

Da ultimo, per assicurare coerenza al quadro normativo, si propone di abrogare il secondo periodo dell'art. 34, co. 2, del D.lgs. n. 81/2015, che prevede una limitata deroga al regime delle causali in ipotesi tassative, nonché l'art. 2, co. 1-ter, del D.L. n. 87/2018, che pone a carico dell'utilizzatore l'onere di indicare le ragioni del ricorso alla somministrazione a termine.

5.3 Requisiti tecnici dei dispositivi di protezione individuale

Si propone di chiarire che la qualificazione di un indumento di lavoro come dispositivo di protezione individuale (DPI) non può dipendere dalla valutazione del datore di lavoro, ma presuppone il possesso dei requisiti tecnici e giuridici stabiliti dalla normativa vigente e, in particolare, dal Regolamento UE 2016/425.

Profili di criticità

L'art. 77, co. 4, lett. a) del D.lgs. n. 81/2008 presenta un profilo di incertezza nella parte in cui non chiarisce espressamente che un indumento di lavoro può essere qualificato DPI solo se conforme ai requisiti stabiliti dall'art. 76 del medesimo D.lgs. n. 81/2008 e dal Regolamento UE 2016/425. Tale qualificazione, infatti, non può dipendere dalla valutazione del datore di lavoro, ma presuppone in ogni caso il possesso dei parametri tecnici e giuridici stabiliti dalla normativa.

In assenza di un richiamo espresso a tali requisiti, la norma rischia di prestarsi a letture non coerenti con il quadro normativo di riferimento, lasciando intendere che possano essere trattati come dispositivi di protezione individuale anche indumenti che non presentano le caratteristiche richieste dalla normativa applicabile. Si tratta di un profilo particolarmente delicato, anche in considerazione del fatto che la messa a disposizione di dispositivi privi dei requisiti prescritti rileva sul piano sanzionatorio penale.

Atto normativo oggetto di intervento

La proposta interviene sull'art. 77, co. 4, lett. a del D.lgs. n. 81/2008.

Ipotesi di riforma normativa

«Articolo XXX

(Chiarimenti sulla qualificazione degli indumenti di lavoro come dispositivi di protezione individuale)

1. All'articolo 77, comma 4, lettera a) del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 la parola: "assumono" è sostituita dalle seguenti: ", ai sensi dell'articolo 76, comma 1, hanno".».

Illustrazione della proposta

La proposta chiarisce che un indumento di lavoro può essere qualificato come dispositivo di protezione individuale solo se in possesso dei requisiti previsti dal Regolamento UE 2016/425.

L'intervento è volto a coordinare espressamente l'art. 77. Co. 4, lett. a del D.lgs. n. 81/2008 con la disciplina generale in materia di DPI e con il suddetto Regolamento, evitando interpretazioni che possano far dipendere tale qualificazione dalla sola valutazione del datore di lavoro.

La misura ha pertanto, finalità, di chiarimento normativo e di maggiore certezza applicativa.

5.4 Partecipazione del datore di lavoro nel procedimento e nel processo ai fini assicurativi da parte dell'INAIL

Si propone di consentire la partecipazione del datore di lavoro nel procedimento amministrativo avviato dal lavoratore per il riconoscimento della malattia professionale o dell'infortunio sul lavoro e di riconoscere, ai sensi dell'art. 105 c.p.c., la legittimazione a intervenire nel processo tra INAIL e lavoratore come soggetto avente un interesse.

Profili di criticità

Nell'ambito del rapporto tra INAIL, lavoratore e datore di lavoro, il riconoscimento, da parte dell'INAIL, dell'infortunio sul lavoro o della malattia professionale ai fini assicurativi produce effetti diretti e immediati anche nella sfera giuridica del datore di lavoro.

Da tale riconoscimento possono infatti derivare conseguenze economicamente e giuridicamente rilevanti, quali l'incremento del premio assicurativo per un triennio, l'esercizio dell'azione di regresso, la perdita di benefici premiali o contributivi, la richiesta del danno differenziale da parte del lavoratore, nonché la preclusione alla partecipazione a bandi in materia di prevenzione e ad altri istituti agevolativi.

Ne consegue che il datore di lavoro è titolare di un interesse diretto, immediato e sostanziale a intervenire sia nel procedimento amministrativo, sia nell'eventuale giudizio instaurato tra INAIL e lavoratore, al fine di far valere, in entrambe le sedi, le proprie ragioni in ordine alla insussistenza dell'infortunio sul lavoro o della malattia professionale.

Atto normativo oggetto di intervento

Nuova norma.

Ipotesi di riforma normativa

«Articolo XXX

(Legittimazione del datore di lavoro a intervenire nel procedimento amministrativo e nel giudizio in materia di infortunio sul lavoro e malattia professionale)

1. Il datore di lavoro ha facoltà di intervenire nel procedimento amministrativo promosso dal lavoratore nei confronti dell'INAIL per il riconoscimento dell'infortunio sul lavoro o della malattia professionale.
2. Nei giudizi aventi ad oggetto l'accertamento o il riconoscimento dell'infortunio sul lavoro o della malattia professionale, è ammesso l'intervento del datore di lavoro ai sensi dell'articolo 105, secondo comma, del Codice di procedura civile.».

Illustrazione della proposta

La proposta riconosce espressamente la legittimazione del datore di lavoro a intervenire nel procedimento amministrativo instaurato dal lavoratore nei confronti dell'INAIL per il riconoscimento dell'infortunio sul lavoro o della malattia professionale, nonché a intervenire nel successivo giudizio tra INAIL e lavoratore ai sensi dell'art. 105, co. 2 c.p.c.

L'intervento si giustifica in ragione degli effetti diretti e immediati che tale riconoscimento produce anche nella sfera giuridica del datore di lavoro, sotto il profilo assicurativo, economico e risarcitorio.

In ragione di tali effetti, l'interesse del datore di lavoro non è meramente di fatto, ma giuridicamente qualificato, in quanto collegato a una posizione sostanziale suscettibile di essere direttamente incisa dall'esito del procedimento amministrativo e del giudizio. La sua mancata partecipazione determina, inoltre, una duplicazione impropria delle sedi di accertamento e di contenzioso, poiché le ragioni che il datore dovrebbe far valere in un autonomo giudizio nei confronti dell'INAIL si fonderebbero sui medesimi presupposti già oggetto del procedimento e dell'eventuale giudizio promosso dal lavoratore.

La proposta mira, quindi, a colmare un profilo di incertezza, riconducendo la disciplina a maggiore coerenza con i principi del contraddittorio, dell'economia processuale e della tutela effettiva delle posizioni giuridiche coinvolte.

5.5 Implementazione di dotazioni tecnologiche in ottemperanza a obblighi di legge

Si propone di includere gli strumenti e le dotazioni implementati dal datore di lavoro in adempimento a obblighi di legge nell'ambito di applicazione dell'art. 4, co. 2 dello statuto dei lavoratori.

Profili di criticità

L'attuale formulazione dell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori presenta rilevanti criticità applicative alla luce dell'evoluzione del quadro normativo e tecnologico. Il riferimento è, in particolare, al rapporto tra il comma 1 della disposizione e le ipotesi in cui il datore di lavoro

sia tenuto, in adempimento di specifici obblighi di legge, ad adottare determinate dotazioni tecnologiche.

Come noto, l'art. 4, co. 1 dello Statuto dei lavoratori subordina l'impiego di impianti e strumenti dai quali possa derivare anche la possibilità di controllo a distanza dei lavoratori al perseguimento di specifiche finalità (per esigenze organizzative e produttive, sicurezza del lavoro e tutela del patrimonio aziendale), nonché al rispetto di particolari garanzie (accordo sindacale o, in mancanza, autorizzazione amministrativa). Tuttavia, quando l'adozione di tali strumenti non costituisce una autonoma scelta organizzativa, rimessa all'iniziativa del datore di lavoro, ma rappresenta l'adempimento di un preciso obbligo normativo, l'applicazione del comma 1 determina una sorta di antinomia normativa perché, astrattamente, potrebbe accadere che l'obbligo di adottare detti strumenti tecnologici trovi il mancato assenso da parte delle rappresentanze sindacali, ovvero dell'Ispettorato del Lavoro, con esiti a dir poco paradossali.

La criticità risiede nel fatto che il comma 1, concepito per presidiare l'introduzione di strumenti suscettibili di incidere sulla sfera del lavoratore in presenza di una scelta datoriale, finisce per operare anche in situazioni nelle quali l'introduzione della dotazione tecnologica è già imposta dall'ordinamento per finalità ulteriori e di rilievo generale.

Il riferimento è, tra gli altri, alla disciplina in materia di cybersicurezza (es. D.lgs. n. 138/2024 di recepimento della direttiva (UE) 2022/2555, c.d. "NIS 2"), che impone alle imprese (soggetti essenziali e soggetti importanti) di implementare misure tecniche e organizzative volte a garantire la sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei dati. Tali obblighi possono richiedere l'adozione di strumenti informatici, sistemi di monitoraggio, procedure di autenticazione, registrazione e tracciamento tecnico, nonché ulteriori dotazioni funzionali alla prevenzione, alla rilevazione e alla gestione di incidenti di sicurezza.

In questi casi, l'assetto del vigente art. 4 dello Statuto dei lavoratori determina un duplice effetto distorsivo. Da un lato, produce un aggravio procedurale non giustificato, che rischia di ritardare o ostacolare l'adempimento di obblighi legali inderogabili, incidendo negativamente sull'effettività delle misure di sicurezza e prevenzione. Dall'altro lato, genera una significativa incertezza interpretativa per le imprese, chiamate a orientarsi tra obblighi normativi eterogenei e potenzialmente interferenti.

Il risultato è un evidente paradosso regolatorio: il datore di lavoro, pur essendo tenuto *ex lege* a introdurre determinate dotazioni, è gravato dell'ulteriore onere dell'accordo sindacale o dell'autorizzazione amministrativa per dare esecuzione a un obbligo che l'ordinamento già gli impone.

Atto normativo oggetto di intervento

La proposta interviene sull'art. 4, co. 2 della legge n. 300/1970.

Ipotesi di riforma normativa

«Articolo XXX

(Modifica dell'articolo 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300, in materia di strumenti adottati in adempimento di obblighi di legge)

1. All'articolo 4, comma 2 della legge 20 maggio 1970, n. 300, sono aggiunte in fine le seguenti parole: “, nonché agli strumenti e alle dotazioni implementati per adempiere a previsti dalla legge nazionale o dalla normativa dell’Unione europea”.».

Illustrazione della proposta

La proposta interviene sull’art. 4, co. 2 dello statuto dei lavoratori, al fine di escludere dall’ambito di applicazione della disciplina di cui al comma 1 le dotazioni tecnologiche che il datore di lavoro è tenuto ad adottare in forza di specifiche disposizioni normative.

La proposta si inserisce nel contesto dell’evoluzione del quadro normativo e tecnologico, che attribuisce crescente rilievo all’adozione, da parte delle imprese, di strumenti e sistemi funzionali all’adempimento di obblighi legali in ambiti di particolare rilevanza pubblica (es. in materia di cybersicurezza).

In questi casi, l’adozione e l’utilizzo degli strumenti e delle dotazioni tecnologiche non si collegano a una scelta discrezionale del datore di lavoro, ma costituiscono attuazione di un obbligo previsto dall’ordinamento. La proposta normativa è, pertanto, volta a esplicitare, in termini generali, che tali strumenti rientrano nell’ambito di esclusione delineato dall’art. 4, co. 2 dello Statuto dei lavoratori, in quanto implementati per dare esecuzione a prescrizioni legali.

Ad ogni modo, l’utilizzo di tali strumenti continuerebbe a essere soggetto alle garanzie previste dall’art. 4, co. 3 dello Statuto dei lavoratori, nonché al rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali. In particolare, resterebbe fermo l’obbligo di fornire ai lavoratori adeguata informazione circa le modalità d’uso degli strumenti e di effettuazione dei controlli, nonché di assicurare il trattamento dei dati nel rispetto dei principi di liceità, correttezza, trasparenza, minimizzazione e proporzionalità.

L’intervento si configura, pertanto, come una disposizione di chiarimento e coordinamento normativo, finalizzata a meglio raccordare la disciplina dei controlli a distanza con gli obblighi di legge che impongono alle imprese l’adozione di specifiche dotazioni tecnologiche, nel rispetto delle garanzie previste dall’ordinamento a tutela del lavoratore.

6. Contratti di sviluppo

L’art. 43 del DL n. 112/2008 ha previsto la definizione di agevolazioni finanziarie per favorire l’attrazione degli investimenti e la realizzazione di progetti di sviluppo rilevanti per il rafforzamento della struttura produttiva del Paese, e ha delegato il Ministero delle Imprese del Made in Italy a stabilire i criteri, le condizioni e le modalità per la concessione di tali agevolazioni con decreto di natura non regolamentare.

In questo contesto sono stati istituiti i contratti di sviluppo (CdS) che nel panorama degli incentivi a supporto degli investimenti, rappresentano il principale strumento di politica industriale per i programmi di investimento innovativi e strategici (unendo ricerca e investimento industriale) di grandi dimensioni. Il valore dei CdS risiede nella sua capacità di rafforzare la competitività industriale - promuovendo lo sviluppo dei territori - e di creare occupazione e nuove competenze.

È uno strumento, quindi, che va rafforzato per consentirne e facilitarne l'utilizzo da parte delle imprese. Al riguardo, l'esperienza nell'utilizzo dei CdS ha messo in evidenza alcuni aspetti della loro operatività, che possono essere migliorati e semplificati per renderli più efficienti e capaci di intercettare i progetti più innovativi. Si tratta, in particolare, di:

- accelerare e semplificare le procedure di istruttoria ed erogazione;
- agevolare l'interlocuzione con le imprese, sia nella fase di ammissione, che nella fase di realizzazione degli investimenti;
- adottare una logica di valutazione complessiva del progetto in relazione agli obiettivi di riposizionamento e/o innovazione aziendale e agli obiettivi e dei risultati attesi.

Vi sono, inoltre, aspetti che riguardano la disciplina europea sugli Aiuti di Stato, che limitano la possibilità di utilizzare questi strumenti su tutto il territorio nazionale, privando il sistema produttivo di un supporto agli investimenti che consentirebbe di sfruttare appieno la capacità delle imprese di grandi dimensioni di attivare investimenti anche in ambiti che nel nuovo contesto geopolitico sono strategici. A tale riguardo, la revisione del Regolamento generale di esenzione per categoria (cosiddetto GBER, Regolamento UE n. 651/2014) avviata dalla Commissione europea - la cui adozione è prevista nel quarto trimestre 2026 – rappresenta l'occasione per aprire un confronto su tali aspetti e proporre modifiche coerenti con i nuovi bisogni delle imprese europee.

Le proposte di modifica della disciplina dei CdS riguardano, pertanto, norme di livello europeo e decreti ministeriali, ma si ritiene comunque opportuno segnalare in questa sede la necessità di un intervento di semplificazione.