



*DECRETO LEGGE 16 LUGLIO 2020, N. 76  
Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*

AS 1883

Audizione  
**28 Luglio 2020**

*L'ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE unisce AGCI, CONFCOOPERATIVE e LEGACOOP, le più rappresentative Associazioni giuridicamente riconosciute del movimento cooperativo italiano. Costituisce il più avanzato esperimento di integrazione delle associazioni di rappresentanza nella storia del Paese. Rappresenta il 90% della cooperazione italiana la quale, nel suo complesso, incide per l'8% sul PIL. Le imprese di Alleanza occupano 1.150.000 persone, producono 150 miliardi di fatturato e associano 12 milioni di soci. Ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione di Via Torino n. 146.*

<http://www.alleanzacooperative.it/>

<https://www.agci.it/>

<http://www.confcooperative.it/>

<http://www.legacoop.coop/>

# 1. Norme in materia di contratti pubblici

## 1.1. Premessa

Il decreto cd “Semplificazione” cerca di affrontare positivamente molte delle criticità che finora hanno impedito la realizzazione in tempi ragionevoli delle opere pubbliche.

Sono apprezzabili gli snellimenti delle procedure, segnatamente delle Conferenze dei Servizi, i chiarimenti delle responsabilità dei funzionari pubblici, la velocizzazione del processo amministrativo, la razionalizzazione della fase di esecuzione e, in parte, anche le misure di contenimento dei problemi derivanti dalla fase di emergenza sanitaria finora vissuti (pagamenti, aggiudicazioni gare in corso, anticipazioni finanziarie).

Anche le correzioni al Codice dei Contratti Pubblici e la proroga di alcune misure del decreto sbloccacantieri – pur nell’incertezza giuridica che deriva dalle continue modificazioni – sono condivisibili.

Le misure che riguardano lo snellimento delle gare e l’estensione dell’utilizzo delle procedure negoziate, meritano invece un giudizio più articolato.

## 1.2. Alcuni profili critici

**(Esclusione)** Non è condivisibile la modifica all’articolo 80 relativa alla correttezza fiscale. La disposizione rivede la disciplina delle clausole di esclusione alla luce delle richieste della Commissione Europea contenute nella procedura di infrazione aperta nel febbraio del 2019, e prevede la possibilità di esclusione in caso di mancato pagamento di contributi e imposte, anche in presenza di contenziosi non conclusi.

La norma era già stata introdotta nel nostro ordinamento dal DL 32/19, recependo pedissequamente il disposto dell’atto di infrazione, senza tenere in alcun conto la disciplina vigente in materia di documentazione della regolarità contributiva e fiscale delle imprese. Recependo le forti proteste del mondo imprenditoriale, essa non fu convertita.

L’attuale versione, seppur parzialmente modificata, non risolve i problemi sollevati da quella precedente, in particolar modo con riguardo al mancato pagamento delle imposte, e rischia di produrre un livello di incertezza tra gli operatori ancora più grave di quello sorto con la riforma dell’illecito professionale.

L’illecito professionale diventa rilevante e interdittivo della partecipazione alla gara se ed in quanto valutato grave dalla stazione appaltante attraverso l’esercizio della sua discrezionalità tecnica. Non vi è un automatismo nella esclusione della gara; in questa fattispecie vi è sicuramente un’attenuazione delle garanzie per il concorrente, ma siamo nell’ambito di una discrezionalità tecnica molto ampia, che rimane censurabile per illogicità e irrazionalità dalla magistratura amministrativa.

Viceversa, riguardo alle pendenze tributarie, malgrado il testo reciti che l’operatore può (e non deve) essere escluso se non ha ottemperato agli obblighi, non pare prefigurare analoga valutazione, ma solo l’esercizio o meno della facoltà di escludere in relazione al semplice fatto della pendenza, senza alcuna valutazione dei fatti, dei motivi, dell’entità, che oltretutto non sono di piena conoscenza per la stazione appaltante.

Si ritiene, pertanto, necessaria anche questa volta la soppressione della norma per impedire successive censure anche di carattere costituzionale.

**(Affidamenti diretti e procedura negoziata senza bando)** Incrementare la responsabilità delle amministrazioni rappresenta una delle possibili misure di velocizzazione degli affidamenti. Nondimeno, nell’ingegneria, nella progettazione e nei lavori sui Beni Culturali, l’innalzamento della

soglia degli affidamenti diretti fino a 150.000 euro rischia di far sparire la maggior parte del mercato (il 70% circa), favorendo altresì rapporti poco trasparenti tra le amministrazioni e i professionisti e penalizza l'ingegneria organizzata che, nel nuovo mondo che l'innovazione tecnologica sta producendo, rappresenta uno dei perni della qualità del sistema delle opere pubbliche.

Proponiamo quindi di prevedere l'affidamento diretto per servizi di ingegneria e architettura fino a 40.000 euro, mantenendo la soglia dei 150.000 per tutti gli altri affidamenti.

Va da sé che sarà necessario che le scelte delle stazioni appaltanti siano particolarmente improntate all'attenzione e alla prudenza allo scopo di evitare i pericoli che spesso si incontrano nella adozione di tali procedure.

Infine, con riferimento alla procedura negoziata senza bando per gli affidamenti di importo superiore, ma inferiore alla soglia comunitaria, occorre sopprimere il riferimento alla "diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate" come elemento di selezione dei soggetti da invitare alle procedure negoziate, contrario alla giurisprudenza comunitaria e ai principi del Trattato UE.

**(Servizi ad alta intensità lavorativa e servizi sociali)** Come per il decreto sblocca cantieri, si ritiene opportuno non derogare negli appalti di servizi a quanto previsto all'articolo 95, comma 3 del Codice. Si propone pertanto – con riferimento all'art. 2, c. 3 – di escludere l'applicazione del criterio del prezzo più basso dalla valutazione delle offerte nelle gare per i servizi ad alta intensità di manodopera, per quelli di natura tecnica ed intellettuale, per quelli innovativi e per i servizi sociali.

**(Gare soprasoglia)** Esprimiamo perplessità circa la sovrapposizione della disciplina definita dall'articolo 2, comma 4, in materia di svolgimento delle gare soprasoglia, con quella dei commi 2 e 3 del medesimo articolo e dall'articolo 9, perché la riteniamo foriera di incertezza e contraddizioni applicative. Infatti, per gli appalti soprasoglia comunitaria, sono stati individuati tre regimi derogatori differenti:

- il primo (articolo 2, comma 2) di carattere generale che consente un utilizzo più flessibile della procedura ristretta e di quella competitiva con negoziazione che, ricordiamo, prevede che solo gli operatori invitati possono presentare un'offerta in seguito alla valutazione delle informazioni fornite - *rectius* i requisiti minimi; tale offerta costituisce la base per la successiva negoziazione. Per limitare il numero di operatori da invitare, la stazione appaltante può utilizzare il meccanismo della c.d. "forcella"; in tal caso, il numero minimo degli invitati non può essere inferiore a 3;
- il secondo (articolo 2, comma 3) dedicato alle opere necessarie a contrastare gli effetti della pandemia, con possibilità di utilizzo della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara;
- il terzo (articolo 9), gestito dai Commissari straordinari individuati con DPCM, per gli interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socioeconomico a livello nazionale, regionale o locale.

Il sistema così delineato sembra sufficiente a consentire interventi veloci in tutti gli ambiti delle opere pubbliche, mantenendo un livello minimo di concorrenza nel mercato.

Le procedure di affidamento del comma 4, utilizzabili in pratica (in considerazione dell'elenco dei settori interessati) per tutte le opere infrastrutturali, travolge il sistema di deroghe delineato dal decreto, consentendo affidamenti fuori dalle regole generalizzati.

### 1.3. Proposte

**(Abrogazione del criterio di rotazione)** Dall'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti pubblici del 2016, l'inserimento del criterio di rotazione, sconosciuto alla normativa europea e pertanto

certamente in conflitto col principio del *gold plating*, ha vanificato le semplificazioni previste per gli appalti sotto la soglia di rilevanza comunitaria. Il principio di rotazione ha creato problemi soprattutto agli enti appaltanti delle aree interne e montane, ragion per cui, una piattaforma di proposte per tali zone non può che farsi promotrice di una soppressione del criterio dal sistema di regole degli appalti. Un contenzioso esorbitante e l'incertezza per le stazioni appaltanti sono i soli risultati sinora prodotti dal vincolo della rotazione. La cd "deroga motivata" al criterio costituisce solo una soluzione di ripiego. L'esperienza ha mostrato che spesso la stazione appaltanti sono restie ad utilizzare la deroga per non incorrere in possibili censure di legittimità da parte del TAR. Il criterio di rotazione deve essere soppresso.

**(Riequilibrio contrattuale)** Chiediamo anzitutto di inserire una norma che riequilibri i contratti in corso. La logica dovrebbe essere quella di remunerare le perdite subite dagli operatori economici e/o di evitare l'eccessiva onerosità dei contratti pubblici in corso alla data di dichiarazione dell'emergenza COVID, laddove tale emergenza abbia causato la sospensione dell'esecuzione dei suddetti contratti o ne abbia modificato le modalità di svolgimento causando maggiori oneri economici e finanziari per gli operatori economici in termini di costi di sicurezza, di produzione ed erogazione di beni e servizi. Oneri tali – per dimensioni, intensità ed onerosità – da alterare l'equilibrio del contratto in essere. La proposta è che gli enti pubblici e le società da essi interamente partecipate, su richiesta dell'operatore economico ed entro trenta giorni da tale richiesta, procedano alla revisione e rinegoziazione dei termini contrattuali, anche in relazione alla riprogrammazione delle attività a causa dell'adozione delle misure di prevenzione e di contenimento del contagio. La proposta, pertanto, prevede la possibilità di un immediato intervento di rinegoziazione dei contratti pubblici per i quali vi siano state evidenti ripercussioni in termini economici e finanziari a causa del periodo emergenziale e comunque in relazione alla necessità di adeguare le modalità di svolgimento delle prestazioni alle misure di contenimento e prevenzione del contagio Covid-19.

**(Modifica dell'art.106, incremento delle tariffe del costo del lavoro)** Con riguardo all'adeguamento del costo degli appalti ai rinnovi dei CCNL, andrebbero valutate soluzioni più idonee ad agevolare le imprese nel chiedere alla PA il rispetto del costo del lavoro nelle fasi di rinnovo. Occorre, pertanto, precisare che il bando di gara deve sempre riconoscere il diritto dell'appaltatore al riconoscimento di un adeguamento del corrispettivo di appalto all'incremento del costo del lavoro sulla base di CCNL stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale ai sensi dell'art. 51, d. l. vo 15 giugno 2020 (eventualmente prevedendo in questi casi riconoscimenti automatici e non condizionati ad una previa autorizzazione della stazione appaltante).

**(Tempi di pagamento)** Le modifiche che si sono succedute negli ultimi anni – dalle direttive europee dal 2013, al decreto legge 35/2013 sul pagamento dei debiti della pubblica amministrazione, sino all'art. 113-bis del Codice dei contratti pubblici, come modificato nel 2019 con la legge europea, secondo i quali i pagamenti devono essere effettuati nel termine di trenta giorni, o sessanta per validi motivi – non hanno risolto la questione dei termini di pagamento nei rapporti con la PA. Secondo la Commissione europea la disciplina italiana attuale – di fatto – consente alle stazioni appaltanti pubbliche italiane di non rispettare il termine imposto dal diritto UE.

Molto concretamente: è importante rendere automatico il riconoscimento di tassi di interesse che le stazioni appaltanti devono riconoscere ai gestori dei servizi per i ritardi dei pagamenti. Il fatto che debbano essere richiesti dagli operatori ha di fatto vanificato le previsioni delle direttive dell'Unione Europea recepite con la legge comunitaria del 2014.

Si propone, inoltre, di inserire i servizi sociali tra quelli indifferibili degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), dal cui elenco sono, incredibilmente esclusi.

**(Imprese culturali)** Riteniamo infine che sia stata dedicata la dovuta considerazione al settore delle imprese culturali, ragion per cui invitiamo a considerare alcune proposte specificamente dedicate a questo settore, prima fra tutti la necessità di procedere ad una revisione dei contratti pubblici in essere con le imprese culturali e creative. L'emergenza COVID-19 ha infatti portato alla cessazione o forte riduzione delle attività nei settori delle imprese culturali e creative che solo a partire dal 18 maggio 2020 stanno riprendendo molto gradualmente le attività, con ripercussioni sulle imprese che si protrarranno sicuramente per almeno tutto il 2020. Si tratta, infatti, di settori che implicano attività a contatto con il pubblico che faticheranno a riprendersi ben oltre la cessazione delle restrizioni imposte dal Governo a causa del COVID-19. Le disposizioni sono dunque tese ad aiutare le imprese culturali e creative a sopravvivere alle conseguenze di questa emergenza.

In secondo luogo, riteniamo si debba estendere il novero dei soggetti che possono attivare, ai sensi dell'articolo 151 del d.lgs. 50/2016, per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1 (si tratta dei contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture relativi a beni culturali).

Allo stato attuale la possibilità di attivare i partenariati è rimessa al solo Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. Si intende estenderlo anche agli enti territoriali cui sia stato affidato in gestione il bene culturale.

**(Consorti cooperativi)** Riteniamo opportune alcune modifiche per chiarire la normativa vigente in materia di partecipazione dei consorzi alle gare, segnatamente sotto due profili.

In primo luogo, nei consorzi cooperativi e artigiani e nei consorzi stabili i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi vanno verificati solo in capo ai consorzi. Solo i requisiti generali sono da verificare anche in capo ai consorziati indicati quali esecutori, in coerenza con una consolidata giurisprudenza in materia (anche da ultimo Consiglio di Stato, V Sez., 14 aprile 2020, n. 2387). Emerge pacificamente anche dalla giurisprudenza, come conseguenza logica del rapporto organico tra consorzio e consorziata, la non necessità che la singola impresa consorziata designata come esecutrice possieda i requisiti di partecipazione di ordine speciale, e la sufficienza dell'iscrizione di questo tipo di requisiti in capo al consorzio. Quindi la proposta di chiarimento che si ritiene opportuno introdurre è motivata dalla circostanza che alcuni Enti Appaltanti, ignorando tale unanime orientamento giurisprudenziale, richiedono che anche la consorziata indicata dal consorzio di cooperative, dal consorzio artigiano o dal consorzio stabile quale esecutrice della commessa sia in possesso dei medesimi requisiti di carattere tecnico ed economico richiesti in capo al consorzio concorrente svuotandone completamente la funzione e parificandoli alle ATI.

Il problema della qualificazione dei consorzi emerge, in particolare, nei lavori sui beni culturali (categorie OG2, OS2, OS24, OS25). Esso è sorto dalla scelta di alcune stazioni appaltanti di seguire, senza adeguata ponderazione, alcune delibere ANAC e la Sentenza n. 403 del 2019 del Consiglio di Stato (sui soli consorzi stabili) che prevedevano la necessaria e contemporanea qualificazione di consorzio e consorziato per partecipare alle gare sui predetti lavori, svuotando in tal modo la funzione consortile, definita dalla normativa e sempre riconosciuta dalla giurisprudenza, senza differenze di regime tra disciplina generale e lavori sui Beni Culturali.

Si ritiene, pertanto, opportuno proporre una integrazione della disciplina dei consorzi che tenga conto di queste considerazioni, garantendo però al contempo adeguate garanzie per l'esecuzione dei lavori sui beni tutelati, attraverso la presenza di un'idonea direzione tecnica.

In secondo luogo, riteniamo opportuno chiarire anche la disciplina della partecipazione alle gare quando il consorziato designato sia a sua volta un consorzio. L'ANAC ha più volte espresso pareri in

materia. In particolare, nella Deliberazione n. 1 del 10/01/2007 ha ritenuto che *“un consorzio di cooperative costituito ai sensi della legge n. 422/1909 può designare quale soggetto esecutore dell'appalto un consorziato che è a sua volta un consorzio, il quale deve individuare, fin dalla presentazione dell'offerta, l'impresa esecutrice dell'appalto”*. Inoltre, più di recente, nel Bando-tipo n. 2 sulle procedure aperte per l'affidamento di contratti pubblici di servizi di pulizia, approvato dal Consiglio dell'Autorità con deliberazione n. 2 del 10 gennaio 2018, ribadisce ANAC *“Qualora la consorziata designata sia, a sua volta, un consorzio di cui all'articolo 45, comma 2, lettere b) e c), quest'ultimo indicherà in gara la consorziata esecutrice”*. Pertanto, in presenza di un comportamento non univoco da parte delle stazioni appaltanti, si propone di codificare le indicazioni fornite da ANAC prevedendo che anche il consorzio designato debba indicare in gara il consorziato che eseguirà i lavori; ciò anche al fine di evitare che l'esecutore partecipi alla medesima gara in più forme.

**(Responsabilità solidale)** In materia di responsabilità solidale, riteniamo opportuna una diversa modulazione della responsabilità dei componenti del raggruppamento di impresa verso terzi, dal momento che una responsabilità solidale *tout court* verso i fornitori e subappaltatori delle imprese associate determina un ingiustificato aggravio della posizione dei concorrenti, in considerazione della specifica natura di tale forma associativa. Come è noto, infatti, il raggruppamento di imprese non è un'impresa in senso tecnico e giuridico, ma è uno strumento temporaneo, occasionale e limitato di cooperazione o di integrazione messo in opera, di volta in volta, per consentire a più imprese, tra cui una capogruppo, di presentare un'offerta unitaria in gare di appalto. La riunione di imprese, pertanto, non ha soggettività giuridica unitaria: ciascuna impresa, pur operando all'interno della riunione, si presenta munita della propria esperienza, dei propri mezzi economici, tecnici e finanziari, delle proprie metodologie applicative e di condizioni personali di affidabilità e ciò non consente alla stessa di creare un nuovo soggetto giuridico, né una nuova associazione. Dunque, ogni concorrente conserva la propria autonomia economica, finanziaria e, soprattutto, la propria autonomia in sede di esecuzione delle prestazioni di rispettiva competenza: una volta consentito l'accesso dei diversi concorrenti alla gara pubblica, sulla base della dimostrazione rigorosa circa il possesso dei requisiti oggettivi atti a dimostrare l'idoneità dell'impresa all'esecuzione dell'appalto, è fortemente iniquo che ciascun operatore venga chiamato a sopperire alle mancanze di altre imprese soltanto perché associate nel medesimo raggruppamento. Tale responsabilità verso terzi per i contratti sottoscritti da altri componenti del raggruppamento deve essere semmai limitata ai lavoratori che, a qualsiasi titolo, siano intervenuti, in cantiere, per l'esecuzione dell'opera. Risulta infatti di palmare evidenza la sproporzione di una disposizione che consente a tutti i dipendenti di qualunque fornitore e subappaltatore di uno dei componenti del raggruppamento, in caso di inadempimento, di imporre alle altre imprese non inadempienti – che si ricorda essere soggetti terzi ed assolutamente non avente alcun legame stabile – l'esecuzione delle medesime prestazioni, sebbene le stesse siano ulteriori ed eccedenti rispetto a quelle derivanti dai contratti sottoscritti dal singolo componente.

Va altresì considerato che il settore delle costruzioni e, in particolare, il mercato delle opere pubbliche, sta vivendo la peggiore crisi economica mai verificatasi dal dopoguerra ad oggi; crisi che, negli ultimi dieci anni, ha colpito tutti gli operatori del mercato, siano essi piccoli, medi o grandi, ed ha completamente compromesso il tessuto produttivo del Paese, generando una mancanza di liquidità che ha già messo in ginocchio la maggior parte delle imprese.

L'effetto “a cascata” generato dalla responsabilità solidale dei raggruppamenti sopradescritti rischia di compromettere definitivamente la realizzazione delle principali opere in corso di esecuzione, e quindi il processo di ammodernamento del Paese.

**(Subappalto)** In materia di subappalto, in attuazione delle recenti sentenze della Corte di Giustizia Europea (27 novembre 2019 nella causa C-402/18 e 26 settembre 2019 nella causa C 63/18) e delle

richieste della Commissione Europea (Procedura di Infrazione n. 2018/2273), occorre procedere ad una revisione della normativa (articolo 105), con particolare riferimento alle limitazioni all'utilizzo in fase di gara (commi 4 e 6), di esecuzione (comma 2 e 13) e di qualificazione (comma 22). Particolare rilievo assume la modifica del comma 22, poiché la rimozione delle percentuali di utilizzo rischia di essere completamente svuotata dalla vigente disciplina sulla qualificazione che impedisce all'appaltatore di utilizzare (nemmeno in quota parte) i lavori subappaltati per qualificarsi, nonostante ne risponda esclusivamente nei confronti della stazione appaltante. Si propone pertanto un ritorno alla disciplina ante Codice del 2016 che, senza nulla togliere alla qualificazione del subappaltatore, riconosce, però, all'appaltatore la possibilità di utilizzare, seppur parzialmente, i lavori subappaltati.

**(Servizi sanitari)** Quanto alle imprese operanti nel settore sanitario, le attuali disposizioni del codice dei contratti relative agli appalti di servizi sociali ricomprendono anche i servizi sanitari e sociosanitari (elencati nell'allegato IX), con una sovrapposizione tra attività sanitarie e attività non sanitarie che genera ambiguità e confusione. Ragion per cui si propone di chiarire che i servizi sanitari non rientrano nell'ambito di applicazione del codice essendo disciplinati dal D. L. vo 502/1992.

**(Imprese forestali)** Per quanto riguarda il settore agro-forestale, è indispensabile ribadire il principio di esclusione dall'ambito applicativo del Codice degli Appalti dei contratti disciplinati sulla base della normativa speciale a tutela della multifunzionalità dell'imprenditore agricolo e forestale, nonché ai sensi della speciale disciplina prevista per le zone montane. Il legislatore nazionale ha sempre salvaguardato la specificità del settore forestale con riferimento alla normativa sugli appalti pubblici, promuovendo la legislazione sulla multifunzionalità delle imprese agricolo-forestali, anche dopo l'entrata in vigore del precedente codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 163 del 2006). La necessità di escludere i contratti disciplinati sulla base della normativa speciale dell'imprenditore agricolo e forestale e per le zone montane, è da ultimo ribadita nell'o.d.g n. G/1678-B/8/1, accolto al Senato nella seduta del 10 ottobre 2015.

**(Art. 177: semplificazione per i "piccoli concessionari")** Con specifico riferimento all'art. 177, del codice appalti – dedicato ai concessionari senza gara e che impone l'esternalizzazione dell'80 per cento dei lavori – la necessità che, con riferimento alle imprese concessionarie di piccole dimensioni, tale norma non si applichi ai lavori che i concessionari svolgono con i propri dipendenti. In caso contrario, i piccoli concessionari sarebbero costretti letteralmente ad uno smembramento irrazionale dell'azienda (dunque, al "suicidio" dell'azienda). È pertanto necessario ovviare ai profili di potenziale illegittimità costituzionale dell'art. 177 – segnalati dal Consiglio di Stato nel parere n. 1582/2018 reso sulla bozza di Linee Guida ANAC n. 11 – nella parte in cui è stata interpretata come obbligo per i concessionari di esternalizzare l'80 per cento di tutte le attività oggetto della concessione, comprese quelle svolte autonomamente con propri mezzi e proprio personale.

\*

## **2. Altre semplificazioni**

### **2.1. Semplificazioni in materia di diritto societario: procedure di revoca dell'organo di controllo**

I limiti concernenti il patrimonio, il fatturato e il numero degli addetti, il superamento di uno dei quali determina nelle società a responsabilità limitata e nelle società cooperative, l'obbligo di nomina dell'organo di controllo o del revisore, di cui all'articolo 2477 c.c., sono stati negli ultimi anni

oggetto di numerose variazioni del Legislatore, da ultimo dal Codice della crisi d'impresa (L. 14/2019).

Ora anche il termine entro il quale le imprese interessate avevano l'obbligo di rispettare le relative disposizioni sono stati oggetto di ripetuti rinvii, sino al rinvio disposto dall'art. 51-bis del decreto legge 34/2020 (cd decreto Rilancio), che ha rinviato di ben due anni (nella primavera del 2022) l'obbligo da parte delle SRL e delle società cooperative di nominare l'organo di controllo.

Il tema che si pone riguarda fundamentalmente la disparità di trattamento che il Legislatore ha determinato a danno delle imprese "virtuose" (oltre l'80% delle imprese interessate), vale a dire quelle che hanno rispettato i diversi termini previsti (l'ultimo quello dell'approvazione del bilancio relativo all'esercizio 2019) e che oggi sono costrette a sostenere oneri organizzativi e finanziari che imprese meno virtuose non avranno fino al 2022.

La situazione è ancora più complessa per le società cooperative che, in virtù delle disposizioni contenute negli articoli 2519, 2543 e 2477, c.c., se facenti riferimento alla normativa della SRL, seguono le condizioni previste per tale forma societaria (compresa la possibilità di optare per il sindaco unico, il revisore legale dei conti o il collegio sindacale); se invece fanno riferimento alla disciplina della SPA, devono nominare il collegio sindacale, con i relativi maggiori oneri organizzativi e finanziari.

Si pone quindi la necessità di intervenire sul piano legislativo, per le SRL e per le cooperative che abbiano nominato il sindaco unico o il collegio sindacale, per consentire alle stesse di revocare l'organo di controllo per giusta causa con il venir meno del presupposto normativo.

## 2.2. Semplificazioni materia di liquidità per le imprese

In tema di norme introdotte per favorire la liquidità delle imprese durante l'emergenza, occorre chiarire l'ammissione del beneficio dei finanziamenti previsti dall'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (cd decreto "liquidità") delle imprese che, al momento della richiesta del beneficio stesso si trovino sottoposte alla procedura del concordato con continuità aziendale, accordi di ristrutturazione dei debiti o piani di risanamento, con provvedimenti di omologa già emessi. Si tratta evidentemente di aiutare tali imprese ad uscire dalla loro condizione critica quando i loro sforzi siano stati già riconosciuti dalle Autorità competenti e dai loro creditori.

## 2.3. Semplificazione per il settore edilizio, con particolare riferimento alle cooperative di abitanti

A seguito di una recente modifica (dell'art. 12 della legge delega n.155 del 19/10/2017, ad opera del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui agli articoli 388 e seguenti del d.lgs. n. 14 del 12 gennaio 2019), si è stabilito che i contratti preliminari ed ogni altro contratto comunque diretto al successivo acquisto, in capo ad una persona fisica, della proprietà o di altro diritto reale su un immobile da costruire, devono essere stipulati per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, nonché contenere gli estremi della fideiussione di cui all'art.2 del citato D.Lgs.n.122/2005 e l'attestazione, da parte del notaio, della sua conformità al modello standard approvato con apposito decreto del Ministro della giustizia, peraltro non ancora approvato.

Pertanto, tali contratti preliminari sono assoggettati all'obbligo della trascrizione ai sensi dell'art. 2645-bis del Codice Civile con effetti destinati a cessare se, entro un anno dalla data convenuta tra le parti per la conclusione del contratto definitivo, e in ogni caso entro tre anni dalla data della trascrizione del preliminare, non sia eseguita la trascrizione del contratto definitivo.

L'obbligo della trascrizione ha comportato una serie di criticità di applicazione della normativa, con gravi ripercussioni sull'attività degli operatori dell'edilizia, comprese le Cooperative di abitazione.

Innanzitutto, gli Istituti bancari non concedono il mutuo edilizio, se sono stati trascritti prima i contratti preliminari, tenuto conto che l'iscrizione del promissario acquirente o del socio prenotatario prevale sulla iscrizione ipotecaria a garanzia del mutuo da concedere alla Cooperativa o all'impresa costruttrice. Ciò in quanto, le banche sono disposte a concedere il mutuo edilizio solo a condizione che la trascrizione del contratto preliminare avvenga in data posteriore a quella di iscrizione dell'ipoteca a garanzia del mutuo stesso. In questo modo, diventa molto problematico ottenere il rilascio della garanzia fideiussoria ai sensi degli artt. 2 e 3 del D.Lgs.n.122/2005, e di conseguenza stipulare i contratti preliminari, dato che tale rilascio, in molti casi, risulta subordinato proprio all'avvenuta concessione del mutuo.

Inoltre, si è verificata una maggiore rigidità nella gestione della fase di vendita/assegnazione e prenotazione degli alloggi. Peraltro, in caso di rinuncia o recesso da parte del socio prenotatario o promissario acquirente dopo la trascrizione del contratto preliminare, occorrerà richiedere il suo consenso alla cancellazione dell'iscrizione sui registri immobiliari, che non sarà agevole o a volte possibile. Per di più, la cancellazione della trascrizione, oltre che essere onerosa, potrebbe richiedere un periodo temporale non breve, durante il quale l'immobile non può essere oggetto di un nuovo contratto preliminare, con evidenti ripercussioni negative sull'attività della Cooperativa o del Costruttore.

Infine, le ragguardevoli spese notarili, a carico dei soci e promissari acquirenti, conseguenti alla trascrizione dei contratti preliminari stipulati per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, che si ripercuotono inevitabilmente sul prezzo/costo finale degli alloggi in una fase particolarmente critica del mercato della casa.

Al fine di superare tali criticità, riteniamo che sia indispensabile eliminare l'obbligo di trascrizione, nei pubblici registri immobiliari, degli atti e dei contratti preliminari disciplinati e assistiti dalle garanzie previste dagli artt. 2, 3 e 4, del D.Lgs.n.122/2005, aventi ad oggetto il trasferimento non immediato della proprietà o di altro diritto reale di godimento su un immobile da costruire, e fermo restando, per tali atti e contratti, il mantenimento dell'obbligo di stipula per atto pubblico o scrittura privata autenticata, al fine di salvaguardare il controllo di legalità da parte del notaio sulla consegna della garanzia fideiussoria e il rilascio della polizza postuma decennale.

#### 2.4. Semplificazioni in agricoltura

**(Misure per l'aggregazione in agricoltura)** Al fine di evitare l'abbandono delle attività agricole nelle aree interne e montane, proponiamo l'introduzione di uno strumento diretto anzitutto a contrastare la frammentazione aziendale, rilanciando la cooperazione di conduzione associata dei terreni e, di conseguenza, favorendo l'aggregazione in forma mutualistica delle imprese agricole.

In Italia, ma soprattutto nei territori montani e interni, il settore primario è caratterizzato da una frammentazione aziendale che spesso si traduce in inefficienza e mancanza di competitività. La parcellizzazione fondiaria è una delle grandi emergenze. Il ricambio generazionale in agricoltura è pressoché inesistente nei territori svantaggiati, dove i terreni hanno rese produttive basse. L'abbandono delle terre genera da par suo dissesti idrogeologici. Nondimeno, il costo della terra resta troppo alto e le politiche di aiuti comunitari rivolti ai primi insediamenti hanno ad oggetto aziende agricole già efficienti. Anche le politiche di dismissione dei terreni pubblici non hanno dato i frutti sperati. Peraltro, la disciplina dell'affitto di fondi rustici è rigida e, per certi aspetti, anacronistica.

In questo contesto, il movimento cooperativo ha dato vita a laboratori virtuosi di conduzione associata: si tratta di cooperative i cui soci conferiscono in uso la terra per un periodo minimo predeterminato nello statuto con lo scopo di coltivarlo in maniera associata. Divenire soci di una siffatta cooperativa significa distribuire il proprio rischio di impresa (avversità atmosferiche, diverse

scelte colturali, aumento dei costi di produzione ecc.) fra tutti i componenti, tutelando il reddito fondiario.

Di recente, nei territori montani e interni abbiamo notato l'interesse sempre più crescente verso questa forma di cooperativa in quanto la crisi dei consumi e l'aumento dei costi aziendali ha portato imprese in difficoltà a volgere lo sguardo verso modelli che garantiscono economie di scale e maggiore potere contrattuale. Inoltre, le criticità del mercato del lavoro agricolo, specie in aree montane, e le difficoltà correlate alla ricerca di manodopera qualificata per lo svolgimento delle attività agricole, richiede altresì una semplificazione delle condizioni legittimanti il ricorso agli istituti della codatorialità e del distacco.

Sulla base di tali premesse, nello specifico proponiamo: anzitutto che i benefici della piccola proprietà contadina di cui all' articolo 2, comma 4-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, nonché le altre agevolazioni collegate al possesso e alla conduzione dei terreni non decadano qualora il fondo venga dall'imprenditore agricolo conferito in una cooperativa di cui è socio per la conduzione associata (i); in secondo luogo, l'estensione della portata dell'articolo 30, c. 4-ter, D. l. vo 276/2003, che consente alle imprese agricole di puntualizzare l'interesse al distacco ed essere ammesse alla cd codatorialità mercé la stipulazione di un contratto di rete, al rapporto tra socio e cooperativa (che acquisterebbe la stessa valenza del contratto di rete ai fini dell'operatività degli istituti del distacco e della codatorialità) (ii).

**(Semplificazione in materia di contratti di affitto di fondi rustici)** Attualmente per principio generale non è possibile sottoscrivere contratti agrari che derogano alle normative specifiche vigenti in materia (art. 23 comma 1 e 2 della L. n. 11 del 1971 e art. 58 della L. n. 203 del 1982). È tuttavia ammessa la possibilità per le parti di sottoscrivere accordi, anche di natura transattiva, che derogano ai precetti normativi vigenti in materia di contratti agrari, solo previa assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale (art. 23, comma 3, della L. n. 11 del 1971). La ragione di tale previsione normativa risiede nella volontà di tutelare i contraenti contro eventuali pregiudizi che potrebbero subire nello stipulare contratti contenenti disposizioni che derogano ai precetti normativi.

Nel concreto, tuttavia, la disposizione normativa comporta che, ad esempio, due imprenditori agricoli che abbiano la volontà di sottoscrivere un contratto di affitto avente ad oggetto un fondo rustico di durata inferiore a quella minima stabilita ex lege (15 anni), si vedono costretti a richiedere l'assistenza della propria associazione di categoria e, conseguentemente, a sopportare un costo di circa 100,00 euro per tale servizio.

Orbene, l'assistenza della associazione di categoria dovrebbe consistere in una attività di effettiva consulenza e di indirizzo che chiarisca alle parti il contenuto e lo scopo delle singole clausole contrattuali che si discostano dalle disposizioni di legge.

Nell'esempio di cui sopra ed in altre innumerevoli circostanze l'assistenza si traduce, in realtà, in una semplice presa d'atto della volontà delle parti contraenti che si è formata in maniera libera e consapevole.

Occorre dunque intervenire con una proposta di drastica semplificazione della disciplina di tali contratti.

**(Semplificazione per il settore lattiero-caseario)** In una situazione particolarmente compromessa dalla situazione emergenziale determinata dal coronavirus, al fine di migliorare le condizioni per lo sviluppo delle imprese agricole ed agroalimentari, si vuole dare piena attuazione alla legge n.154/2016, ove si consente alle OP del latte di poter realizzare progetti di sviluppo per tutte le associate in maniera più rapida ed efficiente. È fondamentale in questa fase semplificare in particolare lo svolgimento delle attività demandate alle OP. Per tale ragione, è opportuno che queste ultime siano abilitate a visionare i fascicoli aziendali e la BDN dei propri soci su espresso

mandato degli stessi. La disposizione già contenuta nella cennata legge n. 154 del 2016 è rimasta inattuata, stante la mancata adozione del decreto ministeriale attuativo. A ben guardare l'atto in questione nulla potrebbe aggiungere alla disposizione legislativa. A tale proposito è sufficiente considerare l'esperienza maturata in altri settori, laddove l'accesso ai dati e alle informazioni in questione è avvenuta senza la necessità di un decreto ministeriale.

## 2.5. Semplificazioni in materia ambientale

Tra le semplificazioni in materia ambientale si propone una misura per la salvaguardia della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Proponiamo in particolare di definire con chiarezza la nozione di soggetto responsabile dell'impianto con specifico riferimento alla fattispecie relativa ad impianti realizzati da enti locali o da Regioni in rapporti di partenariato pubblico-privato. Al riguardo, si registra, infatti, un contrasto interpretativo ed una disomogenea applicazione da parte del GSE della nozione di soggetto responsabile, quando l'ente locale o la Regione abbiano provveduto ad esternalizzare alcune attività, talvolta pagandone i corrispettivi mediante cessione del credito.

In tale situazione di incertezza, in alcuni casi, addirittura, nell'ambito delle verifiche effettuate ai sensi dell'art. 42 del d. lgs. n. 28 del 2011 e del d.m. 31 gennaio 2014, anche dopo diversi anni di proficuo funzionamento degli impianti, il GSE ha contestato ad alcuni Comuni che avevano affidato le fasi di progettazione, realizzazione e gestione dell'impianto ad un partner esterno l'insussistenza delle condizioni per l'applicazione delle disposizioni che prevedono il riconoscimento di una tariffa più vantaggiosa per gli impianti fotovoltaici i cui soggetti responsabili siano enti locali. Tale impostazione, se confermata come indirizzo interpretativo, avrebbe il sostanziale effetto di negare agli enti il diritto ad essi formalmente attribuito, in quanto al divieto di esternalizzazione di un'attività consegue la necessità di disporre di capacità tecniche e finanziarie esorbitanti dalle dotazioni degli stessi enti, equivalendo, di fatto, ad una preclusione. L'Amministrazione titolare di un impianto di produzione di energia rinnovabile, infatti, è nelle condizioni di provvedere al suo esercizio soltanto associando a sé un partner portatore di competenze tecniche e risorse finanziarie. Gli enti locali, inoltre, si troverebbero nella difficile (o, in taluni casi, insuperabile) condizione di dover restituire al GSE i maggiori proventi percepiti a partire dalla data di attivazione dell'impianto. Per tali ragioni, si impone una norma interpretativa che definisca definitivamente e con chiarezza la fattispecie.