

Commissione I^a Affari Costituzionali del Senato della Repubblica

Disegno di legge S. 1184 *“Disposizioni per la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese”*

Audizione della Vicepresidente di Confprofessioni,
notaio Claudia Alessandrelli

23 ottobre 2024

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

Confprofessioni ringrazia per l’invito a partecipare a questa audizione: il provvedimento al Vostro esame ci consente di condividere alcune considerazioni sul positivo percorso in materia di semplificazione e sburocratizzazione sinora intrapreso dal Governo e dal Parlamento, sui risultati conseguiti e sugli obiettivi ancora da raggiungere.

La peculiare natura di Confprofessioni, trasversale rispetto al mondo dei professionisti, la rende un osservatorio privilegiato delle criticità burocratiche nei rispettivi settori e dell’attuazione dei processi di semplificazione.

I professionisti italiani sono in prima fila nella richiesta di semplificazione del rapporto tra istituzioni, cittadini ed operatori economici: le complicazioni burocratiche non determinano soltanto pesanti ripercussioni sullo sviluppo economico e sul patto di fiducia con la cittadinanza, ma incidono negativamente anche sul lavoro del professionista.

Sotto questo profilo, i professionisti sono il migliore alleato delle istituzioni: svolgono un ruolo di intermediazione tra interessi pubblici ed esigenze dei singoli; si confrontano quotidianamente con gli oneri burocratici gravanti su cittadini ed imprese, proponendosi come facilitatori di un rapporto troppo spesso complesso e frustrante; sono soggetti ad una deontologia che ne garantisce condotte trasparenti e, non ultimo, sono ben consapevoli che la fondamentale esigenza di semplificazione non può significare l’azzeramento dei vincoli e dei controlli pubblici eretti a tutela della collettività.

Noi professionisti riteniamo che **la giusta “ricetta” sia: “una sola istanza, una sola piattaforma informatica, una sola risposta ed un solo controllo”**.

In base alle nostre esperienze, maturate sulla base del rapporto con le imprese e con i cittadini che quotidianamente assistiamo, le azioni e le misure per colmare lo “*spread amministrativo*” devono essere incentrate su:

- **digitalizzazione** estesa del rapporto tra PA, imprese e cittadini, soprattutto attraverso l'interoperabilità delle banche dati pubbliche;
- **standardizzazione** dei procedimenti e della modulistica;
- **riorganizzazione** delle competenze e **riduzione** del numero di Enti pubblici coinvolti nel medesimo procedimento.

Inoltre, accanto alla semplificazione organizzativa e amministrativa, attraverso lo snellimento dei procedimenti e la misurazione degli oneri burocratici, si deve poter fare affidamento su norme chiare, senza doversi assumere la responsabilità di interpretazioni incerte, rischiando sanzioni a seguito di controlli da parte di soggetti diversi, non coordinati, o che interpretano in maniera differente la medesima normativa (semplificazione normativa).

Chiarezza, semplicità, omogeneità, proprietà di formulazione sono le caratteristiche che ogni norma deve possedere per essere funzionale.

Confprofessioni ritiene che per semplificare a livello normativo, oltre che dare attuazione a tecniche abrogative della legislazione vigente, riducendo il numero delle norme esistenti e privilegiando quelle di immediata attuazione che non abbiano bisogno di fonti normative secondarie, si deve innanzitutto **migliorare la qualità delle leggi in termini di chiarezza** e di inequivocabilità interpretativa. Difatti, il miglioramento della legislazione consolida la certezza del diritto: il diritto “inconoscibile” impedisce il calcolo economico, pregiudica le aspettative e dunque blocca o ostacola gli investimenti.

L'approccio meramente normativo, caratterizzato dalla continua modifica delle disposizioni, rende le stesse incerte e dunque difficilmente applicabili dalle imprese, dai cittadini e dalle Amministrazioni; la eterogeneità dei testi legislativi non coordinati tra loro crea una legislazione confusa, caotica, disordinata episodica, asistemica.

Il Governo, peraltro, ha colto pienamente tale problematica all'interno del ddl “semplificazione normativa”, attualmente al Vostro esame, che prevede, tra le altre cose, l'emanazione di una legge annuale di semplificazione e una delega per la digitalizzazione della produzione normativa. Benché all'interno della legge vengano fissati dei principi importanti e pienamente condivisibili, il processo per rendere meno farraginoso, più semplice e certa la normazione è ancora lungo e complesso.

Confprofessioni, specie attraverso i professionisti dell'area tecnica, registra, per esempio, che quello dell'edilizia è il settore in cui maggiormente emergono le criticità legate ad una normativa (a livello nazionale e regionale), stratificatasi nel tempo e continuamente modificata, a cui si affiancano i regolamenti comunali, prassi locali, interpretazioni degli Uffici tecnici dei Comuni. L'applicazione del dettato normativo diventa in tal modo incerta, così come la definizione dei tempi dei procedimenti amministrativi, con imprescindibile esigenza di fissare termini perentori, entro i quali qualsiasi autorità, amministrativa o giudiziaria, possa sindacare i procedimenti, anche se tacitamente assentiti, salvi ovviamente i casi di frode e corruzione.

Quasi tutte le semplificazioni, specie nel campo edilizio, si basano sulla possibilità per il cittadino e l'imprenditore – attraverso il professionista che viene incaricato – di attivare dei processi sulla base dell'asseverazione che tutte le norme vigenti saranno rispettate, riducendo o annullando i controlli preventivi delle Amministrazioni (cosiddetto passaggio dal controllo *ex ante* al controllo *ex post*). Vi è stato un trasferimento di responsabilità dall'atto rilasciato dalla PA all'atto asseverato, ma in tali fattispecie Confprofessioni sottolinea che la **condizione essenziale è che vi sia certezza del diritto**, in quanto si deve eliminare quell'indeterminatezza del sistema normativo in base alla quale è sempre possibile sostenere a posteriori che una cosa non è a norma e, conseguentemente, annullarla.

In proposito Confprofessioni accoglie con grande apprezzamento la previsione contenuta nell'art. 1 del Disegno di legge al Vostro esame, che riduce da 12 a 6 mesi il termine entro cui può essere annullato d'ufficio il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, salvo il caso di provvedimenti conseguiti sulla base di condotte costituenti reato che abbiano determinato un falso presupposto per l'adozione del provvedimento e siano state accertate con sentenze passate in giudicato. Tale disposizione va nella direzione da noi auspicata e risponde all'esigenza di ridurre ad un termine più ragionevole l'esaurimento del potere di autotutela della Pubblica Amministrazione, a salvaguardia del legittimo affidamento ingenerato nei destinatari del provvedimento.

Entrando nel merito del provvedimento ci soffermeremo su alcune norme proponendo oltre che delle modifiche alle stesse, anche nuovi spunti per l'attuazione di ulteriori misure di semplificazione che, confidiamo, possano essere oggetto di attenzione da parte di codesta Commissione.

Semplificazioni in materia di ingresso dei lavoratori stranieri in Italia (Art. 9)

L'art. 9 del Disegno di legge, rubricato “**Disposizioni in materia di rilascio del nulla osta al lavoro**” inserisce, all'interno dell'art. 44, comma 5, del decreto legge 21 giugno 2022, n. 73, il riferimento alla possibilità delle **organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative** sul piano nazionale, di avvalersi delle rispettive **articolarioni territoriali**, ai fini del completamento della **c.d. procedura semplificata** per l'ingresso dei lavoratori stranieri in Italia, condizionata alla sottoscrizione di un Protocollo di intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il suddetto Protocollo di intesa, recentemente rinnovato e sottoscritto dal Ministero del Lavoro il **30 settembre 2024**, prevede che, l'adesione delle Organizzazioni datoriali allo stesso, **esonera** il datore di lavoro dalla **presentazione dell'asseverazione** nonché dalla **comunicazione della proposta di contratto di soggiorno per lavoro subordinato**.

Come è noto, nell’ambito delle attività necessarie alle istanze di accesso per i lavoratori stranieri in Italia, la c.d. **procedura semplificata** è alternativa a quella di **asseverazione**, affidata esclusivamente a professionisti iscritti in appositi albi.

In particolare, tramite l’asseverazione, professionisti quali consulenti del lavoro, avvocati, dottori commercialisti, operano **verifiche di congruità** su determinati requisiti dei datori di lavoro richiedenti manodopera straniera, come capacità patrimoniale, equilibrio economico-finanziario, fatturato, numero dei dipendenti, e tipo di attività svolta dall’impresa.

L’asseverazione costituisce, pertanto, una **importante garanzia** sulla correttezza della documentazione presentata e sull’istruzione della domanda, ed è fondamentale che venga tenuta in adeguata considerazione, sia nell’ottica di evitare abusi, sia per valorizzare l’operato garantito dal professionista.

Con riguardo al tema dell’asseverazione, si cita altresì il **decreto legge n. 145 del 11 ottobre 2024** (disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), che ha introdotto, tra le altre modifiche al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, il riferimento nell’art 22, comma 2, lettera *d-bis*), alla **sottoscrizione dell’asseverazione mediante apposizione di firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata**. In tal caso Confprofessioni apprezza l’iniziativa del legislatore che semplifica la procedura, anche per i liberi professionisti, attraverso la digitalizzazione della firma.

Confprofessioni, desidera, in questa sede, dare voce ai **professionisti che assistono le micro, piccole e medie imprese nelle procedure di richiesta di nulla osta** per l’ingresso di lavoratori stranieri, promuovendo, in tal modo, legalità e cultura del lavoro.

Come già dichiarato durante il recente tavolo con il Governo in tema di ingresso di lavoratori stranieri in Italia, Confprofessioni ritiene di fondamentale importanza il perfezionamento di un sistema che, da un lato, agevoli **meccanismi procedurali trasparenti e sicuri**, e, dall’altro, preveda **forme di tutela e premianti nei confronti di datori di lavoro e professionisti che favoriscono lo sviluppo di un mercato del lavoro inclusivo e dinamico**, che coadiuvi a creare ricchezza nel Paese oltreché opportunità di vita e professionali per le persone coinvolte.

Confprofessioni ritiene, pertanto, **condivisibile l’obiettivo di semplificazione** che, tramite l’integrazione all’art. 44 del D.L. 73/2022, permette anche alle articolazioni territoriali delle organizzazioni dei datori di lavoro di accedere alla procedura “semplificata” di verifica dei requisiti dei datori di lavoro che accolgono lavoratori stranieri.

Si ritiene, tuttavia, che andrebbero armonizzate le procedure di verifica dei requisiti del datore di lavoro, tramite **asseverazione** da parte di professionisti abilitati e quelle compiute con l’ausilio di **organizzazioni datoriali** firmatarie del **Protocollo con il Ministero del**

lavoro: è dunque auspicabile una ulteriore **revisione dei requisiti di accesso alla procedura semplificata, al fine di raggiungere** una platea più ampia di **soggetti di rappresentanza**, che includa, ad esempio, anche i professionisti.

Potrebbero, altresì, essere pensati meccanismi premiali per le **domande di ingresso di lavoratori stranieri provviste di asseverazione prodotta da parte dei professionisti.**

Sarebbe dunque auspicabile un chiarimento relativo all’alternatività delle due procedure (asseverazione o procedura semplificata tramite associazione di categoria, nazionale o territoriale, firmataria del protocollo) al fine di ottimizzare l’*iter* burocratico con lo spirito di tutelare tutte le figure professionali coinvolte.

Modifiche al codice civile in materia di dichiarazione di assenza e morte presunta (Art.12)

Altra norma di estremo interesse contenuta nel disegno di legge al Vostro esame è l’art. 12 che, attraverso la modifica degli articoli 49 e 58 del codice civile in materia di assenza e morte presunta, riduce **da due anni ad un anno** dalla scomparsa il termine per la proposizione della domanda giudiziale di dichiarazione di assenza, e **da dieci a cinque anni** il termine per la dichiarazione di morte presunta da parte del Tribunale.

La scomparsa di una persona fisica comporta uno stato di incertezza sulla sua perdurante, o meno, esistenza e da ciò scaturisce l’esigenza di disciplinare la sorte dei rapporti patrimoniali e familiari facenti capo allo scomparso nel momento della sua ultima notizia. Sopperiscono a tale esigenza gli istituti classici **della scomparsa, dell’assenza e della morte presunta**, i quali sono disciplinati dal codice civile secondo un ordine ed un grado di effetti rispondente all’affermazione di comune buon senso secondo la quale, quando alcuno scompare senza dare più notizie, in un primo tempo prevale la possibilità che egli sia ancora in vita, con l’incedere del tempo si determina una grave incertezza e, infine, prevalgono le probabilità di morte.

Gli istituti dell’assenza e della morte presunta prevedono l’accertamento da parte del Tribunale di una situazione di fatto, la scomparsa di un individuo, che si concretizza nella mancanza di notizie riguardanti la persona per un lasso temporale di due anni, per quanto concerne l’assenza, o di dieci anni, per quanto concerne la morte presunta. Da tale accertamento derivano una serie di effetti giuridici riguardanti il possesso ed il godimento dei beni dello scomparso. Con la dichiarazione di morte presunta si attua un mezzo di accertamento indiretto della morte di un soggetto ed appare chiaro dalla lettura dell’articolo 58 che i presupposti richiesti dal legislatore sono: l’accertamento della sparizione di un soggetto a un dato momento e l’assoluta carenza di sue notizie per dieci anni. Dalla disciplina così configurata emerge come il termine di dieci anni, al pari quello di due anni per la dichiarazione di assenza, sia un termine troppo lungo, che aggrava il dolore e la tragedia di

tante famiglie di soggetti scomparsi che vedono le loro vite congelate per questo lungo periodo.

Il numero delle persone scomparse in Italia è in sensibile aumento, in particolare allarmano i dati riguardanti i minori. Il Ministero dell’Interno e il Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, istituito nell’anno 2007, hanno diramato i dati relativi al periodo 1° gennaio 2023 - 31 dicembre 2023: le persone scomparse denunciate sono state 29.315. Ad oggi, delle 29.315 persone scomparse denunciate ne sono state ritrovate 14.159, mentre continuano le ricerche di 15.156 persone. Analizzando le denunce, suddivise per fasce di età delle persone scomparse, emerge che il 74,88% (21.951 casi) riguarda la fascia di età dei minori di 18 anni, il 21,7% (6376) riguarda quella di 18-65 anni, mentre il 3,4% appartiene alla fascia di età superiore ai 65 anni.

I freddi numeri lanciano un preoccupante allarme per il considerevole aumento delle persone scomparse nell’ultimo anno. Difatti, confermando il *trend*, rilevato in crescita già a partire dall’anno 2021, anche nel 2023 le denunce di scomparsa registrano un aumento del 20,3% rispetto all’anno precedente (24.369). La media giornaliera delle stesse è di 80, rispetto alle 67 del 2022. Inoltre, al 31 dicembre 2023, sono circa 1000 i cadaveri non identificati presenti nel Registro nazionale che, istituito dal Commissario straordinario di Governo per le persone scomparse nel dicembre 2007, ha raccolto le segnalazioni di rinvenimento di cadaveri non identificati dal 1996 ad oggi.

Dai dati esposti, si evince che quello delle persone scomparse è un fenomeno di grave allarme sociale, nonostante la maggior parte delle stesse venga ritrovata dopo pochi giorni. Sono numerose le famiglie che hanno vissuto e vivono l’esperienza della scomparsa di un proprio congiunto del quale non si hanno più notizie. I dati innanzi illustrati mettono in luce quanto il fenomeno costituisca una realtà molto complessa, sia se considerato alla luce di una visione d’insieme, sia se analizzato per segmenti di età, genere, nazionalità. Tali dati mettono in evidenza la entità, la complessità e l’urgenza di affrontare questa problematica e la necessità di adottare misure efficaci per affrontarla, stimolando, dunque, un dibattito sulla necessità di riformare il procedimento di dichiarazione di assenza e di morte presunta dell’assente. Pertanto, Confprofessioni condivide la modifica degli articoli 49 c.c. e 58 c.c. proposta nel disegno di legge, che trova la sua genesi nella necessità di rispondere alle esigenze delle circa 30.000 famiglie (considerando esclusivamente le denunce dell’anno 2023), che si trovano ad affrontare la scomparsa di un congiunto e che mira proprio a fornire un supporto tempestivo e adeguato alle stesse.

Inoltre, Confprofessioni segnala che il disegno di legge in esame non affronta il disposto del comma secondo dell’articolo 58 del codice civile, relativo alla morte presunta dei minori. Potrebbe essere opportuno procedere ad una corrispondente riduzione del termine indicato (nove anni dal raggiungimento della maggiore età dell’assente), in quanto l’esigenza posta a base della richiesta di riduzione è analogamente valida per i minori.

Ulteriore aspetto che Confprofessioni ritiene opportuno segnalare, è quello relativo alla frequente impossibilità di accertare la morte di uno scomparso, assunta quale fonte dell'incertezza presupposto delle diverse dichiarazioni *ex* artt. 48 e ss. c.c., dovuta non tanto al mancato ritrovamento di un cadavere, bensì al recupero di campioni biologici la cui analisi non permette l'identificazione del soggetto.

I reperti oggetto di ritrovamento sono spesso frammentati o degradati, a causa, per esempio, dell'esposizione del corpo a fattori chimici, fisici o ambientali, ad eventi traumatici oppure al deperimento dovuto al trascorrere di un significativo periodo di tempo fra l'effettivo momento della morte ed il ritrovamento del cadavere o dei suoi resti. In simili ipotesi, le conoscenze scientifiche tradizionali, quali l'esame del DNA mediante l'utilizzo di protocolli *standard*, a causa della citata compromissione dei materiali, rendevano il più delle volte vano il tentativo di identificare il morto, dando corso all'applicazione della disciplina *ex* artt. 48 ss. c.c.. Senonché, proprio grazie al progresso tecnico-scientifico, simili casi appaiono oggi suscettibili di un riesame, finalizzato a restituire quella prova della morte dapprima impossibile da raggiungere. Negli ultimi anni, infatti, la biologia molecolare è stata capace di sviluppare tecniche innovative capaci di conseguire, anche in presenza di campioni biologici altamente degradati, il sequenziamento di interi genomi e così di aumentare notevolmente la qualità e la quantità dei dati ottenuti da simili resti, fino a consentire il raggiungimento della prova della morte delle persone già dichiarate scomparse, assenti o morte presunte.

Ad un siffatto progresso della scienza consegua, dunque, quella che potremmo definire una nuova “stagione dell'accertamento della morte delle persone scomparse” e, di pari passo, emerge la necessità di analizzare e di approfondire le rilevanti conseguenze giuridiche che tale sopravvenienza porta con sé.

In questo nuovo scenario una questione di particolare importanza che Confprofessioni ritiene opportuno segnalare riguarda **l'individuazione degli effetti patrimoniali del sopravvenuto accertamento della morte sulla successione dello scomparso, dell'assente e del morto presunto**, aspetti che gli articoli 57 c.c. e 66 c.c. nell'attuale formulazione regolamentano solo in parte, avendo cura di distinguere tra le diverse ipotesi in cui la prova della morte intervenga pendente la scomparsa o la dichiarazione di assenza oppure segua alla sentenza di morte presunta e consti nell'accertamento di una diversa data in cui è intervenuta la morte naturale. Conseguentemente, andrebbero meglio regolamentati aspetti quali la data di apertura della successione, anche al fine della individuazione dei successori, e la decorrenza dei termini per l'esercizio dei diritti degli stessi.

Semplificazioni in materia di agevolazione della circolazione giuridica dei beni provenienti da donazioni (Art.15)

La proposta normativa contenuta nell'art. 15 è finalizzata ad agevolare la circolazione dei beni provenienti da donazioni tipiche stabilizzandone gli effetti nei confronti dei terzi

con una adeguata pubblicità, nonché a favorire l’accesso al credito ipotecario, senza incidere sui diritti che la legge riserva ai legittimari, nel rispetto della tutela della famiglia.

Come è noto, la tutela dei legittimari è garantita da tre azioni: di riduzione, prevista dall’art. 557 c.c., di restituzione contro i beneficiari diretti della donazione disciplinata dall’art. 561 c.c. e, infine, di restituzione contro gli aventi causa dai donatori ai sensi dell’art. 563 c. c.. L’articolo 15 modifica alcuni articoli del codice civile sostituendo l’attuale sistema, che prevede la possibilità di esperire, in conseguenza dell’azione di riduzione, un’azione di restituzione dei beni oggetto di donazioni, nei confronti del donatario beneficiario (art. 561 c.c.) e, qualora il donatario abbia alienato a terzi, e, previa escussione dei beni del donatario, nei confronti dei terzi acquirenti (art. 563 c.c.), con un nuovo sistema basato sull’indennizzo economico dell’erede o del legatario leso.

Il sistema vigente ha da sempre penalizzato in modo eccessivo la circolazione e l’ipotecabilità dei beni provenienti da donazione in considerazione del pericolo di evizione derivante dall’esercizio dell’azione di restituzione di cui all’art. 563 c.c.. La particolare tutela che il nostro ordinamento accorda ai legittimari lesi o pretermessi i quali possono, innanzitutto, agire in riduzione, anche a distanza di molti anni, contro i beneficiari delle disposizioni lesive oggetto di distribuzione del patrimonio familiare, e fare, inoltre, affidamento, anche sulla cosiddetta “retroattività reale” dell’azione di riduzione (basata sull’azione di restituzione), fa sì che vengano incisi non solo gli interessi “endofamiliari” delle singole parti dell’operazione, ma anche l’interesse più generale alla circolazione della ricchezza ed alla certezza dei traffici giuridici. Tali criticità impongono che siano tutelati quei soggetti che si rendono successivamente acquirenti di quei beni e di quei diritti che hanno formato oggetto della originaria vicenda di sistemazione patrimoniale all’interno della famiglia.

Preliminarmente, è utile ricordare che in Italia il numero delle donazioni di beni immobili nel 2023 è stato di 203.888, lievemente in calo sia rispetto al 2022 in cui erano 212.992, che al 2021, anno in cui sono state complessivamente 221.642. Inoltre, oggi la gran parte della ricchezza del pianeta, e in particolare quella dei Paesi sviluppati a bassa crescita demografica, è concentrata nelle mani dei cosiddetti “*boomers*” (nati tra gli anni 50 e gli anni 60) ed è destinata a passare, tra non molto tempo, alle generazioni più giovani. Le stime prevedono che nel prossimo ventennio nel mondo vi sarà il passaggio per successione di circa 90 mila miliardi di dollari. In Italia si prevede che nei prossimi 15 anni vi sarà un **passaggio generazionale per circa duemila miliardi**, pari, più o meno, a due terzi del debito pubblico. La ricchezza che si trasferirà nei prossimi anni in questo colossale passaggio generazionale non può rimanere paralizzata e congelata dai contenziosi ereditari. Difatti le vicende successorie, di anno in anno, si vanno sempre più complicando. Molti sono coloro che muoiono senza discendenti. Numerosissimi sono coloro che muoiono lasciando discendenti procreati da diversi secondi genitori; le famiglie allargate sono sempre più spesso

fonte di dissidi piuttosto che di solidarietà. Le unioni civili, ancor oggi, purtroppo, sono foriere di contenziosi con le famiglie di origine degli uniti. La pratica della pur vietata gestazione per altri apre scenari ancora oggi sconosciuti. Tutto ciò provocherà un esponenziale aumento della conflittualità delle vicende successorie, con particolare riferimento alla successione dei legittimari (cosiddetta *successione necessaria*).

Qualsiasi tentativo di revisione di tale materia non può prescindere da una **duplice riflessione**: una relativa alla **verifica della attualità dei principi e dei valori posti tradizionalmente a fondamento della successione necessaria** (solidarietà familiare e necessità di valorizzare i legami familiari e di salvaguardare e proteggere i prossimi congiunti che hanno contribuito alla costituzione e alla conservazione del patrimonio nell’ambito della famiglia), e l’altra volta ad **esaminare**, attraverso una breve analisi comparatistica dei sistemi di *civil law* e di *common law*, **la misura e le modalità del “privilegio” di cui godono attualmente i legittimari nei diversi modelli.**

L’attribuzione necessaria di una quota dell’eredità al coniuge e ai discendenti trova la sua ragione storica in una società ora profondamente trasformata. Il fondamento della successione necessaria, e del conseguente riconoscimento ai legittimari di un intangibile diritto sul patrimonio ereditario del loro parente o coniuge, è stato individuato da sempre nella solidarietà familiare, ovvero nella necessità oltre che di valorizzare in maniera significativa i legami familiari anche di tutelare eventualmente lo stato di bisogno degli aventi diritto. **Tuttavia, tali esigenze appaiono oggi non più aderenti alla realtà. La famiglia attualmente, più che una comunità di produzione è una comunità di consumo, educazione e tempo libero.** Fino a qualche decennio fa era indispensabile tutelare il lavoro casalingo del coniuge che contribuiva con il lavoro domestico alla ricchezza della famiglia. Al pari era doveroso tutelare il lavoro dei figli nei campi, nel piccolo commercio, nella bottega artigiana, figli che aiutavano a tempo pieno e fin da giovanissima età il capofamiglia che tratteneva per sé il reddito del lavoro, lasciando ai figli poco più che vitto e alloggio. Oggi, invece, poiché i genitori contribuiscono al mantenimento dei figli fino ad età avanzata e gli stessi figli si allontanano dalla casa dei genitori dopo la conclusione dei loro studi, i figli hanno già goduto dei benefici (in termini di mantenimento, alimenti ed educazione) derivanti dal patrimonio del *de cuius* che non hanno concorso a formare, incrementare e conservare, ed è insolito che possano vantare una pretesa ad una partecipazione all’eredità in virtù di una loro effettiva collaborazione alla conservazione e all’incremento del patrimonio familiare.

L’attuale impianto del diritto delle successioni e, in particolare, le rigidissime regole della successione necessaria, che limitano la libertà di disporre per testamento della ricchezza che un individuo ha prodotto, sono, pertanto, anacronistiche, e, soprattutto, foriere di un contenzioso che la nostra economia non può permettersi. Nei sistemi giuridici di *common law* viene generalmente compiuta la scelta di comprimere il meno possibile la libertà del testatore nella sistemazione *post mortem* delle sue sostanze. Il modello anglosassone, infatti, ignora la

categoria dei «legittimari», privilegiando i principi individualistici racchiusi nella sovrana volontà del *de cuius*. In tale ordinamento non è previsto alcun tipo di diritto alla quota di legittima, in quanto viene riconosciuto massimo rispetto per la volontà attributiva del defunto; le disposizioni di quest’ultimo, tuttavia, possono essere corrette in funzione assistenziale a discrezione del giudice adito dai familiari (figli non ancora autonomi, coniuge, convivente a carico) qualora il testatore li abbia esclusi dal testamento o non sufficientemente considerati. Diversamente avviene nei Paesi cosiddetti di “diritto codificato”, dove la tradizione giuridica continentale, fondata sull’*“heres necessarius”* romanistico, impone una visione maggiormente solidaristica degli assetti patrimoniali interfamiliari, limitando l’assoluta libertà del testatore. Il modello tedesco (seguito in Germania, Austria, Finlandia e Ungheria) è caratterizzato dalla circostanza che il legittimario non è un erede e non partecipa, dunque, alla comunione ereditaria; egli è solo un creditore dell’eredità nella misura del valore pari alla metà di quanto avrebbe ricevuto se la successione si fosse aperta *ab intestato*, ed è titolare di un’azione personale contro il beneficiario della disposizione lesiva, diretta ad ottenere una somma corrispondente al valore della legittima. Il modello francese (seguito in Francia, Belgio, Grecia), invece, si presenta come il più fortemente tuzioristico: il legittimario è erede poiché effettivo titolare di una quota di eredità e non può essere escluso dalla comunione ereditaria contro la sua volontà. Tuttavia nel codice civile francese è ammesso il patto rinunciativo, quale rinuncia anticipata a promuovere l’azione di riduzione.

Nel nostro ordinamento, rispetto al testo originario del codice del 1942, il diritto delle successioni dei legittimari, sebbene nel tempo abbia conosciuto evoluzioni, le prime risalenti alla legge 19 maggio 1975 n. 151, e le altre riconducibili alla legge 14 maggio 2005 n. 80 (che ha ridimensionato la portata recuperatoria dell’azione di riduzione con conseguente modifica degli artt. 561 c.c. e 563 c.c.) ed alla legge 14 febbraio 2006 n. 55 (istitutiva del patto di famiglia), è rimasto fondamentalmente intatto fino ad oggi e anacronistico rispetto al rilevante mutamento in atto dei rapporti familiari, che rende meno giustificata la permanenza del sistema di successione necessaria.

Confprofessioni apprezza e condivide le ragioni che hanno indotto il Legislatore, nell’ambito dell’art. 15 del disegno di legge al Vostro esame, a riformare l’azione di restituzione contenuta negli articoli 561 c.c. e 563 c.c.; tuttavia, alla luce di tutte le considerazioni innanzi svolte, suggerisce di adottare una soluzione normativa basata su una revisione più incisiva della disciplina dell’istituto della successione necessaria, con particolare riferimento al carattere reale dell’azione di riduzione, **trasformando definitivamente il legittimario da erede necessario, titolare di un diritto “alla legittima in natura” in mero creditore, titolare di un diritto di credito, c.d. “legittima in valore”**. Si propone, in altri termini, di modificare il sistema dell’istituto della successione necessaria, al pari di come viene regolato in alcuni ordinamenti europei quali quello tedesco e austriaco, fondati sul principio che il legittimario non è erede e non partecipa alla comunione ereditaria, ma è

un creditore dell'eredità nella misura di un determinato valore. In tal modo si trasforma la qualificazione del legittimario (da erede necessario a mero creditore) e la natura giuridica del diritto allo stesso spettante (da diritto alla “legittima in natura” ad un diritto di credito, c.d. “legittima in valore”) nei confronti dei beneficiari delle disposizioni che hanno determinato la lesione. Tale diritto, da azionare attraverso l'esperimento dell'azione di riduzione, sarà garantito con gli strumenti che normalmente l'ordinamento appresta per la tutela dei diritti di credito, secondo gli ordinari principi. Il donatario o il beneficiario della disposizione testamentaria che abbia subito l'azione di riduzione da parte del legittimario leso o pretermesso ha la facoltà di restituire in natura il bene oggetto della disposizione testamentaria o della donazione, se lo stesso è ancora nella sua disponibilità giuridica, ovvero può pagare il valore del credito spettante al legittimario al momento dell'apertura della successione. In tal modo resta definitivamente abrogata l'azione di restituzione contro i terzi aventi causa dai donatari e l'azione di riduzione, privata definitivamente del carattere di realtà e retroattività, resta così caratterizzata da un contenuto meramente obbligatorio. Tale soluzione comporterebbe oltre alla abrogazione degli articoli 561 c.c., 562 c.c. e 563 c.c., del comma 8 dell'art. 2652 c.c. e del comma 5 dell'art. 2690 c.c., una modifica negli articoli 536 c.c. e segg. della definizione di “quota di eredità” con quella di “credito”.

Ulteriore proposta di semplificazione in materia di adeguamento alle normative di prevenzione incendi

Ci permettiamo in questo paragrafo di proporre una ulteriore possibile semplificazione **nel settore della prevenzione incendi**, la quale non avrebbe un impatto sui conti dello Stato.

Nello specifico sarebbe opportuno introdurre una norma che preveda la *“semplificazione dei procedimenti di prevenzione incendi con particolare riferimento alle attività con minore complessità ai fini antincendio, preservando il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa in relazione alla dimensione dell'impresa e al livello di rischio dell'attività, ed alle attività con maggiore complessità, in relazione alla gestione della sicurezza antincendio per condizioni d'esercizio temporanee, transitorie o speciali, anche in relazione alle risorse effettivamente disponibili”*.

La modifica proposta permetterebbe al Governo di **adeguare il regolamento di prevenzione incendi** (D.P.R. 151/2011), ponendo rimedio alle effettive responsabilità dei soggetti titolari di attività pubbliche. In molti casi, questi ultimi, non possono procedere ad adeguare le proprie strutture alle normative antincendio per mancanza di disponibilità economiche ad essi non imputabili; questo li costringe ad esercitare l'attività in assenza di necessaria segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), esponendoli a rischi e sanzioni.

Pensiamo ad esempio ai dirigenti scolastici, o ai sindaci, che mantengono aperti istituti scolastici in assenza del “certificato di prevenzione incendi”: questi rischiano sanzioni penali, direttamente a proprio carico, in caso di controllo da parte degli Ufficiali di Polizia

Giudiziaria, o peggio in caso di evento dannoso. Analoga problematica si riscontra per le strutture sanitarie pubbliche, dove i direttori delle aziende sanitarie non dispongono di sufficienti fondi per eseguire gli interventi di adeguamento, ma non possono certamente paralizzare la sanità pubblica chiudendo gli ospedali.

La semplificazione proposta consentirebbe ai comandi dei Vigili del Fuoco di rilasciare il “certificato di prevenzione incendi” anche su aree parziali delle attività, ovvero su una parte del fabbricato. Questo permetterebbe, ad esempio, ad un ospedale di ristrutturare un’ala della sua struttura, adeguandola alla normativa di prevenzione incendi, non solamente quando il fabbricato è catastalmente indipendente. Inoltre, **semplificherebbe il lavoro dei professionisti** (ingegneri e architetti) che seguono le pratiche dei lavori. Infatti se, come nella maggior parte di casi, la struttura è un fabbricato unico il professionista non potrà avviare la pratica per chiedere ai Vigili del fuoco la SCIA di prevenzione incendi, in quanto sarebbe impossibile ottenerla per l’intera struttura, vanificando anche la possibilità di adeguare una parte dell’edificio.

Tali considerazioni sono rese ancora più rilevanti in relazione alla **vetustà**, ed in certi casi al **pregio storico-architettonico**, del patrimonio immobiliare italiano che **rende estremamente complessi e onerosi gli interventi di adeguamento alle normative di prevenzione incendi**.

Per molte attività con maggiore complessità risulta necessaria la predisposizione di un cronoprogramma di adeguamento che tenga conto delle tempistiche per l’ottenimento di fondi, dei tempi di approvazione ed esecuzione dei lavori in relazione alle necessità di mantenimento in essere delle attività e che quindi non può essere risolto in tempi rapidi.

Conclusioni

Confprofessioni auspica che nella programmazione e nel monitoraggio dei processi di semplificazione le istituzioni – ed anzitutto le istituzioni parlamentari – tengano sempre in considerazione l’esigenza di una condivisione con la società civile in generale ed il mondo dei professionisti in particolare. Una semplificazione efficace, che non pregiudichi la certezza e la sicurezza dei rapporti giuridici, deve muovere dall’osservazione critica dei quadri normativi e burocratici, che non possono essere apprezzati soltanto dalla prospettiva interna della Pubblica amministrazione, ma richiedono, al contrario, uno sguardo esterno: l’apporto dei professionisti non mancherà di certo.