



CONFINDUSTRIA

DDL di conversione del Decreto-legge

*Interventi urgenti in materia economica e fiscale, a tutela
del lavoro e per esigenze indifferibili*

(DL Fiscale)

Novembre 2021

Premessa

Il decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, che reca interventi urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili, cd. DL Fiscale, interviene sul **capitolo fiscale**, sul **lavoro** e con alcune misure sugli **incentivi agli investimenti privati**.

Sul piano **fiscale e degli incentivi**, si prevedono, tra gli altri, *i*) allungamenti dei termini per la rottamazione, per il pagamento delle cartelle esattoriali notificate e per la decadenza dai piani di dilazione; *ii*) una procedura per il riversamento spontaneo di importi indebitamente compensati in tema di credito d'imposta per gli investimenti in R&S; *iii*) un nuovo regime fiscale opzionale relativo ai costi di ricerca e sviluppo in relazione a una serie di asset, che sostituisce il previgente patent box; *iv*) l'incremento della dotazione del c.d. Fondo Automotive, per il 2021, per l'acquisto di veicoli a basse emissioni.

Nella **materia del lavoro**, si prevedono: *i*) una nuova proroga della cassa integrazione Covid-19 per i datori di lavoro privati che sospendano o riducano l'attività a causa della pandemia, nonché per alcuni settori produttivi particolarmente colpiti (es. tessile e moda); *ii*) il rinnovo dei congedi parentali; *iii*) la proroga fino al 31 dicembre 2021 dell'equiparazione a malattia delle assenze dei lavoratori in quarantena con sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva.

Inoltre, in tema di salute e sicurezza dei lavoratori, si introducono modifiche al D.lgs. n. 81/2008 che, tra le altre cose, *i*) aggravano il regime sanzionatorio a carico delle imprese con particolare riferimento alla sospensione dell'attività produttiva, *ii*) rafforzano il ruolo dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), *iii*) implementano il ruolo degli organismi paritetici, anche ai fini della programmazione delle ispezioni.

Nel complesso, sono condivisibili le misure di proroga e rafforzamento degli strumenti di supporto all'economia, adottati durante la pandemia, così come quelle a sostegno degli investimenti.

Tuttavia, risulta particolarmente critica l'eliminazione dell'attuale disciplina del **patent box**, che viene sostituita con un'agevolazione fiscale diversa, che interviene solo sui costi di R&S.

Problematiche anche le misure che inaspriscono l'apparato sanzionatorio in materia di **salute e sicurezza sul lavoro**, su cui si rende necessario un supplemento di riflessione.

Su entrambi i profili occorre intervenire con misure correttive in sede di conversione del DL, come evidenziato di seguito con maggiore dettaglio.

Inoltre, occorre intervenire per superare alcune criticità applicative riscontrate dagli operatori sul tema del **canone unico patrimoniale per le occupazioni permanenti con cavi e condutture** per la fornitura di servizi di pubblica utilità, introdotto nella legge di bilancio 2020 e modificato nella Manovra dello scorso anno.

Di seguito, con l'auspicio di offrire utili elementi al dibattito parlamentare, l'approfondimento delle principali criticità del DL, con alcune proposte di correttivo.

MISURE FISCALI

Abrogazione del Patent box

L'articolo 6 del DL introduce un **regime fiscale opzionale relativo ai costi di ricerca e sviluppo** in relazione a software protetto da copyright, brevetti industriali, marchi d'impresa, disegni e modelli, nonché processi, formule e informazioni relativi a esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico giuridicamente tutelabili, utilizzati direttamente o indirettamente nello svolgimento dell'attività d'impresa: tale regime consiste in una **maggiorazione figurativa dei costi** ai fini della deducibilità.

Nonostante la rubrica, la norma non appare volta alla semplificazione della disciplina del patent box ma alla sua completa abrogazione.

In particolare, il DL prevede, già a decorrere dallo scorso 22 ottobre (data di entrata in vigore del provvedimento), la sostituzione della precedente disciplina agevolativa con un regime di deduzione maggiorata (del 90%), ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, dei costi di ricerca e sviluppo relativi ai citati beni intangibili.

Inoltre, si prevede che i soggetti che esercitano l'opzione per questo regime non possono fruire, per tutta la durata dell'opzione e in relazione ai medesimi costi, del credito di imposta per le attività di ricerca, sviluppo, innovazione e design previsto dalla legge di bilancio 2020 (oggi in vigore fino al 2022 ma che verrà più ampiamente prorogato, secondo quanto emerge dal testo del DDL Bilancio).

Al riguardo, dunque, la sostanza della norma evidenzia la decisione del Governo di superare in via definitiva l'attuale impostazione dell'incentivo, che mira a una valorizzazione dei redditi ritraibili dall'utilizzo di beni intangibili, lasciando il posto a un'agevolazione fiscale diversa, che interviene solo sui costi di R&S e che si configura, quindi, per i medesimi beni immateriali, come un'alternativa al credito d'imposta R&S&I attualmente in vigore.

Si tratta di una **vera - ed inaspettata - rivoluzione sul piano degli incentivi** alla ricerca e all'innovazione.

Confindustria è **contraria alla decisione di eliminare il patent box**, che rappresenta un'importante misura di politica economica, adottata dalla maggior parte dei Paesi più avanzati e con obiettivi diversi dalle misure fiscali agevolative degli investimenti in R&S, con le quali, infatti, viene utilizzata in modalità sinergiche e non alternative.

Infatti, il patent box intende premiare fiscalmente la capacità di tradurre i risultati della ricerca e sviluppo in prodotti, processi e servizi innovativi in grado di creare valore aggiunto non solo per le imprese ma per il Paese nel suo complesso. L'obiettivo è premiare non tanto e non solo le attività di R&S ma soprattutto la capacità di essere competitivi e il risultato economico che ne deriva dall'utilizzo degli asset immateriali e che ritorna al Paese in termini di crescita complessiva e aumento delle entrate (attraverso le imposte sulla rafforzata capacità delle imprese di produrre reddito).

In una fase storica in cui, con il supporto del PNRR, il nostro Paese è impegnato strategicamente nel colmare i gap di competitività, attraverso investimenti ingenti che garantiscano la transizione green, energetica e sociale, appare fondamentale sostenere la capacità del Paese di essere protagonista delle nuove tecnologie e non solo utilizzatore e compratore netto.

Il nostro Paese deve partecipare allo sviluppo di nuove tecnologie, prodotti, processi aumentando la propria competitività di mercato.

In questo scenario, misure fiscali per R&S&I e interventi di politica economica come il patent box sono complementari e non solo devono essere mantenuti ma potenziati, in quanto premiano la redditività e la competitività di sistema Paese.

Come emerge chiaramente dalla relazione illustrativa alla legge di Stabilità 2015, che ha introdotto in Italia la disciplina del patent box, la misura si rendeva opportuna proprio nella consapevolezza di una crescente globalizzazione dell'economia mondiale, che ha reso evidente il ruolo fondamentale dei beni immateriali nella creazione di valore aggiunto.

Nell'assetto precedente il DL in esame, il patent box poteva essere utilizzato in modo complementare al credito di imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo. Si tratta, infatti, di misure che mostrano profonde differenze in termini di *timing* ma anche di finalità generali.

Nel dettaglio:

- gli incentivi per gli investimenti in R&S intervengono sui costi sostenuti dalle imprese e dunque in un momento precedente la produzione; il patent box agevola i redditi derivanti dallo sfruttamento economico di taluni beni immateriali e interviene, quindi, *back-end* sui ricavi ritratti dall'uso economico della proprietà intellettuale;
- le differenze si rintracciano anche nella *ratio* degli incentivi poiché se, da un lato, con le misure a sostegno di ricerca e sviluppo si intende sostenere l'aumento e la qualificazione degli investimenti in ricerca, compresa quella di non successo, con strumenti come il patent box si interviene per spingere all'applicazione concreta dei risultati della ricerca in processi, prodotti e servizi innovativi, attraverso la registrazione e tutela dei titoli di proprietà intellettuale.

In questo modo si fa emergere il valore aggiunto prodotto complessivo e, quindi, i ritorni positivi non solo per l'impresa ma per il Paese nel suo complesso. Si consideri, al riguardo, che in Italia, in linea con gli altri Paesi europei, le imprese ad alta densità di diritti di proprietà intellettuale contribuiscono per il 44,1% alla formazione del PIL e per il 30,1% all'occupazione; a livello UE queste imprese contribuiscono per il 42% del PIL della UE e per il 28% dell'occupazione.¹

Appare, dunque, evidente come misure di questa natura debbano necessariamente coesistere per valorizzare le attività di ricerca e sviluppo in tutte le loro sfaccettature, dimostrazioni e applicazioni.

La conferma dell'importanza di tali misure per sostenere il rafforzamento del sistema può ritrovarsi ad esempio nei dati sulle domande di brevetto che, tra il 2018 e il 2020, hanno registrato un sensibile incremento nella misura dell'11,5% (11,3% solo nell'ultimo anno). Ancora più significativo il dato relativo ai brevetti concessi dall'UIBM nel 2020 rispetto al 2019: per le invenzioni è cresciuto del 6,4% e per i modelli di utilità addirittura del 31,3%. Al

¹ Fonte: EUIPO, EPO, ottobre 2016 (https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/IPContributionStudy/performance_in_the_European_Union/performance_in_the_European_Union_full.pdf)

pari, la richiesta di registrazione di marchi in Italia ha visto negli anni una costante crescita del trend, confermata anche nel 2020, nonostante la pandemia, con un incremento superiore al 3% rispetto al 2018.

Tale andamento testimonia come, negli ultimi anni, le imprese italiane, soprattutto PMI, abbiano rafforzato la cultura della proprietà intellettuale e anche grazie anche al patent box, abbiano assunto consapevolezza del reale valore dei propri asset immateriali, rafforzando le strategie di investimento in R&S e nella tutela dei risultati di tali investimenti.

Tutto ciò trova evidenza anche nei dati sull'utilizzo della misura diffusi dal MEF: nel 2017 oltre 1.200 società avevano utilizzato il patent box, per un ammontare di reddito detassato e plusvalenze esenti pari a 2,9 miliardi di euro (2,1 volte il valore del 2016); nel 2018 sono state oltre 1.764 le società che si sono avvalse dell'agevolazione per un ammontare di reddito detassato e plusvalenze esenti pari a 4,7 miliardi di euro (1,7 volte il valore del 2017). In entrambi gli anni l'incremento maggiore si riscontra nel settore manifatturiero (MEF, Comunicato, gennaio 2020 e marzo 2021).

Pertanto, alla luce dello scenario descritto, appare prioritario e urgente per Confindustria che, in sede di conversione del DL Fiscale, si abroghi l'articolo 6 del DL.

Infatti, da quanto finora descritto, emerge come l'abrogazione del patent box possa indebolire la capacità del Paese di promuovere ed attrarre investimenti ad alto valore aggiunto in R&S capaci, a loro volta, di generare alto valore aggiunto e reddito diffuso.

La scelta del legislatore - orientata, di fatto, ad elidere un'importante misura di valorizzazione degli asset immateriali e a depotenziare il concorso simultaneo di misure diverse al sostegno degli investimenti in ricerca - appare, infatti, contraddittoria rispetto alla necessità di proseguire e rafforzare l'azione diretta a sostenere la competitività Paese attraverso R&S&I, riducendo i gap rispetto agli altri Paesi.

Senza entrare in ulteriori tecnicismi va, peraltro, evidenziato che la norma, nell'attuale formulazione, pone una serie di dubbi sui profili di applicazione intertemporale e sembrerebbe avere una efficacia retroattiva, in totale spregio del principio di affidamento del contribuente.

Sempre sul fronte delle misure fiscali a sostegno degli investimenti in ricerca, il DL reca una misura di sanatoria relativa al **credito di imposta ricerca e sviluppo**, nella sua formulazione vigente fino al periodo di imposta 2020.

Si ritiene che tale intervento, seppur forse necessario alla luce delle note criticità interpretative sulla misura, andrebbe necessariamente completato con una misura organica che intervenga sulla disciplina delle compensazioni dei crediti di imposta.

In particolare, anche per salvaguardare l'applicazione di tante misure agevolative strutturate come crediti di imposta e alla luce di quanto statuito dall'Agenzia delle Entrate nella circolare n. 31/E/2020, occorre prevedere un intervento sull'art. 13 del D.lgs n. 471/1997. Infatti, tale norma non si adatta ai crediti di imposta aventi natura agevolativa e da tempo Confindustria propone una migliore declinazione normativa del concetto di "inesistenza" del credito che andrebbe ricondotto, con chiarezza, nell'alveo delle costruzioni artificiose e fraudolente, salvaguardando sempre le ipotesi di errori valutativi, soprattutto in presenza di complessi tecnicismi delle norme o di interpretazioni non univoche e omogenee nel tempo.

Canone patrimoniale unico locale

Come anticipato, Confindustria ritiene necessario che, in sede di conversione del DL in esame, venga introdotta una norma di interpretazione autentica in tema di **canone unico patrimoniale** per le occupazioni permanenti con cavi e condutture per la fornitura di servizi di pubblica utilità (es. gas, energia elettrica), per scongiurare il rischio di un rilevante incremento delle bollette energetiche per gli utenti finali.

Al riguardo, come noto, con la legge di bilancio 2020 (art.1, commi da 816 a 847, legge n. 160/2019) è stato introdotto “il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione di spazi pubblici o esposizione pubblicitaria”, destinato a sostituire - dal 1° gennaio 2021 - i seguenti prelievi locali: la tassa per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), il canone per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), l’imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, il canone per l’installazione dei mezzi pubblicitari e il canone per l’occupazione del suolo stradale.

Con specifico riferimento alle **occupazioni “permanenti”** nel territorio comunale, realizzate con cavi e condutture da imprese fornitrici di servizi pubblici essenziali (servizi di telecomunicazione e radiotelevisivi, energia elettrica, acqua, calore e altri servizi di rete), l’applicazione della disciplina del nuovo prelievo locale ha determinato forti criticità applicative.

Tali difficoltà, in realtà, sussistevano anche nel periodo di vigenza dei precedenti prelievi locali TOSAP/COSAP, ma alle stesse problematiche era stata data una soluzione interpretativa dal Dipartimento delle Finanze - Direzione Federalismo fiscale (circolare n. 1/DF del 20 gennaio 2009).

Successivamente, con la legge di bilancio per il 2021 (art.1, comma 848, legge n. 178/2020), in linea con le richieste di Confindustria, tale disciplina del canone unico è stata modificata per semplificare le regole di calcolo del canone e tenere conto delle peculiarità specifiche nella rete di distribuzione dei diversi beni pubblici essenziali (gas/energia elettrica rispetto al settore TLC).

In particolare, si è previsto che:

- a) nel caso di utilizzo congiunto delle infrastrutture da parte di società di erogazione di pubblici servizi, che non risultano titolari delle suddette concessioni per l’occupazione, ciascuna impresa è tenuta a corrispondere il canone in ragione delle rispettive utenze. Infatti, le società concessionarie non hanno possibilità di controllare i dati sulle utenze relative ai soggetti che utilizzano materialmente la propria infrastruttura di rete. La ripartizione del versamento tra i due soggetti consente di tutelare anche le esigenze di tesoreria dei comuni;
- b) nelle ipotesi in cui sussiste, invece, una regolamentazione specifica che dispone una netta separazione tra soggetti titolari delle infrastrutture e soggetti titolari del contratto di vendita all’utente finale del servizio distribuito per il tramite delle infrastrutture stesse (come nel caso dei servizi di fornitura di energia elettrica o gas), il pagamento del canone sarà effettuato, come avveniva in base alla precedente disciplina COSAP, esclusivamente da parte del soggetto titolare della rete di distribuzione, tenendo conto del numero delle utenze attivate dagli operatori che svolgono solo l’attività di vendita.

La legge di bilancio per il 2021 non è invece intervenuta sul presupposto giuridico del canone unico patrimoniale che resta l'occupazione del suolo comunale, *da chiunque effettuata*, per la fornitura di servizi di pubblica utilità, quali la distribuzione ed erogazione di energia elettrica, gas, acqua, calore, di servizi di telecomunicazione e radiotelevisivi e di altri servizi a rete.

Tuttavia, nonostante il chiaro quadro normativo descritto, alcuni comuni, sulla base di quanto indicato loro dall'Istituto per la Fiscalità locale (IFEL) dell'ANCI, hanno previsto, nei loro regolamenti sul canone unico patrimoniale, per i settori del gas e dell'energia elettrica, l'obbligo di pagamento del canone sia in capo al soggetto titolare della concessione per l'occupazione del suolo pubblico, sia in capo alle imprese di somministrazione.

È di tutta evidenza che tale interpretazione si traduce in un duplice prelievo ingiustificato, posto che il soggetto concessionario assolve già al pagamento dello stesso canone sulla base del numero di utenti finali comunicato dalle medesime imprese di somministrazione.

Peraltro, merita sottolineare come il pagamento del canone unico da parte del soggetto titolare della rete sia già ricompreso nelle condizioni commerciali applicate dalle società titolari delle reti di distribuzione alle imprese di vendita. Nell'ipotesi in cui anche le imprese di somministrazione fossero tenute al pagamento del canone, si determinerebbe un duplice prelievo che probabilmente verrebbe a gravare sugli utenti finali.

Inoltre, la disciplina del canone unico presenta ulteriori margini di incertezza, non menzionando espressamente (come, invece, le previgenti disposizioni in materia di TOSAP e di COSAP) le occupazioni realizzate dalle **aziende esercenti attività strumentali all'erogazione di servizi pubblici**.

Si tratta, in particolare, delle aziende che, pur realizzando occupazioni del suolo e sottosuolo comunale con proprie infrastrutture, non hanno alcun rapporto diretto con l'utente, ma permettono alle imprese erogatrici di fornire il servizio pubblico.

Tali soggetti, in assenza di utenze, fino al 31 dicembre 2020, erano tenuti a corrispondere l'importo minimo forfettario previsto dalle rispettive norme di riferimento (€ 516,46 per ogni Comune interessato dalle relative occupazioni), in linea con i chiarimenti contenuti nella circolare del Dipartimento delle Finanze n. 1/DF del 20.1.2009².

La struttura dei previgenti prelievi TOSAP/COSAP, quindi, teneva conto della sostanziale **"unitarietà"** della filiera tra soggetti titolari dell'attività di trasporto di energia elettrica e gas

² Nella circolare del Dipartimento delle Finanze n. 1/DF del 20.1.2009 si includevano tra le società esercenti attività strumentali all'erogazione di servizi pubblici "anche le aziende che, pur ponendo in essere occupazioni con cavi e condutture, tuttavia non raggiungono con tali strutture i singoli utenti, in quanto trasportano i beni ed i servizi da erogare solo per un tratto limitato, al termine del quale subentra un altro vettore di diversa natura (come, ad esempio, l'etere). Tali aziende devono perciò corrispondere l'importo minimo di € 516,46 (oggi elevato a 800 euro), come dispone espressamente la norma di cui al numero 3) della lettera f) del comma 2 dell'art. 63 del Dlgs. n. 446 del 1997. Il canone è comprensivo degli allacciamenti alle reti effettuati dagli utenti e di tutte le occupazioni di suolo pubblico con impianti direttamente funzionali all'erogazione del servizio a rete".

e soggetti titolari dei punti di consegna ubicati presso i clienti finali (“utenze”), facendo gravare sull’utente finale l’imposizione relativa a (tutti) i cavi e le condutture posti a monte del punto di utenza.

Al riguardo, secondo i comuni la nuova disciplina del comma 831 della legge di bilancio per il 2021, ai sensi della quale “in ogni caso” l’ammontare del canone unico dovuto a ciascun ente locale non può essere inferiore all’importo forfettario di 800 euro (incrementato rispetto al precedente importo di 516,46 euro), non è applicabile alle società esercenti attività strumentali all’erogazione di servizi pubblici perché non espressamente richiamate.

Tale interpretazione appare discutibile, perché la citata disposizione si riferisce alle “occupazioni permanenti del territorio comunale, con cavi e condutture, da chiunque effettuata, per la fornitura di servizi di pubblica utilità, quali la distribuzione ed erogazione di energia elettrica, gas, acqua, calore, di servizi di telecomunicazione e radiotelevisivi e di altri servizi a rete”. Inoltre, la norma precisa che “*il canone è comprensivo di tutte le occupazioni di suolo pubblico con impianti direttamente funzionali all’erogazione del servizio a rete*”.

Pertanto, appare ragionevole ritenere che la norma relativa all’importo minimo del canone patrimoniale risulti applicabile non solo nell’ipotesi di un numero di utenze inferiore alla soglia minima, ma anche qualora il soggetto occupante non disponga, nel territorio dell’ente, di alcuna utenza, pur realizzando occupazioni con impianti “*direttamente funzionali al servizio di rete*”.

In tal modo, la disposizione in commento, in conformità con i precedenti prelievi, riconoscerebbe la **sostanziale unitarietà della filiera elettrica/del gas** e l’assolvimento del canone unico commisurato alle singole “utenze” da parte degli altri operatori del settore incorporerebbe anche quanto dovuto per le occupazioni attuate da coloro che si interpongono, con i propri impianti, nella fornitura dei servizi di pubblica utilità.

Da ultimo, si evidenzia che l’eventuale venir meno dell’applicazione del predetto criterio forfettario da parte dei soggetti che forniscono servizi strumentali alla distribuzione e alla erogazione dei servizi pubblici, determinerebbe un effetto moltiplicativo del canone unico, destinato peraltro a gravare sui distributori locali di energia elettrica/gas e, per loro tramite, sui clienti finali con conseguente impatto per la bolletta elettrica/gas.

Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, si ritiene quindi necessaria una norma di interpretazione autentica che risolva le descritte criticità sull’applicazione della disciplina del canone patrimoniale unico.

MISURE IN MATERIA DI LAVORO

Salute e sicurezza

L’articolo 13 del DL introduce disposizioni per il rafforzamento della disciplina della vigilanza e sanzionatoria in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, modificando alcuni articoli del D.lgs. n. 81/2008.

L’intervento tende a rafforzare il **ruolo dell’Ispettorato del lavoro** (INL) e ad appesantire l’**apparato sanzionatorio** a carico delle imprese: si privilegiano l’aspetto del controllo e della sanzione (pur necessari) senza però introdurre elementi di natura prevenzionale.

Nel dettaglio, con le modifiche agli articoli 7 ed 8 del Dlgs n. 81/2008, oltre a valorizzare il ruolo di iniziativa e sollecitazione dell'INL nell'ambito dei Comitati regionali di coordinamento, viene aggiornata ed integrata la disciplina del Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), anche mediante l'inserimento dell'INL tra i soggetti che partecipano a tale istituto e l'ampliamento delle informazioni contenute nel SINP accessibili alle parti sociali (quadro produttivo ed occupazionale; quadro dei rischi anche in un'ottica di genere; quadro di salute e sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici; quadro degli interventi di prevenzione delle istituzioni preposte; quadro degli interventi di vigilanza delle istituzioni preposte, i dati degli infortuni sotto la soglia indennizzabile dall'INAIL).

Per questi aspetti, si tratta di interventi non particolarmente rilevanti.

Con le modifiche all'art. 13 del Dlgs n. 81/2008 viene ridisegnato il **sistema della vigilanza**, sia attraverso l'equiparazione della competenza dell'INL a quella delle ASL (mentre in precedenza questa era limitata ad alcuni aspetti particolari, come cantieri, cassoni in aria compressa, lavori subacquei, attività particolarmente rischiose), sia attribuendo all'INL e alle ASL (quindi su un piano paritetico) la promozione e il coordinamento dell'attività di vigilanza dei vari organismi al livello provinciale. Si tratta di una modifica di notevole impatto (più politico che organizzativo), in quanto modifica la tradizionale impostazione che, dalla riforma sanitaria del 1978, assegnava il compito predominante alle ASL. Viene così ampliato il numero di ispettori che possono intervenire in materia di salute e sicurezza.

La disposizione non appare particolarmente critica, pur dovendosi sottolineare le perplessità sia in ordine alla formazione del personale ispettivo dell'INL su temi delicati e peculiari come quelli afferenti agli aspetti tecnico-scientifici della materia della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, che andrà sicuramente profondamente integrata, sia in ordine alla efficacia della previsione in tema di coordinamento, che (ad esempio, rispetto ai corpi ispettivi di Inps e Inail) non ha finora mai trovato adeguata ed efficace attuazione. Non viene affrontato il tema del coordinamento sul piano interpretativo ed applicativo della normativa, che – se introducesse uniformità sul territorio – sarebbe notevolmente utile per i destinatari della normativa stessa.

Con le modifiche all'art. 14 del Dlgs n. 81/2008 si aggrava notevolmente il regime sanzionatorio intervenendo sulla misura della **sospensione dell'attività dell'impresa** e sugli **strumenti interdittivi** - rispetto ai quali vengono ampliate le ipotesi in cui possono essere adottati e senza coordinamento con gli strumenti deflattivi oggi in vigore.

In primo luogo, viene fatto espressamente salvo il **procedimento della prescrizione** previsto dal Dlgs 758/1994: una previsione opportuna, che, tuttavia, non viene adeguatamente declinata, nel senso che questa procedura e quella della diffida per il lavoro nero (non richiamata nella norma, ma prevista dall'art. 22 del D.lgs. n. 151/2015) devono costituire il presupposto logico-giuridico per la successiva, eventuale, adozione del provvedimento di sospensione. Quest'ultimo, quindi, dovrebbe essere adottato solamente nel momento in cui l'ispettore comunica al pubblico ministero l'inadempimento della prescrizione, mentre, al contrario, la nuova norma prevede che il provvedimento di sospensione decada in caso di ottemperanza alla prescrizione.

Irrogare contemporaneamente la sanzione della sospensione dell'attività e la prescrizione, entrambe obbligatorie, apre un **evidente conflitto**: un'impresa che non abbia redatto il documento di valutazione dei rischi sicuramente non potrà farlo entro il giorno successivo

(termine massimo per l'applicazione della sospensione), mentre potrà essere chiamata a farlo nel periodo di tempo tecnicamente necessario per effetto della prescrizione. Ma, rispettando il termine assegnato in quest'ultimo provvedimento, automaticamente non è in condizione di rispettare il termine della sospensione, così andando incontro alla ulteriore sanzione della sospensione.

Quanto all'ipotesi di **lavoro nero**, viene modificata la nozione, non più riferita al lavoratore completamente sconosciuto alla pubblica amministrazione ma a chi sia impiegato senza la preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro (quindi una condizione che può concorrere, ad esempio, con la presenza di comunicazioni all'Inps o all'Inail, che prima escludevano l'ipotesi del lavoro nero). Questo nonostante ancor oggi la giurisprudenza (da ultimo, Cons. Stato, 546 del 24 marzo 2021) evidenzia che per lavoratore in nero deve intendersi il *"lavoratore "sconosciuto alla P.A.". In tal senso, il lavoratore "in nero" è dunque quel lavoratore impiegato senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro al Centro per l'impiego ovvero previa comunicazione ad altri Enti come richiesto dalla specifica tipologia contrattuale"*.

Inoltre, a fronte di una ipotesi di lavoro nero, il medesimo ispettore dovrà adottare tre provvedimenti: la diffida (art. 22 del D.lgs. n. 151/2015), la sospensione (art. 14 del D.lgs. n. 81/2008) e la prescrizione (art. 22 del D.lgs. n. 758/1994, ad es. per le eventuali violazioni in materia di formazione e sorveglianza sanitaria).

Tre misure contemporanee che si distinguono per qualifica dell'autorità procedente (polizia giudiziaria o amministrativa), per le tutele (giudiziaria o meno), per i termini (differenti tra prescrizione, diffida e sospensione) e per la ricorribilità (all'autorità giudiziaria nel caso della prescrizione, all'INL in caso di sospensione solo nel caso di lavoro nero).

In particolare, non si coordina la sospensione con la diffida obbligatoria, prevedendo che il provvedimento di sospensione possa essere adottato solamente a valle della verifica dell'omesso adempimento della diffida.

Quanto alla **natura obbligatoria e non più facoltativa della sospensione**, si evidenzia la notevole criticità derivante dal fatto che non potranno più essere prese in considerazione le valutazioni di opportunità che depongono per la non adozione del provvedimento, ben evidenziate nella circolare n. 33 del 10 novembre 2009 del Ministero del lavoro e nella giurisprudenza (Cons. Stato, 24 marzo 2021, n. 546).

Al riguardo, in precedenza era ritenuto opportuno non adottare la sospensione nelle ipotesi in cui la sospensione potesse determinare a sua volta una situazione di maggior pericolo per l'incolumità dei lavoratori o di terzi o della collettività, ovvero potesse compromettere un servizio pubblico, ovvero rendesse ingestibile un'attività a ciclo continuo (provocando danni ad impianti o ad attrezzature) o provocare danni ai beni (es. nel caso di un allevamento). Per effetto delle novità del DL fiscale, oggi questa valutazione resta preclusa, con evidente incoerenza del carattere obbligatorio della sospensione.

Inoltre, è di particolare rilievo l'**eliminazione del presupposto della reiterazione delle violazioni**, previsto dalla disciplina vigente ai fini della sospensione: per effetto del provvedimento, anche al primo accesso ispettivo e senza che ricorra la reiterazione (sintomo di recidiva nella commissione di illeciti e parametro di valutazione della gravità del comportamento) si può adottare il grave provvedimento della sospensione. Mentre l'intervento può ritenersi adeguato alle ipotesi più gravi (mancata elaborazione dei

documenti), perde di senso logico se applicato a situazioni (mancanza di formazione o mancata consegna dei dispositivi di protezione individuale) che non si palesano di analoga gravità. Ma il provvedimento impone sempre e comunque la sospensione e il pagamento delle sanzioni aggiuntive, denotando così il suo carattere meramente afflittivo e non prevenzionale.

Tra le **gravi violazioni** rilevanti ai fini della sospensione dell'attività individuate nell'Allegato I al provvedimento, accanto alla descrizione generica delle violazioni, non vengono puntualmente indicate le norme violate, così ledendo il diritto di difesa; vengono, poi, indicate alcune ipotesi che appaiono incoerenti con la gravità della sanzione (ad esempio, la mancata formazione e addestramento), oggetto di potenziale interpretazione difforme per la genericità della normativa (mancanza di "idonee misure", con incertezza sul giudizio della idoneità o meno) ovvero, ancora, non riferite ad aspetti oggettivi (rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo) ma interpretativi (omessa vigilanza su queste violazioni), che devono più propriamente essere oggetto di accertamento e confronto in sede giudiziale. Non si vede, poi, come possa essere accertata la regolarizzazione di un comportamento omissivo quale la "omessa vigilanza".

Si prevede, poi, la possibilità che l'INL e la ASL adottino **misure specifiche (ma indeterminate) per far cessare il pericolo per la sicurezza**, una misura di natura amministrativa che duplica l'analoga previsione, già collocata all'interno del procedimento della prescrizione obbligatoria: in questo secondo caso, essa si colloca in un percorso che avviene sotto il controllo dell'autorità giudiziaria (se emesso insieme alla prescrizione) mentre, se adottata unitamente alla sospensione, non è garantita da alcuna tutela. Evidenti le incoerenze e la impropria difformità di tutela tra le due ipotesi.

La **revoca del provvedimento di sospensione** viene collegata, oltre che alla rimozione delle violazioni contestate, anche al pagamento di somme aggiuntive rispetto alle sanzioni (raddoppiate in caso di recidiva) che alimentano i fondi di ASL e INL per l'attività di prevenzione. Da un lato, si evidenzia che il pagamento delle somme aggiuntive (relative ad un procedimento amministrativo) si inserisce, condizionandone l'esito, all'interno di un procedimento di natura giurisdizionale (perché il mancato pagamento impedisce di dichiarare adempiuto il contenuto della prescrizione). Dall'altra parte, il collegamento tra l'esercizio del potere sanzionatorio e la destinazione delle risorse al medesimo personale ispettivo non appare opportuno, essendo più coerente che le somme siano destinate pur sempre a progetti per la prevenzione ma secondo differenti modalità (ad es., secondo criteri e modalità indicati dalla Commissione consultiva permanente).

Quanto al **ricorso avverso il provvedimento di sospensione**, l'intervento legislativo ne riduce la portata, prevedendo che esso sia limitato al solo aspetto delle violazioni in materia di lavoro e non anche a quelle sulla salute e sicurezza.

Secondo la giurisprudenza (Cass., 21 giugno 2019, n. 27534) "*l'art. 41 Cost., pur affermando la libertà dell'iniziativa economica privata (1° comma), sancisce che essa «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana» (2° comma). La disciplina contenuta nell'art. 14 d.lgs. 81 del 2008 realizza un equilibrato contemperamento tra gli opposti beni costituzionalmente protetti, poiché - pur prevedendo l'immediata efficacia del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale adottato dagli organi di vigilanza laddove siano accertate le violazioni alla normativa sul lavoro prese in considerazione - consente il ricorso*

amministrativo e prevede che se la decisione non interviene entro 15 giorni il provvedimento di sospensione perda efficacia (art. 14, comma 9, d.lgs. 81 del 2008)”.

L'eliminazione della possibilità di ricorrere in via amministrativa lede questo equilibrio, rivelando il profilo di incostituzionale compressione sia della libertà dell'iniziativa economica privata, sia del diritto di difesa: mentre sia la prescrizione che il sequestro preventivo (art. 321 cpp) avvengono sotto il controllo dell'autorità giudiziaria e sono a questa ricorribili, la sospensione per questioni legate alla sicurezza non è ricorribile in via amministrativa.

In conclusione, l'art. 13 del DL è complessivamente critico, presenta rilevanti elementi di incongruenza, sia sul piano sostanziale che procedurale e non introduce alcun elemento di prevenzione:

1. non interviene sul piano prevenzionale (per la eliminazione della violazione non viene assegnato un termine adeguato, né una riduzione della misura della sanzione, come invece accade nel caso della prescrizione);
2. duplica identiche misure che gli stessi ispettori possono già oggi adottare (specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro) introducendo una disciplina in via amministrativa sostanzialmente analoga a quella già presente, con conseguente esclusione delle tutele del giudizio penale;
3. introduce il carattere di obbligatorietà della sospensione che appare incoerente con le valutazioni di opportunità che, fino ad oggi, facevano motivatamente escludere l'adozione della sospensione stessa;
4. introduce elementi di incertezza nella individuazione dei presupposti per l'applicazione della sospensione (alcuni di esse, come l'omessa vigilanza, presuppongono il confronto su elementi valutativi che formano più propriamente oggetto del contenzioso giudiziale);
5. non coordina il provvedimento della sospensione con gli strumenti prevenzionali esistenti (prescrizione e diffida);
6. riscrive, ampliandola, la nozione di lavoro nero, superando il più ampio principio dell'essere il lavoratore non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria e quindi completamente sconosciuto alla pubblica amministrazione;
7. non risolve le questioni essenziali (già oggi critiche) del coordinamento della vigilanza tra ASL e INL, né sul piano operativo né su quello interpretativo della normativa;
8. sul versante sanzionatorio, gli oneri a carico delle imprese sono incrementati (per effetto della obbligatorietà e della esclusione del requisito della recidiva) e i proventi delle sanzioni vengono destinati impropriamente allo stesso corpo ispettivo;
9. sotto il profilo della tutela, si esclude la ricorribilità in via amministrativa della sospensione adottata per motivi di salute e sicurezza, comprimendo il principio di difesa (a differenza della prescrizione e della sospensione conseguente al lavoro irregolare) e alterando l'equilibrio tra tutela della sicurezza e della libertà d'impresa;
10. manca di qualsiasi profilo di ordine cautelare (che resta solamente eventuale).

Sul piano delle proposte, si ritiene che la normativa introdotta possa essere migliorata:

- a) prevedendo un intervento sostanziale e non meramente formale in tema di coordinamento e indirizzo, anche interpretativo e organizzativo, tra le varie autorità di vigilanza;
- b) riguardo al provvedimento della sospensione, quale grave misura incidente sulla libertà d'impresa, ripristinandone la ricorribilità e prevedendo che essa possa essere adottata non contemporaneamente alla prescrizione o alla diffida ma nel momento in cui il personale ispettivo comunica al pubblico ministero, nell'ambito del procedimento di cui al D.lgs. n. 758/1994, l'inadempimento della prescrizione ovvero rileva l'inottemperanza alla diffida;
- c) nell'Allegato I, indicando puntualmente la norma violata e sostituendo la fattispecie della *"omessa vigilanza in ordine alla rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo"* con la previsione dell'ipotesi oggetto dell'art. 437 del Codice penale (*"Rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro"*).