



CONFINDUSTRIA

DDL
Delegazione
europea 2019

(AS 1721)

Giugno 2020

Premessa

Il disegno di legge, che delega il Governo al recepimento delle direttive europee e all'attuazione di altri atti dell'Unione Europea ("Legge di delegazione europea 2019"), contiene norme di delega per il recepimento di 44 direttive europee, nonché l'adeguamento della normativa nazionale a 12 regolamenti europei.

Quanto alle direttive, per 11 di esse vengono declinati specifici criteri e principi direttivi per il legislatore delegato e per le altre 33, individuate nell'allegato A del DDL, valgono invece i principi e i criteri generali dettati dagli articoli 31 e 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

Di seguito alcune valutazioni sulle misure di maggiore interesse, riferite sia a direttive inserite nell'Allegato A, sia ad alcune di quelle per le quali sono stati declinati principi e criteri direttivi specifici.

Valutazioni di dettaglio

Direttiva (UE) 2018/2001 relativa alla promozione dell'energia da fonti rinnovabili (art. 5)

Il DDL, all'articolo 5, detta i principi e criteri di delega per l'attuazione della direttiva europea 2018/2001 relativa alla promozione dell'uso dell'energia da **fonti rinnovabili**.

In particolare, il provvedimento delega il Governo a prevedere, previa intesa con la Conferenza unificata Stato Regioni città e autonomie locali, su proposta del Ministero dello sviluppo economico, nell'ambito degli obiettivi indicati nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), una disciplina per la definizione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili.

Al riguardo, non si ritiene opportuna una classificazione di **aree idonee e non idonee**, non essendo oltretutto individuati gli specifici criteri di selezione. Pertanto, al fine di evitare interpretazioni non corrette, sarebbe opportuno definire aree particolarmente vocate, tra cui quelle in cui sono già presenti installazioni FER, in cui l'autorizzazione di progetti di impianti a fonti rinnovabili dovrebbe essere sottoposta ad iter semplificati.

La norma, inoltre, delega il Governo a individuare **procedure abilitative semplificate**, proporzionate alla tipologia e localizzazione degli interventi per installazioni di impianti. Sul punto, si segnala che le procedure abilitative semplificate non dovrebbero essere riservate all'installazione di impianti in aree definite idonee, ma seguire le disposizioni contenute nella Direttiva (UE) 2018/2001.

In tema di **autoconsumo**, il DDL indica, quale criterio direttivo, la previsione di meccanismi per il monitoraggio degli effetti della diffusione dell'autoconsumo. Al riguardo, si ritiene importante procedere secondo una **visione olistica della decarbonizzazione**, legando tecnologie rinnovabili con sistemi ad alta efficienza.

Quanto poi alla necessità di prevedere misure per la graduale **installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili negli edifici esistenti**, si ritiene che, per una maggiore coerenza con quanto previsto dalla Direttiva (UE) 2018/2001 sarebbe auspicabile allineare lo schema di DDL con quanto previsto all'art. 15 della direttiva stessa. Inoltre, si evidenzia che gli

attuali obblighi di integrazione con fonti energetiche rinnovabili stabiliti dall'allegato 3 del Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, sono di difficile applicazione, soprattutto per alcune tipologie di edifici non residenziali e in alcune zone climatiche.

Inoltre, con riferimento all'introduzione di misure per la promozione dell'utilizzo energetico di biomasse legnose nel quadro della gestione forestale sostenibile, si segnala l'opportunità di considerare le opportunità derivanti anche dalle **biomasse residuali industriali**.

Infine, si ritiene opportuno che i **meccanismi di sostegno per l'energia rinnovabile** riducano al minimo gli impatti per il consumatore finale e il sistema industriale, anche introducendo meccanismi che evitino distorsioni nel funzionamento del mercato dell'energia elettrica. La prevista discesa dei costi degli impianti rinnovabili e quindi dell'energia elettrica da questi generata dovrebbe ridurre la necessità del supporto e attenuare il peso degli incentivi sulla bolletta elettrica.

Direttiva (UE) 2019/944 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (art. 12)

L'articolo 12 detta specifici principi e i criteri di delega per l'attuazione della direttiva 2019/944 relativa a norme comuni per il **mercato interno dell'energia elettrica**, rispetto ad alcuni dei quali si formulano di seguito alcune valutazioni.

In particolare, la norma delega il Governo a definire la disciplina relativa alle **comunità energetiche** dei cittadini. Al riguardo, appare fondamentale offrire la possibilità di partecipazione e gestione delle comunità energetiche al settore industriale, indipendentemente dalla dimensione aziendale, non circoscrivendo quindi le comunità energetiche al settore civile.

Inoltre, con riferimento all'aggiornamento del quadro normativo in materia di configurazioni per l'**autoconsumo**, si ritiene fondamentale tutelare in ogni caso i sistemi esistenti al fine di garantire la parità di trattamento con situazioni analoghe in altri Paesi Europei.

Il DDL detta poi un criterio specifico relativo all'introduzione di misure per l'evoluzione del ruolo e delle responsabilità dei **gestori delle reti di distribuzione**, in coordinamento con il gestore della rete di trasmissione, in funzione delle esigenze di flessibilità del sistema e di integrazione della generazione distribuita e della gestione della domanda, secondo criteri di gradualità. Sul punto, si ritiene opportuno garantire parità di trattamento fra tutti gli utenti delle reti e, al contempo, dare piena attuazione ai potenziali vantaggi derivanti dall'utilizzo dei contatori elettrici intelligenti di nuova generazione.

Nell'aggiornamento della disciplina inerente agli **obblighi di servizio pubblico**, anche considerando le politiche climatiche connesse al *phase out* del carbone al 2025, si suggerisce di introdurre la copertura dei costi per l'eventuale diniego alla messa fuori servizio e alla dimissione per esigenze di sicurezza, essenziale per lo sviluppo del settore nei prossimi anni.

Infine, con riferimento al criterio relativo all'irrogazione da parte dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambienti (ARERA) di **sanzioni pecuniarie effettive**, proporzionate e dissuasive, si ritiene che l'ammontare massimo previsto sia eccessivo e sproporzionato. Si osserva, inoltre, che

andrebbe chiarito meglio il riferimento alle imprese verticalmente integrate, posto che molte di esse sono anche holding con attività internazionali.

Direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente (Testo rilevante ai fini del SEE) (Allegato A)

L'obiettivo principale della Direttiva 2019/904 (cd. **direttiva SUP**) è prevenire e ridurre l'impatto di determinati prodotti in **plastica monouso** sull'ambiente, in particolare su quello acquatico e sulla salute umana, oltre che promuovere la transizione verso il modello economico circolare.

Al riguardo e fermo restando che il raggiungimento di tali obiettivi dovrà essere proporzionato e adeguato rispetto alla problematica che la Direttiva intende contrastare, si ritiene positivo il collocamento della direttiva SUP all'interno dell'Allegato A del DDL in esame. Ciò, infatti, dovrebbe comportare un recepimento *sic et simpliciter* della Direttiva, senza ulteriori prescrizioni e vincoli e, soprattutto, omogeneo su tutto il territorio nazionale, in grado, quindi, di porre fine alla nota criticità derivante dalle diverse Ordinanze cd "plastic free", adottate da molti enti locali negli ultimi anni, quasi sempre impugnate e poi sospese dal giudice amministrativo.

Nel merito, si ribadisce l'opportunità di affrontare alcune criticità della Direttiva, con particolare riferimento alla mancanza di chiarezza e proporzionalità nell'individuazione dei prodotti ricadenti nel campo di applicazione e alla loro potenzialità di riutilizzo, che rischia di creare pregiudizi per diverse filiere produttive.

Infatti, la transizione verso un modello economico circolare va attuata mediante azioni virtuose che incentivino i progetti di economia circolare e puntino a prevenire la produzione di rifiuti, attraverso l'eco-progettazione, l'utilizzo di materiali innovativi, il riutilizzo degli scarti di produzione, il riciclo e il recupero dei rifiuti. In questa direzione, ad esempio, si muove la misura "transizione 4.0", recentemente introdotta con la legge di bilancio 2020.

Questo approccio dovrebbe essere replicato a maggior ragione adesso, che ci accingiamo a ricostruire quanto è stato perso durante l'emergenza sanitaria, sostenendo le imprese e assicurando loro le risorse necessarie per la transizione ecologica.

In tal senso, si ritiene che le misure e le disposizioni contenute nella Direttiva in esame, in particolar modo quelle più impattanti sul tessuto produttivo - ad esempio, il bando di taluni prodotti in plastica monouso - vadano riviste e calibrate alla luce delle conseguenze che l'emergenza dovuta al Covid-19 ha causato e sta causando al tessuto economico, sociale e industriale.

Allo stato attuale, infatti, è ragionevole aspettarsi che il mondo produttivo indirizzerà le proprie risorse principalmente per far fronte all'attuale crisi economica e, successivamente, investirà nella ripresa, continuando a considerare prioritari gli investimenti orientati nel solco della sostenibilità ambientale, in quanto forte fattore di competitività.

È quindi necessario, in questa fase, porre in essere politiche anticicliche, che abbiano natura espansiva e non di austerità, per non peggiorare lo stato di crisi in cui le economie europee versano.

Le disposizioni previste dalla Direttiva andranno invece a impattare direttamente su un settore come quello degli imballaggi in plastica, numero due in Europa e da sempre impegnato in un percorso di sviluppo, e di parziale riconversione, che richiede innovazione, ricerca e investimenti.

In particolare, produttori italiani di stoviglie monouso in plastica rappresentano un caso virtuoso in termini di espansione geografica dell'economia nazionale. Attorno a tali produttori e a quelli di imballaggi rigidi in plastica per alimenti (i due settori sono congiunti e in parte sovrapposti) esiste una filiera integrata se consideriamo la produzione di macchine, stampi e accessori per la lavorazione della plastica, la produzione di materie prime e di semilavorati speciali, la produzione di macchine per il riciclo e attività di raccolta, selezione e recupero meccanico o energetico.

Questa integrazione è riscontrabile in tutta la produzione di imballaggi a matrice polimerica: parliamo, solo per l'imballaggio, di almeno tremila Imprese industriali con un fatturato di circa 15 miliardi di euro, escluso l'indotto.

Inoltre, il tessuto industriale della produzione di imballaggi in plastica ricorre già all'impiego di 1.175.000 tonnellate all'anno di materie plastiche provenienti da circuiti di riciclo, 835.000 delle quali provenienti da post consumo. Il 30% di questi materiali ritorna nel settore dell'imballaggio ed è un perfetto esempio di economia circolare ma viene largamente impiegato anche in edilizia e nella produzione di arredi urbani.

L'auspicio è quindi la discussione parlamentare sul DDL possa rappresentare la sede per avviare un dialogo costruttivo sul punto, nell'ottica di una revisione della disciplina a livello europeo, al fine di garantire un migliore allineamento con i principi del Green Deal e del nuovo Piano di azione sull'economia circolare.

Direttiva (UE) 2019/1, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno (art. 6)

La Direttiva (UE) n. 1/2019 che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno, nota come **ECN+** (dal nome della rete europea delle autorità di concorrenza - European Competition Network) è stata pubblicata nella GUUE il 14 gennaio 2019 (di seguito, la Direttiva).

Essa punta anzitutto a rendere **più efficace l'applicazione del diritto antitrust europeo** e, pertanto, impegna gli Stati membri a dotare le autorità nazionali di concorrenza delle garanzie di indipendenza, risorse e poteri di indagine e sanzionatori a tal fine necessari. Inoltre, si intende migliorare il funzionamento della rete europea delle autorità di concorrenza, attraverso un *set* di misure dedicato all'assistenza reciproca tra le autorità medesime.

Gli Stati membri sono chiamati ad adeguarsi alle nuove disposizioni entro il 4 febbraio del 2021. Per l'Italia, il recepimento non dovrebbe comportare significativi mutamenti per il quadro normativo di riferimento e, in particolare per la disciplina nazionale in materia di tutela della concorrenza e del mercato di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 287, in quanto in larga parte già conformi.

Ciononostante, occorrerà prestare particolare attenzione ad alcuni elementi di novità, che Confindustria ha già evidenziato in più occasioni nelle more dell'*iter* di approvazione della Direttiva.

Quest'ultima, infatti, determina un consolidamento e un ampliamento dello strumentario investigativo e repressivo a disposizione delle autorità nazionali di concorrenza e, sotto tale profilo, tra le novità di maggior impatto per l'ordinamento nazionale, sono da annoverare le previsioni relative ai poteri di: *i*) effettuare **ispezioni nei locali** dell'impresa o dell'associazione di imprese, acquisendo qualsiasi documento connesso all'azienda, su qualsiasi forma di supporto, e controllando tutte le informazioni accessibili all'entità oggetto dell'accertamento ispettivo (art. 6); *ii*) effettuare - con l'autorizzazione preventiva dell'autorità giudiziaria - **ispezioni a sorpresa in locali diversi** da quelli dell'impresa o dell'associazione di imprese, incluse le abitazioni di direttori, amministratori e altri membri del personale (art. 7); *iii*) imporre l'adozione di tutti i **rimedi comportamentali o strutturali** proporzionati e necessari alla cessazione dell'infrazione contestata (art. 10).

Si tratta di misure di rilievo se si considera che la possibilità di controllare tutte le informazioni accessibili al soggetto ispezionato verrà a includere anche dati informatici che non sono fisicamente conservati all'interno dei locali dell'attività aziendale. Inoltre, a legislazione vigente, i funzionari dell'AGCM possono accedere solamente ai locali del soggetto nei cui confronti si svolge l'ispezione (sono infatti esclusi i luoghi di residenza o domicilio estranei all'attività aziendale oggetto di indagine), e non è espressamente contemplato - sebbene riconosciuto dal giudice amministrativo - il potere di imporre rimedi comportamentali e strutturali.

Il rafforzamento dei poteri delle autorità nazionali di concorrenza deve essere bilanciato da **adeguate garanzie** (art. 3 e *considerando* 14). In particolare, al fine di dare pienamente attuazione ai diritti fondamentali delle imprese, è importante assicurare un effettivo rispetto delle **garanzie procedurali** durante tutte le fasi che compongono il procedimento *antitrust*, a partire dall'esercizio dei poteri investigativi funzionale al reperimento degli elementi di prova, passando per la comunicazione delle risultanze istruttorie, sino all'audizione finale e all'adozione del provvedimento decisionale conclusivo.

Ciò potrebbe tradursi, a titolo esemplificativo, nella comunicazione di risultanze istruttorie più dettagliate, con l'indicazione dei *driver* seguiti per il calcolo sanzionatorio, come pure nel riconoscimento del c.d. **legal privilege** ai legali interni di impresa.

In Italia, infatti, il segreto professionale è disciplinato principalmente da:

- articolo 622 c.p., che pone in capo all'avvocato un dovere giuridico di confidenzialità la cui violazione è sanzionata penalmente;
- articoli 200 c.p.p. e 249 c.p.c., che garantiscono all'avvocato il diritto di non essere obbligato a deporre in ordine a quanto appreso in ragione del proprio incarico;
- articoli 13 e 28 del Codice deontologico forense, che sanciscono il diritto-dovere dell'avvocato alla segretezza e riservatezza.

Il segreto professionale viene quindi riconosciuto unicamente all'attività svolta da un avvocato iscritto all'albo professionale; iscrizione che, ai sensi della legge professionale forense, è invece incompatibile con ogni impiego dipendente privato, anche se consistente nella prestazione di opera di assistenza o consulenza legale (art. 18, lett. d), L. n. 247/2012). Ciò in quanto il vincolo

di subordinazione rappresenterebbe un ostacolo all'indipendenza e all'autonomia della professione forense.

In proposito, da tempo l'AGCM evidenzia come questo regime di incompatibilità non risulti necessario né proporzionato rispetto alla garanzia dell'autonomia o alla tutela dell'integrità dell'avvocato, potendo eventuali situazioni di conflitto di interesse essere risolte con la previsione di strumenti meno restrittivi della libertà di iniziativa economica. Posizione ribadita con l'ultima segnalazione ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza e ripresa nelle Linee guida sulla *compliance antitrust* del 2018 (punto 23, che riconosce all'impresa il diritto a non autoincriminarsi e al *legal privilege*).

Peraltro, sempre la legge professionale forense (art. 2, co. 6) statuisce: "È comunque consentita l'instaurazione di rapporti di lavoro subordinato ovvero la stipulazione di contratti di prestazione di opera continuativa e coordinata, aventi a oggetto la consulenza e l'assistenza stragiudiziale, nell'esclusivo interesse del datore di lavoro o del soggetto in favore del quale l'opera viene prestata".

Pertanto, il nostro ordinamento riconosce che la consulenza e l'assistenza stragiudiziale possano essere svolte anche da soggetti diversi dagli avvocati e in vincolo di subordinazione, a favore esclusivamente del proprio datore di lavoro. Ne dovrebbe derivare che anche a tale attività di consulenza e assistenza stragiudiziale dovrebbe essere assicurata una qualche forma di tutela, in quanto le comunicazioni tra l'impresa e i propri legali interni rientrano in quella sfera di riserbo che connota le comunicazioni tra gli avvocati e i propri clienti.

Ciò vale a maggior ragione oggi visto che la corretta gestione aziendale si fonda sempre più su un'attività di *compliance* e che tale attività coinvolge necessariamente la funzione legale interna dell'impresa. Quest'ultima, quindi, dovrebbe poter contare sulla riservatezza degli scambi informativi che intercorrono con i propri legali interni, considerate anche le conseguenze che un'eventuale infrazione *antitrust* può generare alla luce della recente disciplina sul *private enforcement*.

Per Confindustria, allora, al rafforzamento del *set* di poteri a disposizione delle autorità nazionali di concorrenza dovrebbe fare da contraltare la definizione, con almeno specifico riferimento al settore *antitrust*, di un nuovo regime del privilegio legale professionale, in cui assumano rilevanza anche le comunicazioni con i legali interni e i pareri resi dagli stessi, eventualmente investendoli di un mandato *ad hoc*.

Tra le novità di maggior impatto della Direttiva, rientrano anche le **misure sanzionatorie**.

Anzitutto, si richiama l'attenzione sull'**importo massimo** dell'ammenda che, secondo la Direttiva, non può essere inferiore al 10% del fatturato (art. 15, parr. 1-2), lasciando così aperta per gli Stati membri la possibilità di prevedere un massimo edittale più elevato (*considerando* 49). Tuttavia, ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento n. 1/2003 sulle sanzioni che può irrogare la Commissione per analoghe infrazioni (peraltro richiamato dai criteri specifici di delega all'articolo 6, co. 1, lett. c), nonché da diverse disposizioni della Direttiva), l'ammenda non deve superare il 10% del fatturato totale.

Pertanto, si ritiene opportuno - nella coincidenza e sovrapponibilità delle richiamate disposizioni - lasciare fermo il limite massimo del 10% (art. 15, co. 1-2, L. n. 287/1990), che risulta comunque

già oneroso, soprattutto in riferimento alla violazione delle misure cautelari, per le quali attualmente il limite edittale è il 3% del fatturato (art. 14-*bis*, co. 3, L. n. 287/1990).

Inoltre, merita altresì attenzione il trattamento previsto per le **persone fisiche**. Infatti, viene attribuito all'AGCM un potere sanzionatorio nei loro confronti, qualora le stesse non adempiano alle richieste di informazioni e alla convocazione in audizione ovvero si sottraggano alle ispezioni domiciliari o le ostacolano (art. 6, co. 1, lett. d) del DDL). Tuttavia, la Direttiva ECN+ non contempla questo tipo di potere sanzionatorio in maniera prescrittiva, annoverandolo tra quelli supplementari che gli Stati membri potrebbero riconoscere alle autorità nazionali di concorrenza (*considerando* 10).

Pertanto, si invita nuovamente ad adottare un approccio prudenziale, più coerente con il cd. divieto di *gold plating*, nel rispetto del quale gli atti di recepimento non dovrebbero prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse (art. 32, co. 1, let. c), L. n. 234/2012).

Infine, suscita particolare preoccupazione il nuovo regime sanzionatorio disposto dalla Direttiva a carico delle **associazioni di imprese**.

Infatti, ignorando la differenza strutturale tra i bilanci degli enti associativi e quelli delle imprese, anche per le associazioni di imprese viene stabilito di calcolare l'ammenda in base al fatturato totale realizzato (art. 15, co. 1), invece che al valore complessivo dei contributi associativi versati dai membri (par. 10, Linee Guida AGCM sulle sanzioni). Inoltre, qualora un'infrazione sia commessa da un'associazione di imprese e riguardi le attività dei suoi membri, il massimo edittale deve essere calcolato in relazione alla somma dei fatturati mondiali di ciascuna delle imprese associate attive sul mercato interessato dall'infrazione (art. 15, co. 2).

Qualora poi sia irrogata un'ammenda a un'associazione che tenga conto del fatturato dei suoi membri e l'associazione medesima sia insolubile, essa è tenuta a richiedere alle imprese associate contributi a concorrenza dell'importo dell'ammenda (art. 14, co. 3). Laddove quest'ultima non sia stata integralmente versata nei termini, le autorità nazionali di concorrenza possono richiedere quanto ancora dovuto a qualsiasi impresa i cui rappresentanti erano membri degli organi decisionali dell'associazione; se ancora necessario, tale pagamento può essere richiesto a qualsiasi membro dell'associazione che operava sul mercato in cui si è verificata l'infrazione. Sono fatte salve le imprese associate che dimostrino congiuntamente di: *i)* non aver implementato la decisione dell'associazione che ha costituito l'infrazione; *ii)* non esserne a conoscenza o essersi attivamente dissociate dalla stessa prima dell'inizio dell'indagine (art. 14, co. 4).

Come evidenziato anche nella fase ascendente della Direttiva, a giudizio di Confindustria, si tratta di un'impostazione sproporzionata rispetto all'effettiva consistenza patrimoniale delle associazioni. Pertanto, nella fase di recepimento e ancor più nella prassi applicativa, si dovrebbe distinguere più nettamente la posizione dell'associazione da quella delle imprese associate. Diversamente, si corre il serio rischio di condurre a una grave limitazione dell'attività associativa e ciò in aperto contrasto, peraltro, con il dettato costituzionale, che riconosce e tutela espressamente la libertà di associazione.

Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure

volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione (Allegato A)

La direttiva (UE) n. 2019/1023 riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 - direttiva **sulla ristrutturazione e sull'insolvenza** (di seguito, la Direttiva) è stata pubblicata nella GUUE il 26 giugno 2019 e dovrà essere recepita entro il 17 luglio 2021.

La Direttiva ha il dichiarato **obiettivo** di contribuire, attraverso la definizione di garanzie minime, al corretto funzionamento del mercato interno, nonché di eliminare gli ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali, quali la libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento, che derivano dalle differenze tra le legislazioni e procedure nazionali in materia di ristrutturazione preventiva, insolvenza, esdebitazione e interdizioni. A tal fine, vengono stabilite norme in materia di ristrutturazione preventiva e strumenti di allerta precoce, in modo da impedire l'insolvenza e garantire la sostenibilità economica del debitore; procedure di esdebitazione; misure per aumentare l'efficienza delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione.

Nell'impostazione complessiva, la tempestività dell'emersione della crisi è un aspetto cruciale per il buon funzionamento delle procedure. Proprio per questo, la Direttiva richiede l'introduzione di uno o più strumenti di allerta chiari e trasparenti (cd. **early warning**) volti a individuare situazioni che potrebbero comportare la probabilità di insolvenza e segnalare al debitore la necessità di agire senza indugio. In particolare, tali strumenti possono includere: *i*) meccanismi di allerta nel momento in cui il debitore non abbia effettuato determinati pagamenti; *ii*) servizi di consulenza forniti da organizzazioni pubbliche o private; *iii*) incentivi rivolti a terzi in possesso di informazioni rilevanti sul debitore affinché segnalino a quest'ultimo gli andamenti negativi.

Con il **Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza** (D.lgs. n. 14/2019), che in virtù della recente decretazione d'urgenza entrerà in vigore il 1° settembre 2021 (art. 5, D.L. n. 23/2020), il legislatore italiano ha già innovato il quadro normativo di riferimento ispirandosi agli stessi obiettivi perseguiti dal legislatore comunitario, *in primis* l'emersione anticipata della crisi e il favore per la continuità aziendale. Tuttavia, non mancano le differenze.

Con particolare riferimento agli strumenti di allerta, mentre in sede comunitaria essi sono stati concepiti come meccanismi di informazione e assistenza, attivabili volontariamente dall'imprenditore, a livello nazionale si sono tradotti in un'articolata **procedura di allerta e composizione assistita della crisi**, basata su obblighi organizzativi e obblighi di segnalazione diretti a intercettare e gestire per tempo i segnali della crisi (artt. 12 ss, D.Lgs. n. 14/2019).

Il recepimento potrebbe allora rappresentare l'occasione per recuperare l'approccio più flessibile della Direttiva, semplificando alcuni oneri burocratici, ripensando gli obblighi di segnalazione in capo ai creditori pubblici qualificati (art. 15, D.Lgs. n. 14/2019) ed eliminando la segnalazione necessaria al pubblico ministero (art. 22, D.Lgs. n. 14/2019).

In particolare, per quanto i **creditori pubblici qualificati**, intendendo per tali INPS, Agenzia delle Entrate e Agente della Riscossione, si ricorda che, a fronte del superamento di determinate soglie di indebitamento, essi saranno obbligati ad attivare il meccanismo di segnalazione

dapprima nei confronti del debitore e poi, se quest'ultimo non provvedere a regolarizzare la propria posizione, al costituendo Organismo di Composizione della Crisi di Impresa.

La Direttiva, invece, si limita a prevedere la predisposizione di meccanismi di segnalazione al debitore degli andamenti negativi da parte di terzi in possesso di informazioni rilevanti, come i contabili e le autorità fiscali e di sicurezza sociale; meccanismi la cui istituzione viene sollecitata sotto forma di incentivi a norma del diritto nazionale (art. 3, par. 2, lett. c). Parimenti generica è la previsione dell'istituzione di meccanismi di allerta per i casi in cui il debitore non abbia effettuato determinati tipi di pagamento (art. 3, par. 2, lett. a), rispetto a cui il mancato pagamento di imposte o contributi previdenziali è previsto a titolo esemplificativo e non prescrittivo (*considerando 22*).

Alla luce di ciò, il ruolo dei creditori pubblici qualificati nell'ambito dell'allerta dovrebbe essere ricalibrato, a maggior ragione se ne vengono considerati i rischi. Confindustria ha manifestato fin dall'inizio la propria contrarietà a qualunque forma di segnalazione pubblica, preferendo di gran lunga una soluzione che puntasse sulla governance societaria. Del resto, come si evince chiaramente dalla Direttiva, l'essenza degli strumenti di allerta risiede nella loro idoneità a calamitare l'attenzione del debitore su fatti in grado di compromettere la salute dell'impresa, in modo da stimolare l'adozione di misure necessarie a superare lo stato di difficoltà. Il pericolo ora è che, come evidenziato anche dalla Banca d'Italia, le segnalazioni dei creditori pubblici qualificati favoriranno comportamenti strategici del debitore, inducendolo a pagare tali creditori, prima ancora di dipendenti e fornitori, semplicemente per paralizzare l'avvio della procedura.

Sempre con riferimento alla procedura di allerta e composizione assistita della crisi, la sede è utile per richiamare l'attenzione sull'**entrata in vigore** della stessa. Come già evidenziato, il cd. DL Liquidità ha differito l'entrata in vigore dell'intero Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza al 1° settembre 2021. Tuttavia, appare sempre più necessario posticipare al 2022 l'entrata in vigore dell'allerta, scaglionandola a febbraio 2022 per le medie imprese e ad agosto 2022 per le piccole, secondo la comune definizione delle dimensioni di impresa (Raccomandazione n. 2003/361/CE, recepita con DM MISE 18 maggio 2005).

Infatti, se l'istituto risponde al premiale obiettivo di consentire l'emersione anticipata della crisi, questo obiettivo può essere perseguito in condizioni normali di mercato ma non anche in un contesto economico-finanziario generalizzato, in cui, stando alle prime evidenze, i bilanci del 2020 faranno registrare segnali di pesante criticità per la maggioranza delle imprese.

L'allerta dovrebbe allora entrare in vigore nel 2022, in modo da poter considerare i bilanci del 2021 che saranno stati - almeno in parte - depurati dagli effetti dell'emergenza COVID. In particolare, la prima fase di applicazione dovrebbe riguardare le medie imprese, solitamente più solide e strutturate e, solo successivamente, le piccole imprese, che presentano più frequentemente situazioni di anomalia e necessitano di più tempo per adeguarsi.

Infine, si osserva che la decretazione d'urgenza degli ultimi mesi ha introdotto - *inter alia* - misure straordinarie di diritto societario (*i.e.* sospensione degli obblighi di ricapitalizzazione e riduzione del capitale sociale) e concorsuale (*i.e.* proroga dei termini nell'ambito di concordati preventivi e accordi di ristrutturazione e improcedibilità delle istanze di fallimento), che stanno consentendo di tamponare almeno in parte gli effetti della pesante crisi economico-finanziaria in atto.

Tuttavia, si tratta di misure di carattere temporaneo, esaurite le quali è altamente probabile che assisteremo a un'esplosione delle procedure concorsuali, complice anche il ritardo nell'implementazione degli interventi finanziari. Di conseguenza, i tribunali, già gravati da importanti carichi di lavoro, verranno ingolfati senza disporre della dotazione di risorse necessarie, non solo in termini numerici, ma anche in termini di competenze.

Pertanto, recuperando l'intuizione della legge delega della Riforma fallimentare (l. n. 155/2017), sarebbe opportuno utilizzare le risorse stanziare con i recenti interventi normativi emergenziali per formare o assumere **giudici** dedicati alla celere definizione delle procedure concorsuali e, in particolare, per istituire presso un certo numero di sedi giudiziarie **sezioni specializzate dedicate alla materia concorsuale**, così da elevare i livelli di tempestività, prevedibilità e qualità delle decisioni.

Un intervento di questo tipo sarebbe coerente con l'impianto della Direttiva, che prescrive formazione adeguata e competenze necessarie per adempiere alle responsabilità dei membri delle autorità giudiziarie e amministrative che si occupano delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione (art. 25, par. 1, lett. a), anche al fine di trattare tali procedure in modo efficiente e in tempi rapidi (lett. b). L'istituzione di sezioni specializzate e la nomina di giudici specializzati presso un certo numero di tribunali sono inoltre suggerite dalla stessa Direttiva (*considerando* n. 86).

Direttiva (UE) 2019/790, sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE (art. 9)

La Direttiva 2019/790/UE (cd. nuova Direttiva Copyright), approvata il 17 aprile 2019, innova in modo significativo il quadro normativo di riferimento in tema di tutela del **diritto d'autore** con l'obiettivo di aggiornarlo in base all'evoluzione delle tecnologie digitali.

In generale, in materia di proprietà intellettuale, è importante assicurare a livello europeo un'ampia armonizzazione della normativa, con elevati standard di tutela, al fine di promuovere gli investimenti in innovazione e protezione degli asset immateriali, nonché consentire agli operatori di svolgere la propria attività di business in un contesto certo e uniforme.

A tal riguardo, è auspicabile un confronto costante tra gli Stati membri nel recepimento della Direttiva, anche attraverso l'istituzione di un osservatorio europeo che faciliti il raccordo dei lavori nazionali, nell'ottica di uniformare quanto più possibile le normative nazionali di recepimento della Direttiva Copyright. Tale coordinamento è funzionale anche al buon funzionamento del mercato unico europeo, la cui piena integrazione è una priorità delle policy europee, che Confindustria sostiene con convinzione.

In questa sede, ci si limita a indicare alcune direttrici che dovrebbero guidare il recepimento della Direttiva Copyright.

In primo luogo, occorre individuare un giusto equilibrio tra due obiettivi principali: *i)* incentivare l'innovazione nella gestione dei diritti d'autore, facendo quindi ricorso a principi generali e strumenti regolatori in grado di adattarsi velocemente alle evoluzioni tecnologiche; *ii)* definire meccanismi in grado di assicurare la massima trasparenza e certezza a beneficio degli operatori, così da consentire loro di operare in un contesto certo, stabile e ridurre il rischio di contenziosi.

A tal fine, dovrà essere promosso un assetto di mercato concorrenziale, che è un fattore determinatene per promuovere l'innovazione, in cui l'intervento regolatorio dovrebbe essere focalizzato sui casi in cui si registrino dei fallimenti di mercato.

In secondo luogo, occorre assicurare un ampio coinvolgimento dei diversi attori coinvolti, considerando che la Direttiva incide in modo significativo, tra le altre cose, sulla valorizzazione economica dei diritti che ne sono oggetto. In questo senso, risulterà determinante un'attenta attività di ascolto, da parte del decisore pubblico, dei rappresentanti di tutte le diverse categorie interessate, attività rispetto alla quale Confindustria offre fin d'ora, per quanto le "competete", la propria disponibilità a favorire un opportuno coordinamento.

Infine, segnaliamo l'esigenza che vi sia uno stringente coordinamento delle diverse iniziative legislative europee che intervengono su temi attigui o coincidenti, come il *Digital service act package*, su cui la Commissione europea ha appena lanciato una consultazione pubblica. Il pacchetto sui servizi digitali ha il duplice obiettivo di rafforzare il mercato unico dei servizi digitali, anche aumentando e armonizzando le responsabilità delle piattaforme online e dei fornitori di servizi di informazione, nonché assicurare un contesto di mercato equo e contendibile anche per i cd. nuovi entranti. È importante dunque un attento coordinamento di queste iniziative legislative, per evitare una frammentazione della normativa europea e nazionale che porterebbe incertezze e maggiori oneri economici e burocratici a carico delle imprese.

Direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea (Allegato A)

Il DDL prevede il recepimento della Direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativa a **condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili** nell'Unione europea, inserita nell'Allegato A del DDL in esame.

Al riguardo, si auspica che il Governo, in attuazione dell'articolo 21, comma 5, della stessa Direttiva, ne affidi l'attuazione alle parti sociali, a seguito della richiesta congiunta che Confindustria proporrà di formalizzare alle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

Sul punto, si consideri del resto anche la previsione di cui all'articolo 14 della Direttiva, secondo la quale gli Stati membri possono consentire alle parti sociali di mantenere, negoziare, concludere e applicare contratti collettivi, in conformità del diritto o delle prassi nazionali, che, nel rispetto della protezione generale dei lavoratori, stabiliscano disposizioni concernenti le condizioni di lavoro differenti rispetto a quelle previste dalla Direttiva medesima agli articoli da 8 a 13. In particolare, queste disposizioni riguardano: la durata massima dei periodi di prova (art. 8); la possibilità di accettare lavori presso più datori (art. 9); la prevedibilità minima del lavoro (art. 10); le misure complementari per i contratti a chiamata (art.11); la transizione a un'altra forma di lavoro (art. 12); la formazione obbligatoria (art. 13).

Si tratta, quindi, di norme che, in gran parte, già trovano una disciplina nei contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti e sottoscritti dalle organizzazioni di rappresentanza, sia datoriale che sindacale, comparativamente più rappresentative del nostro Paese.

Più in generale, anche le altre disposizioni della direttiva trovano già sostanziale attuazione nel nostro ordinamento, in virtù di norme di legge e di contratto collettivo vigenti.

Pertanto, l'affidamento alle parti sociali dell'attuazione della Direttiva in esame appare la scelta più adeguata e coerente con la storia delle relazioni industriali del nostro Paese.

Direttiva (UE) 2018/1910 del Consiglio, del 4 dicembre 2018, sull'armonizzazione e la semplificazione di determinate norme nel sistema d'imposta sul valore aggiunto di imposizione degli scambi tra Stati membri (Allegato A)

La Direttiva, inserita nell'Allegato A del DDL in esame, modifica la disciplina **IVA comunitaria** concernente il trattamento degli scambi di beni tra gli Stati membri della UE.

Si tratta di una modifica che interviene nell'ambito del c.d. pacchetto Quick Fixes, ossia di un pacchetto di misure finalizzate alla semplificazione degli adempimenti IVA.

In particolare, la direttiva introduce il c.d. regime del *call off stock*, in base al quale si consente di movimentare i beni tra gli Stati membri UE prima dell'effettivo trasferimento della proprietà, senza che il semplice trasporto fuori dal territorio dello Stato configuri una cessione intracomunitaria rilevante ai fini IVA. Tale modifica è positiva in quanto evita al cedente nazionale di dover aprire una posizione IVA nel territorio in cui vengono trasportate le merci.

Tuttavia, merita evidenziare il ritardo con cui l'ordinamento italiano sta recependo la direttiva, considerato che il termine era previsto per il 31 dicembre 2019 e che, in caso di mancato recepimento da parte di tutti gli Stati membri, tutti i soggetti UE che effettuano scambi intracomunitari da e verso il territorio nazionale, non possono godere della descritta semplificazione.

Direttiva (UE) 2019/1995 del Consiglio, del 21 novembre 2019 che modifica la direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006 per quanto riguarda le disposizioni relative alle vendite a distanza di beni e a talune cessioni nazionali di beni (Allegato A)

La Direttiva, inserita nell'Allegato A del DDL in esame, introduce una nuova **disciplina IVA relativa alle cessioni di beni effettuate mediante strumenti elettronici** (c.d. *e-commerce* indiretto) e veicolate mediante piattaforme virtuali (es. Amazon, Ebay, etc.).

Il recepimento è previsto entro il 31 dicembre 2020 e la nuova disciplina sarà vigente dal 1° gennaio 2021.

Tuttavia, si segnala che la direttiva completa e integra un pacchetto di modifiche contenute nella direttiva UE 2017/2455, che introduce le nuove regole IVA in materia di commercio elettronico, anch'esse applicabili dal 1° gennaio 2021 ma che, sebbene incluse nella Legge di delegazione europea 2018 (legge n. 4 ottobre 2019, n. 117), non sono ancora state recepite nell'ordinamento italiano.