

XVI legislatura

**Disegno di legge**

**A.S. n. ...**

“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”

**Vol. I (artt. 1-59)**

**Ed. provvisoria**

luglio 2008  
n. 36/I



servizio studi del Senato



# Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Capo ufficio: -----

M. Magrini \_3789

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: -----

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: -----

A. Sansò \_3435

S. Biancolatte \_3659

S. Marci \_3788

#### Politica estera e di difesa

Capo ufficio: -----

A. Mattiello \_2180

#### Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati \_3442

### Documentazione

#### Documentazione economica

Emanuela Catalucci \_2581

Silvia Ferrari \_2103

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Domenico Argondizzo \_2904

#### Documentazione giuridica

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Anna Henrici \_3696

Gianluca Polverari \_3567

Chiara Micelli \_3521

Antonello Piscitelli \_4942

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

## **Disegno di legge**

**A.S. n. ...**

“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”

**Vol. I (artt. 1-59)**

**Ed. provvisoria**

luglio 2008

n. 36/I



## AVVERTENZA

Per celerità questo *dossier*, che illustra il testo del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, quale risultante dalle modificazioni apportate dalla Camera dei deputati, è stato realizzato sulla base dei testi al momento disponibili.

Per l'esatto testo sottoposto all'esame del Senato si fa rinvio al relativo atto parlamentare.

Si veda anche il *dossier* n. 35, contenente l'indice per materia e le tabelle delle corrispondenze fra le successive stesure del decreto-legge.

Il presente *dossier* aggiorna i contenuti dei *dossier* del Servizio studi della Camera dedicati al testo originario del decreto-legge n. 112.



# INDICE

SCHEDE DI LETTURA .....	13
<b>Articolo 1</b> <i>(Finalità ed ambito di intervento)</i> Scheda di lettura.....	15
<b>Articolo 2</b> <i>(Banda larga)</i> Scheda di lettura.....	19
<b>Articolo 3</b> <i>(Start up)</i> Scheda di lettura.....	23
<b>Articolo 4</b> <i>(Strumenti innovativi di investimento)</i> Scheda di lettura.....	25
<b>Articolo 5</b> <i>(Sorveglianza dei prezzi)</i> Scheda di lettura.....	29
<b>Articolo 6</b> <i>(Sostegno all'internazionalizzazione alle imprese)</i> Scheda di lettura.....	33
<b>Articolo 6-bis</b> <i>(Distretti produttivi e reti di imprese)</i> Scheda di lettura.....	39
<b>Articolo 6-ter</b> <i>(Banca del Mezzogiorno)</i> Scheda di lettura.....	43
<b>Articolo 6-quater</b> <i>(Concentrazione strategica degli interventi del Fondo per le aree sottoutilizzate)</i> Scheda di lettura.....	47
<b>Articolo 6-quinquies</b> <i>(Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale)</i> Scheda di lettura.....	49

<b>Articolo 6-sexies</b>	
<i>(Ricognizione delle risorse per la programmazione unitaria)</i>	
Scheda di lettura.....	51
Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 .....	52
<b>Articolo 7</b>	
<i>("Strategia energetica nazionale" e stipula di accordi per ridurre le emissioni di anidride carbonica)</i>	
Scheda di lettura.....	57
<b>Articolo 8</b>	
<i>(Legge obiettivo per lo sfruttamento di giacimenti di idrocarburi)</i>	
Scheda di lettura.....	61
<b>Articolo 9</b>	
<i>(Sterilizzazione dell'IVA sugli aumenti petroliferi)</i>	
Scheda di lettura.....	65
<b>Articolo 10</b>	
<i>(Promozione degli interventi infrastrutturali strategici e nei settori dell'energia e delle telecomunicazioni)</i>	
Scheda di lettura.....	69
<b>Articolo 11</b>	
<i>(Piano casa)</i>	
Scheda di lettura.....	73
<b>Articolo 12</b>	
<i>(Abrogazione della revoca delle concessioni TAV)</i>	
Scheda di lettura.....	83
<b>Articolo 13</b>	
<i>(Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico e interventi per la tutela dell'ambiente e lo sviluppo economico)</i>	
Scheda di lettura.....	87
<b>Articolo 14</b>	
<i>(Expo Milano 2015)</i>	
Scheda di lettura.....	93
<b>Articolo 14 bis</b>	
<i>(Infrastrutture militari)</i>	
Scheda di lettura.....	95
<b>Articolo 15</b>	
<i>(Costo dei libri scolastici)</i>	
Scheda di lettura.....	101

<b>Articolo 16</b> <i>(Facoltà di trasformazione in fondazioni delle università)</i>	
Scheda di lettura.....	107
<b>Articolo 17</b> <i>(Progetti di ricerca di eccellenza)</i>	
Scheda di lettura.....	115
<b>Articolo 18</b> <i>(Reclutamento del personale delle società pubbliche)</i>	
Scheda di lettura.....	119
<b>Articolo 19</b> <i>(Abolizione dei limiti al cumulo tra pensione e redditi di lavoro)</i>	
Scheda di lettura.....	123
<b>Articolo 20</b> <i>(Disposizioni in materia contributiva)</i>	
Scheda di lettura.....	131
<b>Articolo 21</b> <i>(Modifiche alla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato)</i>	
Scheda di lettura.....	141
<b>Articolo 22</b> <i>(Modifiche alla disciplina dei contratti occasionali di tipo accessorio)</i>	
Scheda di lettura.....	147
<b>Articolo 23</b> <i>(Modifiche alla disciplina del contratto di apprendistato)</i>	
Scheda di lettura.....	151
<b>Articolo 23-bis</b> <i>(Servizi pubblici locali di rilevanza economica)</i>	
Scheda di lettura.....	159
<b>Articolo 24</b> <i>(Taglia-leggi)</i>	
Scheda di lettura.....	167
<b>Articolo 25</b> <i>(Taglia-oneri amministrativi)</i>	
Scheda di lettura.....	173
<b>Articolo 26</b> <i>(“Taglia-enti”)</i>	
Scheda di lettura.....	181
<b>Articolo 27</b> <i>(Taglia-carta)</i>	
Scheda di lettura.....	189

<b>Articolo 28</b> <i>(Misure per garantire la razionalizzazione di strutture tecniche statali)</i>	
Scheda di lettura.....	191
<b>Articolo 29</b> <i>(Trattamento dei dati personali)</i>	
Scheda di lettura.....	195
<b>Articolo 30</b> <i>(Semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione)</i>	
Scheda di lettura.....	201
<b>Articolo 31</b> <i>(Durata e rinnovo della carta d'identità)</i>	
Scheda di lettura.....	205
<b>Articolo 32, commi 1-2</b> <i>(Limitazioni all'uso del contante)</i>	
Scheda di lettura.....	211
<b>Articolo 32, comma 3</b> <i>(Suppressione dell'obbligo di tenuta di conti correnti da parte dei lavoratori autonomi)</i>	
Scheda di lettura.....	213
<b>Articolo 33, commi 1-2</b> <i>(Applicabilità degli studi di settore)</i>	
Scheda di lettura.....	215
<b>Articolo 33, comma 3</b> <i>(Elenco clienti fornitori)</i>	
Scheda di lettura.....	217
<b>Articolo 34</b> <i>(Tutela dei consumatori e apparecchi di misurazione)</i>	
Scheda di lettura.....	219
<b>Articolo 35</b> <i>(Semplificazione della disciplina per l'installazione degli impianti all'interno degli edifici)</i>	
Scheda di lettura.....	221
<b>Articolo 36</b> <i>(Class action)</i>	
Scheda di lettura.....	225
<b>Articolo 37, comma 1</b> <i>(Certificazioni e prestazioni sanitarie)</i>	
Scheda di lettura.....	229

<b>Articolo 37, comma 2</b> <i>(Ambito di applicazione del testo unico in materia di immigrazione di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998)</i>	
Scheda di lettura.....	231
<b>Articolo 38</b> <i>(Impresa in un giorno)</i>	
Scheda di lettura.....	233
<b>Articolo 39</b> <i>(Adempimenti di natura formale nella gestione dei rapporti di lavoro)</i>	
Scheda di lettura.....	243
<b>Articolo 40</b> <i>(Tenuta dei documenti di lavoro e altri adempimenti formali)</i>	
Scheda di lettura.....	251
<b>Articolo 41</b> <i>(Modifiche alla disciplina in materia di orario di lavoro)</i>	
Scheda di lettura.....	257
<b>Articolo 42</b> <i>(Accesso agli elenchi dei contribuenti)</i>	
Scheda di lettura.....	267
<b>Articolo 43</b> <i>(Semplificazione degli strumenti di attrazione degli investimenti e di sviluppo d'impresa)</i>	
Scheda di lettura.....	271
<b>Articolo 44</b> <i>(Semplificazione e riordino delle procedure di erogazione dei contributi all'editoria)</i>	
Scheda di lettura.....	277
<b>Articolo 45</b> <i>(Soppressione del Servizio consultivo ed ispettivo tributario e della Commissione tecnica per la finanza pubblica)</i>	
Scheda di lettura.....	281
<b>Articolo 46</b> <i>(Riduzione delle collaborazioni e consulenze nella pubblica amministrazione)</i>	
Scheda di lettura.....	287
<b>Articolo 46-bis</b> <i>(Revisione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali)</i>	
Scheda di lettura.....	299

<b>Articolo 47</b> <i>(Controlli su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi)</i>	
Scheda di lettura.....	301
<b>Articolo 48</b> <i>(Risparmio energetico)</i>	
Scheda di lettura.....	305
<b>Articolo 49</b> <i>(Lavoro flessibile nelle Pubbliche amministrazioni)</i>	
Scheda di lettura.....	307
<b>Articolo 50</b> <i>(Cancellazione della causa dal ruolo)</i>	
Scheda di lettura.....	313
<b>Articolo 51</b> <i>(Comunicazioni e notificazioni per via telematica)</i>	
Scheda di lettura.....	315
<b>Articolo 52</b> <i>(Misure urgenti per il contenimento delle spese di giustizia)</i>	
Scheda di lettura.....	319
<b>Articolo 53</b> <i>(Razionalizzazione del processo del lavoro)</i>	
Scheda di lettura.....	323
<b>Articolo 54</b> <i>(Accelerazione del processo amministrativo)</i>	
Scheda di lettura.....	325
<b>Articolo 55</b> <i>(Accelerazione del contenzioso tributario)</i>	
Scheda di lettura.....	327
<b>Articolo 56</b> <i>(Disposizioni transitorie)</i>	
Scheda di lettura.....	329
<b>Articolo 57</b> <i>(Servizi di Cabotaggio)</i>	
Scheda di lettura.....	331
<b>Articolo 58</b> <i>(Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali)</i>	
Scheda di lettura.....	337
<b>Articolo 59</b> <i>(Finmeccanica Spa)</i>	
Scheda di lettura.....	341

## **SCHEDE DI LETTURA**



## **Articolo 1** *(Finalità ed ambito di intervento)*

L'**articolo 1** ha origine dal fatto che il decreto-legge in esame è stato approvato dal Consiglio dei ministri contestualmente al Documento di programmazione economica e finanziaria 2009-2013. Il Governo, quindi, ha inteso in primo luogo chiarire come la necessità e l'urgenza del provvedimento in esame si fondino sull'opportunità di dare tempestiva attuazione al DPEF 2009-2013. Si è voluto inoltre esplicitare il rapporto sussistente tra il DPEF ed il decreto-legge che avvia, in modo organico e sistematico, la realizzazione della manovra finanziaria relativamente all'intero periodo considerato in sede di programmazione finanziaria.

In particolare, il **comma 1** chiarisce che il provvedimento in esame reca le misure necessarie ed urgenti per attuare, a decorrere (e con effetti finanziari) dalla seconda metà dell'esercizio finanziario in corso, unitamente agli altri provvedimenti indicati nel DPEF per il 2009:

Il DPEF precisa che la manovra finanziaria si articolerà in quattro provvedimenti normativi: il decreto-legge in esame, un disegno di legge per il completamento degli interventi che concorrono alla realizzazione degli obiettivi indicati dallo stesso DPEF entro il 2010, due ulteriori disegni di legge concernenti rispettivamente l'attuazione del federalismo fiscale e norme volte alla costituzione di un codice delle autonomie nonché alla realizzazione di interventi per Roma capitale.

a) un obiettivo di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche pari al 2,2% del PIL nel 2008, all'1,5% del PIL nel 2009, all'0,7% del PIL nel 2010, fino a giungere ad un saldo positivo pari allo 0,1% del PIL nel 2011, nonché a mantenere il rapporto debito pubblico/PIL entro valori non superiori al 103,2% nel 2008, al 101,2% nel 2009, al 98,3% nel 2010 ed al 95,%% nel 2011;

Si ricorda come negli obiettivi in termini di indebitamento netto e di rapporto debito pubblico e PIL - definiti in termini identici nel DPEF - si sostanziano i c.d. parametri di Maastricht rilevanti ai fini del rispetto del Trattato e del Patto di stabilità e crescita per i Paesi dell'area euro.

b) la crescita del PIL (che non viene quantificata) rispetto agli andamenti tendenziali per l'esercizio in corso e per il successivo triennio attraverso maggiori investimenti in una serie di settori (innovazione e ricerca, sviluppo dell'attività imprenditoriale, efficientamento e diversificazione delle fonti di energia, potenziamento della pubblica amministrazione ecc.), interventi per semplificare ed accelerare le procedure amministrative e giurisdizionali incidenti sul potere d'acquisto e sul costo della vita, interventi per la

semplificazione dei rapporti di lavoro volti a promuovere la crescita economica e sociale.

*L'articolo evidenzia come il tratto unificante del decreto-legge in esame sia rappresentato dal concorso delle norme in esso contenute all'attuazione della manovra finanziaria. Sotto tale profilo, il provvedimento presenta quindi il requisito dell'omogeneità. Esso, inoltre, risulta di immediata applicazione in quanto, già nel 2008, ha effetti sull'indebitamento netto della P.A., in termini di manovra netta, pari a 492 milioni.*

**Il comma 1-bis, introdotto nel corso dell'esame alla Camera dei deputati,** stabilisce che, in via sperimentale, la legge finanziaria per l'anno 2009 dovrà contenere esclusivamente disposizioni strettamente attinenti al suo contenuto tipico, con l'esclusione di disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia nonché di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico.

Si ricorda che l'art. 11, comma 3, della legge 5 agosto 1978, n. 468<sup>1</sup> prevede che la legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale e in particolare:

a) il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale comprese le eventuali regolazioni contabili pregresse specificamente indicate;

b) le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le altre misure che incidono sulla determinazione del quantum della prestazione, afferenti imposte indirette, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce, nonché le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione;

c) la determinazione, in apposita tabella, per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati;

d) la determinazione, in apposita tabella, della quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale per le leggi di spesa permanente, di natura corrente e in conto capitale, la cui quantificazione è rinviata alla legge finanziaria;

e) la determinazione, in apposita tabella, delle riduzioni, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa;

f) gli stanziamenti di spesa, in apposita tabella, per il rifinanziamento, per non più di un anno, di norme vigenti classificate tra le spese in conto capitale e per le quali nell'ultimo esercizio sia previsto uno stanziamento di competenza, nonché per il rifinanziamento, qualora la legge lo preveda, per uno o più degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di norme vigenti che prevedono interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale;

---

<sup>1</sup> "Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio".

- g) gli importi dei fondi speciali previsti dall'art. 11-*bis* e le corrispondenti tabelle;
- h) l'importo complessivo massimo destinato, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, a norma dell'articolo 15 della legge 29 marzo 1983, n. 93, ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale;
- i) altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge finanziaria dalle leggi vigenti;
  - i-*bis*) norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, salvo che esse si caratterizzino per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi di cui alla lettera a);
  - i-*ter*) norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata ed il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale;
  - i-*quater*) norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 11-*ter*, comma 7.



## **Articolo 2** (*Banda larga*)

L'**articolo 2** introduce norme per agevolare i lavori di infrastrutturazione nel settore delle comunicazioni elettroniche. A tal fine, il **comma 1** prevede che l'installazione di reti e impianti in fibra ottica<sup>2</sup> sono realizzabili con la procedura della denuncia di inizio attività (DIA).

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 22 del DPR 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo unico in materia di edilizia*), sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività gli interventi non subordinati al permesso di costruire (di cui all'articolo 10 dello stesso DPR 380), e non rientranti nella categoria dell'attività edilizia libera (di cui all'articolo 6 del DPR), purché conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.

La vigente normativa in materia di infrastrutture per la comunicazione elettronica è dettata dal decreto legislativo n. 259 del 2003 (*Codice delle comunicazioni elettroniche*). In particolare, l'articolo 87 prevede che per l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici e la modifica delle caratteristiche di emissione di questi ultimi e, in specie, l'installazione di torri, di tralicci, di impianti radio-trasmittenti, di ripetitori di servizi di comunicazione elettronica, di stazioni radio base per reti di comunicazioni elettroniche mobili GSM/UMTS, per reti di diffusione, distribuzione e contribuzione dedicate alla televisione digitale terrestre, per reti a radiofrequenza dedicate alle emergenze sanitarie ed alla protezione civile, deve essere presentata domanda all'Ente locale competente, previo accertamento - demandato all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente - circa i limiti di esposizione e i valori di attenzione. Salvo che un'amministrazione interessata abbia espresso dissenso, con conseguente convocazione di una conferenza di servizi, l'istanza si intende accolta qualora, entro novanta giorni dalla presentazione, non sia stato comunicato un provvedimento di diniego. I lavori devono essere realizzati entro dodici mesi dalla data del provvedimento di autorizzazione.

L'articolo 88 dello stesso d.lgs. n. 259/2003 dispone che, qualora l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica presupponga la realizzazione di opere civili o, comunque, l'effettuazione di scavi e l'occupazione di suolo pubblico, i soggetti interessati sono tenuti a presentare apposita istanza conforme ai modelli predisposti dagli Enti locali. Trascorso il termine di novanta giorni dalla presentazione della domanda, senza che l'Amministrazione abbia concluso il procedimento con un provvedimento espresso ovvero abbia indetto un'apposita conferenza di servizi, la domanda si intende accolta. Nel caso di attraversamenti di strade e comunque di lavori di scavo di lunghezza inferiore ai duecento metri, il termine è ridotto a trenta giorni.

---

<sup>2</sup> Le fibre ottiche sono costituite da filamenti sottili in vetro (o in plastica), idonee alla conduzione di comunicazioni digitali e utilizzate per trasmissioni su lunghe distanze e per l'accesso a reti in banda larga.

Il **comma 2** prevede che l'operatore della comunicazione può utilizzare senza oneri le infrastrutture civili esistenti, ove di proprietà pubblica o in regime di concessione pubblica. Se dalla esecuzione dell'opera possano derivare pregiudizi alle infrastrutture interessate, le parti concordano un equo indennizzo, senza determinare ritardi nella prosecuzione dei lavori,

Con riferimento a tali fattispecie, il **comma 3** fa salvo il potere di regolamentazione riconosciuto all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dall'articolo 89, comma 1, del citato d.lgs. n. 259/2003.

Tale norma prevede che, quando un operatore che fornisce reti di comunicazione elettronica ha il diritto di installare infrastrutture su proprietà pubbliche o private ovvero al di sopra o al di sotto di esse, in base alle disposizioni in materia di limitazioni legali della proprietà, servitù ed espropriazione previste dallo stesso decreto, l'Autorità, anche mediante l'adozione di specifici regolamenti, incoraggia la coubicazione o la condivisione di tali infrastrutture o proprietà.

Il secondo periodo del **comma 3** richiama inoltre la competenza della stessa Autorità in materia di emanazione delle regolamento sulla installazione delle reti dorsali, di cui all'articolo 4 della legge n. 249/1997. **Secondo un emendamento approvato dalla Camera dei deputati, il riferimento all'articolo 4 della legge 249/2007 è stato soppresso, infatti tale articolo è stato abrogato dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 259/2003.**

L'articolo 4 della legge n. 249/1997 prevedeva che l'installazione delle reti di telecomunicazione che transitano su beni pubblici è subordinata al rilascio di concessione per l'uso del suolo pubblico da parte dei comuni e comunque in modo non discriminatorio tra i diversi soggetti richiedenti. In tali concessioni i comuni possono prevedere obblighi di natura civica. A tal fine l'Autorità emana un regolamento che disciplina in linea generale le modalità ed i limiti con cui possono essere previsti gli stessi obblighi, la cui validità si estende anche alle concessioni precedentemente rilasciate, su richiesta dei comuni interessati. L'installazione delle reti dorsali, così come definite in un apposito regolamento emanato dall'Autorità, è soggetta esclusivamente al rilascio di licenza da parte della stessa Autorità.

In ordine alle procedure connesse ai lavori di cui all'articolo in esame, il **comma 4** prevede che l'operatore della comunicazione debba presentare la denuncia, almeno trenta giorni prima dell'inizio dei lavori, allo sportello unico dell'amministrazione competente per territorio, corredandola con una relazione ed elaborati che attestino la conformità del progetto alla normativa vigente, e che precisino le infrastrutture civili di cui intenda avvalersi secondo quanto previsto dal comma 2.

Il **comma 5** prevede che le infrastrutture destinate alle comunicazioni in fibra ottica siano assimilate alle opere di urbanizzazione primaria di cui all'articolo 16, comma 7, del citato DPR n. 380/2001.

Si ricorda, in proposito, che l'articolo 16 prevede, al comma 1, che il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo, commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione, incidenza che, ai sensi del comma 4, viene stabilita con deliberazione del consiglio comunale. Il comma 7 specifica che gli oneri di urbanizzazione primaria sono relativi ai seguenti interventi: strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione.

Il **comma 6** prevede un termine massimo di efficacia di tre anni per la denuncia di inizio attività e pone a carico dell'interessato l'onere di comunicare allo sportello unico la data di ultimazione dei lavori.

I **commi 7 e 8** regolano le ipotesi in cui l'immobile interessato dall'intervento sia sottoposto a vincolo. Ove la tutela del bene spetti all'amministrazione comunale, dispone che il termine di trenta giorni (di cui al comma 4) decorra dalla data di rilascio dell'assenso; se tale atto non sia favorevole, la denuncia resta priva di efficacia. Se la competenza circa la tutela dell'immobile appartenga a soggetto diverso dall'amministrazione comunale, e se il parere di tale ente non sia stato allegato alla denuncia di inizio attività, deve essere convocata una conferenza di servizi, ai sensi della legge n. 241/1990. Il termine di trenta giorni decorre in questo caso dall'esito della conferenza; se tale esito non è favorevole, la denuncia resta priva di efficacia.

Si ricorda che la procedura ora illustrata ricalca quanto previsto dall'articolo 23 del citato DPR n. 380/2001, il quale, nel disciplinare in via generale la procedura della denuncia di inizio attività, prevede appunto che, ove sia necessario acquisire atti di assenso di altre amministrazioni, l'ufficio comunale competente debba convocare un'apposita conferenza di servizi.

Il **comma 9** precisa che la sussistenza del titolo che legittima l'operatore ad effettuare i lavori è provata dalla copia della denuncia, da cui risulti la data di ricevimento della stessa, e i relativi allegati.

Il **comma 10** regola le ipotesi che possono dare luogo ad un diniego dell'intervento. A tal fine, si prevede che il dirigente del competente ufficio comunale, ove verifichi l'assenza delle condizioni legittimanti, ovvero l'esistenza di ragioni ostative di sicurezza, incolumità pubblica o salute, comunica all'interessato l'ordine motivato di non procedere ai lavori ed indica le modifiche necessarie per ottenere l'assenso dell'amministrazione. La denuncia di inizio attività può essere successivamente ripresentata, con le conseguenti modificazioni.

Il **comma 11** dispone che l'operatore, decorso il termine di trenta giorni previsto dal comma 4, debba comunicare al comune l'inizio effettivo dei lavori.

Al termine dell'intervento, il **comma 12** prevede che il progettista – o un tecnico qualificato – provveda al rilascio del certificato di collaudo, che va presentato allo sportello unico.

Il **comma 13** fa rinvio, per gli aspetti non regolamentati, all'articolo 23 del DPR n. 380/2001, che disciplina in via generale la procedura della DIA per le opere edilizie, ovvero, se ritenute più favorevoli dal richiedente, alle disposizioni di cui all'articolo 45 dello stesso DPR.

*Si osserva in proposito che non appare del tutto chiaro tale rinvio all'articolo 45, che regola la sospensione dell'azione penale per violazioni edilizie in pendenza di procedure di sanatoria amministrativa.*

**Secondo un emendamento approvato dalla Camera dei deputati, è fatto espresso richiamo all'applicabilità del regime sanzionatorio di cui al DPR 380/2001.**

DI particolare rilievo è la previsione di cui al **comma 14**, il quale stabilisce che i soggetti pubblici non possano opporsi alla installazione nelle loro proprietà di reti e impianti per la comunicazione elettronica in fibra ottica, a meno che si tratti di beni appartenenti al patrimonio indisponibile di Stato, province o comuni, ovvero che l'attività possa arrecare turbamento al pubblico servizio. Sono comunque fatte salve le previsioni di cui agli articoli 90 e 91 del d.lgs. n. 259/2003.

L'articolo 90 regola le ipotesi di procedura di esproprio per la realizzazione di impianti di comunicazione elettronica ad uso pubblico, o dichiarati di pubblica utilità con decreto del Ministero delle comunicazioni. L'articolo 91 individua specifiche limitazioni legali alla proprietà – pubblica o privata - dei beni immobili, interessati dalla realizzazione delle opere e degli impianti di cui all'articolo 90.

Il **comma 15**, infine, prevede l'applicazione degli articoli 90 e 91 del d.lgs. n. 259/2003 - ora illustrati – anche quando le opere per la realizzazione di impianti di comunicazione in fibra ottica interessino immobili di proprietà privata.

### **Articolo 3** *(Start up)*

**L'articolo 3 - a cui la Camera ha apportato modifiche esclusivamente formali** - interviene sulla disciplina IRPEF relativa al regime di tassazione delle plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni e strumenti assimilati, di cui agli articoli 67 e 68 del TUIR.

In particolare, aggiungendo i commi 6-*bis* e 6-*ter* all'articolo 68 del TUIR, viene ampliato l'ambito di esenzione dalle imposte dirette delle plusvalenze realizzate dalle persone fisiche non esercenti attività d'impresa o di lavoro autonomo, nonché dagli enti e associazioni non commerciali<sup>3</sup>.

L'articolo 67, comma 1, lettere *c*) e *c-bis*), del TUIR, individua le tipologie di plusvalenze conseguite da persone fisiche non imprenditori le quali, se non costituiscono redditi di capitale, sono qualificate come "redditi diversi". Si tratta, in linea generale, delle partecipazioni qualificate<sup>4</sup> (lettera *c*) e non qualificate (lettera *c-bis*) rappresentate da:

- azioni, comprese quelle privilegiate e con esclusione delle azioni di godimento emesse da soggetti residenti;
- azioni di risparmio convertibili in azioni ordinarie;
- quote sociali e altre forme di partecipazione al capitale o al patrimonio delle società ed enti commerciali compresi gli strumenti finanziari assimilabili alle azioni<sup>5</sup>;
- altri titoli partecipativi, ossia titoli o diritti attraverso i quali è possibile acquisire partecipazioni sociali (es. diritto di opzione, obbligazioni convertibili).

Ai sensi dell'articolo 68, comma 3, del TUIR, la plusvalenza realizzata, a decorrere dal 2009, dalla cessione di partecipazioni qualificate concorre alla formazione del reddito complessivo nella misura del 49,72%<sup>6</sup> del relativo ammontare (c.d. *participation exemption* o PEX) ed è pertanto soggetto al regime di tassazione ordinaria.

Se, invece, la plusvalenza deriva da cessioni di partecipazioni non qualificate, il regime di tassazione previsto dall'articolo 5, comma 2, del d.lgs. n. 461 del 1997 è rappresentato da un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi fissata in misura pari al 12,50%.

---

<sup>3</sup> Sono comprese, ad esempio, le ONLUS.

<sup>4</sup> Ai sensi dell'articolo 67, comma 1, lettera *c*), del TUIR, sono qualificate le partecipazioni che rappresentano, complessivamente, una percentuale di diritti di voto esercitabili nell'assemblea ordinaria superiore al 2 o al 20 per cento ovvero una partecipazione al patrimonio superiore al 5 o al 25 per cento a seconda che si tratti, rispettivamente, di titoli quotati o non quotati,

<sup>5</sup> Sono escluse le partecipazioni in associazioni di professionisti.

<sup>6</sup> Sulle plusvalenze realizzate entro il 2008 la quota che concorre alla formazione del reddito è fissata al 40%. L'articolo 2 del D.M. 2 aprile 2008, emanato in attuazione dell'articolo 1, comma 38, della legge n. 244 del 2007 (finanziaria per il 2008) ha rideterminato la misura della quota imponibile fissandola al 49,72%.

Il nuovo **comma 6-bis** dispone l'esenzione ai fini IRPEF delle plusvalenze di cui alle richiamate lettere *c)* e *c-bis)* dell'articolo 67 qualora siano presenti i seguenti requisiti:

- a) la forma giuridica della società partecipata deve essere prevista dall'articolo 5 del TUIR (società di persone e soggetti assimilati) con esclusione delle società semplici e degli enti ad esse equiparate) ovvero dall'articolo 73, comma 1, lettera *a)* del TUIR (società per azioni, in accomandita per azioni, a responsabilità limitata, società cooperative, società di mutua assicurazione, società europee);
- b) la società partecipata deve essere stata costituita da non più di sette anni;
- c) il periodo di possesso delle partecipazioni non deve essere inferiore a tre anni. Nel caso di cessione di contratti di associazione in partecipazione e contratti di partecipazione agli utili il requisito minimo dei tre anni si applica alla data di stipula dei contratti medesimi;
- d) le plusvalenze devono essere reinvestite entro due anni mediante l'acquisto di quote o partecipazioni al capitale di società che svolgono la medesima attività. Le nuove società partecipate devono essere costituite in una delle forme giuridiche previste nel punto sub *a)* e devono essere state costituite da non più di tre anni.

*Tenuto conto che il contribuente ha due anni di tempo per effettuare il reinvestimento delle plusvalenze, andrebbe chiarito se nell'arco del biennio il reddito debba presumersi esente e, solo in caso di mancato reinvestimento, sia da includere nel corrispondente regime di tassazione.*

Il **nuovo comma 6-ter** introduce, con riferimento al regime agevolato del comma *6-bis*, un limite massimo di importo esente.

Tale limite è pari a cinque volte l'ammontare degli investimenti effettuati nel quinquennio precedente la cessione delle partecipazioni, concernenti l'acquisto o la realizzazione di beni materiali e immateriali ammortizzabili (diversi dagli immobili) nonché le spese per ricerca e sviluppo.

La seguente tabella riporta le stime degli effetti finanziari della norma in esame, in termini di minore gettito, indicate nella relazione tecnica allegata al provvedimento.

*(importi in milioni di euro)*

<b>Anni</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
IRPEF	--	- 43,1	- 73,3	- 60,7

## **Articolo 4** *(Strumenti innovativi di investimento)*

L'**articolo 4** autorizza la costituzione di appositi fondi di investimento con la partecipazione di investitori pubblici e privati, all'interno di un sistema integrato tra fondi di livello nazionale e rete di fondi locali, per la realizzazione di programmi di investimento destinati alla realizzazione di iniziative produttive ad elevato contenuto innovativo, con il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati operanti nel territorio di riferimento e la valorizzazione delle risorse finanziarie dedicate (anche derivanti da cofinanziamenti europei ed internazionali).

In breve, si ricorda che i fondi comuni sono dei patrimoni autonomi versati dai risparmiatori e investiti in titoli gestiti da società fiduciarie o di investimento mobiliare. I patrimoni conferiti dai risparmiatori non costituiscono il capitale di tali società, ma ne sono nettamente distinti dal punto di vista economico e giuridico.

I fondi comuni sono così regolamentati:

- ogni fondo comune costituisce un patrimonio distinto a tutti gli effetti sia dal patrimonio della società che gestisce il fondo sia dal patrimonio dei singoli partecipanti, sia da ogni altro fondo amministrato dalla stessa società di gestione.
- Il fondo non è regolato sola dalla legge istitutiva, ma anche dal regolamento del fondo.

Oggetto dei fondi possono essere titoli azionari e obbligazionari, altri valori mobiliari, quotati e non quotati alle borse valori o altre attività finanziarie; è prevista, inoltre, la possibilità di investire in azioni o titoli esteri.

In Italia, la materia è stata per la prima volta oggetto di un intervento legislativo con la legge 23 marzo 1983, n. 77 (*Disciplina dei fondi comuni*), la quale si è preoccupata di dettare precise norme circa le modalità di gestione del fondo, con l'evidente intenzione di impedire abusi speculativi. In seguito, con il Testo Unico della Finanza, di cui al decreto legislativo 24/02/1998, n. 58 e successive modificazioni, l'intera disciplina è stata rivisitata in modo organico in linea con la continua evoluzione dei mercati finanziari.

L'**articolo 4 in esame**, allo scopo di consentire lo sviluppo di investimenti in iniziative con elevato contenuto innovativo, consente la costituzione di appositi fondi di investimento a partecipazione pubblica e privata articolati in un sistema integrato tra fondi di livello nazionale e rete di fondi locali.

La definizione delle modalità di costituzione e funzionamento dei fondi, di apporto agli stessi e le altre disposizioni di attuazione, viene rimessa ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

*Si evidenzia l'opportunità di indicare il termine entro il quale deve essere adottato il decreto attuativo.*

**Nel corso d'esame presso la Camera, è stato aggiunto (em. 4.9 del Governo confluito nel maxiemendamento) il comma 1-bis**, il quale prevede che, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, la gestione separata della Cassa depositi e prestiti Spa possa essere autorizzata – senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica - ad istituire un apposito fondo attraverso il quale partecipare a fondi per lo sviluppo, compresi quelli relativi ai fondi strutturali<sup>7</sup> e quelli per i quali può essere movimentato il Fondo europeo per gli investimenti<sup>8</sup>.

Il nuovo **comma 1-bis** stabilisce, inoltre, che la partecipazione della Cassa depositi e prestiti sia definita sulla base di un adeguato sistema di verifica della sostenibilità economico-finanziaria delle iniziative e delle garanzie prestate dai soggetti beneficiari diversi dalla P.A. (in modo da escludere la garanzia dello Stato sulle iniziative, anche in via sussidiaria), nonché sulla base di intese da stipularsi con le amministrazioni locali, regionali e centrali, per l'attuazione dei programmi regionali di rispettiva competenza.

La Cassa depositi e prestiti è una società per azioni controllata per il 70% dal Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento del tesoro e, per il rimanente 30%, da varie fondazioni bancarie.

La missione della Cdp consiste nel favorire lo sviluppo degli investimenti pubblici, delle opere infrastrutturali destinate alla fornitura dei servizi pubblici a carattere locale e delle grandi opere di interesse nazionale, assicurando un adeguato ritorno economico agli azionisti e, nello stesso tempo, preservando in modo durevole l'equilibrio economico-finanziario e patrimoniale.

L'attività della Cdp è incardinata in due distinti rami d'azienda: il primo, denominato "gestione separata", persegue una missione di interesse economico generale. Esso continuerà a gestire il finanziamento degli investimenti dello Stato, delle regioni, degli enti locali, degli enti pubblici e degli organismi di diritto pubblico. In questa attività, la

---

<sup>7</sup> Ai sensi dell'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 1083/2006, recante Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, rientrano tra i fondi strutturali il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE). Ai sensi dell'art. 44 del medesimo regolamento, nell'ambito di un programma operativo, i Fondi strutturali possono finanziare spese connesse a un'operazione comprendente contributi per sostenere strumenti di ingegneria finanziaria per le imprese, soprattutto piccole e medie, quali fondi di capitale di rischio, fondi di garanzia e fondi per mutui, e per fondi per lo sviluppo urbano, ossia fondi che investono in partenariati tra settore pubblico e privato e altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile.

<sup>8</sup> Il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) è stato istituito nel 1994 per sostenere le piccole e medie imprese. Il suo azionista di maggioranza è la Banca europea per gli investimenti, con la quale il Fondo forma il "Gruppo BEI". FEI fornisce capitali di rischio alle piccole e medie imprese (PMI), in particolare alle aziende di nuova costituzione e alle attività orientate alla tecnologia. Offre inoltre garanzie a istituzioni finanziarie, per esempio le banche, a copertura dei loro prestiti alle PMI. Il FEI non è un istituto di credito e non concede pertanto prestiti o sovvenzioni alle imprese, né investe direttamente in alcun tipo di società. Opera invece attraverso banche e altri soggetti d'intermediazione finanziaria avvalendosi dei propri fondi o di quelli affidatigli dalla BEI o dall'Unione europea.

Il Fondo è operante negli Stati membri dell'Unione europea, in Croazia, Turchia e nei tre paesi EFTA (Islanda, Liechtenstein e Norvegia).

Cdp dovrà rispettare i principi di accessibilità, uniformità di trattamento, predeterminazione e non discriminazione, trasparenza ed economicità, adottando un sistema di contabilità separata. La raccolta del risparmio postale, garantito dallo Stato, continuerà a rappresentare la maggiore fonte di provvista.

Il secondo ramo, denominato “gestione ordinaria”, è preposto al finanziamento di opere, di impianti, di reti e di dotazioni destinati alla fornitura di servizi pubblici e alle bonifiche. A tale scopo, la Cdp potrà raccogliere fondi con l'emissione di titoli, l'assunzione di finanziamenti e altre operazioni finanziarie, senza garanzia dello Stato; è preclusa la raccolta di fondi a vista.

Il **comma 2** precisa che dalle disposizioni sopra esposte, da una parte non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, dall'altra sia esclusa la possibilità di attivare garanzie a carico delle Amministrazioni Pubbliche sulle operazioni attivabili ai sensi del **comma 1**.

### **Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE**

(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea della Camera dei deputati)

Le istituzioni dell'Unione europea hanno in più occasioni sottolineato che l'aumento degli investimenti in innovazione è uno degli elementi essenziali per il conseguimento degli obiettivi di crescita, sviluppo e occupazione previsti dalla strategia di Lisbona.

Da ultimo, il Consiglio europeo del 13 e 14 marzo 2008, nel sottolineare la necessità di ulteriori sforzi per apportare miglioramenti decisivi alla competitività delle imprese dell'UE, in particolare delle piccole e medie imprese, ha posto l'accento, in particolare, sulle seguenti azioni:

- rafforzamento del sostegno a favore delle PMI innovative che effettuano attività di ricerca ad alto potenziale di crescita;
- ulteriore agevolazione dell'accesso ai finanziamenti anche attraverso gli strumenti finanziari dell'UE esistenti;
- agevolazione di una maggiore partecipazione delle PMI innovative ai poli e negli appalti pubblici.

Il 21 dicembre 2007 la Commissione ha presentato la comunicazione “Eliminare gli ostacoli agli investimenti transfrontalieri dei fondi di capitali di rischio” (COM(2007) 853), che pone l'accento sui problemi con cui si confrontano le piccole e medie imprese innovatrici per accedere al finanziamento necessario ad avviare l'attività, crescere e diventare competitive sui mercati mondiali. In questo contesto, la Commissione sottolinea che in un'economia globale altamente competitiva, un migliore accesso ai finanziamenti da parte delle piccole e medie imprese innovatrici è diventato un elemento essenziale per rafforzare la competitività.

La Commissione intende, pertanto, continuare ad adoperarsi per un mercato dei capitali di rischio unificato che favorisca l'accesso ai finanziamenti per le PMI innovatrici e nel corso del 2009 farà nuovamente il punto sulla situazione.

Il Consiglio ha adottato, nella sua riunione del 29-30 maggio 2008, conclusioni sulla competitività e l'innovazione dell'industria europea nelle quali, fra l'altro, insiste sul fatto che gli strumenti esistenti a livello dell'UE, a livello nazionale e regionale, in

particolare i fondi strutturali, svolgono un ruolo importante nella promozione dell'innovazione; invita, pertanto, la Commissione e gli Stati membri a unire i loro sforzi al fine di superare gli ostacoli agli investimenti transfrontalieri dei fondi di capitale di rischio.

## **Articolo 5** *(Sorveglianza dei prezzi)*

L'**articolo 5** modifica la normativa in materia di **sorveglianza dei prezzi** introdotta dall'articolo 2, commi 196-203 della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008).

I **commi 196-203 dell'articolo 2 della legge 244 del 2007** (legge finanziaria per il 2008) hanno introdotto una nuova disciplina in materia di sorveglianza dei prezzi praticati ai consumatori finali.

Il comma 196 assegna a ciascuna camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura il compito di rendere noto al pubblico il proprio «ufficio prezzi», che riceve segnalazioni e verifica le dinamiche concernenti le variazioni dei prezzi di beni e servizi praticati ai consumatori finali.

Tale attività di verifica può essere svolta sulla base di convenzioni non onerose, stipulate tra le camere di commercio, i comuni, gli altri enti interessati e la prefettura; le convenzioni provvederanno anche all'individuazione delle modalità di rilevazione e di messa a disposizione dei consumatori delle tariffe e dei prezzi rilevati, anche in forma comparata. Ai fini dello svolgimento delle suindicate attività le camere di commercio si avvalgono delle risorse umane, finanziarie e strumentali, disponibili a legislazione vigente (comma 197).

Alla Conferenza Unificata è riconosciuta la possibilità di disciplinare la convenzione tipo e le procedure *standard*, d'intesa con l'Unioncamere, l'ANCI e i Ministeri dello sviluppo economico, delle politiche agricole, alimentari e forestali, dell'interno e dell'economia e delle finanze (comma 198).

Alla tenuta e all'elaborazione delle informazioni richieste agli «uffici prezzi» delle camere di commercio, all'Istat, ai competenti uffici del Ministero delle politiche agricole e anche alla Presidenza del Consiglio (dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica) per i servizi di pubblica utilità, sovrintende il **Garante per la sorveglianza dei prezzi**, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico. Il Garante è incaricato, altresì, di provvedere alla circolazione delle informazioni, anche in forma comparata e telematica, avvalendosi del "Portale delle imprese", gestito in rete dalle camere di commercio nell'ambito delle proprie risorse. Il Portale, che svolge attività unicamente di tipo informativo, assumerà il nome di "**Portale delle imprese, dei consumatori e dei prezzi**" (comma 199).

Per il suo operato il Garante, scelto tra i dirigenti di prima fascia del Ministero dello sviluppo economico e nominato con DPCM con un mandato triennale, svolto senza compenso e mantenendo le precedenti funzioni, si avvale delle strutture del Ministero stesso (comma 200)

Il Garante riferisce al Ministro dello sviluppo economico le dinamiche e le eventuali anomalie dei prezzi rilevate. Da parte sua il Ministro provvede – qualora si renda necessario - a formulare eventuali segnalazioni all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e proposte normative (comma 201).

Alle informazioni riferite ai prezzi al consumo, anche se nominative, non si applica la disciplina concernente la riservatezza dei dati personali (comma 202).

Ai fini dell'esercizio delle nuove funzioni le camere di commercio si avvalgono delle risorse umane, finanziarie e strumentali, disponibili a legislazione vigente (comma 203).

Il **comma 1** sostituisce i commi 198 e 199 dell'articolo 2 della legge n. 244 del 2007. Tale comma ha subito alcune modifiche durante l'esame in sede referente alla Camera, modifiche poi riprodotte nel maxiemendamento presentato dal Governo all'Aula.

Le novità introdotte dalla disposizione in esame rispetto alla normativa vigente riguardano, in particolare:

la soppressione della norma contenuta al comma 198, in base alla quale alla Conferenza Unificata era riconosciuta la possibilità di disciplinare, d'intesa con l'Unioncamere, l'ANCI e i Ministeri dello sviluppo economico, delle politiche agricole, alimentari e forestali, dell'interno e dell'economia e delle finanze, la convenzione tipo tra camere di commercio, comuni, prefetture e altri enti interessati per lo svolgimento delle attività degli uffici prezzi delle camere di commercio, nonché le procedure *standard* di rilevazione e messa a disposizione dei consumatori, anche in forma comparata, delle tariffe e dei prezzi rilevati;

la modifica al comma 198, nel testo approvato dalla Camera dei deputati, prevede altresì la verifica da parte del Garante delle segnalazioni delle Associazioni riconosciute dei consumatori, e l'analisi di ulteriori segnalazioni, in luogo della semplice attività di analisi delle segnalazioni ritenute meritevoli di approfondimento, prevista dal testo originario dell'art. 5;

la modifica al comma 199, per effetto di una integrazione introdotta dalla Camera dei deputati al testo originario della novella, prevede la tempestiva pubblicazione nel sito dell'Osservatorio dei prezzi e l'aggiornamento dei quadri di confronto dei prezzi dei principali beni di consumo, specie quelli alimentari ed energetici, elaborati a livello provinciale.

La nuova versione del co. 199 dell'art. 2 della L. n. 244 del 2007 prevede inoltre la **ridefinizione delle funzioni del garante per la sorveglianza dei prezzi**. In particolare si prevede:

- la possibilità per il Garante di svolgere indagini conoscitive finalizzate a verificare l'andamento dei prezzi di determinati prodotti e servizi, anche avvalendosi del supporto operativo della Guardia di finanza;
- la possibilità per il Garante di convocare le imprese e le associazioni di categoria al fine di verificare i livelli di prezzo di beni e servizi di largo consumo;

- che i risultati dell'attività svolta dal Garante siano messi a disposizione, su richiesta, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato;

*Al riguardo merita evidenziare che tale norma pare sovrapporsi a quella recata dal comma 201 dell'art. 2 della legge finanziaria per il 2008 (non modificata dalla disposizione in esame), in base alla quale il Ministro dello sviluppo economico, sulla base delle informazioni riferite dal garante, provvede, se necessario, alla formulazione di segnalazioni all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.*

La nuova versione del co. 199 ridefinisce anche le modalità di **comunicazione al pubblico dei risultati** dell'attività del Garante. La formulazione originaria del comma 199 prevedeva che il Garante rendesse note le informazioni, anche in forma comparata e telematica, avvalendosi del "Portale delle imprese, dei consumatori e dei prezzi", gestito in rete dalle camere di commercio. La nuova formulazione del comma 199 prevede invece che l'attività del Garante viene resa nota al pubblico attraverso il sito dell'**Osservatorio dei prezzi del Ministero dello sviluppo economico**.

Il **comma 2** reca una modifica di coordinamento alla legge finanziaria 2008.



## Articolo 6

*(Sostegno all'internazionalizzazione alle imprese)*

**L'articolo 6, a cui il maxiemendamento approvato dalla Camera dei deputati ha apportato modifiche di carattere meramente formale,** interviene su alcune norme concernenti il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese. Più specificamente, la disposizione opera un riassetto degli interventi a valere sul Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici in Paesi non comunitari, di cui all'articolo 2 del decreto-legge n.251 del 1981, nell'ambito delle finalità e nei limiti delle risorse stabiliti dalla legislazione vigente, al fine di adeguare la politica di settore all'evoluzione recente del contesto economico e della normativa comunitaria.

*Nella relazione illustrativa si afferma che la disposizione è motivata dalla necessità di adeguare l'ordinamento interno alla normativa comunitaria, anche al fine di evitare una possibile procedura di infrazione.*

Il **comma 1** dispone che le iniziative delle imprese italiane dirette alla loro promozione, sviluppo e consolidamento sui mercati al di fuori dell'Unione Europea possono fruire di agevolazioni finanziarie esclusivamente nei limiti ed alle condizioni previsti dal Regolamento (CE) n. 1998/2006 approvato dalla Commissione Europea il 15 dicembre 2006 e relativo ad aiuti di importanza minore (*de minimis*).

Il Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore, ha modificato la norma *de minimis*, raddoppiandone la soglia ed estendendone il campo d'applicazione.

Giova ricordare in questa sede che l'articolo 88, paragrafo 3, del Trattato che istituisce la Comunità europea contempla l'obbligo di notificare gli aiuti di Stato alla Commissione europea al fine di stabilirne la compatibilità con il mercato comune sulla base dei criteri di cui all'articolo 87, paragrafo 1. Alcune categorie di aiuti possono tuttavia essere dispensate dall'obbligo di notifica in virtù del regolamento (CE) n. 994/98. La norma *de minimis*, così introdotta, prevede una deroga per le sovvenzioni di importo minimo stabilendo una soglia al di sotto della quale gli aiuti non rientrano più nel campo di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1, e sono pertanto dispensati dalla procedura di notifica di cui all'articolo 88, paragrafo 3<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Dal campo di applicazione del regolamento sono esclusi il settore della pesca e dell'acquacoltura, la produzione primaria dei prodotti agricoli, gli aiuti all'esportazione, gli aiuti che favoriscono i prodotti nazionali, il settore carbonifero, gli aiuti destinati all'acquisto di veicoli per il trasporto e gli aiuti alle imprese in difficoltà. Il regolamento si applica, invece, agli aiuti concessi alle imprese di tutti gli altri

Il **comma 2** elenca le tipologie di iniziative che possono essere ammesse ai benefici *de minimis*:

- le iniziative che, attraverso l'apertura di strutture volte ad assicurare una presenza stabile nei mercati di riferimento, mirano a realizzare investimenti finalizzati al lancio ed alla diffusione di nuovi prodotti e servizi ovvero all'acquisizione di nuovi mercati per prodotti e servizi già esistenti;
- le iniziative aventi ad oggetto studi di prefattibilità e fattibilità collegati ad investimenti italiani all'estero, nonché programmi di assistenza tecnica collegati ai suddetti investimenti;
- gli altri interventi prioritari individuati e definiti dal Comitato interministeriale per la programmazione economica.

Il **comma 3** assegna al CIPE, su proposta del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro degli affari esteri, il compito di definire con una o più delibere, i termini, le modalità e le condizioni degli interventi, le attività e gli obblighi del gestore, le funzioni di controllo, nonché la composizione e i compiti del Comitato per l'amministrazione del Fondo rotativo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici di cui al successivo comma 4. Sino all'operatività delle delibere del CIPE restano in vigore i criteri e le procedure attualmente vigenti.

Il **comma 4** autorizza l'impiego delle disponibilità del Fondo rotativo di cui all'articolo 2, comma 1, DL n. 251/1981, osservando le medesime modalità di utilizzo delle risorse del Fondo. Spetta poi al CIPE, entro il 30 giugno di ciascun anno, deliberare il piano previsionale dei fabbisogni finanziari del fondo.

Eventuali ulteriori assegnazioni di risorse saranno stabilite in via ordinaria dalla legge finanziaria o, in via straordinaria, da apposite leggi di finanziamento.

L'articolo 2 del decreto-legge n. 251 del 1981, convertito in legge con modificazioni, dalla legge 29 luglio 1981, n. 394, ha istituito presso il Mediocredito centrale un fondo a carattere rotativo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici a fronte di programmi di penetrazione commerciale in Paesi diversi da quelli delle Comunità europee.

Il fondo era originariamente amministrato da un comitato di nomina ministeriale, successivamente soppresso dal comma 7 dell'art. 25 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 143, il quale ha disposto, tra l'altro, che a decorrere dal 1° gennaio 1999, la gestione degli interventi di sostegno finanziario all'internazionalizzazione del sistema produttivo di cui al suddetto decreto-legge n. 251 fosse attribuita alla SIMEST S.p.a.

Per quanto concerne le tipologie e le modalità delle garanzie a copertura dei rimborsi del capitale, dei relativi interessi e di altri oneri accessori relativi ai finanziamenti, è successivamente intervenuto il comma 6 dell'art. 7, della legge 31 marzo 2005, n. 56, il

---

settori coprendo quindi il settore dei trasporti e, a determinate condizioni, quello della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli.

quale, novellando l'articolo 2, terzo comma, del decreto-legge n. 251/81, ha stabilito che tali tipologie e modalità di garanzia siano determinate dal comitato di cui alla convenzione del 16 ottobre 1998 tra il Ministero del commercio con l'estero e la SIMEST Spa, stipulata ai sensi del citato articolo 25 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 143. Le condizioni per la concessione dei finanziamenti a valere sul Fondo sono state stabilite con DM 22 settembre 1999, n. 467. Ai sensi dell'articolo 11 di tale DM, per garantire il rimborso del capitale, dei relativi interessi e di altri oneri accessori, l'impresa beneficiaria del finanziamento, a copertura dei singoli importi da erogare, deve prestare al soggetto gestore una o più delle seguenti tipologie di garanzia, da sottoporre, unitamente alla richiesta di finanziamento, all'approvazione del comitato: fideiussione bancaria, assicurativa, pegno su titoli, o fideiussione dei consorzi di garanzia collettiva fidi convenzionati con il soggetto gestore.

Successivamente il comma 933, dell'articolo 1, della legge 296/06 (finanziaria 2007) ha novellato il decreto-legge n. 251/81 mediante l'inserimento del nuovo articolo 2-*bis*. La nuova disposizione prevede, in particolare, che il fondo rotativo di cui all'art. 2 possa essere garantito dall'ente gestore (Simest S.p.a.) contro i rischi di mancato rimborso presso una compagnia di assicurazioni o un istituto di credito. Lo stesso ente gestore provvederà ad addebitare i costi di garanzia o assicurazione ai soggetti beneficiari delle agevolazioni concesse a valere sul citato Fondo. La disposizione in commento prevede, inoltre, che le condizioni e le modalità del contratto di assicurazione o di garanzia – che, peraltro, non deve comportare oneri a carico del Fondo – sia sottoposto all'approvazione da parte del Comitato di gestione del Fondo stesso

Il **comma 5** reca una serie di abrogazioni espresse delle norme non più compatibili con la nuova disciplina. Si tratta:

- del citato decreto legge 28 maggio 1981, n. 251, ad eccezione dei commi 1 e 4 dell'articolo 2, e degli articoli 10, 11, 20, 22 e 24;
- della legge 20 ottobre 1990, n. 304, recante provvedimenti per la promozione delle esportazioni (ad eccezione degli articoli 4 e 6);
- dei commi 5, 6, 6-*bis*, 7 e 8, dell'articolo 22 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 143, recante disposizioni concernenti contributi e finanziamenti per lo sviluppo delle esportazioni.

Il **comma 6**, infine, precisa che tutti i riferimenti alle norme abrogate che sono contenuti nel comma 1 dell'articolo 25 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 143, devono intendersi sostituiti dal riferimento al presente articolo.

Il comma 1 dell'art. 25 del D.Lgs. n. 143/1998, recante norme di razionalizzazione degli interventi di sostegno finanziario, opera infatti una serie di richiami ad alcune delle leggi abrogate in forma espressa dal comma 5 dell'articolo in esame, stabilendo che a decorrere dal 1° gennaio 1999 la gestione degli interventi di sostegno finanziario all'internazionalizzazione del sistema produttivo di cui alla legge 24 maggio 1977, n. 227, al decreto-legge 28 maggio 1981, n. 251, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 1981, n. 394, alla legge 20 ottobre 1990, n. 304, alla legge 24 aprile 1990, n. 100, e all'articolo 14 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, viene attribuita alla SIMEST S.p.a. A decorrere dalla medesima data la gestione degli interventi di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 19, viene attribuita alla FINEST S.p.a. Con apposita

convenzione sono disciplinate le modalità di collaborazione fra SIMEST S.p.a. e FINEST S.p.a.

## **Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE**

*(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea della Camera dei deputati)*

### Europa globale

Nell'ambito delle iniziative adottate per favorire la competitività esterna, si ricorda che il 18 aprile 2007 la Commissione ha presentato la comunicazione "Europa Globale: un partenariato rafforzato per assicurare l'accesso ai mercati per gli esportatori europei" (COM (2007) 183). Questa strategia, volta ad abbattere le barriere commerciali estere e ad assicurare nuove opportunità di esportazione, si inserisce nel nuovo quadro di politica commerciale inaugurato dalla Commissione con la comunicazione del 4 ottobre 2006 "Europa globale – competere nel mondo"<sup>10</sup>. Il fulcro di questa nuova strategia<sup>11</sup> è costituito da un nuovo partenariato decentrato tra la Commissione, gli Stati membri e le aziende attive sul terreno nei paesi terzi in cui l'esperienza locale agevola l'identificazione e il superamento delle barriere commerciali.

Tra gli elementi chiave della nuova strategia vi sono:

- una cooperazione più stretta e più attiva tra la Commissione europea, gli Stati membri e le imprese, compresa la costituzione sul terreno di gruppi<sup>12</sup> per l'accesso al mercato nei paesi terzi, sia per identificare le barriere commerciali prima che si manifestino, sia per affrontare gli ostacoli esistenti agli scambi;
- una migliore definizione delle priorità in materia di risorse, con particolare attenzione per certi "mercati bersaglio", settori chiave o tematiche quali i diritti di proprietà intellettuale;
- un miglior uso delle opportunità offerte dai negoziati – in particolare nell'ambito del Doha Round e della nuova generazione di accordi di libero scambio dell'UE – per registrare progressi in materia di ostacoli non tariffari;
- una maggiore attenzione per gli aspetti applicativi delle norme commerciali globali e bilaterali – mediante un sistema istituzionale di composizione delle controversie e di strumenti europei in materia di barriere commerciali;
- un servizio più efficiente e trasparente rivolto alle imprese, compresi una registrazione e un follow-up più sistematici dei casi e una base di dati migliorata sull'accesso ai mercati (Market Access Database).

*La comunicazione è stata trasmessa al Consiglio e al Parlamento europeo. Il 17 giugno 2007 il Consiglio ha adottato conclusioni in merito in cui, nell'accogliere positivamente l'iniziativa della Commissione, sottolinea che l'attuazione della nuova*

---

<sup>10</sup> COM(2006)567. Obiettivo della comunicazione è quello di definire una strategia per aprire nuovi mercati esteri all'Unione europea, assicurando che gli esportatori europei siano in grado di sostenere una leale competitività, e per mantenere aperti i propri mercati.

<sup>11</sup> La precedente strategia di accesso al mercato dell'Unione europea è stata definita nel 1996, sulla base della comunicazione della Commissione "Una strategia di accesso ai mercati per l'Unione europea" (COM (1996) 53) del 14 febbraio 1996.

<sup>12</sup> Si tratterebbe di gruppi comunitari, impiantati localmente, composti da rappresentanti delle delegazioni della Commissione, delle ambasciate degli Stati membri e delle organizzazioni delle imprese.

*strategia dell'UE di accesso ai mercati e gli sforzi bilaterali degli Stati membri dovrebbero completarsi nel pieno rispetto delle competenze esistenti. Il Consiglio concorda inoltre sul fatto che non occorranò nuove istituzioni e che sia al contrario necessario far funzionare in maniera più efficace quelle esistenti. Il Consiglio infine esprime l'intenzione di valutare periodicamente i progressi compiuti nella attuazione della strategia.*

#### **Investimenti transfrontalieri**

*Con riguardo agli strumenti per la promozione degli investimenti, si rinvia alla scheda relativa all'articolo 4, paragrafo Documenti all'esame delle istituzioni dell'UE.*



**Articolo 6-bis**  
*(Distretti produttivi e reti di imprese)*

L'**articolo 6-bis**, **introdotto dalla Camera dei deputati**, (nel testo approvato in sede referente recava il numero *6-quinquies*) estende l'applicazione delle disposizioni sui distretti produttivi, introdotte dalla legge finanziaria 2006 (L. 23 dicembre 2005, n. 266, art 1, co. 366 ss), alle "catene di fornitura" (le cui caratteristiche saranno definite con successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico) (**commi 1 e 2**).

Si ricorda che il comma 366 dell'art. 1 della L. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2005), modificato dal comma 889 dell'art. 1 della L. 27 dicembre 2008, n. 296 (legge finanziaria 2007) ha previsto che le caratteristiche e le modalità di individuazione dei distretti produttivi, quali libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, siano definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle attività produttive, con il Ministro delle politiche agricole e forestali, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, con l'obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione, secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, anche individuando modalità di collaborazione con le associazioni imprenditoriali.

Con sentenza 18 aprile-11 maggio 2007, n. 165 (Gazz. Uff. 16 maggio 2007, n. 19 - Prima serie speciale), la Corte costituzionale ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità del comma 366, nella parte in cui non prevede che le caratteristiche e le modalità di individuazione dei distretti produttivi siano definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri ministeri, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e sentite le Regioni interessate.

Il **comma 3** modifica conseguentemente le norme sui distretti contenute nella legge finanziaria 2006 prevedendo, alla **lett. a)**, secondo le indicazioni della Corte costituzionale, che il decreto ministeriale destinato a definire le caratteristiche e le modalità di individuazione dei distretti produttivi (comma 366) sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato-regioni, sentite le regioni interessate.

Con la **lett. b)** sono invece novellati i numeri da 1 a 15 della lett. a) del comma 368 della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Il comma 368 della citata L. n. 266 del 2005 detta le disposizioni fiscali, amministrative e finanziarie applicabili ai distretti industriali. In particolare i numeri da 1 a 15 della lett. a) riguardano la materia fiscale, e, nella disciplina vigente prevedono, tra l'altro, la possibilità, per le imprese appartenenti ai distretti industriali di esercitare

congiuntamente l'opzione per la tassazione di distretto ai fini dell'applicazione dell'IRPEF, secondo le disposizioni contenute agli articoli 117 e seguenti del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, relative ai soggetti ammessi alla tassazione di gruppo di imprese controllate residenti, e definiscono le modalità con cui viene operata, su base concordataria per almeno un triennio, la determinazione del reddito unitario imponibile, nonché dei tributi, contributi ed altre somme dovute agli enti locali.

La novella di cui al **comma 3, lett. b)** prevede, al n. 1), l'emanazione di un regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, e sentite le regioni interessate, per disciplinare apposite semplificazioni contabili e procedurali per le imprese dei distretti, nel rispetto delle norme comunitarie (direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006, che istituisce il sistema comune d'imposta sul valore aggiunto). Al n. 2) della medesima lett. b) si conferma la facoltà accordata alle regioni e agli enti locali di stabilire procedure amministrative semplificate per l'applicazione di propri tributi nel rispetto delle norme comunitarie.

Le **lett. c) e d)** del comma 3 integrano le disposizioni di cui all'art. 1, comma 368, lett. b), nn. 1) e 2) della legge n. 266 del 2005.

Questa parte della legge finanziaria per il 2006 si occupa delle disposizioni di carattere amministrativo applicabili ai distretti produttivi; in particolare, al n. 1 dell'art. 1, co. 368 lett. b) della legge n. 266 del 2005, sono dettate le norme relative ai rapporti tra le imprese aderenti al distretto e le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, anche economici, nonché all'avvio presso gli stessi soggetti di procedimenti amministrativi per il tramite del distretto di cui le imprese stesse fanno parte: l'ultimo periodo demanda ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, la definizione delle modalità applicative di tutte le disposizioni contenute nella lettera stessa.

Il n. 2 della lett. b) del comma 368 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, al fine di facilitare l'accesso ai contributi erogati a qualunque titolo sulla base di leggi regionali, nazionali o di disposizioni comunitarie, dà facoltà alle imprese che aderiscono ai distretti di presentare le relative istanze ed avviare i relativi procedimenti amministrativi, anche mediante un unico procedimento collettivo, per il tramite dei distretti medesimi che forniscono consulenza ed assistenza alle imprese stesse e che possono, qualora le imprese siano in possesso dei requisiti per l'accesso ai citati contributi, certificarne il diritto. Le modalità applicative sono definite, anche in questo caso, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze.

La Corte costituzionale, con sentenza 18 aprile-11 maggio 2007, n. 165, ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità della disposizione contenuta all'ultimo periodo sia del n. 1 sia del n. 2 della lett. b) comma 368 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui non prevede che le modalità applicative delle relative disposizioni siano stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze.

finanze, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Recependo la indicazione contenuta nella citata sentenza della Corte costituzionale, la novella di cui al comma 3, lett. c) integra i nn. 1 e 2 lett. b) comma 368 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, contemplando la previa intesa con la Conferenza permanente Stato - regioni per l'adozione dei decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'economia che fissano le modalità applicative delle disposizioni del numero 1 e 2, comma 368, lett. b), concernenti le disposizioni amministrative applicabili ai distretti produttivi.

Il comma 3, **lett. e)** provvede infine alla soppressione del comma 370 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005. Tale disposizione affida le funzioni di assistenza alle imprese, esercitate prioritariamente attraverso gli sportelli unici per le attività produttive, anche alle strutture tecnico-organizzative dei consorzi di sviluppo industriale.

Il comma 4 modifica l'articolo 23, comma 3, del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, come modificato dal comma 370 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005.

L'articolo 23 del D. Lgs. n. 112 del 1998 attribuisce ai comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie. In particolare, il comma 3 dispone che le funzioni di assistenza siano esercitate prioritariamente attraverso gli sportelli unici per le attività produttive anche avvalendosi delle strutture tecnico-organizzative dei consorzi di sviluppo industriale di cui all'art. 36, comma 4 della legge 5 ottobre 1991, n. 317 (si tratta della legge recante interventi per lo sviluppo e l'innovazione delle piccole imprese: il comma 4 dell'articolo 36 precisa che i consorzi di sviluppo industriale sono enti pubblici economici controllati dalle regioni limitatamente ai piani economici e finanziari).

Con la modifica introdotta dal comma 4, verrebbe soppressa la possibilità per gli sportelli unici delle imprese, di avvalersi delle strutture tecnico organizzative dei consorzi di sviluppo industriale.

*In proposito, si rileva che il comma 4 ripete, in forma diversa, la disposizione già dettata alla lett. e) del comma 3, soppressiva del comma 370 della legge finanziaria 2006 che, a sua volta, aveva appunto integrato il co. 3 dell'art. 23 del D. Lgs, n, 112 con le parole: «anche avvalendosi delle strutture tecnico-organizzative dei consorzi di sviluppo industriale di cui all'articolo 36, comma 4 della legge 5 ottobre 1991, n. 317", di cui si propone appunto la soppressione.*

Il comma 5 contiene infine la clausola di invarianza della spesa.



**Articolo 6-ter**  
*(Banca del Mezzogiorno)*

**L'articolo 6-ter, introdotto durante l'esame presso la Camera dei deputati (a seguito dell'approvazione, in sede referente, di un emendamento del Governo<sup>13</sup> poi confluito nel maxiemendamento), istituisce la "Banca del Mezzogiorno".**

Il **comma 1** – al fine di assicurare la presenza nelle regioni meridionali d'Italia di un istituto bancario in grado di sostenere lo sviluppo economico e di favorirne la crescita – costituisce la società per azioni denominata "Banca del Mezzogiorno".

Il **comma 2** rimette ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze - da adottarsi entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nel rispetto delle disposizioni del TUB<sup>14</sup> - la nomina del comitato promotore della Banca del Mezzogiorno.

In base al **comma 3**, il suddetto decreto ministeriale deve disciplinare:

- a)* i criteri per la redazione dello Statuto (vincolato nell'individuazione della sede della Banca in un regione del Mezzogiorno d'Italia);
- b)* le modalità di composizione dell'azionariato della Banca, in maggioranza privato e aperto all'azionariato popolare diffuso; è previsto il riconoscimento della funzione di soci fondatori allo Stato, alle regioni, alle province, ai comuni, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti ed organismi pubblici, aventi sede nelle regioni meridionali, che conferiscono una quota di capitale sociale;
- c)* le modalità per provvedere, attraverso trasparenti offerte pubbliche, all'acquisizione di marchi e di denominazioni di rami di azienda già appartenenti agli istituti bancari meridionali e insulari<sup>15</sup>. Le acquisizioni suddette sono condizionate dai limiti delle necessità operative della Banca del Mezzogiorno;
- d)* le modalità di accesso della Banca ai fondi e ai finanziamenti internazionali, con particolare riferimento alle risorse prestate da organismi sopranazionali per lo sviluppo delle aree geografiche sottoutilizzate.

---

<sup>13</sup> Tale emendamento, nell'Atto Camera 1386-A, era divenuto l'art. 6-*sexies*.

<sup>14</sup> *Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

<sup>15</sup> I marchi sono i segni idonei a distinguere determinati prodotti o servizi dell'impresa da altri dello stesso genere. Essi trovano la loro disciplina di base negli artt. 2569 e ss. c.c. L'azienda è <<il complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa>> (art. 2555 c.c.).

Il **comma 4** autorizza la spesa di 5 milioni di euro per l'anno 2008, quale apporto dello Stato – in qualità di soggetto fondatore - al capitale sociale della Banca.

Tale importo dovrà essere restituito allo Stato entro cinque anni dall'inizio dell'operatività della Banca, a seguito della cessione alla Banca delle azioni ad esso intestate, salvo una.

Il **comma 5** reca la copertura finanziaria dell'onere di cui al sopra illustrato **comma 4**: a tale onere si fa fronte mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente<sup>16</sup> iscritto – ai fini del bilancio triennale 2008-2010 – nell'ambito del programma “Fondi di riserva e speciali” della missione “Fondi da ripartire”<sup>17</sup> dello stato di previsione del Ministero

---

<sup>16</sup> I “fondi speciali” sono somme, iscritte su apposite unità previsionali di base (una di parte corrente e una in conto capitale) dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, destinate alla copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati dal Parlamento negli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale. L'ammontare del fondo speciale di parte corrente e del fondo speciale di conto capitale è determinato, rispettivamente, dalla tabella A e dalla tabella B della legge finanziaria. Le tabelle A e B indicano, altresì, gli accantonamenti relativi ai singoli Ministeri nei quali ciascun fondo è ripartito. Le quote del fondo speciale di parte corrente e, se non corrispondono a progetti di legge già approvati da un ramo del Parlamento, di quello in conto capitale non utilizzate entro l'anno cui si riferiscono costituiscono economie di bilancio.

<sup>17</sup> La Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze 5 giugno 2007, n. 21 (*Previsione di bilancio per l'anno 2008 e per il triennio 2008-2010-Budget per l'anno 2008*) pubblicata sul Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 134 del 12 giugno 2007, ha strutturato il bilancio dello Stato per il 2008 e per il triennio 2008-2010 in 34 *missioni pubbliche* e 169 *programmi*. Le 34 missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica; esse possono essere attribuite a uno o più Ministeri. Ogni missione si realizza concretamente attraverso più programmi.

dell'economia e delle finanze per l'anno 2008, allo scopo parzialmente utilizzando :

- quanto a 2,5 milioni di euro, l'accantonamento relativo al Ministero per i beni e le attività culturali;
- quanto a 2,5 milioni di euro, l'accantonamento relativo al Ministero della salute<sup>18</sup>.

Il **comma 6** autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare – con propri decreti – le occorrenti variazioni di bilancio.

---

I 169 programmi individuati rappresentano aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero, per perseguire specifici obiettivi.

<sup>18</sup> Ai sensi dell'art. 1, co. 6, del d.l. n. 85 del 2008 (*Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244*), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 121 del 2008, <<Le funzioni del Ministero della salute, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, sono trasferite al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali>>.



## **Articolo 6-quater**

*(Concentrazione strategica degli interventi del Fondo per le aree sottoutilizzate)*

Al fine di rafforzare la concentrazione delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS)<sup>19</sup> su interventi di rilevanza strategica nazionale, l'**articolo 6-quater - introdotto durante l'esame presso la Camera dei deputati**<sup>20</sup> – dispone (**comma 1**) la revoca, su indicazione dei Ministri competenti, delle assegnazioni:

- effettuate dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) per il periodo 2000-2006;
- in favore di amministrazioni centrali;
- con le delibere adottate fino al 31 dicembre 2006;
- nel limite dell'ammontare delle risorse che – entro la data del 31 maggio 2008 – non sono state impegnate o programmate nell'ambito di accordi di programma quadro (APQ)<sup>21</sup> sottoscritti entro la medesima data;

---

<sup>19</sup> Ai sensi dell'articolo 61 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003), a decorrere dall'anno 2003 è istituito il fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), coincidenti con l'ambito territoriale delle aree depresse di cui alla legge 30 giugno 1998, n. 208, al quale confluiscono le risorse disponibili autorizzate dalle disposizioni legislative, comunque evidenziate contabilmente in modo autonomo, con finalità di riequilibrio economico e sociale di cui all'allegato 1, nonché la dotazione aggiuntiva di 400 milioni di euro per l'anno 2003, di 650 milioni di euro per l'anno 2004 e di 7.000 milioni di euro per l'anno 2005.

Il fondo è ripartito esclusivamente tra gli interventi previsti dalle disposizioni legislative sopra citate, con apposite delibere del CIPE adottate sulla base del criterio generale di destinazione territoriale delle risorse disponibili e per finalità di riequilibrio economico e sociale, nonché:

*a)* per gli investimenti pubblici, ai quali sono finalizzate le risorse stanziare a titolo di rifinanziamento degli interventi di cui all'articolo 1 della citata legge n. 208 del 1998, e comunque realizzabili anche attraverso le altre disposizioni legislative di cui all'allegato 1, sulla base, ove applicabili, dei criteri e dei metodi indicati all'articolo 73 della legge 28 dicembre 2001, n. 448;

*b)* per gli incentivi, secondo criteri e metodi volti a massimizzare l'efficacia complessiva dell'intervento e la sua rapidità e semplicità, sulla base dei risultati ottenuti e degli indirizzi annuali del Documento di programmazione economico-finanziaria, e a rispondere alle esigenze del mercato.

<sup>20</sup> Nel testo approvato in sede referente era il *6-bis*.

<sup>21</sup> L'Accordo di Programma Quadro (APQ), vero e proprio strumento attuativo delle Intese Istituzionali di Programma Stato-Regioni, definisce:

- gli interventi da realizzare, specificandone i tempi e le modalità di attuazione;
- i soggetti responsabili dell'attuazione dei singoli interventi;
- la copertura finanziaria degli interventi, distinguendo tra le diverse fonti di finanziamento;
- le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati;
- gli impegni di ciascun soggetto firmatario e gli eventuali poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze;
- i procedimenti di conciliazione o definizione dei conflitti tra i soggetti partecipanti all'Accordo.

Si tratta quindi di uno strumento di programmazione operativa che consente di dare immediato avvio agli investimenti previsti.

- con esclusione delle assegnazioni per progetti di ricerca (anche sanitaria).

In ogni caso, è fatta salva la ripartizione dell'85% delle risorse del FAS alle regioni del Mezzogiorno e del restante 15% alle regioni dell'Italia centrosettentrionale.

Ai sensi del **comma 2**, le disposizioni di cui al sopra illustrato **comma 1**, per le analoghe risorse ad esse assegnate, costituiscono norme di principio per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

*Di conseguenza, sembrerebbe che tali norme – in quanto principi fondamentali della materia – vincolino la potestà legislativa concorrente delle regioni ad autonomia ordinaria, ai sensi dell'art. 117, co. 3, ult. per., Cost.*

*Altresì – se qualificabili come “norme generali dell'ordinamento giuridico” – vincolerebbero, per la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche la potestà legislativa delle regioni ad autonomia differenziata e delle province autonome di Trento e di Bolzano.*

Il CIPE – su proposta avanzata dal Ministro per lo sviluppo economico – definisce, di concerto con i Ministri interessati, i criteri e le modalità per la ripartizione delle risorse disponibili, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome.

Ai sensi del **comma 3**, le risorse oggetto della revoca di cui al sopra illustrato **comma 1**, che siano già state trasferite ai soggetti assegnatari, sono versate in entrata nel bilancio dello Stato, per essere successivamente riassegnate all'unità previsionale di base in cui è iscritto il fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

---

L'APQ è sottoscritto dalla Regione, dal Ministero dell'economia e delle finanze, nonché dalla o dalle amministrazioni centrali competenti a seconda della natura e del settore di intervento previsti. Fa parte integrante di ogni Accordo l'Allegato tecnico, che descrive gli obiettivi e le finalità degli interventi e dà ragione della coerenza delle scelte con i principali strumenti di programmazione in atto sul territorio.

### **Articolo 6-quinquies**

*(Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale)*

**L'articolo 6-quinquies, introdotto nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati** (in particolare, corrisponde all'articolo 6-ter del testo definito in sede referente dalla Commissione bilancio, a seguito dell'approvazione dell'emendamento 6.046 del Governo) istituisce, a decorrere dal 2009, nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, un Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale (comprese le reti di telecomunicazione e le reti energetiche).

**Il comma 1**, dispone che sul Fondo confluiscono le risorse nazionali previste per l'attuazione del Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013 in favore di programmi infrastrutturali di rilevanza strategica nazionale, di progetti speciali e di riserve premiali definite dal CIPE con delibera n. 166 del 2007, con esclusione di quelle risorse che alla data del 31 maggio 2008 siano già state vincolate all'attuazione di programmi già esaminati dal CIPE o destinate al finanziamento della "premieria".

Il Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013 è illustrato nella scheda relativa all'articolo 6-sexies.

**Il comma 2** prevede che la dotazione del fondo venga ripartita con delibera del CIPE, su proposta del Ministero dello sviluppo economico d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza Unificata.

Lo schema di delibera è trasmesso al Parlamento per il parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari.

E' fatto salvo il principio in base al quale la ripartizione delle risorse del Fondo sia effettuata nella percentuale dell'85% in favore delle regioni del Mezzogiorno e del restante 15% in favore delle regioni del centro Nord.

**Il comma 3** riconosce alla concentrazione da parte delle Regioni sulle infrastrutture di interesse strategico regionale delle risorse del QSN il valore di "principio fondamentale" ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione: tale principio sarà applicato in sede di predisposizione dei programmi finanziati dal Fondo per le aree sottutilizzate (FAS) e in sede di ridefinizione dei programmi finanziati dai fondi comunitari.

*Sembra opportuno un coordinamento dell'articolo in esame con l'articolo 6-sexies posto che entrambi sembrerebbero incidere sulle medesime risorse, cioè il quadro strutturale di sostegno 2007-2013.*

## **Articolo 6-sexies**

*(Ricognizione delle risorse per la programmazione unitaria)*

**L'articolo 6-sexies è stato introdotto nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati (a seguito dell'approvazione di un emendamento del Governo e alcuni subemendamenti, confluiti poi nel maxiemendamento<sup>22</sup>).**

Al fine di promuovere il coordinamento della programmazione statale e regionale, in particolare per garantire l'unitarietà dell'impianto programmatico del Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 e favorire il tempestivo e coordinato utilizzo delle relative risorse, il **comma 1** autorizza la Presidenza del Consiglio dei ministri, sentito il Ministero dello sviluppo economico, ad effettuare una ricognizione delle risorse:

1. destinate agli interventi nelle aree sottoutilizzate e...
2. ...generate da progetti originariamente finanziati con fonti di finanziamento diverse dai Fondi strutturali europei<sup>23</sup> ed inseriti nei programmi cofinanziati che siano oggetto di rimborso a carico del bilancio comunitario e del fondo di rotazione<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Nel testo per l'Aula (AC 1386-A) l'articolo era il 6-*quater*.

<sup>23</sup> I Fondi strutturali e il Fondo di coesione costituiscono gli strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea (UE) il cui scopo consiste nell'equiparare i diversi livelli di sviluppo tra le regioni e tra gli Stati membri. Essi contribuiscono pertanto a pieno titolo all'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale.

Per il periodo 2007-2013, la dotazione finanziaria assegnata alla politica regionale è pari a circa 348 miliardi di euro, di cui 278 miliardi destinati ai Fondi strutturali e 70 al Fondo di coesione. Tale importo rappresenta il 35% del bilancio comunitario, ovvero la seconda voce di spesa.

Esistono due Fondi strutturali:

1. il più importante è attualmente il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), istituito nel 1975. Esso finanzia la realizzazione di infrastrutture e investimenti produttivi generatori di occupazione a favore in particolare delle imprese;

2. il Fondo sociale europeo (FSE), istituito nel 1958, favorisce l'inserimento professionale dei disoccupati e delle categorie sociali meno favorite finanziando in particolare azioni di formazione;

Per accelerare i tempi della convergenza economica, sociale e territoriale, nel 1994 l'Unione europea ha istituito il Fondo di coesione. Il fondo è destinato ai paesi con un PIL medio pro capite inferiore al 90% della media comunitaria. Il Fondo di coesione si propone di concedere finanziamenti a favore di progetti infrastrutturali nei settori dell'ambiente e dei trasporti. Gli aiuti nell'ambito del Fondo sono tuttavia soggetti ad alcune condizioni. Nel caso in cui lo Stato membro beneficiario presenti un *deficit* pubblico superiore al 3% del PIL (regole di convergenza dell'UEM), non verrà approvato alcun progetto nuovo fino a quando il *deficit* non sia di nuovo sotto controllo.

<sup>24</sup> L'articolo 5 della legge n. 183 del 1978 (*Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari*) ha istituito, nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, un fondo di rotazione con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041. Il fondo di rotazione si avvale di un apposito conto corrente infruttifero, aperto presso la tesoreria centrale dello Stato denominato «Ministero del tesoro - fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie», nel quale sono versate:

### **Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013**

La proposta di Regolamento generale sulla politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013 prevede un approccio programmatico strategico e un raccordo organico della politica di coesione con le strategie nazionali degli Stati membri. A tal fine, l'Italia ha presentato all'Unione Europea un Quadro Strategico Nazionale con l'obiettivo di indirizzare le risorse che la politica di coesione destinerà al nostro Paese, sia nelle aree del Mezzogiorno sia in quelle del Centro-Nord.

Nelle Linee guida, approvate dall'intesa del 3 febbraio 2005, Stato, Regioni, Enti locali hanno deciso di cogliere l'occasione del Quadro per consolidare e completare l'unificazione della programmazione delle politiche regionali comunitaria e nazionale e per realizzare un più forte raccordo di queste con le politiche nazionali ordinarie, e hanno definito gli indirizzi per la scrittura del Quadro. Le Linee guida hanno anche stabilito un percorso di scrittura in tre fasi: valutazione dei risultati 2000-2006 e visione strategica delle Regioni e del Centro; confronto strategico tra Centro e Regioni; stesura del Quadro. In tutte le fasi è stato previsto un forte confronto con il partenariato economico-sociale e con le rappresentanze degli Enti locali.

Nella prima fase (che si è conclusa nel 2005), ciascuna Regione e Provincia autonoma e il complesso delle Amministrazioni Centrali hanno predisposto un proprio Documento strategico preliminare (Documento Strategico Preliminare Nazionale e Documenti Strategici Regionali). Nel caso del Mezzogiorno, le Regioni hanno anche realizzato, in modo coordinato e con il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, un documento comune denominato Linee per un nuovo Programma Mezzogiorno.

La seconda fase è stata dedicata al confronto fra i diversi livelli di governo e le parti economiche e sociali in Tavoli tematici e Gruppi di lavoro, con la produzione di documenti congiunti. Su questa base si è quindi proceduto alla stesura di una bozza tecnico-amministrativa del Quadro, condivisa dalle parti.

La terza fase è stata caratterizzata dal confronto politico sulla bozza e si è conclusa con la stesura definitiva del documento approvato in Conferenza Unificata Stato-Regioni con Intesa del 21 dicembre 2006 e dal CIPE, nella seduta del 22 dicembre 2006

Il Quadro è accompagnato da altri documenti istruttori predisposti dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e da altre Amministrazioni.

La proposta italiana di Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, messa a punto in versione definitiva a seguito della conclusione

*a)* le disponibilità residue del fondo di cui alla legge 3 ottobre 1977, n. 863, che viene soppresso a decorrere dalla data di inizio della operatività del fondo di cui al comma 1;

*b)* le somme erogate dalle istituzioni delle Comunità europee per contributi e sovvenzioni a favore dell'Italia;

*c)* le somme da individuare annualmente in sede di legge finanziaria, sulla base delle indicazioni del comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c), nell'ambito delle autorizzazioni di spesa recate da disposizioni di legge aventi le stesse finalità di quelle previste dalle norme comunitarie da attuare;

*d)* le somme annualmente determinate con la legge di approvazione del bilancio dello Stato, sulla base dei dati di cui all'articolo 7.

del negoziato con Bruxelles, è stata approvata dalla Commissione europea con decisione del 13 luglio 2007<sup>25</sup>.

La Presidenza del Consiglio dei ministri dovrà, in particolare, individuare quelle risorse che non siano state impegnate attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti correlate alla chiusura dei Programmi Operativi 2000-2006 e alla rendicontazione delle annualità 2007 e 2008 dei Programmi Operativi 2007-2013, anche individuando modalità per evitare il disimpegno automatico delle relative risorse impegnate sul bilancio comunitario.

*Al riguardo si osserva che, in merito alla ricognizione delle risorse, non si indicano le modalità con cui la Presidenza del Consiglio dei ministri debba individuare le risorse non impegnate (ad esempio, i dati del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato).*

In base al **comma 2**, all'esito della ricognizione e comunque nel termine massimo di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame, la Presidenza del Consiglio dei ministri - su proposta dei Ministri competenti, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico e previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni - adotta la riprogrammazione che definisce:

- le modalità di impiego delle risorse,
- i criteri per la selezione;
- le modalità di attuazione degli interventi che consentano di assicurare la qualità della spesa e di accelerarne la realizzazione, anche mediante procedure sostitutive nei casi di inerzia o inadempimento delle amministrazioni responsabili.

Tenuto conto del vincolo delle precedenti assegnazioni alle amministrazioni centrali e regionali, con l'intesa tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e la Conferenza Stato-Regioni sono individuati gli interventi speciali per promuovere lo sviluppo economico e rimuovere gli squilibri economici e sociali, dando priorità agli interventi di potenziamento della rete infrastrutturale nazionale e regionale di cui è riconosciuta la valenza strategica ai fini della competitività e della coesione.

L'intesa tra il Governo e la Conferenza Stato-Regioni è considerata attuativa dell'art. 119, co. 5, della Costituzione, secondo cui «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli

---

<sup>25</sup> Il Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 è reperibile al seguente indirizzo internet: [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/QSN2007-2013\\_giu\\_07.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/QSN2007-2013_giu_07.pdf).

squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni>> (si tratta, pertanto, di finanziamenti con c.d. *vincolo di destinazione*).

Ai sensi del **comma 3**, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) approva l'intesa e delibera gli atti necessari alla riprogrammazione delle risorse e all'attuazione dell'intesa stessa.

Il **sub em. 06.049.7 dei Relatori confluito nel maxiemendamento** prevede inoltre che – prima dell'approvazione del CIPE - la riprogrammazione delle risorse debba essere trasmessa al Parlamento ai fini dell'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti.

La Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base dell'intesa di cui ai **commi 2 e 3** e della riprogrammazione delle risorse disponibili approvata dal CIPE, promuove con le singole regioni interessate la stipula delle intese istituzionali di programma.

Ai sensi dell'art. 2, co. 203, lett. b), l. n. 662 del 1996<sup>26</sup>, l'*Intesa istituzionale di programma* è l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati. La gestione finanziaria degli interventi per i quali sia necessario il concorso di più amministrazioni dello Stato, nonché di queste ed altre amministrazioni, enti ed organismi pubblici, anche operanti in regime privatistico, può attuarsi secondo le procedure e le modalità previste dall'articolo 8 (*Programmi comuni fra più amministrazioni*) del d. P. R. 20 aprile 1994, n. 367<sup>27</sup>.

Ai fini del conseguimento degli obiettivi ed in coerenza con le modalità di attuazione del Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, le intese sono sottoscritte anche dal Ministro per lo sviluppo economico e dal Ministro per i rapporti con le regioni

Ai sensi del **comma 5**, le intese istituzionali di programma costituiscono la sede di attuazione di quanto previsto dall'**articolo 6-quinquies, comma 3, del presente decreto-legge** (cfr. la relativa scheda).

La disposizione da ultimo richiamata riconosce alla concentrazione, da parte delle Regioni, sulle infrastrutture di interesse strategico regionale delle risorse del Quadro Strategico Nazionale il valore di "principio fondamentale" ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione: tale principio sarà applicato in sede di predisposizione

---

<sup>26</sup> *Misure di stabilizzazione della finanza pubblica.*

<sup>27</sup> *Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili.*

dei programmi finanziati dal Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) e in sede di ridefinizione dei programmi finanziati dai fondi comunitari.

*Andrebbe valutata l'opportunità di un migliore coordinamento dell'articolo in esame con l'**articolo 6-quinquies** posto che entrambi sembrerebbero in parte incidere sulle medesime risorse (QSN 2007-2013) prevedendo, tuttavia, due distinte procedure per il relativo utilizzo.*



## Articolo 7

*("Strategia energetica nazionale" e stipula di accordi per ridurre le emissioni di **anidride carbonica**)*

**L'articolo 7 - cui la Camera dei deputati ha apportato varie modificazioni** - è volto ad introdurre uno strumento di indirizzo e programmazione a carattere generale della politica energetica nazionale, cui pervenire a seguito di una Conferenza nazionale dell'energia e dell'ambiente, contemplando anche la possibilità di realizzare sul territorio nazionale impianti di produzione di energia nucleare.

Il **comma 1** stabilisce che, su proposta del Ministro dello Sviluppo economico, il Consiglio dei Ministri definisca la «Strategia energetica nazionale» entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente decreto.

Il suddetto piano energetico, lungo le tre direttrici della diversificazione, nuove infrastrutture ed efficienza energetica, ha lo scopo di indicare le priorità per il breve ed il lungo periodo, recando la determinazione delle misure necessarie per conseguire, anche attraverso meccanismi di mercato, gli obiettivi di seguito elencati:

- diversificazione delle fonti di energia e delle aree geografiche di approvvigionamento;
- miglioramento della competitività del sistema energetico nazionale e sviluppo delle infrastrutture nella prospettiva del mercato interno europeo;
- promozione delle fonti rinnovabili di energia e dell'efficienza energetica;
- realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare;
- promozione della ricerca sul nucleare di quarta generazione o da fusione (**introdotto dalla Camera dei deputati**);
- incremento degli investimenti in ricerca e sviluppo nel settore energetico e partecipazione ad accordi internazionali di cooperazione tecnologica;
- sostenibilità ambientale nella produzione e negli usi dell'energia, anche ai fini della riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra;
- garanzia di adeguati livelli di protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori.

In merito agli obiettivi sopra esposti giova segnalare che le conclusioni del Consiglio europeo di marzo 2007 trattano diffusamente dell'esigenza di una politica climatica ed energetica integrata (cfr. *Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE*).

Ai sensi del **comma 2**, il Ministro dello Sviluppo economico è tenuto a convocare, d'intesa con il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del

mare, una Conferenza Energia - Ambiente al fine di elaborare il suddetto piano strategico.

Si ricorda che nel corso del 2006 avrebbe dovuto tenersi la 3<sup>a</sup> Conferenza Nazionale Energia e Ambiente<sup>28</sup>, poi rinviata a data da definirsi.

Nel corso del 2007 si è invece tenuta a Roma la Conferenza nazionale sui cambiamenti climatici<sup>29</sup>, che si ricorda per la stretta interrelazione intercorrente con il tema delle politiche energetiche.

**Il maxi emendamento approvato dalla Camera dei deputati ha soppresso i commi 3 (autorizzazione al Governo ad avviare la stipula di uno o più accordi con Stati membri dell'Unione europea o con Paesi terzi entro il 31 dicembre 2009 onde poter dare avvio al processo di sviluppo del settore dell'energia nucleare al fine di ridurre le emissioni di anidride carbonica); 4 (previsione che negli accordi possano essere introdotti modelli contrattuali volti all'ottenimento di forniture di energia nucleare a lungo termine) e 5 (coordinamento degli Accordi con le disposizioni vigenti e con le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome).**

Il **comma 4** pone il divieto di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

### **Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE**

*(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea della Camera dei deputati)*

Il Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007 ha approvato un piano d'azione globale in materia di energia per il periodo 2007-2009, sulla base di quanto prospettato dalla Commissione nella comunicazione "Una politica energetica per l'Europa" (COM(2007)1), presentata il 10 gennaio 2007.

Il piano comprende un insieme di azioni prioritarie finalizzate al raggiungimento dei tre obiettivi della politica energetica europea, già prospettati nel Libro verde sull'energia presentato dalla Commissione nel marzo 2006: aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento; garantire la competitività delle economie europee e la disponibilità di energia a prezzi accessibili; promuovere la sostenibilità ambientale e lottare contro i cambiamenti climatici.

L'obiettivo strategico per la politica energetica europea è di ridurre almeno del 20%, entro il 2020, le emissioni di gas serra derivanti dal consumo di energia nell'UE rispetto ai livelli del 1990, all'interno di un'azione internazionale volta a raggiungere l'obiettivo di ridurre del 30 % le emissioni di gas serra a livello globale, di cui l'UE deve farsi promotrice.

---

<sup>28</sup> Si veda il decreto dell'allora Ministero delle attività produttive, all'indirizzo internet [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/pdf\\_upload/documenti/phpnlmck2.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/pdf_upload/documenti/phpnlmck2.pdf).

<sup>29</sup> <http://www.conferenzacambiamenticlimatici2007.it>.

Il piano d'azione, tra l'altro, stabilisce obiettivi quantificati altamente ambiziosi e, in particolare:

- sottolinea la necessità di aumentare l'efficienza energetica nell'UE in modo da raggiungere l'obiettivo di risparmio dei consumi energetici dell'UE del 20% rispetto alle proiezioni per il 2020;
- adotta un obiettivo vincolante che prevede una quota del 20% di energie rinnovabili nel totale dei consumi energetici dell'UE entro il 2020;
- adotta un obiettivo vincolante che prevede una quota minima del 10% per i biocarburanti nel totale dei consumi di benzina e gasolio per autotrazione dell'UE entro il 2020.

Per ciò che concerne il rispetto delle scelte degli Stati membri riguardo al mix energetico, il Consiglio europeo, tra l'altro:

- ha preso atto della valutazione effettuata dalla Commissione riguardo al contributo dell'energia nucleare nel far fronte alle crescenti preoccupazioni concernenti la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e la necessità di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>, mantenendo la sicurezza e la protezione nucleare al centro del processo decisionale;
- ha confermato che spetta a ciascuno Stato membro decidere se fare affidamento o meno sull'energia nucleare;
- ha sostenuto la proposta della Commissione di istituire un Gruppo ad alto livello sulla sicurezza nucleare e la gestione dei rifiuti<sup>30</sup>;
- ha proposto che la discussione sulle opportunità e sui rischi dell'energia nucleare si svolga in maniera ampia fra tutte le parti interessate.

Il 9 giugno 2008 i rappresentanti delle autorità nazionali di regolamentazione in materia di sicurezza nucleare degli Stati membri dell'UE hanno raggiunto un accordo, inteso a rendere ulteriormente sicuro, in tutti i paesi dell'UE, l'utilizzo dell'energia nucleare, la gestione dei rifiuti radioattivi e le modalità di dismissione degli impianti nucleari obsoleti, sulla base di alcuni principi definiti dal Gruppo ad alto livello sulla sicurezza nucleare e la gestione dei rifiuti il 30 maggio 2008.

Tra l'altro, si prospetta la necessità di una sempre maggiore collaborazione fra Stati membri e organismi internazionali quali, ad esempio, l'Agenzia internazionale per l'energia nucleare<sup>31</sup>; di aumentare la trasparenza delle discussioni di fronte al pubblico, ad esempio, creando un accesso europeo via web ai principali dati relativi alla sicurezza nucleare negli Stati membri; che il

---

<sup>30</sup> Il 17 luglio 2007 la Commissione ha approvato la decisione 2007/530/Euratom, relativa all'istituzione del gruppo europeo ad alto livello sulla sicurezza nucleare e la sicurezza della gestione dei residui. Il gruppo è composto da 27 rappresentanti nazionali competenti nei settori della sicurezza degli impianti nucleari e della sicurezza della gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi e ha compiti consultivi nei confronti della Commissione. A tal fine il gruppo ad alto livello, tra l'altro, agevola le consultazioni, il coordinamento e la cooperazione delle autorità nazionali di regolamentazione e promuove ampie consultazioni con le parti e i cittadini interessati in modo aperto e trasparente.

<sup>31</sup> International Atomic Energy Agency (IAEA) istituita presso le Nazioni Unite.

gruppo ad alto livello discuta della opportunità di stabilire ed attuare un piano per la gestione dei rifiuti radioattivi in ogni Stato membro dell'UE.

Il 22 maggio 2008 la Commissione ha presentato la comunicazione “*La sicurezza nucleare: una sfida internazionale*” (COM(2008)312), intesa ad analizzare i problemi di sicurezza connessi alla diffusione geografica del nucleare e a proporre raccomandazioni su questioni prioritarie, anche in considerazione del dibattito mondiale sulle questioni del cambiamento climatico e del possibile contributo che l'energia nucleare potrebbe dare nell'ottica della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

La Commissione, tra l'altro, ribadisce che la Comunità intende proseguire i suoi sforzi volti a garantire che gli standard sempre più elevati applicati all'interno della Comunità per le misure di non proliferazione e di sicurezza vengano osservati anche a livello internazionale<sup>32</sup> e sottolinea la necessità che la Comunità stessa debba essere pronta ad esaminare le opportunità per una maggiore cooperazione con paesi terzi al fine di promuovere la non proliferazione e la sicurezza.

---

<sup>32</sup> Come annunciato nella Comunicazione "Una politica energetica per l'Europa", COM(2007)1.

## Articolo 8

*(Legge obiettivo per lo sfruttamento di giacimenti di idrocarburi)*

L'**articolo 8** è volto a riaprire, a condizione che si accerti la non sussistenza di rischi apprezzabili di subsidenza sulle coste, la possibilità di sfruttamento dei giacimenti di gas naturale dell'Alto Adriatico, nonché ad agevolare lo sfruttamento dei giacimenti marginali.

Il **comma 1** modifica la disciplina relativa al divieto di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nelle acque del golfo di Venezia, di cui all'art. 4 della legge 9 gennaio 1991, n. 9, disponendo che esso si applica fino a quando il Consiglio dei Ministri, d'intesa **con la regione Veneto (la Camera dei deputati ha così integrato il testo originario del decreto)** su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, non pervenga in modo definitivo all'accertamento della non sussistenza di rischi apprezzabili di subsidenza sulle coste.

Tale accertamento, secondo lo stesso comma, dovrà essere basato su nuovi e aggiornati studi, che dovranno essere presentati dai titolari di permessi di ricerca e delle concessioni di coltivazione, utilizzando i metodi di valutazione più conservativi e prevedendo l'uso delle migliori tecnologie disponibili per la coltivazione.

**La Camera dei deputati ha altresì inserito un ultimo periodo al comma 1, nel quale si prevede che nell'attività di accertamento il Ministro dell'ambiente si avvalga dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), istituito con l'articolo 28 del decreto legge in commento (v. scheda).**

Si ricorda che ai sensi dell'art. 4 della legge n. 9/1991, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi sono vietate nelle acque indicate dal medesimo comma, vale a dire in quelle del Golfo di Napoli, del Golfo di Salerno e delle Isole Egadi (fatti salvi i permessi, le autorizzazioni e le concessioni in atto) nonché – in seguito alla novella operata dall'art. 26, comma 2, della legge n. 179/2002 - nelle acque del Golfo di Venezia, nel tratto di mare compreso tra il parallelo passante per la foce del fiume Tagliamento e il parallelo passante per la foce del ramo di Goro del fiume Po.

Per la ricostruzione delle vicende, anche normative, relative alle prospezioni e alla ricerca di idrocarburi nell'area dell'Alto Adriatico indicate dalla disposizione in esame, occorre richiamare i passaggi principali di una articolata vicenda, iniziata con il decreto legge 29 marzo 1995, n. 96, il cui art. 2-bis sospendeva "le attività di coltivazione di giacimenti di idrocarburi liquidi o gassosi nel sottosuolo del tratto di mare compreso tra il parallelo passante per la foce del fiume Tagliamento e il parallelo passante per la foce del ramo di Goro del fiume Po" fino all'esito positivo di una specifica valutazione di compatibilità ambientale prevista dal medesimo articolo volto ad escludere che esse possano contribuire a provocare fenomeni di subsidenza. Il 3 ottobre 1996 l'AGIP

depositò presso il Ministero dell'ambiente e la regione Veneto lo studio di impatto ambientale del progetto "Alto Adriatico". Su tale studio si è pronunciato (in termini negativi), nel maggio 1997, il gruppo di lavoro istituito dal comune di Venezia in accordo con altre amministrazioni locali. A seguito di quella pronuncia, il D.M. Ambiente 3 dicembre 1999 ha disposto (art. 1) il divieto dell'attività di coltivazione di idrocarburi liquidi o gassosi entro le 12 miglia nautiche dalla linea di costa del tratto di mare compreso tra il parallelo passante per la foce del fiume Tagliamento e il parallelo passante per la foce del ramo di Goro del fiume Po.

Si ricorda, inoltre, che la delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 121 attuativa della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cd. legge obiettivo) prevedeva, alla tabella 4 dell'allegato 4, fra infrastrutture per la coltivazione di idrocarburi, il progetto dell'Alto Adriatico. Tale progetto vede coinvolte l'ENI-AGIP, l'Edison Gas e la British Gas, per lo sviluppo e la messa in coltivazione di circa 15 giacimenti gassiferi attraverso la perforazione di circa 83 pozzi e l'installazione di 19 piattaforme fisse per la produzione, l'iniezione e il monitoraggio della subsidenza. La realizzabilità del progetto – secondo quanto specificato nella stessa tabella 4 - è sottoposta ai vincoli a tutela della subsidenza imposti dal citato DM ambiente 3 dicembre 1999. Tale progetto, per cui si stima si possano recuperare circa 3 miliardi di metri cubi di gas all'anno, prevede un investimento di 671,394 milioni di euro.

**Il comma 2** prevede che, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i titolari di concessioni di coltivazione di idrocarburi nel cui ambito ricadono giacimenti di idrocarburi definiti marginali, attualmente non produttivi e per i quali non sia stata presentata domanda per il riconoscimento della marginalità economica, comunicano al Ministero dello Sviluppo Economico l'elenco degli stessi giacimenti, mettendo a disposizione del Ministero i dati tecnici ad essi relativi.

Il decreto legislativo n. 164 del 2000, adottato in attuazione della direttiva 98/30/CE, recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, disciplina, all'articolo 5, le misure di incentivazione alla coltivazione di giacimenti marginali.

Si ricorda che l'attività di coltivazione consistente nell'estrazione di gas naturale dai giacimenti è stata liberalizzata con il D.Lgs. 625/96. Inerenti all'attività di coltivazione sono le attività di *prospezione* (consistente in rilievi geografici, geologici e geofisici) e di *ricerca* (rivolta al rinvenimento di giacimenti).

Ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs 164/2000 l'attività di prospezione è libera, mentre l'esecuzione di rilievi geofisici ai sensi del D.Lgs. 625/96 è soggetta ad autorizzazione da parte del MICA o delle autorità competenti alla tutela territoriale e ambientale. Il provvedimento prevede incentivi per l'attività di ricerca, volti ad incrementare le riserve nazionali di gas. A tale scopo viene destinato, a decorrere dal 1° gennaio 2000, il 5% delle entrate derivanti allo Stato dal versamento delle aliquote di prodotto della coltivazione (*royalties*) da parte dei titolari di concessione.

Ulteriori misure sono previste per incentivare la coltivazione di giacimenti c.d. marginali (art. 5). Si tratta in genere di giacimenti di modeste dimensioni o contenenti idrocarburi di scarsa qualità, individuati dal Ministero, la cui messa in produzione e coltivazione risultino "di economicità critica e fortemente dipendente dalle variabili tecnico-economiche e dal rischio minerario".

La domanda per il riconoscimento della marginalità deve essere corredata da una relazione tecnico-economica sulle opere necessarie a rendere economicamente attuabile lo sviluppo del giacimento (comma 2).

*Nella relazione illustrativa del provvedimento si evidenzia che il complesso meccanismo di incentivazione fiscale introdotto dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 164 del 2000 non ha dato i risultati attesi, come dimostra il fatto che non sono state presentate domande per il riconoscimento delle agevolazioni. Ciò troverebbe spiegazione nello scarso interesse economico che verso i giacimenti marginali hanno la quasi totalità dei relativi titolari, ossia operatori di grandi dimensioni. La disposizione in esame è volta, pertanto, a trasferire le coltivazioni dei giacimenti marginali ad operatori di dimensioni proporzionate all'investimento che essi rappresentano.*

Il **comma 3** prescrive che, entro i sei mesi successivi al termine di cui al comma 2, il Ministero dello Sviluppo Economico pubblica l'elenco dei giacimenti di idrocarburi marginali allo scopo di conferirli, mediante procedura competitiva, ad altri titolari, anche per la destinazione degli stessi alla produzione di energia elettrica.

Entro il medesimo termine di sei mesi, il Ministero stabilisce, con proprio decreto, le modalità in base alle quali procedere all'attribuzione.

Il **comma 4** mira ad abrogare qualunque forma di incentivazione riconosciuta dall'art. 5 del D.Lgs. 164/2000 in favore dei giacimenti marginali.

L'incentivo oggetto dell'intervento abrogativo consiste nella detrazione dal reddito imponibile dei titolari di concessione di una quota ulteriore degli investimenti necessari per lo sviluppo dei giacimenti, oltre a quella degli ordinari ammortamenti. L'incentivo è applicato direttamente dai concessionari ai propri bilanci, secondo il piano illustrato nella relazione tecnico-economica allo schema di decreto, e sempre che il prezzo di vendita effettivamente realizzato non sia superiore al 20% di quello previsto nel piano stesso (comma 4)

Il riconoscimento della marginalità, l'approvazione della percentuale di incremento degli ammortamenti e la data di inizio dei lavori necessari – il cui mancato rispetto fa decadere dal diritto all'incentivo – sono affidati al Ministro dell'industria (ora dello Sviluppo Economico), sentita la Commissione che ai sensi dell'art. 19, comma 7, del D.Lgs. 625/1996 esprime parere sui provvedimenti di variazione delle aliquote per le concessioni di coltivazione. Della Commissione fa parte anche un rappresentante del Ministero delle finanze (ora economia e finanze), ministero che è chiamato a vigilare sulla corretta applicazione delle norme in esame.

L'intervento si aggiunge alle agevolazioni fiscali già previste dalla legislazione vigente in favore delle coltivazioni marginali. In particolare, si ricorda che l'art. 19, commi 6 e 7, del D.Lgs. n. 625 del 1996 prevede che il Ministero dell'industria (ora dello Sviluppo Economico), di concerto con quello delle finanze, stabilisca annualmente una riduzione delle aliquote per le concessioni di coltivazione per le produzioni di idrocarburi con caratteristiche di marginalità economica causata da speciali trattamenti necessari per portare tali produzioni a "specifiche di commerciabilità".



## **Articolo 9**

### *(Sterilizzazione dell'IVA sugli aumenti petroliferi)*

L'**articolo 9, comma 1**, modificando il comma 291 dell'articolo 1 della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008), interviene sulla disciplina riguardante la "sterilizzazione" fiscale relativa agli aumenti del petrolio greggio.

Ai sensi dei commi da 290 a 295 del citato articolo 1 sopra citato, il maggiore gettito IVA derivante dall'aumento dei prezzi dei carburanti e degli altri prodotti petroliferi può essere compensato con una riduzione delle aliquote di accisa sui medesimi prodotti. In particolare, tenuto conto che le accise sui prodotti petroliferi sono rapportate alla quantità e che l'IVA è determinata sul valore, l'aumento dei costi petroliferi comporta un incremento della base imponibile e, quindi, dell'imposta sul valore aggiunto, mentre l'aliquota di accisa rimane immutata per ciascuna quantità venduta.

In particolare, il citato comma 291, nel testo previgente le modifiche apportate dal provvedimento in esame, dispone la possibilità di variare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, le misure delle aliquote di accisa sui prodotti energetici usati come carburanti ovvero come combustibili per riscaldamento per usi civili, al fine di compensare le maggiori entrate dell'imposta sul valore aggiunto derivanti dagli aumenti del prezzo internazionale del petrolio greggio. Tale D.M. può essere emanato se il prezzo medio del periodo aumenta in misura non inferiore al 2% rispetto al valore di riferimento indicato nel DPEF.

In attuazione della predetta norma, è stato emanato il decreto interministeriale 7 marzo 2008 il quale ha disposto, per il periodo compreso fra il 20 marzo e il 30 aprile 2008, le seguenti riduzioni di aliquote di accisa:

- a) benzina: 547,17 euro per mille litri;
- b) oli da gas o gasolio usato come carburante: 406,17 euro per mille litri;
- c) gas di petrolio liquefatti (GPL) usati come carburante: 210,94 euro per mille Kg;
- d) gas naturale per autotrazione: euro 0 per metro cubo.

Le modifiche introdotte dal **comma 1** sono dirette, in primo luogo, a rendere automatico il processo di compensazione tra la maggiore IVA e le minori accise sui prodotti petroliferi in presenza di un aumento dei prezzi.

In secondo luogo, in riferimento alla condizione posta dal richiamato comma 291 in merito all'emanazione del decreto ministeriale, si precisa che l'incremento medio dei prezzi rilevati deve essere non inferiore al 2% esclusivamente rispetto al valore indicato nel DPEF.

In proposito, la relazione illustrativa allegata al provvedimento chiarisce che tale ultima modifica è diretta ad evitare che eventuali aggiornamenti in alto dei valori previsionali, effettuati in corso d'anno, vanifichino l'effetto politico della misura e ne rendano incerta l'attuazione.

*Andrebbe chiarito se la norma intenda stabilire il principio per cui la variazione del prezzo debba essere valutata sulla base del valore indicato esclusivamente nel DPEF senza tenere conto di eventuali note di aggiornamento dello stesso DPEF.*

La seguente tabella riporta le stime effettuate e pubblicate dall'Unione petrolifera<sup>33</sup> relative all'andamento del gettito IVA sui prodotti petroliferi.

*(valori in miliardi di euro)*

Anni	2003	2004	2005	2006	2007
	10,050	11,650	11,630	12,300	12,100

I dati indicati evidenziano una inversione di tendenza del gettito IVA a decorrere dal 2007 nonostante il continuo aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi. Tale andamento è dovuto alla contrazione dei consumi prodotta dall'aumento dei prezzi. Infatti, se da un lato l'incremento dei costi del petrolio si riflette in una maggiore base imponibile – e quindi in maggiore imposta – ai fini IVA, dall'altro lato la domanda subisce, in presenza di aumento dei prezzi, una contrazione.

*Pur considerando che la finalità della norma è quella di tutelare il consumatore evitando che su quest'ultimo ricadano, oltre all'effetto dell'aumento dei costi del petrolio, anche il conseguente aggravio dell'IVA, andrebbero considerati gli effetti finanziari in termini di gettito complessivo dell'IVA e delle accise. Ciò in quanto il continuo incremento registrato negli ultimi tempi dei prezzi dei prodotti petroliferi ha fatto registrare una contrazione della domanda che potrebbe non garantire la compensazione del maggior gettito dovuto all'incremento della base imponibile con il minor gettito dovuto alla minore quantità di beni richiesta sul mercato.*

I **commi 2 e 3** recano disposizioni volte a fronteggiare la crisi nei settori dell'agricoltura, della pesca professionale e dell'autotrasporto conseguenti all'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi. In particolare, il **comma 2** assegna all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa (*ex* Sviluppo Italia Spa) il compito, dal 25 giugno 2008 (data di entrata in vigore del decreto-legge in esame) sino al 31 dicembre 2008, di provvedere utilizzando le proprie risorse, nell'ambito dei compiti istituzionali, alle opportune misure al fine di mantenere i livelli di competitività dei suddetti settori.

Ai sensi del **comma 3**, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i ministri competenti (Economia e finanze, Infrastrutture e trasporti, Politiche agricole, alimentari e forestali), dovrà essere approvata entro il 24 agosto 2008 (60 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge) una convenzione tra il Ministero dello sviluppo economico e l' Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa, che dovrà definire le modalità

<sup>33</sup> Relazione Annuale per il 2007 della Unione petrolifera.

attuative e indicare le risorse necessarie. Il **comma 3** ribadisce l'applicazione delle modalità di utilizzo delle disponibilità giacenti sui conti correnti intestati all'Agenzia previste dalla normativa vigente.

L'Agenzia, ai sensi della direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze del 27 marzo 2007, opera nei settori dell'attrazione di investimenti esteri, dell'innovazione e della competitività industriale e imprenditoriale nei sistemi produttivi e nei sistemi territoriali, e della promozione della competitività e delle potenzialità attrattive dei territori.

*La disposizione in esame riveste natura meramente procedurale poiché l'individuazione degli strumenti da utilizzare a sostegno dei settori in crisi richiamati e delle risorse necessarie alla predetta correzione è integralmente demandata alla predetta convenzione.*

Infine, il **comma 4** subordina l'applicazione delle disposizioni contenute nel presente articolo alla preventiva approvazione della Commissione europea.

*La preventiva approvazione della Commissione europea dovrebbe riferirsi al dettato del **comma 1** relativo alla c.d. "sterilizzazione" dell'IVA sugli aumenti petroliferi.*



## Articolo 10

*(Promozione degli interventi infrastrutturali strategici e nei settori dell'energia e delle telecomunicazioni)*

L'**articolo 10** integra le disposizioni del comma 355, comma 1, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) in cui sono indicati i progetti di investimento considerati prioritari ai fini dell'individuazione degli interventi ammessi al finanziamento a valere sul *Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca*, di cui alla citata legge, come modificata dal DL 35/05 (c.d. competitività).

Ai progetti attualmente previsti, si aggiungono, con l'inserimento della lettera *c-ter*, le infrastrutture relative al settore energetico e delle reti di telecomunicazione, sulla base di programmi predisposti dal Ministero dello sviluppo economico.

Si ricorda che la legge 311/04 (legge finanziaria per il 2005), comma 354 dell'art.1, ha istituito il "Fondo rotativo per il sostegno alle imprese" presso la gestione separata della Cassa depositi e prestiti S.p.a., con una dotazione iniziale di 6 miliardi di euro finanziata con le risorse del risparmio postale. Il Fondo, alla cui ripartizione provvede il CIPE con proprie delibere, è destinato ad interventi agevolativi a favore delle imprese individuati dalle stesse delibere sulla base degli interventi già disposti a legislazione vigente e per i quali sussiste apposito stanziamento di bilancio.

Al Ministro competente è attribuita la funzione di stabilire, con decreto di natura non regolamentare - da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - quali siano, in relazione ai singoli interventi previsti dal comma 355, i requisiti e le condizioni per l'accesso ai finanziamenti agevolati (comma 357), mentre al Ministro dell'economia e delle finanze è attribuita la competenza a determinare il tasso di interesse da applicare alle somme erogate in anticipazione. La differenza risultante tra il tasso così fissato e quello di finanziamento agevolato è posta a carico del bilancio statale, a valere sull'autorizzazione di spesa di cui al comma 361, come pure a carico dello Stato risultano gli oneri riferiti alle spese gestionali del Fondo sostenuti dalla stessa Cassa depositi e prestiti (comma 358)<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Si segnala che con la delibera del CIPE del 15 luglio 2005, n. 76, ai sensi dell'art. 1, comma 355, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, tra gli interventi agevolativi alle imprese cui è destinato il predetto fondo rotativo sono stati individuati gli interventi previsti dalla legge 17 febbraio 1982, n. 46, mentre in sede di prima applicazione è stata disposta la ripartizione delle risorse assegnate ai predetti interventi fra le aree sottoutilizzate e le restanti aree. Con la stessa delibera si è, inoltre, provveduto a fissare la misura minima del tasso di interesse da applicare ai finanziamenti agevolati, la durata massima del piano di rientro, ed è stata, altresì, approvata la convenzione-tipo che regola i rapporti tra la CDP spa. e il sistema bancario, nella quale sono definiti i compiti e le responsabilità dei soggetti firmatari della convenzione e del soggetto finanziatore. Con il recente DM 1° febbraio 2006 del Ministero delle attività produttive sono stati fissati i requisiti e le condizioni per la concessione di finanziamenti agevolati a programmi relativi ad attività di sviluppo precompetitivo e a connesse attività di ricerca industriale, ai sensi dell'articolo 14 della

Sull'attività del Fondo, finalizzato alla concessione di finanziamenti agevolati in forma di anticipazione di capitali, rimborsabile secondo un piano di rientro pluriennale, è successivamente intervenuto il decreto-legge n. 35/05<sup>35</sup> (art. 6, commi 1-4) che ne ha modificato la disciplina al fine di favorire la crescita del sistema produttivo nazionale e di rafforzare le azioni volte alla promozione di un'economia basata sulla conoscenza.

Il decreto-legge, oltre a estendere la sfera dei potenziali beneficiari del Fondo, (le imprese anche associate in appositi organismi, anche di natura cooperativa, costituiti o promossi dalle Associazioni imprenditoriali e dalle Camere di commercio) ha provveduto a ridenominarlo "Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca", in quanto una quota - pari ad almeno il 30 per cento della dotazione finanziaria del fondo medesimo - è stata destinata al sostegno di attività, programmi e progetti strategici di ricerca e sviluppo delle imprese, da realizzare anche congiuntamente a soggetti della ricerca pubblica<sup>36</sup>.

La ripartizione del Fondo è rimessa a delibere del CIPE sottoposte al controllo preventivo della Corte dei conti: il Fondo è ripartito per essere destinato ad interventi agevolativi alle imprese, individuati dalle stesse delibere sulla base degli interventi già disposti a legislazione vigente e per i quali sussiste apposito stanziamento di bilancio (comma 355, art. 1 della legge 311/04).

Ai fini dell'individuazione degli interventi ammessi al finanziamento sono considerati prioritariamente i seguenti progetti di investimento:

a) interventi finalizzati ad innovazioni, attraverso le tecnologie digitali, di prodotti, servizi e processi aziendali, su proposta del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro delle attività produttive;

---

legge 17 febbraio 1982, n. 46 istitutivo del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica (FIT), nel caso di ricorso alle risorse del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca.

<sup>35</sup> Il decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, recante "*Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*" (pubblicato nella *GU* 16 marzo 2005, n. 62) è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

<sup>36</sup> Si segnala in proposito il DM 1° febbraio 2006, adottato dal Ministro delle attività produttive di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze che stabilisce requisiti e condizioni per la concessione di finanziamenti agevolati a favore di programmi relativi ad attività di sviluppo precompetitivo e a connesse attività di ricerca industriale, ai sensi dell'articolo 14 della legge 17 febbraio 1982, n. 46, istitutivo del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica, nel caso di ricorso alle risorse del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca, istituito presso la Cassa depositi e prestiti dall'articolo 1, comma 354, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (*GU* n. 67 del 21 marzo-2006).

b) programmi di innovazione ecocompatibile finalizzati al risparmio energetico secondo le specifiche previste dalla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale, di cui alla comunicazione della Commissione europea 2001/C 37/03 (GUCE n. C/37 del 3 febbraio 2001), su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro delle attività produttive (oggi Sviluppo Economico);

c) realizzazione dei corridoi multimodali transeuropei n. 5, n. 8 e n. 10 e connesse bretelle di collegamento, nonché delle reti infrastrutturali marittime, logistiche ed energetiche comunque ad essi collegate.

*c-bis*) infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443.



## **Articolo 11** *(Piano casa)*

Il **comma 1 del testo originario**, prevede, al fine di contrastare le diverse forme di disagio abitativo, l'avvio di un piano nazionale di edilizia abitativa, che dovrà essere approvato dal CIPE, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro per le politiche giovanili, previa intesa in sede di Conferenza unificata, cui dovrà essere trasmessa la proposta di piano entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in esame.

Si rileva l'innovazione, rispetto ai provvedimenti adottati nel passato, dell'assegnazione al CIPE della responsabilità dell'approvazione del piano, sulla base delle proposte presentate dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. La norma dovrebbe permettere di superare, alla luce dell'autorevolezza dell'organo citato, i problemi attuativi che dovessero, eventualmente, presentarsi.

**La Camera dei deputati ha sostituito il comma 1, modificando la procedura di approvazione del piano nazionale di edilizia abitativa, ora demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera CIPE, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza unificata.**

Giova rammentare il tema dell'emergenza abitativa, aggravatosi negli ultimi anni, è stato oggetto di un'apposita indagine sulla condizione abitativa in Italia condotta dal Ministero delle infrastrutture in relazione ai fattori di disagio e alle strategie di intervento<sup>37</sup>, con l'obiettivo di quantificare la dimensione reale dei fenomeni di disagio abitativo delle famiglie.

Si ricorda anche che nel corso della XV legislatura è stata adottata una serie di provvedimenti con la finalità di dare nuovo impulso alle politiche a tutela del disagio abitativo. Tra essi le disposizioni della legge n. 9 del 2007 che hanno previsto la predisposizione, da parte delle regioni, di un piano straordinario pluriennale per l'edilizia sovvenzionata e agevolata da inviare ai Ministeri delle infrastrutture, della solidarietà sociale e delle politiche della famiglia. Accanto a tale piano straordinario, è stato previsto anche l'avvio di un programma nazionale di edilizia residenziale pubblica da parte del Ministero delle infrastrutture, di concerto con gli altri Ministeri indicati e

---

<sup>37</sup> Da tale indagine è risultato che la quota di affittuari che si trovano in condizioni di povertà economica è passata da poco più del 20% all'inizio del 1977 a quasi il 40% nel 2004 e che, mentre tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80 per circa il 60% degli affittuari il peso del canone di locazione non superava il 10% sul reddito disponibile, negli anni 2000 il peso dell'affitto sulle risorse familiari è aumentato in modo significativo: il 45% dei nuclei in affitto destina al canone più di un quarto del reddito disponibile. I risultati dell'indagine, commissionata a Nomisma, sono stati pubblicati il 20 settembre 2007 e sono consultabili sul sito:

[http://www.assimmobiliare.it/doc/video/evidenza/Rapporto\\_Nomisma\\_condizione\\_abitativa\\_sintesi.pdf](http://www.assimmobiliare.it/doc/video/evidenza/Rapporto_Nomisma_condizione_abitativa_sintesi.pdf).

d'intesa con la Conferenza unificata, sulla base delle indicazioni emerse nel tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative.

Successivamente è stato previsto anche l'avvio di un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, introdotto con l'art. 21 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, cui destinare una spesa massima di 550 milioni di euro per l'anno 2007, e a cui si è data attuazione con il decreto del Ministero delle infrastrutture del 28 dicembre 2007.

Il **comma 2** individua i destinatari del piano che dovrà essere rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati.

Tali alloggi dovranno quindi essere destinati prioritariamente a prima casa per le seguenti categorie sociali **(il testo originario specifica: svantaggiate nell'accesso al libero mercato degli alloggi in locazione; tale locuzione è stata soppressa dalla Camera dei deputati):**

- a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;
- b) giovani coppie a basso reddito;
- c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;
- d) studenti fuori sede;
- e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;
- f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 1 della legge n. 9 del 2007;
- g) immigrati regolari, **che la Camera dei deputati specifica debbono essere a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.**

Si ricorda che i requisiti di cui all'art. 1 della legge n. 9 del 2007 sono: un reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, essere o avere nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento, purché non in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza o avere, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico.

Per quanto riguarda la definizione dell'ambito soggettivo di applicazione del piano, si rileva l'ampliamento della platea dei beneficiari rispetto ai provvedimenti, sia d'urgenza che ordinari, adottati negli ultimi anni per contrastare il fenomeno del disagio abitativo.

Sono stati, infatti, inclusi, per la prima volta, gli immigrati regolari e gli studenti fuori sede, finora destinatari, questi ultimi, di agevolazioni di carattere fiscale sui canoni di locazione.

La platea risulterebbe ampliata anche dall'inclusione, con un riferimento generico, di tutti i soggetti "sottoposti a procedure esecutive di rilascio", senza ulteriori distinzioni. Pertanto sembrerebbero inclusi non solo coloro che hanno beneficiato della sospensione delle procedure esecutive di sfratto per finita

locazione (destinatari dei provvedimenti d'urgenza di sospensione degli sfratti emanati nel passato<sup>38</sup>), ma anche quelli per morosità (destinatari del numero maggiore di sentenze di sfratto<sup>39</sup>).

*Si osserva che occorrerebbe specificare una serie di definizioni la cui formulazione appare generica, tra le quali l'entità del basso reddito e la specificazione del numero di anni per rientrare nella categoria degli "anziani".*

Si ricorda, al riguardo, che l'art. 1 della legge n. 9 del 2007, sospende le procedure esecutive di sfratto nei confronti di conduttori con un "reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro". Per quanto riguarda la categoria degli "anziani" l'art. 1 del decreto legge n. 261 del 2006, ha innalzato, rispetto a precedenti provvedimenti d'urgenza, il requisito dell'età di cinque anni (da 65 a 70 anni), mentre con la legge n. 9 del 2007 si è tornati al requisito dei 65 anni.

*Sarebbe opportuno indicare le modalità con cui dovrebbe essere dimostrata la sussistenza dei requisiti richiesti per rientrare tra i beneficiari del piano. Nel decreto legge n. 261 del 2006 e nella legge n. 9 del 2007, la dimostrazione della sussistenza dei requisiti avveniva attraverso l'autocertificazione degli inquilini interessati.*

Il **comma 3** definisce l'ambito oggettivo del piano che dovrà riguardare, **secondo un emendamento approvato dalla Camera dei deputati, la costruzione di nuovi alloggi**, oltre al recupero del patrimonio abitativo esistente e dovrà essere articolato attraverso una serie di interventi che coinvolgono, oltre all'intervento pubblico, anche quello privato. Tra essi vengono indicati:

a) la creazione di fondi immobiliari o la promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi per l'acquisizione o la costruzione di immobili per l'edilizia residenziale;

b) l'incremento del patrimonio abitativo di edilizia sociale con le risorse derivanti dalla vendita degli IACP, **con un richiamo, secondo un emendamento**

---

<sup>38</sup> Può essere utile richiamare i due distinti filoni normativi ai quali è riconducibile la tematica del blocco degli sfratti:

- il differimento delle esecuzioni di rilascio per immobili abitativi previsto dall'art. 6 della legge n. 431 del 1998, che si applica ai soli contratti regolati dalla legge sull'equo canone e da quella sui patti in deroga e ai soli comuni ad alta tensione abitativa;

- la sospensione delle esecuzioni di rilascio per immobili abitativi prevista – solo per finita locazione e non per morosità - per determinate categorie di conduttori dall'art. 80, comma 22, della legge n. 388 del 2000. Anche in questo caso, la disposizione di sospensione è comunque limitata agli immobili ubicati in comuni ad alta tensione abitativa.

Tutti i decreti-legge adottati nella XIV e XV legislatura vanno collegati al secondo di tali filoni normativi.

<sup>39</sup> Prendendo, infatti, a riferimento i dati dell'Osservatorio sfratti presso il Ministero dell'interno relativi all'anno 2006, su un totale di quasi 44.400 provvedimenti di sfratto emessi, 32.900 sono dovuti a morosità, mentre solo 9.800 circa sono dovuti a cessata locazione (c'è poi una quota minore di sfratti motivati da necessità del locatore).

**approvato dalla Camera dei deputati, alle procedure di alienazione degli alloggi IACP previste dall'articolo 13 del decreto-legge in esame;**

c) la promozione da parte di privati di interventi attraverso il ricorso al *project financing*, la cui disciplina è ora contenuta nella parte II, titolo III, del Capo III del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (cd. Codice appalti);

d) alcune agevolazioni in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi;

e) la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia sociale **(secondo un emendamento approvato dalla Camera dei deputati, è stato soppresso il riferimento al contesto di interventi di riqualificazione urbana indicati al successivo comma 5).**

Il comma in esame è volto, pertanto, ad introdurre alcuni degli strumenti più recenti di mercato posti in essere per dare soluzione al disagio abitativo, alla luce dell'inefficacia delle politiche di sostegno alla residenzialità fondate sul finanziamento pubblico. Tra essi rilevano la costituzione di riserve fondiariale da destinare all'edilizia pubblica e alla domanda sociale coinvolgendo tutti gli operatori proprietari di aree oggetto di futura trasformazione<sup>40</sup>, oppure la promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, quali l'istituzione di fondi immobiliari per la residenza sociale<sup>41</sup>, c.d. *social housing*.

La necessità di dare risposte articolate e differenziate al disagio abitativo è emersa anche nel recente intervento del Presidente dell'ANCE del 20 maggio 2008 "*Costruzioni: ancora un anno di ciclo positivo ma il futuro si gioca su casa e infrastrutture*", dal quale emerge la necessità di una nuova politica abitativa che rilanci, da un lato, il sistema dell'edilizia sociale e, dall'altro, programmi di *housing sociale* con interventi che prevedono l'integrazione tra intervento pubblico e iniziativa privata, al fine di "mettere a frutto il più possibile le risorse scarse da investire e raggiungere al meglio l'obiettivo di aumentare l'offerta di alloggi da destinare all'affitto a canone sostenibile". La necessità di tali interventi è avvalorata dai dati preoccupanti relativi all'offerta di abitazioni sociali. In Italia, nel 2004, c'erano 4,5 abitazioni di edilizia sociale per 100 abitazioni occupate. Una quota nettamente inferiore a quella di molti Paesi europei, pari a 34,6% nei Paesi Bassi, a 21% in Svezia, a 14,3% in Austria, a circa 17% in Francia e Finlandia.

---

<sup>40</sup> E' il caso del Comune di Roma che promuove la cessione di diritti edificatori funzionali alla residenzialità pubblica e sociale o del piano strutturale comunale di Bologna che reperisce riserve fondiariale da destinare all'edilizia sociale mediante la perequazione urbanistica.

<sup>41</sup> Si cita, al riguardo, il progetto sviluppato a Venezia da La Immobiliare Veneziana – Ive. La società, controllata al 97% dal Comune, ha intrapreso un programma innovativo di edilizia residenziale con l'obiettivo di far fronte ad una fascia di domanda contraddistinta da un reddito medio e provenienza diversificata (le giovani coppie, i lavoratori in mobilità, gli studenti). Entro questo obiettivo di carattere generale, la società si configura come *Housing association* in grado di operare di concerto con l'amministrazione dotandosi di un proprio spazio di autonomia gestionale. Il progetto intrapreso da Ive intende sviluppare 1.150 nuovi alloggi su quattro aree di proprietà localizzate nella terraferma veneziana al fine di immettere sul mercato alloggi in locazione ed in vendita a valori significativamente inferiori rispetto a quelli di mercato; in particolare, il canone calmierato si attesterà a valori analoghi rispetto a quelli concertati ai sensi della legge n. 431/98 mentre la commercializzazione degli alloggi prevede prezzi inferiori del 20-30% rispetto al mercato.

Il **comma 4, del testo vigente**, prevede che l'attuazione del piano nazionale avvenga con le modalità previste dalla legislazione in materia di infrastrutture strategiche, contenuta nella parte II, titolo III, del Capo IV del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, ovvero, per gli interventi integrati di promozione di edilizia sociale nel contesto di interventi di riqualificazione urbana, secondo le modalità indicate ai successivi commi 5 ed 8. **Tale previsione è ora presente al comma 5, secondo un emendamento approvato dalla Camera dei deputati**

Si rammenta, in estrema sintesi, che la legislazione in materia di infrastrutture strategiche, introdotta con la legge n. 443 del 2001 e con i successivi decreti attuativi, poi confluita nel D.Lgs. n. 163 del 2006 (cd. Codice appalti), mira ad accelerare, snellire e razionalizzare le procedure per la programmazione, il finanziamento e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale. Tre sono, infatti, le principali finalità perseguite dal nuovo regime normativo: l'accelerazione delle procedure amministrative, l'incentivazione dell'afflusso di capitali privati (tramite l'introduzione della disciplina sul contraente generale) e la programmazione annuale degli interventi.

**Secondo un emendamento approvato dalla Camera dei deputati, al fine di concentrare gli interventi sulla effettiva richiesta abitativa, vengono modificate le modalità di approvazione degli accordi di programma (con DPCM, previa delibera CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata) promossi dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Inoltre, decorsi 90 giorni senza l'acquisizione dell'intesa, gli accordi possono essere approvati.**

**Inoltre, il nuovo comma 9, introdotto dalla Camera dei deputati, dispone che l'attuazione del piano nazionale può essere realizzata, in alternativa alle previsioni di cui al comma 4, in commento, con le modalità approvative di cui alla parte II, titolo III, capo IV, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, cioè la disciplina dei lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi.**

Ai sensi del **comma 5 del testo vigente (le disposizioni sono state spostate al comma 4, secondo un emendamento approvato dalla Camera dei deputati)** i programmi dovranno essere finalizzati al superamento dei fenomeni di disagio abitativo e di degrado urbano e realizzati promuovendo la partecipazione di soggetti pubblici e privati - cui spetterà apportare il principale intervento finanziario - anche attraverso la stipula di appositi accordi di programma, promossi dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al fine di mettere a disposizione, per la locazione a canone convenzionato<sup>42</sup>, almeno il 60% degli alloggi che verranno realizzati.

---

<sup>42</sup> I contratti di locazione a canone cosiddetto "convenzionato" o "agevolato" (detti comunemente 3+2) sono stati istituiti per favorire un maggiore incontro tra domanda e offerta di immobili ad uso abitazione civile dall'art. 2, comma 3, della legge 431 del 1998. Essi si differenziano dai contratti concordati dalle parti per la durata che, per quelli convenzionati, è di 3 anni + 2 di proroga automatica,

Viene anche prevista la realizzazione di interventi di rinnovo e rigenerazione urbana, caratterizzati da elevati livelli di qualità in termini di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica.

Lo stesso comma 5 prevede che gli interventi dovranno essere realizzati da promotori immobiliari - attraverso il ricorso al *project financing*, disciplinato nella parte II, titolo III, capo III del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 - i quali acquisiranno, in cambio della costruzione di alloggi destinati alla locazione a canone agevolato (**nuova lettera e del comma 5, introdotta dalla Camera dei deputati**) diritti edificatori, incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, agevolazioni fiscali o la costituzione di fondi immobiliari.

**Il nuovo comma 6, introdotto dalla Camera dei deputati, specifica che i programmi di cui al comma 4 sono finalizzati a migliorare e a diversificare, anche tramite interventi di sostituzione edilizia, l'abitabilità, in particolare, nelle zone caratterizzate da un diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano.**

Il **comma 6 del testo vigente (ora divenuto comma 7)** reca la definizione di “alloggio sociale”, ai fini dell'esenzione dell'obbligo della notifica degli aiuti di Stato, di cui agli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea, inteso “come parte essenziale e integrante della più complessiva offerta di edilizia residenziale sociale, che costituisce nel suo insieme servizio abitativo finalizzato al soddisfacimento di esigenze primarie”.

*Sarebbe opportuno, alla luce della genericità della definizione recata dal comma in esame, rinviare alla definizione di alloggio sociale come definito nel recente DM del 22 aprile 2008 (pubblicato sulla GU del 24 giugno 2008).*

Si rammenta, infatti, che la legge n. 9 del 2007, all'art. 5, aveva demandato ad uno specifico decreto la definizione delle caratteristiche e dei requisiti dell'“alloggio sociale”, ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea. Tale decreto è stato appunto emanato dal Ministro delle infrastrutture di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, delle politiche per la famiglia, per le politiche giovanili e le attività sportive e con l'intesa della Conferenza unificata, in data 22 aprile 2008<sup>43</sup>.

---

salvo i casi previsti dalla legge, anziché di 4 + 4. A fronte di questa durata ridotta, il vantaggio per il conduttore è di avere un canone "calmierato", determinato in parte dall'accordo tra le parti e in parte da parametri stabiliti in ogni comune tra le maggiori associazioni rappresentanti i proprietari e gli inquilini. La misura del canone minimo e massimo è infatti stabilita dall'accordo territoriale delle Organizzazioni sindacali locali dei proprietari e degli inquilini. Il contratto consente anche alcune agevolazioni fiscali sia per il locatore che per l'inquilino nel caso in cui il Comune sia considerato ad alta tensione abitativa.

<sup>43</sup> L'art. 1 del DM definisce quale “alloggio sociale” l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie. Rientrano in tale definizione anche gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali

Il **comma 7 (ora comma 8)** prevede, in sede di attuazione dei programmi di cui al comma 4, una verifica periodica e ricorrente delle fasi di realizzazione del piano, in base al cronoprogramma approvato e alle esigenze finanziarie e la possibilità di disporre, in caso di scostamenti, una diversa allocazione delle risorse finanziarie pubbliche verso modalità di attuazione più efficienti.

E' inoltre stabilito che gli alloggi (**la Camera dei deputati specifica: le abitazioni**) realizzati o alienati nell'ambito delle procedure di cui al presente articolo non possono essere oggetto di successiva alienazione prima di dieci anni dall'acquisto originario.

**La Camera dei deputati ha introdotto un nuovo comma 10, in base al quale una quota del patrimonio immobiliare del demanio, costituita da aree ed edifici non più utilizzati, può essere destinata alla realizzazione degli interventi previsti dal presente articolo, sulla base di accordi tra l'Agenzia del demanio, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero della difesa in caso di aree ed edifici non più utilizzati a fini militari, le regioni e gli enti locali.**

Per la migliore attuazione dei programmi, il comma 8 (**ora comma 11**) dà la possibilità ai comuni e alle province di associarsi ai sensi di quanto previsto dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

I programmi integrati di cui al comma 5 sono dichiarati di interesse strategico nazionale al momento della sottoscrizione dell'accordo di programma. Alla loro attuazione si provvede con l'applicazione dell'art. 81 del decreto del Presidente

---

esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà. L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali. L'art. 2 demanda alle regioni, in concertazione con le Anci regionali, la definizione dei requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale. Esse dovranno altresì stabilire il relativo canone di locazione, in relazione alle diverse capacità economiche degli aventi diritto, alla composizione del nucleo familiare e alle caratteristiche dell'alloggio. L'ammontare dei canoni di affitto percepiti dagli operatori dovrà comunque coprire i costi fiscali, di gestione e di manutenzione ordinaria del patrimonio. Agli operatori pubblici individuati come soggetti erogatori del servizio di edilizia sociale in locazione permanente spetterà una compensazione costituita dal canone di locazione e dalle eventuali diverse misure stabilite dallo Stato, dalle regioni e province autonome e dagli enti locali che non potrà eccedere quanto necessario per coprire i costi derivanti dagli adempimenti degli obblighi del servizio nonché un eventuale ragionevole utile. L'alloggio sociale dovrà poi essere adeguato, salubre, sicuro e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive indicate agli artt. 16 e 43 della legge n. 457 del 1978 (che prevedono una superficie massima delle nuove abitazioni non superiore a mq 95 ed alcune caratteristiche tecniche e costruttive). Nel caso di servizio di edilizia sociale in locazione si considera adeguato un alloggio con un numero di vani abitabili tendenzialmente non inferiore ai componenti del nucleo familiare - e comunque non superiore a cinque - oltre ai vani accessori quali bagno e cucina. Infine, l'alloggio sociale dovrà essere costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative.

della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 che prevede sostanzialmente poteri sostitutivi dello Stato in materia urbanistica<sup>44</sup>.

**Il comma 9 del testo vigente**, dispone in merito alla copertura finanziaria del piano, che dovrà essere attuata attraverso la costituzione di un Fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti alimentato con le risorse finanziarie derivanti da alcuni provvedimenti adottati nella precedente legislatura, in particolare:

- dall'art. 1, comma 1154, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;
- dagli artt. 21, 21-*bis* e 41 del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito con modificazioni dalla legge 29 novembre 2007, n. 222.

I fondi saranno, pertanto, quelli previsti dall'art. 1, comma 1154, della legge n. 296 del 2006 (finanziaria 2007) con cui è stato disposto il finanziamento di un piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, con un'autorizzazione di spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. La disposizione demandava ad un successivo decreto del Ministro delle infrastrutture, che tuttavia non è stato ancora emanato, la definizione delle modalità di applicazione e di erogazione dei finanziamenti.

Ulteriori risorse deriveranno dalle disposizioni citate del decreto legge n. 159 del 2007 che riguardano:

- all'art. 21, l'avvio di un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica<sup>45</sup>, cui destinare una spesa massima di 550 milioni di euro per l'anno 2007, e a cui si è data attuazione con il decreto del Ministero delle infrastrutture del 28 dicembre 2007. Il decreto ripartisce tra le regioni e le province autonome una cifra complessiva di 543,9 milioni di euro<sup>46</sup> da destinare agli interventi prioritari e immediatamente realizzabili individuati sulla base degli elenchi trasmessi dalle regioni e province autonome. Gli

---

<sup>44</sup> In pratica, se l'intesa non si realizza entro novanta giorni dalla data di ricevimento da parte delle regioni del programma, e il Consiglio dei Ministri ritiene che si debba procedere in difformità dalla previsione degli strumenti urbanistici, si provvede sentita la commissione interparlamentare per le questioni regionali con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia.

<sup>45</sup> Il programma riguarderà i comuni di cui alla citata legge n. 9 e sarà finalizzato al recupero e all'adattamento funzionale di alloggi non assegnati di proprietà degli ex IACP o dei Comuni, all'acquisto e la locazione di alloggi e all'eventuale costruzione di nuovi alloggi. Destinatari prioritari del programma sono i soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio in possesso dei requisiti di cui all'art. 1 della citata legge n. 9 del 2007, nonché le giovani coppie a basso reddito. Il programma straordinario di edilizia residenziale sarà diretto altresì a soddisfare il patrimonio alloggiativo individuato dalle regioni e province autonome sulla base di elenchi prioritari e immediatamente realizzabili, con particolare riferimento a quelli ricompresi nei piani straordinari di cui al citato art. 3 della legge n. 9 del 2007 e in relazione alle priorità definite nel tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative di cui all'art. 4 della medesima legge.

<sup>46</sup> Dall'importo complessivo di 550 milioni di euro sono state detratte le percentuali previste dall'art. 21, comma 4, del decreto legge n. 159/2007, per la costituzione ed il funzionamento dell'Osservatorio nazionale e degli Osservatori regionali sulle politiche abitative e per la copertura degli oneri derivanti dalla Convenzione da sottoscrivere ai sensi del comma 3 dello stesso art. 21 tra Ministero delle infrastrutture e la Cassa depositi e prestiti.

interventi riguarderanno: 818 alloggi da acquistare (quasi 7% del totale), 2.229 alloggi (circa il 19% del totale) da destinare all'affitto, 7.282 (61,5% circa) alloggi da ristrutturare e 1.532 (12,5% circa) alloggi per nuove unità abitative;

- all'art. 21-*bis*, il rifinanziamento dei programmi innovativi in ambito urbano "Contratti di quartiere II", con le risorse originariamente destinate alla realizzazione di alcuni programmi straordinari di edilizia residenziale a favore dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato impegnati nella lotta alla criminalità organizzata<sup>47</sup>;
- all'art. 41, la costituzione di una apposita società di scopo con il compito di promuovere la formazione di nuovi strumenti finanziari immobiliari finalizzati all'acquisizione, il recupero, la ristrutturazione o la realizzazione di immobili ad uso abitativo, cui destinare, per l'anno 2007, la spesa massima di 100 milioni di euro.

A tali risorse dovrebbero poi aggiungersi anche quelle derivanti dalle dismissioni degli immobili IACP (comma 3, lett. b).

Lo stesso comma 9 dispone, infine, che gli eventuali provvedimenti adottati in attuazione delle disposizioni legislative citate al primo periodo del presente comma, incompatibili con il presente articolo, restano privi di effetti e che, pertanto, le risorse di cui agli articoli 21, 21-*bis* e 41 del citato decreto-legge n. 159 del 2007, ivi comprese quelle già trasferite alla Cassa Depositi e Prestiti, dovranno essere versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere iscritte sull'istituendo Fondo, negli importi corrispondenti agli effetti in termini di indebitamento netto previsti per ciascun anno in sede di iscrizione in bilancio delle risorse finanziarie di cui alle indicate autorizzazioni di spesa.

**La Camera dei deputati ha modificato il comma ex-9, ora 12, escludendo, tra le risorse che confluiscono nell'apposito fondo per il "Piano casa", istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le risorse relative al programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, previsto dall'art. 21 del D.L. n. 159/2007. Analogamente, non confluiscono nel fondo per il "Piano casa" le risorse relative ai programmi innovativi in ambito urbano "Contratti di quartiere II", di cui all'art. 21-*bis* del D.L. n. 159/07, già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e già impegnate.**

**La Camera dei deputati ha introdotto un nuovo comma 13, in base al quale, ai fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (articolo 11, legge 431/1998) tra requisiti minimi per beneficiare dei contributi integrativi è introdotto, per gli immigrati, il possesso del certificato storico di residenza da almeno 5 anni nel territorio regionale.**

---

<sup>47</sup> L'art. 21-*bis* non indica, però, l'entità di tali risorse residue da utilizzare per il rifinanziamento dei Contratti di quartiere II.



## Articolo 12

*(Abrogazione della revoca delle concessioni TAV)*

L'**articolo 12** interviene in materia di alta velocità ferroviaria, modificando la normativa recentemente adottata con l'articolo 13 del D.L. 7/2007<sup>48</sup>.

Il richiamato articolo ha disposto – al comma 8-*quinqüesdecies* - la revoca di alcune concessioni rilasciate dall'Ente ferrovie dello Stato alla società TAV S.p.a.:

- la concessione del 7 agosto 1991 limitatamente alle tratte Milano-Verona e Verona-Padova, comprese le relative interconnessioni;
- la concessione del 16 marzo 1992 relativo alla linea Milano-Genova, comprese le relative interconnessioni.

Lo stesso articolo ha inoltre revocato l'autorizzazione rilasciata a Rete Ferroviaria Italiana S.p.a., nella parte in cui consente di proseguire il rapporto convenzionale con TAV S.p.a. relativamente alla progettazione e costruzione della linea Terzo Valico dei Giovi/Milano-Genova, della tratta Milano-Verona e della tratta Verona-Padova.

Il comma 8-*sexiedecies* del medesimo articolo prevede inoltre che gli effetti di tali revoche si estendono a tutti i rapporti convenzionali derivanti o collegati, stipulati dalla società TAV S.p.a. con i "contraenti generali" in data 15 ottobre 1991 e in data 16 marzo 1992.

L'**articolo 12** in esame, lettera a), sostituisce il comma 8-*sexiedecies*, ora illustrato, prevedendo che, per effetto delle revoche delle concessioni stabilite dal comma 8-*quinqüesdecies*, i rapporti convenzionali stipulati da TAV S.p.a. in data 15 ottobre 1991 e in data 16 marzo 1992, continuano con RFI (Rete Ferroviaria Italiana) S.p.a. Gli atti integrativi di tali convenzioni individueranno la quota di lavori che i contraenti generali affideranno a terzi, mediante procedura concorsuale.

La norma non interviene pertanto sulle revoche disposte dal citato DL n. 7/2007, ma sui suoi effetti, stabilendo che le convenzioni stipulate da TAV con i *general contractors* proseguono con RFI S.p.a. (Sui rapporti giuridici fra i due soggetti - TAV e RFI - si veda *infra*).

---

<sup>48</sup> Decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante *Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese*, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40.

La lettera *b*) dello stesso articolo 12 provvede ad abrogare i commi *8-septiesdecies*, *8-duodevicies* e *8-undevicies* del medesimo articolo 13 del decreto legge n. 7/2007:

- il **comma 8-septiesdecies** disciplina i criteri e la procedura per i rimborsi dovuti dalla Società Ferrovie dello Stato, prevedendo che questa, anche in deroga alla normativa vigente, provveda direttamente all'accertamento ed al rimborso degli oneri connessi alle attività progettuali e preliminari condotte per le opere oggetto della revoca; il rimborso è dovuto nei limiti dei costi effettivamente sostenuti e non ancora rimborsati alla data di entrata in vigore del decreto legge;
- Il **comma 8-duodevicies**, novellando l'articolo 21-quinquies della legge n. 241/1990, prevede che l'indennizzo dovuto dalla pubblica amministrazione, nei casi di revoca di un atto amministrativo che incida su rapporti negoziali, venga parametrato al solo danno emergente e tenga conto sia della conoscenza - o conoscibilità - da parte dei contraenti della contrarietà all'interesse pubblico dell'atto stesso, sia dell'eventuale concorso dei contraenti alla erronea valutazione della compatibilità dell'atto con l'interesse pubblico;
- Il **comma 8-undevicies** prevede che il Governo trasmetta al Parlamento, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione sugli effetti economici finanziari derivanti dall'attuazione delle norme contenute nei commi sopra descritti, con specifico riferimento alla realizzazione dei progetti del Sistema alta velocità.

**L'abrogazione del comma 8-duodevicies, contenuta nel testo vigente del decreto legge, è oggetto di un emendamento soppressivo approvato dalla Camera dei deputati, la quale ha contestualmente introdotto un nuovo comma 1-bis, reintroducendo all'articolo 21-quinquies della legge 241/1990 – si noti: a decorrere dall'entrata in vigore del decreto legge in esame - il comma 1-bis, come inserito dall'articolo 13, comma 8-duodevicies, del D.L. n. 7/2007.**

La realizzazione di una rete europea di treni ad alta velocità – che rappresenta una delle linee guida della politica comunitaria dei trasporti - è stata individuata già dal primo Piano Generale dei Trasporti del 1986 come intervento in grado di rilanciare il ruolo della ferrovia, riequilibrare il sistema di trasporto e facilitare il processo di integrazione europea.

Il contratto di programma 1991-1992 tra Ministero dei trasporti e FS s.p.a. ha stabilito che il finanziamento della realizzazione del sistema Alta Velocità dovesse essere ripartito tra Stato e privati, nella misura rispettiva del 40% e 60%, lasciando allo Stato il pagamento dei costi, più gli oneri per gli interessi, relativi alle fasi di costruzione delle opere, di avviamento e di pre-esercizio.

In data 19 luglio 1991 è stata costituita la società TAV (Treno Alta velocità s.p.a.), avente per oggetto sociale la progettazione esecutiva e la costruzione delle linee e delle infrastrutture e di quant'altro occorra ai fini del Sistema Alta Velocità, nonché lo sfruttamento economico delle stesse, finalizzato al recupero ed alla remunerazione del capitale investito da parte della società stessa. L'esercizio dell'attività di trasporto

ferroviario è stato escluso dall'oggetto sociale e riservato alla gestione unitaria di Ferrovie dello Stato. Al capitale sociale della società hanno partecipato per il 55,5% istituti di credito italiani ed esteri, e per il restante 45,5% FS.

Con atto di concessione del 7 agosto 1991 e successiva convenzione attuativa del 24 settembre 1991, Ferrovie dello Stato ha trasferito alla società TAV s.p.a. la progettazione, la costruzione e lo sfruttamento economico del sistema Alta Velocità Milano-Napoli e Torino-Venezia, prevedendo, inoltre, che all'adempimento delle prestazioni la società concessionaria provvedesse "avvalendosi di *general contractors* che dovranno essere - o dovranno essere interamente garantiti da - uno dei principali gruppi industriali italiani" e che i rapporti tra la TAV s.p.a. e i *general contractors* fossero regolati da apposite convenzioni.

Nel 1998 Ferrovie dello Stato - ormai trasformatasi da ente pubblico in società per azioni - ha acquisito il controllo del 100% della società TAV S.p.a., che è diventata così la società di scopo di FS S.p.a. - Rete Ferroviaria Italiana (RFI) per la progettazione e la costruzione delle linee ferroviarie veloci (Alta Velocità/Alta Capacità) da realizzare lungo le principali direttrici di trasporto del Paese, ossia la dorsale Milano-Napoli, la trasversale Torino-Milano-Padova ed il collegamento Milano-Genova.

L'ultimo atto di concessione del Ministero dei trasporti a FS S.p.a. ha previsto il proseguimento del rapporto convenzionale tra le due società FS S.p.a. (in veste di gestore dell'infrastruttura) e TAV S.p.a., estendendo a tale rapporto l'applicazione delle norme ivi previste in materia di vigilanza del Ministero dei trasporti e di decadenza e revoca della concessione.

La normativa sopravvenuta - articolo 131 della legge finanziaria 2001<sup>49</sup> - ha disposto l'applicazione della normativa comunitaria e nazionale in materia di appalti pubblici ai lavori di costruzione delle tratte ad alta velocità, specificamente per i lavori di costruzione non ancora iniziati alla data di entrata in vigore della legge, i cui corrispettivi ancorché determinabili non fossero stati ancora definiti, e per le connesse opere di competenza di Ferrovie dello Stato S.p.a..

Contestualmente, veniva disposta la revoca delle concessioni rilasciate dall'ente Ferrovie dello Stato a TAV S.p.a., per la parte concernente i lavori in questione, ad eccezione di quelli per i quali fosse stata applicata o fosse applicabile la disciplina generale relativa all'affidamento dei lavori pubblici.

Nel complesso, la disposizione comportava l'obbligo per TAV di effettuare gare di appalto europee per la realizzazione o il completamento dei lavori individuati dallo stesso articolo 131, facendo venire meno il rapporto tra la TAV e i *general contractor*. Per i lavori relativi alla tratta ferroviaria ad alta capacità Torino-Milano, approvati in conferenza di servizi il 14 luglio 2000, veniva prevista un'eccezione: pertanto i lavori avrebbero dovuto proseguire secondo il sistema concessione TAV - convenzione con il *general contractor*.

Successivamente - con l'articolo 11 della legge n. 166/2002 (c.d. collegato infrastrutture) - è stato abrogato il comma 2 dell'articolo 131 della legge finanziaria 2001: con tale abrogazione si è inteso riaffermare, per quanto concerne la costruzione delle tratte ad "alta velocità", la validità del meccanismo della concessione alla società TAV - convenzione con il *general contractor*, facendo venir meno la prescrizione

---

<sup>49</sup> Legge 23 dicembre 2000, n. 388.

dell'affidamento dei lavori mediante gara europea introdotta dall' articolo 131. L'articolo prevedeva quindi che proseguissero, senza soluzione di continuità, le concessioni rilasciate a TAV S.p.a. dall'ente Ferrovie dello Stato ed i sottostanti rapporti instaurati da TAV S.p.a., riguardanti le opere individuate dall'articolo 131 della legge finanziaria per il 2001.

### Articolo 13

*(Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico e interventi per la tutela dell'ambiente e lo sviluppo economico)*

**L'articolo 13, modificato nel testo e nella rubrica<sup>50</sup> nel corso dell'esame presso la Camera,** prevede (commi 1-3) accordi tra il Ministro delle infrastrutture ed il Ministro per i rapporti e le regioni per la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP).

E' quindi istituito (**comma 3-bis**) un **fondo speciale di garanzia** per l'acquisto della prima casa da parte di coppie o nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelle i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Tale fondo avrà una dotazione pari a 4 milioni di euro per l'anno 2008 e 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010.

Il **nuovo comma 3-ter** prevede, infine, che gli alloggi realizzati ai sensi della legge n. 640 del 1954 per l'eliminazione delle abitazioni malsane, i quali non siano stati ancora trasferiti ai comuni alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, possono essere ceduti in proprietà agli aventi diritto secondo le norme dettate dalla legge n. 560/1993 in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Il **nuovo comma 3-quater** prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di un Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio, con una dotazione di 60 milioni di euro per il 2009, 30 milioni di euro per ciascuno degli anni del biennio 2010-2011.

Il **comma 1** dell'articolo in esame è finalizzato:

- alla valorizzazione degli immobili residenziali costituenti il patrimonio degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP), comunque denominati;
- a favorire il soddisfacimento dei fabbisogni abitativi.

Si ricorda che con l'art. 93, comma 2, del DPR n. 616/1977, sono state trasferite alle regioni "le funzioni statali relative agli IACP", per cui tali istituti sono divenuti enti regionali.

Ai sensi del medesimo articolo 93 è stato altresì attribuito alle regioni anche il potere di organizzare il "servizio della casa" in conformità ai principi stabiliti dalla legge di riforma delle autonomie locali (riforma attuata successivamente, con l'approvazione della legge n. 142/1990, poi trasfusa nel D.Lgs. n. 267/2000). Ciò ha indotto alcune regioni ad adottare per gli IACP il modulo organizzativo dell'ente pubblico economico in sostanziale conformità con quello dell'azienda speciale previsto, per la gestione dei

---

<sup>50</sup> La rubrica include ora anche gli interventi per la tutela dell'ambiente e lo sviluppo economico.

servizi pubblici locali, dalla citata legge n. 142/1990: in tali regioni<sup>51</sup> gli IACP sono stati quindi trasformati in Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER). Altre regioni hanno, invece, preferito scegliere il modulo organizzativo dell'ente pubblico non economico o quello, del tutto opposto, della società di capitali. Vi sono, infine, anche delle regioni che non si sono avvalse della facoltà conferita dall'art. 93 del d.p.r. 616/1977 per cui in esse continuano ad operare gli IACP nella loro struttura originaria.

Per i fini indicati viene previsto che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministro per i rapporti con le regioni promuovono, in sede di Conferenza unificata, la conclusione di accordi con regioni ed enti locali inerenti la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà dei predetti Istituti.

Il **comma 2** elenca i seguenti criteri da considerare ai fini della conclusione degli accordi di cui al comma 1:

a) determinazione del prezzo di vendita delle unità immobiliari in proporzione al canone di locazione;

b) riconoscimento del diritto di opzione all'acquisto in favore dell'assegnatario unitamente al proprio coniuge, qualora risulti in regime di comunione dei beni, ovvero, in caso di rinuncia da parte dell'assegnatario, in favore del coniuge in regime di separazione dei beni, o, gradatamente, del convivente *more uxorio*, purché la convivenza duri da almeno cinque anni, dei figli conviventi, dei figli non conviventi; **con modifica approvata durante l'esame presso la Camera ai requisiti per accedere al diritto di opzione all'acquisto, sono stati aggiunti quelli di non essere proprietari di un'altra abitazione e di non essere morosi nel pagamento del canone di locazione o degli oneri accessori.**

c) destinazione dei proventi delle alienazioni alla realizzazione di interventi volti ad alleviare il disagio abitativo.

*I primi due commi dell'articolo in esame presentano profili riconducibili, per molti versi, salvo quanto più oltre specificato, ai commi 597-598 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006 (n. 266/2005), dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 94 del 2007<sup>52</sup>, in seguito ai ricorsi presentati dalle regioni Toscana, Veneto, Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia.*

---

<sup>51</sup> E' il caso, ad esempio, del Lazio (legge regionale 3 settembre 2002, n. 30), della Toscana (legge regionale n. 49 del 1986) e del Veneto (legge regionale n. 10 del 1995).

<sup>52</sup> G.U. 28 marzo 2007, n. 13 Prima serie speciale. Il testo è altresì disponibile all'indirizzo internet [http://www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/scheda\\_indice.asp?sez=indice&Comando=LET&NoDec=94&AnnoDec=2007&TrmD=&TrmM](http://www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/scheda_indice.asp?sez=indice&Comando=LET&NoDec=94&AnnoDec=2007&TrmD=&TrmM). Per un commento articolato della sentenza si veda C. Tessarolo, *Le competenze legislative di Stato e regioni in materia di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica*, in *Diritto dei servizi pubblici* (<http://www.dirittodeiservizipubblici.it/articoli/articolo.asp?sezione=dettarticolo&id=221>).

In particolare si ricorda che il comma 597 prevedeva che la valorizzazione degli immobili costituenti il patrimonio degli IACP avvenisse mediante una semplificazione delle procedure in materia di alienazione degli immobili di proprietà degli istituti medesimi sulla base di modalità definite con apposito DPCM.

Secondo la Corte, il fine del comma 597 non è quello di dettare una disciplina generale in tema di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, di competenza dello Stato, bensì “quello di regolare le procedure amministrative e organizzative per arrivare ad una più rapida e conveniente cessione degli immobili. Si tratta quindi di un intervento normativo dello Stato nella gestione degli alloggi di proprietà degli IACP (o di altri enti o strutture sostitutivi di questi), che esplicitamente viene motivato dalla legge statale con finalità di valorizzazione di un patrimonio immobiliare non appartenente allo Stato, ma ad enti strumentali delle Regioni”. Secondo la Corte si profila, pertanto, una ingerenza nella potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. Di conseguenza “la fonte regolamentare, destinata dalla disposizione impugnata a disciplinare le procedure di alienazione degli immobili, è stata prevista in una materia non di competenza esclusiva dello Stato, in violazione del sesto comma del medesimo art. 117”.

*La disposizione recata dal comma 1 dell'articolo in esame si differenzia da quella, dichiarata illegittima, contenuta nel citato comma 597, per il fatto che l'individuazione delle modalità di semplificazione non è più demandata ad un DPCM, ma alla conclusione di accordi con regioni ed enti locali.*

*L'art. 4 del citato d. l.vo 281/1997 prevede accordi da concludere in sede di Conferenza Stato-regioni che si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Accordi sono anche previsti in sede di Conferenza Unificata.*

In base al **comma 3**, negli accordi stessi può essere prevista la facoltà per le amministrazioni regionali e locali di stipulare convenzioni con società di settore per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili, fermo quanto disposto dall'art. 1, comma 6, del DL n. 351/2001.

Si ricorda che il comma 6 dell'articolo 1 del DL n. 351/2001 dispone che le disposizioni del medesimo articolo “si applicano ai beni di regioni, province, comuni ed altri enti locali che ne facciano richiesta, nonché ai beni utilizzati per uso pubblico, ininterrottamente da oltre venti anni, con il consenso dei proprietari”.

Le restanti disposizioni dell'articolo 1 (ad eccezione dei commi da 6-bis a 6-quater, che riguardano i beni immobili di proprietà delle Ferrovie dello Stato S.p.A.) sono volte a consentire la ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico, quale prerequisite per il suo riordino e la sua gestione e valorizzazione, da parte dell'Agenzia del demanio.

Si ricorda, altresì, che una disposizione analoga a quella recata dal comma in esame era contenuta nel comma 599 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2006, anch'esso

dichiarato costituzionalmente illegittimo con la citata sentenza n. 94/2007. Tuttavia nel citato comma 599 non vi era un rinvio a singole parti del decreto-legge n. 351 in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, ma a tutte le disposizioni da esso recate. Tale comma 599 prevedeva, infatti, che “agli immobili degli Istituti proprietari, che ne facciano richiesta attraverso le regioni, si applicano le disposizioni previste dal decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351”.

*Poiché le disposizioni in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico sono contenute in tutto il Capo I del DL n. 351 del 2001 (articoli 1, 2, 3, 3-bis e 4), potrebbe essere ritenuta opportuna l'estensione del riferimento ai predetti articoli.*

**Il comma 3 bis - approvato durante l'esame svolto presso la Camera -** istituisce un fondo speciale di garanzia per l'acquisto della prima casa da parte di coppie o nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelle i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Tale fondo avrà una dotazione pari a 4 milioni di euro per l'anno 2008 e 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010.

Per la disciplina delle modalità operative di funzionamento del fondo si prevede un decreto del Ministro della gioventù, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

*Non è pertanto previsto il coinvolgimento ad alcun titolo di un'istituzione del c.d. "sistema Conferenze".*

*Con la sentenza 118/2006 la Corte costituzionale ha - tra l'altro - dichiarato illegittima la disposizione della legge finanziaria 2005 che prevedeva l'istituzione di un fondo "prima casa" a destinazione vincolata.*

La Corte ha escluso che la previsione di un fondo nel bilancio dello Stato possa essere ricondotto alla materia “sistema tributario e contabile dello Stato”, di competenza legislativa esclusiva statale: secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'istituzione dei fondi a destinazione vincolata, ad opera delle leggi dello Stato, deve essere valutata in relazione alle specifiche materie sulle quali tali fondi vanno ad incidere (sentenze n. 231/2005, n. 51/2005 e n. 31/2005, n. 423/2004). La Corte ribadisce che allo Stato è preclusa l'istituzione di fondi speciali in materie riservate alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, o comunque la destinazione, in modo vincolato, di risorse finanziarie, senza lasciare alle Regioni e agli enti locali un qualsiasi spazio di manovra. E ciò anche nell'ipotesi in cui siano previsti interventi finanziari statali, nelle medesime materie, destinati direttamente a soggetti privati.

**Il comma 3 ter - approvato durante l'esame svolto presso la Camera -** prevede che gli alloggi realizzati ai sensi della legge n. 640 del 1954 per l'eliminazione delle abitazioni malsane, i quali non siano stati ancora trasferiti ai

comuni alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, in esame possono essere ceduti in proprietà agli aventi diritto secondo le norme dettate dalla legge n. 560/1993, in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, senza adottare i criteri ed i requisiti imposti dalla citata legge n. 640 del 1954.

**Il comma 3 quater - approvato durante l'esame svolto presso la Camera -** prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di un Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio, con una dotazione di 60 milioni di euro per il 2009, 30 milioni di euro per ciascuno degli anni del biennio 2010-2011.

Attraverso tale Fondo saranno concessi contributi statali per interventi realizzati dagli enti destinatari nei rispettivi territori per il risanamento ed il recupero dell'ambiente e lo sviluppo economico dei territori stessi. La ripartizione delle risorse e l'individuazione degli enti beneficiari sarà disposta con DM dell'economia e delle finanze, emanato previo atto di indirizzo delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari.

L'atto di indirizzo delle Commissioni parlamentari appare uno strumento procedurale atipico, rispetto alla più frequente previsione del parere delle Commissioni sullo schema di atto del Governo. Per un precedente si veda - tra gli altri - l'atto di indirizzo delle Commissioni della Camera dei deputati V e VIII riunite, con il quale si impegna il Governo ad attenersi, ai fini dell'assegnazione dei contributi già revocati di cui all'art. 11-bis della legge n. 248 del 2005 a determinate priorità (D.M. 22 dicembre 2007 - Riassegnazione dei contributi statali 2005 e 2006, di cui all'articolo 11-bis, comma 1, del D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla L. 2 dicembre 2005, n. 248, risultati revocati nel corso dell'anno 2007 e individuazione delle relative modalità di erogazione).

*Per la parte che attiene allo sviluppo economico "dei territori" il Fondo - statale - appare incidere su materie anche di competenza regionale e locale, fattispecie che una consolidata giurisprudenza costituzionale - ricordata a proposito del precedente comma 3 bis - ammette solo in circostanze che potrebbero essere ritenute non completamente presenti nella formulazione qui in esame, anche considerando l'assenza del coinvolgimento del c.d. "sistema Conferenze".*



## Articolo 14

(*Expo Milano 2015*)

Il **comma 1** dell'articolo in esame reca le seguenti autorizzazioni di spesa per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento EXPO Milano 2015 in attuazione dell'adempimento degli obblighi internazionali assunti dal governo italiano nei confronti del *Bureau International des Expositions* (BIE):

Anno	Importo (milioni di euro)
2009	30
2010	45
2011	59
2012	223
2013	564
2014	445
2015	120
<b>Totale</b>	<b>1.486</b>

Come è noto, il 31 marzo 2008 a Parigi, i Paesi membri del BIE hanno scelto Milano come sede dell'edizione 2015 dell'Expo<sup>53</sup>, preferendola all'unica concorrente, la città turca di Smirne. L'Esposizione, che è intitolata *Nutrire il pianeta: energia per la vita*, si svolgerà a Milano dal 1° maggio al 31 ottobre 2015. Tra gli obiettivi quello di dare visibilità alla tradizione, alla creatività e all'innovazione nel settore dell'alimentazione, raccogliendo tematiche già sviluppate da precedenti edizioni e riproponendole alla luce dei nuovi scenari globali, al centro dei quali c'è il tema del diritto ad un'alimentazione sana, sicura e sufficiente per tutto il Pianeta.

Si ricorda che l'Expo 2015 di Milano è stata dichiarata "grande evento" con il DPCM 30 agosto 2007 (GU 11 settembre 2007, n. 211), ai sensi dell'art. 5-bis, comma 5, del DL n. 343/2001.

Nelle premesse di tale DPCM la citata dichiarazione viene motivata, tra l'altro, alla luce della "particolare complessità organizzativa dell'evento sotto il profilo della sicurezza, dell'ordine pubblico, della mobilità, della ricezione alberghiera, per la quale dovranno essere attuati interventi infrastrutturali e predisposte strutture ricettive adeguate o riconvertite le strutture esistenti, anche ai fini dell'accoglienza e dell'assistenza sanitaria".

---

<sup>53</sup> Relativamente alla candidatura di Milano, si ricorda che l'art. 1, comma 950, della legge finanziaria 2007 (n. 296/2006) ha autorizzato uno stanziamento di 3 milioni di euro per il 2007 e di un milione di euro per il 2008 per finanziare le attività di promozione della candidatura milanese all'Expo 2015. Disposizioni volte a semplificare le procedure di utilizzo di tali risorse sono state dettate dall'art. 2 del DL n. 10/2007 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 aprile 2007, n. 46).

Successivamente è stata emanata l'OPCM 18 ottobre 2007, n. 3623, con la quale, tra l'altro, si è provveduto alla nomina del sindaco del comune di Milano a Commissario delegato per la predisposizione degli interventi necessari alla migliore presentazione della candidatura della Città di Milano quale sede del grande evento «Expo 2015» e ne sono stati definiti i compiti.

Quanto all'art. 5-*bis*, comma 5, del DL n. 343/2001, si ricorda che esso ha esteso il campo di applicazione previsto per la dichiarazione dello stato di emergenza, includendovi anche la dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile, diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza (art. 2, comma 1, lett. c) della legge n. 225).

Ai sensi del **comma 2**, per i fini di cui al comma 1, il Sindaco di Milano *pro-tempore*, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, è nominato Commissario straordinario del Governo per l'attività preparatoria urgente.

Viene altresì prevista l'emanazione, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, di apposito DPCM, sentito il Presidente della Regione Lombardia e i rappresentanti degli enti locali interessati, volto alla:

- istituzione degli organismi per la gestione delle attività, compresa la previsione di un tavolo istituzionale per il governo complessivo degli interventi regionali e sovra regionali presieduto dal Presidente della Regione Lombardia *pro-tempore*;
- fissazione dei criteri di ripartizione e delle modalità di erogazione dei finanziamenti.

**Articolo 14-bis**  
*(Infrastrutture militari)*

L'**articolo 14-bis**, introdotto durante l'esame presso la Camera, reca disposizioni in materia di **infrastrutture militari**, novellando in più parti il comma 13-*ter* dell'articolo 27 del decreto-legge n. 269 del 2003<sup>54</sup>, che, tra l'altro, ha attribuito al Ministero della difesa, di concerto con l'Agenzia del demanio del Ministero dell'economia, l'individuazione dei propri **beni immobili non più utili ai fini istituzionali**, da dismettere e consegnare all'Agenzia medesima.

La disposizione del comma 13 *ter* prevedeva che, nella fase di prima applicazione dei commi 13 e 13-*bis* del medesimo articolo, la Direzione generale dei lavori e del demanio del Ministero della difesa, di concerto con l'Agenzia del demanio del Ministero dell'economia e delle finanze, individuasse:

- entro il 28 febbraio 2007, beni immobili, per un valore complessivo pari a un miliardo di euro, da dismettere e consegnare all'Agenzia del demanio entro il 30 giugno 2007;

- entro il 31 luglio 2007, beni immobili, per un valore complessivo pari a un miliardo di euro, da consegnare all'Agenzia del demanio entro il 31 dicembre 2007.

Inoltre prevedeva che il Ministero della difesa, sentita l'Agenzia del demanio, adottasse, entro il 31 luglio 2008, un Programma di razionalizzazione, accorpamento, riduzione ed ammodernamento del patrimonio infrastrutturale in uso, allo scopo di favorirne la riallocazione in aree maggiormente funzionali e che individuasse, entro il 31 ottobre 2008, immobili per un valore complessivo pari almeno a 2 miliardi di euro, non più utilizzati per finalità istituzionali, da consegnare all'Agenzia del demanio entro il 31 dicembre 2008.

La novella recata dal **comma 1 lettera a)** del presente articolo comporta un differimento al 31 dicembre 2008 del termine per l'individuazione dei beni immobili non più utilizzati e, circa il termine per la riconsegna all'Agenzia del demanio, stabilisce che avvenga una volta completate le procedure di riallocazione concernenti i programmi di cui ai commi 13-*ter* e 13-*ter*1. Inoltre, sopprime l'indicazione dell'importo complessivo del valore degli immobili non più utilizzati e da restituire, prima quantificato in 2 miliardi di euro.

Il programma di cui al comma 13 *ter* già richiamato consiste in un Programma di razionalizzazione, accorpamento, riduzione ed ammodernamento del patrimonio infrastrutturale in uso, allo scopo di favorirne la riallocazione in aree maggiormente funzionali. Inoltre, come precisato nel comma 13 *ter*-1 tale programma individua, oltre

---

<sup>54</sup> Decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, recante *Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

gli immobili non più utilizzati, anche quelli parzialmente utilizzati e quelli in uso all'Amministrazione della difesa nei quali sono tuttora presenti funzioni altrove ricollocabili. Infine tale programma definisce le nuove localizzazioni delle funzioni, quantifica il costo e stabilisce le modalità temporali per costruzioni *ex novo*, ammodernamenti, razionalizzazioni degli immobili.

Il comma 1, **lettera b)** del presente articolo novella il comma 13-*ter*2, il quale definisce le modalità per la riallocazione delle funzioni presso idonee strutture sostitutive.

La normativa vigente prevede che essa può avere luogo sia mediante la trasformazione e la riqualificazione di immobili militari, sia tramite nuove costruzioni, da realizzarsi anche attraverso accordi o procedure negoziate con enti territoriali promosse dal Ministero della difesa, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, ovvero in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 15-*bis* del D.L. n. 351/2001<sup>55</sup>, convertito dalla legge n. 410/2001.

La novella stabilisce che le trasformazioni e le nuove costruzioni di immobili militari possano essere realizzate attraverso accordi o procedure negoziate, oltre che con gli enti territoriali, anche con società a partecipazioni pubbliche e soggetti privati.

Il comma 15-*bis* dell'articolo 3 del D.L. n. 351/2001 prevede che, per la valorizzazione dei beni, l'Agenzia del demanio possa individuare, d'intesa con gli enti territoriali interessati, una pluralità di beni immobili pubblici per i quali è attivato un processo di valorizzazione unico, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale, che possa costituire, nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento, elemento di stimolo ed attrazione di interventi di sviluppo locale.

A tale scopo, al comma 1 **lettera c)** del presente articolo, viene istituito, nello stato di previsione del Ministero della Difesa, **un fondo** in conto capitale e un fondo di parte corrente **destinati al finanziamento** della riallocazione del citato patrimonio infrastrutturale, nonché alle **esigenze di funzionamento**, ammodernamento e manutenzione dei mezzi delle Forze armate, inclusa l'Arma dei carabinieri.

Le dotazioni di tale fondo sono determinate dalla legge finanziaria in relazione alle esigenze di realizzazione del programma di cui al comma 13-*ter*1.

Il fondo in conto capitale è alimentato anche con proventi derivanti dalle attività di valorizzazione effettuate dall'Agenzia del demanio con riguardo alle infrastrutture militari del Ministero della difesa, alienate ai sensi del comma in commento.

---

<sup>55</sup> Recante *Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare*.

Viceversa sul fondo di parte corrente, non possono affluire i proventi delle dismissioni immobiliari, non destinabili a far fronte a spese di funzionamento con carattere continuativo.

Si ricorda che la disciplina attualmente vigente prevede l'istituzione del solo fondo in conto capitale, alimentato anche con proventi derivanti dalle attività di valorizzazione e dismissione delle infrastrutture militari.

Alla ripartizione dei predetti fondi si provvede mediante uno o più decreti del Ministro della difesa, da comunicare, anche con evidenze informatiche, al Ministero dell'economia e delle finanze.

Il comma 1 **lettera d)** inserisce un comma 13-ter<sup>3</sup>, che stabilisce che ai proventi delle dismissioni e valorizzazioni immobiliari di cui al comma 13-ter<sup>2</sup> non si applica il divieto, di cui all'articolo 2, comma 615 della legge finanziaria per il 2008, di riassegnazione negli stati di previsione dei Ministeri delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato autorizzate dai provvedimenti legislativi indicati in elenco alla finanziaria stessa: pertanto tali proventi sono riassegnati allo stato di previsione del Ministero della difesa.

L'articolo 14 *bis*, al **comma 2**, novella anche l'articolo 3, comma 15-ter del decreto legge 25 settembre 2001 n. 351 che dispone in materia di **permuta** di beni immobili di proprietà dello Stato mantenuti in uso al Dicastero della Difesa.

L'attuale disciplina attribuisce al Ministero della difesa la possibilità di individuare beni immobili di proprietà dello Stato -mantenuti in uso al Ministero medesimo per proprie finalità istituzionali- che siano suscettibili di permuta con gli enti territoriali.

Il Ministero della difesa, nell'esercizio della suddetta prerogativa, è chiamato ad agire coerentemente con i processi di razionalizzazione dell'uso degli immobili pubblici e al fine di adeguare l'assetto infrastrutturale delle forze armate alle esigenze derivanti dall'adozione dello strumento professionale.

Le attività e le procedure di permuta devono essere effettuate dall'Agenzia del demanio, previa intesa con il Ministero della difesa, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile.

La novella in commento prevede che la permuta possa riguardare anche beni e servizi e non solo con gli enti territoriali, ma anche con le società a partecipazione pubblica e con i soggetti privati.

Inoltre le procedure di permuta vengono d'ora innanzi effettuate, anziché dall'Agenzia del demanio, dal Ministero della Difesa, con l'intesa dell'Agenzia stessa, sempre nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile.

Il **comma 3** dell'articolo in commento attribuisce al Ministero della Difesa, sentita l'Agenzia del demanio, la possibilità di individuare, tramite decreto, **ulteriori beni immobili militari da alienare rispetto a quelli non più utili ai**

**fini istituzionali** ricompresi negli elenchi di cui all'art. 27, comma 13-ter, del citato decreto legge n. 269 del 2003, stabilendo, al riguardo, le procedure concernenti le operazioni di vendita, permuta, valorizzazione e gestione dei citati beni.

Alla **lettera a)** si stabilisce che le alienazioni, permuta, valorizzazioni e gestioni dei beni, che possono essere effettuate anche ai sensi dell'articolo 58 del presente disegno di legge (*cf.* relativa scheda), siano effettuate direttamente dal Ministero della Difesa -Direzione generale dei lavori e del demanio, eventualmente col supporto tecnico-operativo di una società pubblica o a partecipazione pubblica del settore immobiliare avente particolare qualificazione professionale ed esperienza commerciale. Tutto ciò in deroga alla legge 24 dicembre 1908 n. 783<sup>56</sup>, e successive modificazioni, e al regolamento di cui al regio decreto 17 giugno 1909, n. 454<sup>57</sup>, e successive modificazioni, nonché alle norme della contabilità generale dello Stato, fermi restando, tuttavia, i principi generali dell'ordinamento giuridico contabile.

La **lettera b)** prevede che la determinazione del valore dei beni da porre a base d'asta sia decretata dalla medesima Direzione generale dei lavori e del demanio del Ministero, previo parere di congruità emesso da una commissione appositamente nominata dal Ministro della difesa.

La presente norma stabilisce anche la composizione della commissione (presieduta da un magistrato amministrativo o da un avvocato dello Stato e composta da esponenti dei Ministeri della difesa e dell'economia e delle finanze, nonché da un esperto in possesso di comprovata professionalità nella materia) e richiede che dall'istituzione della stessa non derivino maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La **lettera c)** precisa che i contratti di trasferimento di ciascun bene devono essere approvati dal Ministero della difesa.

Ai sensi della **lettera d)** i proventi derivanti dalle procedure di cui alla lettera a) possono essere destinati, con DPCM, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della Difesa, al soddisfacimento delle esigenze funzionali del Ministero della difesa, previa verifica della compatibilità finanziaria e dedotta la quota che può essere destinata agli enti territoriali interessati.

La **lettera e)** stabilisce che le risorse finanziarie derivanti dalla gestione degli immobili effettuate ai sensi del presente comma sono versate al bilancio dello Stato per essere integralmente riassegnate allo stato di previsione del Ministero della Difesa.

---

<sup>56</sup> Recante *Unificazione dei sistemi di alienazione e di amministrazione dei beni immobili patrimoniali dello Stato.*

<sup>57</sup> *Regolamento per l'esecuzione della L. 24 dicembre 1908, n. 783, sulla unificazione dei sistemi di alienazione e di amministrazione dei beni immobili patrimoniali dello Stato.*

La **lettera f)** stabilisce che le alienazioni e le permutate dei beni individuati possono essere effettuate a trattativa privata, qualora il valore del singolo bene, determinato ai sensi della lettera b), sia inferiore a 400.000 euro.

La **lettera g)** dispone in merito alle permutate e alle alienazioni degli immobili da dismettere, con cessazione del carattere demaniale.

Il Ministero della Difesa comunica l'elenco di tali immobili, unitamente alle schede descrittive, al Ministero per i beni e le attività culturali che si pronuncia, entro il termine perentorio di 45 giorni dalla ricezione, in ordine alla verifica dell'interesse storico-artistico e individua, in caso positivo, le parti degli immobili stessi soggette a tutela del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>58</sup>.

Nel caso di verifica con esito negativo su cose appartenenti al demanio dello Stato, la scheda contenente i relativi dati è trasmessa ai competenti uffici affinché ne dispongano la sdemanializzazione, qualora, secondo le valutazioni dell'amministrazione interessata, non vi ostino altre ragioni di pubblico interesse.

Le cose per le quali si sia proceduto alla sdemanializzazione sono liberamente alienabili, ai fini del richiamato Codice.

Per i beni riconosciuti di interesse storico-artistico, l'accertamento della relativa condizione costituisce dichiarazione d'interesse culturale ai sensi dell'articolo 13 del citato Codice.

Tale previsione riproduce quella contenuta all'art. 12, comma 7 del Codice citato che afferma anche che il provvedimento di accertamento è trascritto nei modi previsti dall'art. 15, comma 2; a quest'ultima si ricollega anche la previsione dell'art. 12, comma 8, per cui le schede descrittive integrate col suddetto procedimento confluiscono in un archivio informatico, conservato presso il Ministero per i beni e le attività culturali ed accessibile anche all'Agenzia del demanio, per finalità di monitoraggio del patrimonio immobiliare. Il comma 10 dell'art. 12 del citato Codice prevedeva tuttavia un termine di 120 giorni per espletare il procedimento di verifica dell'interesse culturale.

Per i beni riconosciuti di interesse storico-artistico, si stabilisce inoltre che le approvazioni e le autorizzazioni previste dal citato Codice siano rilasciate o negate entro 90 giorni dalla ricezione della istanza.

Si precisa inoltre che per la medesima tipologia di beni, le disposizioni del Codice dei beni culturali, parti prima (disposizioni generali) e seconda (beni culturali), si applicano anche dopo la dismissione .

*Si osserva che la disciplina introdotta dal comma 3 del presente articolo, con l'eccezione della lettera d) reintroduce sostanzialmente la disciplina inizialmente*

---

<sup>58</sup> Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

*posta dall'art. 1, comma 482 della finanziaria per il 2006, successivamente abrogata con l'art. 1, comma 264 della finanziaria per il 2007.*

Il **comma 4** dell'articolo in commento stabilisce che al fondo di parte corrente istituito ai sensi dell'articolo in esame affluiscono anche i proventi derivanti dalle **alienazioni dei materiali e mezzi fuori uso della Difesa**, di cui all'articolo 49, comma 2 della legge 23 dicembre 2000, n. 388<sup>59</sup>.

Tali materiali e mezzi vengono individuati nell'ambito delle pianificazioni di ammodernamento connesse al nuovo modello organizzativo delle Forze armate.

La disciplina proposta fa salve le disposizioni di cui all'art.1, comma 568 della finanziaria per il 2006.

Tali disposizioni conferiscono al Ministero della Difesa la facoltà di derogare alle norme sulla contabilità generale dello Stato, ma non a quelle poste dalla legge 9 luglio 1990, n. 185<sup>60</sup>, al fine di stipulare convenzioni o contratti per la permuta di materiali o prestazioni con altri soggetti pubblici o privati. Le condizioni per la stipula e per l'esecuzione delle prestazioni sono determinate dallo stesso Ministero, con decreto emanato di concerto con il Ministro dell'economia.

---

<sup>59</sup> Legge finanziaria per il 2001.

<sup>60</sup> Recante *Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento.*

## **Articolo 15** *(Costo dei libri scolastici)*

L'articolo 15, modificato solo formalmente dalla Camera dei deputati, stabilisce nuove modalità di fruizione dei libri scolastici, prevedendo una disciplina finalizzata a ridurre progressivamente i costi per le famiglie, a partire dall'anno scolastico 2008-2009<sup>61</sup>.

Pertanto, il **comma 1**, facendo salva l'autonomia didattica nell'adozione dei libri di testo delle scuole di ogni ordine e grado, prevede che, a partire dal primo anno scolastico successivo a quello in corso (ossia dall'anno scolastico 2008-2009), sia data preferenza, nelle scelte degli organi competenti, a libri di testo disponibili, in tutto o in parte, nella rete Internet. L'accesso a tali testi da parte degli studenti avviene gratuitamente o dietro pagamento a seconda dei casi previsti dalla normativa vigente.

Tale ultima condizione si riferisce, presumibilmente, alla disciplina sulla gratuità dei libri di testo (vedi *infra*).

Si ricorda che l'articolo 7 del D.Lgs. n. 297/2004<sup>62</sup>, cosiddetto T.U. sulla scuola, affida l'adozione dei libri di testo alla competenza del collegio dei docenti, sentiti i consigli di interclasse (nelle scuole elementari: ora, scuole primarie) o di classe (negli istituti di istruzione secondaria).

L'articolo 156 del medesimo D.Lgs. prevede che agli alunni delle scuole elementari (ora, scuole primarie) i libri di testo siano forniti gratuitamente dai comuni, secondo modalità stabilite dalla legge regionale<sup>63</sup>.

L'art. 27 della l. n. 448/1998<sup>64</sup> ha, poi, stabilito che nell'a.s. 1999-2000 i comuni provvedessero a garantire la gratuità, totale o parziale, dei libri di testo in favore degli alunni che adempivano l'obbligo scolastico, purché in possesso dei requisiti individuati da uno specifico DPCM<sup>65</sup> e ha autorizzato, a tal fine, la spesa di 100 miliardi di lire.

---

<sup>61</sup> Si segnala che in data 18 giugno 2008 è stata raggiunta fra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e l'Associazione italiana editori un'intesa su *e-book*, prezzi dei libri e agevolazioni economiche per i meno abbienti.

<sup>62</sup> Decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, *Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*.

<sup>63</sup> Il testo dell'art. 156 fa riferimento alle scuole statali o abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale. La Corte costituzionale, però, con sentenza 15-30 dicembre 1994, n. 454, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui esclude dalla fornitura gratuita dei libri di testo gli alunni delle scuole elementari che adempiono all'obbligo in modo diverso dalla frequenza presso scuole statali o abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale.

<sup>64</sup> L. 23 dicembre 1998, n. 448, *Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*.

<sup>65</sup> Per l'individuazione delle categorie degli aventi diritto al beneficio, il D.P.C.M. 5 agosto 1999, n. 320, applica, ai fini della valutazione della situazione economica dei beneficiari, i criteri da applicare ai soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, recati dal d.lgs n. 109/1998. In particolare, possono accedere al beneficio gli alunni che appartengano a nuclei familiari il cui reddito annuo sia equivalente o inferiore a trenta milioni di lire.

Successivamente, l'articolo 53 della l. n. 488/1999<sup>66</sup> (finanziaria 2000) ha stabilito che le disposizioni sopra citate continuassero ad applicarsi anche nell'anno scolastico 2000-2001, confermando la spesa di lire 100 miliardi, finanziamento poi integrato con altri 100 miliardi dalla tabella D della stessa legge finanziaria. La fornitura gratuita dei libri di testo è stata quindi rifinanziata per gli anni seguenti, sempre per l'importo di 200 miliardi di lire - divenuti 103,3 milioni di euro con l'introduzione della nuova moneta - con la tabella D di successive leggi finanziarie<sup>67</sup>.

L' art. 27 della legge n. 448/1999 ha, inoltre, previsto che con decreto del Ministro della pubblica istruzione fossero individuati i criteri per la determinazione del prezzo massimo complessivo della dotazione libraria necessaria per ciascun anno della scuola dell'obbligo, da assumere quale limite all'interno del quale i docenti dovevano collocare le proprie scelte.

A tale previsione ha dato seguito il DM n. 547/1999, che ha fissato i criteri in questione, a decorrere dall'a.s. 2000-2001<sup>68</sup>. Il medesimo DM, inoltre – essendo nel frattempo intervenuta la l. 9/1999<sup>69</sup> che elevava l'obbligo di istruzione a 10 anni prevedendo, però, che fino ad un riordino generale del sistema scolastico l'obbligo di istruzione avesse durata novennale - ha fissato i criteri per la determinazione del prezzo massimo complessivo della dotazione libraria necessaria per le discipline del primo anno di corso della scuola secondaria superiore.

Nel prosieguo, è intervenuto l'art. 1, c. 628, della l. 296/2006<sup>70</sup>, che ha esteso agli studenti del primo e secondo anno dell'istruzione secondaria superiore la gratuità parziale dei testi prevista dall'art. 27 della l. 448/1998. Il medesimo articolo ha previsto che con decreto del Ministro della pubblica istruzione fossero stabiliti i criteri per la determinazione del prezzo massimo complessivo della dotazione libraria per gli anni successivi al secondo dell'istruzione secondaria superiore.

È, infine, intervenuto il decreto del Ministro della pubblica istruzione 22 febbraio 2008, n. 28, che ha stabilito per l'a.s. 2008-2009 il prezzo massimo complessivo delle dotazione libraria necessaria per ciascun anno di ciascuna tipologia di scuola secondaria superiore (l'importo massimo, di 370 euro, è riferito al III anno del liceo classico), all'interno del quale i docenti sono tenuti ad effettuare le proprie scelte<sup>71</sup>.

---

<sup>66</sup> L. 23 dicembre 1999, n. 488, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2000)*.

<sup>67</sup> Più precisamente, per l'esercizio 2001 dalla legge finanziaria per lo stesso anno (legge 388/2000), per gli esercizi 2002, 2003 e 2004 dalla legge finanziaria per il 2002 (legge 448/2001), per gli esercizi 2005 e 2006 dalla legge finanziaria per il 2005 (legge 311/2004), per gli esercizi 2007, 2008, 2009 dalla legge finanziaria 2007 (L. 296/2006).

<sup>68</sup> Per l'a.s. 2007-2008, il decreto del Ministro della pubblica istruzione n. 45 del 22 maggio 2007 ha stabilito un tetto massimo di 280 euro per la prima media, di 108 euro per la seconda media e di 124 euro per la terza media.

<sup>69</sup> L. 20 gennaio 1999, n. 9, *Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione*. La legge è stata abrogata dall'art. 7 della L. 28 marzo 2003, n. 53, *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*.

<sup>70</sup> L. 27 dicembre 2006, n. 296, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*.

<sup>71</sup> L'art. 3 del DM stabilisce che eventuali incrementi degli importi indicati sono consentiti, entro il limite massimo del 10%, negli indirizzi di studio in cui sono presenti indirizzi sperimentali. In tal caso, le relative delibere di adozione dei testi scolastici devono essere adeguatamente motivate da parte del Collegio dei docenti e approvate dal Consiglio di istituto.

Il **comma 2, primo periodo**, stabilisce che, nel termine di un triennio a decorrere dall'a.s. 2008-2009 (quindi, entro l'a.s. 2010-2011), i libri di testo per le scuole del primo ciclo dell'istruzione e per gli istituti di istruzione di secondo grado sono prodotti nelle versioni a stampa, on line scaricabile da Internet e mista (*ovvero, presumibilmente, cartacea e digitale*).

Il **secondo periodo** del medesimo comma 2 stabilisce che, a decorrere dall'a.s. 2011-2012, il collegio dei docenti adotta esclusivamente libri utilizzabili nelle versioni on line scaricabile da Internet o mista.

L'**ultimo periodo** fa salve le disposizioni relative all'adozione di strumenti didattici per i soggetti diversamente abili.

Si ricorda che la legge n. 4/2004<sup>72</sup> stabilisce che la Repubblica riconosce e tutela il diritto di ogni persona, in particolare della persona disabile, ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici. L'art. 5 prevede, quindi, che le relative disposizioni si applichino anche al materiale formativo e didattico utilizzato nelle scuole di ogni ordine e grado.

Il regolamento attuativo della legge citata<sup>73</sup> ha, quindi, demandato ad un decreto interministeriale l'individuazione delle specifiche regole tecniche che disciplinano l'accessibilità, da parte degli utenti, agli strumenti didattici e formativi di cui all'articolo 5 sopra richiamato.

Il decreto in questione, intervenuto il 30 aprile 2008, stabilisce, tra l'altro, che:

per strumenti didattici e formativi si intendono programmi informatici e documenti in formato elettronico usati nei processi di istruzione e apprendimento. In tale definizione sono compresi i libri di testo;

per software didattico si intendono i programmi applicativi informatici finalizzati a supportare gli apprendimenti. Sono tali, ad esempio, i programmi basati sull'alternanza spiegazione – verifica (tutoriali), quelli basati sullo schema domanda-risposta-verifica (eserciziari), gli ambienti di simulazione, i giochi educativi, i corsi interattivi di lingua straniera;

che i servizi sopra indicati devono rispondere, fra l'altro, a criteri di facilità e semplicità d'uso, di efficienza, di rispondenza alle esigenze dell'utenza.

Il **comma 3** interviene, anzitutto, sul contenuto e sulla struttura dei libri di testo. Quanto al primo aspetto, stabilisce che essi debbano sviluppare i contenuti essenziali delle Indicazioni nazionali dei piani di studio.

Si ricorda che l'art. 7, comma 1, lett. a), della legge n. 53/2003<sup>74</sup> prevede che alla definizione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale,

---

<sup>72</sup> Legge 9 gennaio 2004, n. 4, *Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*.

<sup>73</sup> D.P.R. 1° marzo 2005, n. 75.

<sup>74</sup> Legge 28 marzo 2003, n. 53, *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*.

relativamente, fra l'altro, agli obiettivi specifici di apprendimento, si provveda mediante regolamenti di delegificazione<sup>75</sup>.

In attesa dell'emanazione del regolamento governativo, il D.Lgs. n. 59/2004<sup>76</sup>, in via transitoria, ha previsto le indicazioni nazionali con riferimento alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo di istruzione (artt. 12, 13 e 14). Con DM 3 luglio 2007 sono state emanate Indicazioni- da utilizzare sperimentalmente- per l'elaborazione dei curricoli per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione, ordini di scuole per i quali è entrata a regime la cosiddetta "riforma Moratti" (di cui alla legge 53/2003).

Con riferimento al secondo ciclo, il D.Lgs n. 226 del 2005<sup>77</sup> ha provveduto direttamente ad individuare, fra gli altri, le indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati dei percorsi liceali e dei rispettivi indirizzi; tuttavia, non essendo stata avviata la riforma citata<sup>78</sup>, occorre fare riferimento ancora ad orari e piani di studio indicati da decreti ministeriali.

Si ricorda, peraltro che il DM 26 giugno 2000, n. 234, aveva disposto che gli ordinamenti (e le relative sperimentazioni) funzionanti nell'anno scolastico 1999/2000, sia con riferimento ai programmi di insegnamento che agli orari di funzionamento delle scuole di ogni ordine e grado, ivi compresa la scuola materna, costituissero, in prima applicazione dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, i curricoli delle istituzioni scolastiche autonome.

Quanto al secondo aspetto, si prevede che i libri di testo possano essere realizzati in sezioni tematiche, corrispondenti ad unità di apprendimento.

Si affida, quindi, ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca la determinazione:

- delle caratteristiche tecniche dei libri di testo nella versione a stampa, anche al fine di assicurarne il contenimento del peso<sup>79</sup>;
- delle caratteristiche tecniche dei libri di testo nelle versioni on line e mista;

---

<sup>75</sup> Trattasi dei regolamenti di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, da adottarsi per la disciplina di materie non coperte da riserva assoluta di legge.

<sup>76</sup> Decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, *Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della L. 28 marzo 2003, n. 53.*

<sup>77</sup> Decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, *Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della L. 28 marzo 2003, n. 53.*

<sup>78</sup> Si ricorda che l'avvio della riforma del secondo ciclo è stato rinviato all'a.s. 2009-2010.

<sup>79</sup> La disposizione in commento riprende la previsione di cui all'art 16, commi 4-9, del ddl AC 5310-ter, risultante dallo stralcio del DDL finanziaria per il 2004(XIV legislatura).L'iter del ddl, avviato dalla VII commissione in sede referente, non è pervenuto a compimento. Si ricorda che la voluminosità e il peso dei libri sono stati oggetto di numerose segnalazioni da parte di associazioni delle famiglie e organismi sanitari. In particolare, fin dagli anni Novanta, il Consiglio superiore di sanità ha raccomandato che il peso dello zaino non superasse il 10-15 per cento di quello corporeo; mentre l'Osservatorio permanente per i libri di testo (organismo di consultazione del Ministero della pubblica istruzione, composto da rappresentanti degli editori, dei genitori e dei docenti) ha proposto l'adozione di testi più agili e il contemporaneo potenziamento delle biblioteche scolastiche e degli strumenti multimediali. Va ricordato, infine, che nel Codice di autoregolamentazione degli editori, adottato nel 2000, è contenuto il proposito di ridurre il peso dei libri tramite l'utilizzo di carta di minor grammatura e la suddivisione in fascicoli.

- del prezzo dei libri di testo della scuola primaria e dei tetti di spesa dell'intera dotazione libraria per ciascun anno della scuola secondaria di I e II grado, nel rispetto dei diritti patrimoniali dell'autore e dell'editore.

*Con riferimento alla nuova modalità di fruizione dei libri di testo, sarebbe opportuno esplicitare il coordinamento con la normativa vigente in materia di comodato e di noleggio (art. 27, c. 1, l. 448/1998 e art. 1, c. 628 ed 629, l. 296/2006).*

Il **comma 4**, infine, stabilisce che le Università e le Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, nel rispetto della loro autonomia, adottano linee di indirizzo ispirate ai principi recati dai commi precedenti.

*Alla luce del disposto del comma 4, si segnala l'opportunità di integrare la rubrica dell'articolo con un riferimento ai testi universitari.*



## Articolo 16

*(Facoltà di trasformazione in fondazioni delle università)*

**L'articolo 16, modificato solo formalmente dalla Camera dei deputati,** prevede la facoltà per le università pubbliche di trasformarsi in fondazioni di diritto privato (**comma 1**).

A tal proposito, si ricorda che, nell'ordinamento giuridico italiano, la fondazione è una figura giuridica soggettiva di diritto privato. L'istituto viene classicamente definito come «stabile organizzazione predisposta per la destinazione di un patrimonio ad un determinato scopo di pubblica utilità»<sup>80</sup>.

Al pari delle associazioni, la fondazione rientra, dunque, nel novero delle organizzazioni collettive mediante le quali i privati perseguono scopi che superano la sfera individuale. Secondo la tradizionale ricostruzione della dottrina, a differenza delle società, fondazioni e associazioni si caratterizzano per l'assenza di uno scopo di lucro (distribuzione di utili). Tuttavia, per quanto concerne la fondazione, l'opinione dominante nella dottrina ne individua la peculiarità non tanto in questo criterio negativo, quanto piuttosto nel perseguimento di fini di rilevante interesse collettivo.

Una disciplina di carattere generale delle fondazioni (insieme con quella delle associazioni riconosciute) è contenuta nel Libro I del Codice civile (artt. 14-35)<sup>81</sup>. Tale disciplina è completata dalle norme del D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, con il quale è stato riordinato il procedimento per l'acquisto della personalità giuridica e il sistema dei controlli sulle persone giuridiche private<sup>82</sup>.

Accanto al modello codicistico, occorre però sottolineare che, negli ultimi anni, il legislatore ha più volte fatto ricorso alla forma organizzativa della fondazione, dettando singole discipline settoriali per specifiche categorie di enti. Con riferimento ai più recenti e significativi interventi, si ricorda, ad esempio, la normativa relativa alle fondazioni bancarie<sup>83</sup> e alle fondazioni lirico-sinfoniche<sup>84</sup>.

Con specifico riferimento all'articolo in commento, si sottolinea, in particolare, che l'art. 59 della legge finanziaria per il 2001 (n. 388/2000) ha stabilito la possibilità per

---

<sup>80</sup> F. Galgano, *Fondazione 1) Diritto civile*, voce *Enciclopedia giuridica*, Milano, UTET, 1989.

<sup>81</sup> Le norme richiamate stabiliscono, innanzitutto, i requisiti dell'atto costitutivo e dello statuto della fondazione, con i quali il fondatore (soggetto privato o ente pubblico) enuncia un determinato scopo, predisporre la struttura organizzativa che dovrà provvedere alla sua realizzazione e la fornisce dei mezzi patrimoniali necessari. Sono, inoltre, regolati i profili relativi alle responsabilità degli amministratori, al controllo dell'autorità governativa sull'amministrazione, all'estinzione e alla trasformazione della fondazione.

<sup>82</sup> L'acquisto della personalità giuridica consegue all'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture e tenuto sotto la diretta sorveglianza del prefetto.

<sup>83</sup> Le fondazioni bancarie, frutto di un lungo percorso di trasformazione del sistema creditizio avviato dalla c.d. legge Amato (legge n. 218 del 1990), sono attualmente disciplinate dal d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153, e dal regolamento di cui al D.M. 18 maggio 2004, n. 150.

<sup>84</sup> Gli enti lirici sono stati trasformati in fondazioni di diritto privato con il d.lgs. 29 giugno 1996, n. 367, al fine di eliminare rigidità organizzative connesse alla natura pubblica dei soggetti e di rendere disponibili risorse private in aggiunta al finanziamento statale.

una o più università di costituire fondazioni di diritto privato, con la partecipazione di enti ed amministrazioni pubbliche e soggetti privati, per lo svolgimento delle attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca. Tali fondazioni sono state ampiamente disciplinate da un regolamento adottato con successivo D.P.R. n. 254/2001<sup>85</sup>. Con tale innovazione si è inteso consentire agli atenei di essere affiancati da una struttura di supporto, presso la quale fosse possibile trasferire tutta una serie di attività strumentali, da svolgere anche con l'apporto finanziario di privati, lasciando alle università le attività istituzionali relative alla didattica e alla ricerca<sup>86</sup>.

La possibilità introdotta dalla l. finanziaria per il 2001 configura, pertanto, un'ipotesi diversa da quella considerata nell'articolo in esame, il quale, invece, prevede la possibilità di un cambiamento della natura giuridica delle università, da enti pubblici dotati di autonomia funzionale – secondo la qualificazione prevista dall'art. 1, co. 4, lett. d), della legge 15 marzo 1997, n. 59 – a enti di diritto privato organizzati in forma di fondazioni.

Quanto all'ambito soggettivo di applicazione, la norma fa riferimento alle "università pubbliche". In tale categoria dovrebbero, dunque, ritenersi incluse anche le università non statali<sup>87</sup>, che, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza, sono qualificate come "enti pubblici non economici"<sup>88</sup>.

Le disposizioni in commento disciplinano:

- la procedura di trasformazione delle università in fondazioni;
- alcuni principi relativi allo *status* delle fondazioni e al regime giuridico applicabile;
- le forme di vigilanza e controllo statali sulle università costituite in fondazioni.

Per quanto riguarda la procedura di trasformazione, è richiesta una delibera del Senato accademico<sup>89</sup>, adottata a maggioranza assoluta, successivamente approvata con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La trasformazione

---

<sup>85</sup> D.P.R. 24 maggio 2001, n. 254, *Regolamento recante criteri e modalità per la costituzione di fondazioni universitarie di diritto privato, a norma dell'articolo 59, comma 3, della L. 23 dicembre 2000, n. 388*.

<sup>86</sup> Per un approfondimento, cfr. D. Marchetta, *Le nuove fondazioni universitarie*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, pp. 764-774.

<sup>87</sup> Questa categoria di atenei fu prevista originariamente dal t.u. n. 1592 del 1933 (art. 1, 198 ss., con la dizione di università libere), ed è attualmente disciplinata dalla l. 29 luglio 1991, n. 243, dal D.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25 (art. 2, co. 5) e dal d.m. 3 luglio 2007, n. 362 (art. 5).

<sup>88</sup> Cfr., *ex multis*, Cass. civ., Sez. Unite, 11/03/2004, n. 5054.

<sup>89</sup> Il Senato accademico (SA) è organo interno all'università che assicura la rappresentatività delle facoltà (o dipartimenti) istituite all'interno dell'ateneo (art. 16, co. 4, l. n. 168/1989) e, dunque, della componente accademica. È generalmente composto da: rettore e prorettore; direttore amministrativo, generalmente con funzioni di segretario; presidi delle facoltà; rappresentanti dei settori scientifico-disciplinari e rappresentanti degli studenti. Il Senato ha compiti di tipo decisionale, consultivo o propositivo in numerose materie, anche a seconda dei diversi statuti, ma è complessivamente considerato organo di indirizzo in materia di didattica e di ricerca. Singole disposizioni di legge attribuiscono poteri al Senato accademico; in particolare, ai sensi dell'art. 16, co. 2, della l. n. 168/1989, il SA - in composizione integrata - delibera lo statuto dell'università.

produce effetti a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di adozione della delibera (**comma 1**).

Contestualmente alla delibera di trasformazione, sono adottati lo statuto e i regolamenti di amministrazione e di contabilità della fondazione, ugualmente sottoposti ad approvazione con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto col Ministro dell'economia (**comma 6**). Lo statuto può prevedere l'ingresso nella fondazione di nuovi soggetti, pubblici o privati.

In proposito, si ricorda che le università hanno autonomia statutaria e regolamentare. Infatti, l'art. 33 Cost., secondo comma, dispone che le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. In attuazione del disposto costituzionale, l'art. 6, co. 1, della l. n. 168/1989<sup>90</sup> ha individuato gli strumenti per l'esercizio della riconosciuta autonomia normativa, stabilendo che, in attuazione dell'art. 33 Cost., le università si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti.

In riferimento allo statuto, si prevedono contenuti minimi e limiti negativi delle norme statutarie. In particolare, l'art. 16 della l. n. 168/1989 ha previsto che gli statuti debbano obbligatoriamente prevedere: l'elettività del rettore; una composizione del Senato accademico che assicuri la rappresentanza delle facoltà; una composizione del c.d.a. che assicuri la rappresentanza delle componenti presenti in base alla normativa precedente; criteri organizzativi che garantiscano l'efficienza nell'erogazione dei servizi e la responsabilità degli amministratori<sup>91</sup>. Un secondo aspetto di rilievo riguarda la procedura di approvazione. Lo statuto è deliberato, sentito il consiglio di amministrazione, da un organo appositamente previsto dall'art. 16, co. 2, della l. n. 168/1989, costituito dal Senato accademico integrato in una particolare composizione<sup>92</sup>.

Accanto allo statuto, sono poi previsti i regolamenti di ateneo e quelli interni di ciascuna struttura, che sono emanati con decreto del rettore nel rispetto dei principi e delle procedure stabiliti dallo statuto (art. 6, co. 6). Solo per i regolamenti di ateneo è richiesta la deliberazione da parte degli organi competenti dell'università a maggioranza assoluta dei componenti.

Gli statuti e i regolamenti di ateneo sono trasmessi al Ministro che, entro il termine perentorio di sessanta giorni, esercita il controllo di legittimità e di merito nella forma della richiesta motivata di riesame. In assenza di rilievi essi sono emanati dal rettore (art. 6, co. 9)<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> L. 9 maggio 1989, n. 168, *Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*. Il Titolo II della legge contiene le norme fondamentali sull'autonomia delle università.

<sup>91</sup> A queste prescrizioni positive segue l'indicazione dei limiti, che riguardano: il valore legale dei titoli di studio; il rispetto delle norme sullo stato giuridico del personale docente, ricercatore e non docente e quelle sugli ordinamenti didattici.

<sup>92</sup> L'integrazione è costituita da presidi e da un uguale numero di rappresentanti di dipartimenti e istituti; per ogni area disciplinare, da un rappresentante di ciascuna fascia dei professori e dei ricercatori; da rappresentanti degli studenti in numero pari ai presidi; da rappresentanti del personale non docente in numero pari alla metà dei presidi.

<sup>93</sup> Ai sensi dell'art. 6, co. 10, il Ministro può per una sola volta, con proprio decreto, rinviare gli statuti e i regolamenti all'università, indicando le norme illegittime e quelle da riesaminare nel merito. Gli organi competenti dell'università possono non conformarsi ai rilievi di legittimità con deliberazione adottata

Per effetto della trasformazione, la fondazione subentra in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi dell'università, ivi inclusa la titolarità del patrimonio. Inoltre, la fondazione acquista la proprietà dei beni immobili già in uso all'università mediante decreto di trasferimento dell'Agenzia del demanio al fondo di dotazione della medesima fondazione (**comma 2**). Gli atti di trasformazione e di trasferimento degli immobili sono esenti da imposte e tasse (**comma 3**).

Quanto agli elementi distintivi delle università costituite in fondazione, l'articolo in commento precisa che si tratta di enti non commerciali che operano nel rispetto dei principi di economicità della gestione. Inoltre – in analogia agli aspetti che, secondo l'opinione prevalente in dottrina, caratterizzano gli enti del libro I del codice civile – non viene ammessa in alcun modo la distribuzione degli utili (assenza di c.d. lucro soggettivo). Eventuali rendite, proventi o utili derivanti dallo svolgimento delle attività statutarie della fondazione (c.d. lucro oggettivo) devono essere interamente reimpiegati in funzione degli scopi istituzionali dell'ente (**comma 4**).

Il carattere distintivo degli enti non commerciali è costituito dal fatto di avere come oggetto esclusivo o principale lo svolgimento di un'attività di "natura non commerciale", intendendosi per tale l'attività che determina reddito d'impresa.

Per economicità delle gestione s'intende lo svolgimento della gestione in modo tale da garantire l'equilibrio tra i ricavi dei beni e servizi prodotti e i costi di produzione.

Nei confronti delle università costituite in fondazioni sono, inoltre, previste alcune esenzioni ed agevolazioni fiscali (**comma 5**). In particolare, sono esenti da tasse, imposte indirette ed eventuali ulteriori diritti, i trasferimenti, a titolo di contributo o di liberalità, in loro favore, mentre le spese notarili per gli atti di donazione sono ridotte del 90 per cento. I contributi e le liberalità sono interamente deducibili dal reddito del soggetto erogante.

Il **comma 8** riconosce esplicitamente alle fondazioni universitarie:

1) autonomia contabile: è, infatti, specificato che le fondazioni adottano un regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, fermo restando il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (**comma 7**);

2) autonomia organizzativa;

---

dalla maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti, ovvero ai rilievi di merito con deliberazione adottata dalla maggioranza assoluta. In tal caso il Ministro può ricorrere contro l'atto emanato dal rettore, in sede di giurisdizione amministrativa per i soli vizi di legittimità. Quando la maggioranza qualificata non sia stata raggiunta, le norme contestate non possono essere emanate.

3) autonomia gestionale, precisando che la gestione economica finanziaria deve assicurare l'equilibrio di bilancio e che il bilancio viene redatto con periodicità annuale (**comma 9**).

In relazione all'assetto ordinamentale delle università, si ricorda che l'art. 6, co. 1, della l. n. 168/1989 ha individuato gli ambiti in cui si esplica l'autonomia, indicando a tal fine i settori dell'autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, sia gli strumenti per l'esercizio della riconosciuta autonomia normativa (statuti e regolamenti).

Disposizioni di legge successive hanno poi definito contenuto e limiti delle forme di autonomia riconosciute: cfr., in particolare l'art. 5, della l. n. 537/1993 (autonomia finanziaria) e l'art. 17, co. 95, della l. n. 127/1997, e successivi regolamenti di attuazione (autonomia didattica).

Per quanto concerne l'autonomia gestionale e contabile, l'art. 7 della l. n. 168/1989 prevede lo strumento del regolamento di amministrazione e finanza, che per ciascun ateneo disciplina le materie della contabilità, relative alla disciplina del bilancio e della sua gestione, del regime dei beni, dei contratti e dei controlli di legittimità, del procedimento amministrativo, dei criteri di gestione delle università, dei controlli interni sull'efficacia e dei risultati della gestione. I limiti dell'autonomia in questa materia, sono stabiliti dall'art. 7, co. 7, che dispone che i regolamenti di amministrazione possano derogare alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, nel rispetto dei relativi principi della contabilità pubblica.

È altresì precisato che «resta fermo il sistema di finanziamento pubblico» e che, in tale ambito, l'entità dei finanziamenti privati di ciascuna fondazione costituisce elemento di valutazione «a fini perequativi» (**comma 9**).

Dalla lettura della norma, si evince dunque che le università costituite in fondazioni rimangono destinatarie dei finanziamenti statali e che si applica un modello di ripartizione dei contributi pubblici che tiene in considerazione l'ammontare dei contributi privati alle singole fondazioni per garantire criteri di equità (nella ripartizione delle medesime risorse).

Si ricorda, sul punto, che il sistema di finanziamento pubblico delle università, complessivamente riformato dall'art. 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537<sup>94</sup>, si basa, a decorrere dal 1994, su tre distinti fondi:

a) Fondo per il finanziamento ordinario delle università, che attiene al funzionamento degli atenei e comprende anche le spese per il personale docente e non docente e per la ricerca scientifica universitaria, nonché quelle per la manutenzione ordinaria<sup>95</sup>;

---

<sup>94</sup> “Interventi correttivi di finanza pubblica”. L'articolo 5 ha dato sostanziale attuazione alla riforma del sistema di trasferimento delle risorse finanziarie alle università, già delineata dall'articolo 7, comma 2, della l. 9 maggio 1989, n. 168 (*Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*) e differita dall'articolo 16, comma 6, della medesima legge alla data di entrata in vigore della legge di attuazione dei principi di autonomia universitaria.

<sup>95</sup> Non è invece inclusa nel fondo, e continua quindi ad essere erogata a parte, la quota delle spese per la ricerca scientifica universitaria destinata ai progetti di ricerca di interesse nazionale di cui all'abrogato articolo 65 del D.P.R. n. 382 del 1982 (che ora sono confluite – ai sensi dell'art. 1, co. 870, della legge 296/2006 – nel Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica - FIRST), nonché la spesa per l'attività sportiva universitaria.

b) Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche, che comprende la quota a carico del bilancio statale per la realizzazione di investimenti;

c) Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario, che include le risorse destinate al finanziamento di specifiche iniziative, attività e progetti, ivi comprese le nuove iniziative didattiche.

L'ammontare di tutti e tre i fondi è determinato annualmente dalla tabella C della legge finanziaria e le relative risorse sono ripartite con decreti ministeriali.

In relazione al personale amministrativo delle fondazioni si prevede, in via transitoria, l'applicazione del trattamento economico e giuridico vigente alla data di entrata del decreto, fino alla stipulazione del primo contratto collettivo di lavoro (**comma 13**).

In proposito, si ricorda che, a differenza del personale docente delle università (che rientra nell'area del pubblico impiego), la disciplina del personale tecnico amministrativo dipendente dagli atenei è stata contrattualizzata con la riforma di cui al D.Lgs. n. 29/1993 (ora confluito nel testo unico approvato con D.Lgs. n. 165/2001). Il personale in questione è quindi compreso in uno specifico comparto «università», istituito in base all'art. 10, D.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593.

Quanto alla vigilanza sulle fondazioni, le relative funzioni sono attribuite al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che le esercita di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Oltre all'approvazione ministeriale della delibera di trasformazione, dello statuto e dei regolamenti (v., *supra*, co. 1 e 6), si prevede una rappresentanza obbligatoria delle due amministrazioni vigilanti all'interno del collegio sindacale di ciascuna fondazione (**comma 10**).

È, inoltre, disciplinata l'ipotesi di commissariamento della fondazione: qualora il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca riscontri gravi violazioni di legge relative alla corretta gestione della fondazione stessa da parte dei suoi organi di amministrazione o di rappresentanza, nomina un commissario straordinario (senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica) ed entro sei mesi procede alla nomina dei nuovi amministratori della fondazione, nel rispetto delle norme previste nel relativo statuto (**comma 12, modificato**).

Il controllo sulla gestione finanziaria delle fondazioni è, invece, attribuito alla Corte dei Conti, che lo esercita nelle forme previste dalla l. n. 259/1958<sup>96</sup> e riferisce annualmente al Parlamento (**comma 11**).

Anche in questo caso, è opportuno un confronto con il regime applicabile alle università. In relazione alle attuali forme di vigilanza, si ricorda che il rango costituzionale dell'autonomia ad esse garantita (art. 33 Cost.) determina un particolare regime dei controlli sulle stesse. Le norme, infatti, privilegiano forme di controllo

---

<sup>96</sup> L. 21 marzo 1958 n. 259, *Partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria*.

interno o a gestione interna – disciplinate da statuto e regolamenti - e circoscrivono a determinati oggetti e procedimenti le forme di controllo esterno.

In particolare, a seguito del riconoscimento dell'autonomia organizzativa, didattica e finanziaria delle università, in capo al Ministero competente residuano i seguenti poteri:

a) controllo di legittimità e di merito sugli statuti e sui regolamenti di Ateneo, che si esercita sia in sede di adozione, sia in sede di modifica dei medesimi, ai sensi dell'articolo 6 della l. n. 168/1989;

b) il Ministro nomina il rettore con proprio decreto, dopo l'elezione che avviene secondo le norme previste dai singoli statuti e può, per gravi motivi, sentito il Consiglio dei Ministri, revocare il rettore, invitando gli organi competenti a procedere ad una nuova elezione<sup>97</sup>;

c) ai sensi della legge n. 400/1988, articolo 2, co. 3, lett. p), il Ministro può proporre al Consiglio dei ministri l'annullamento straordinario di atti assunti dalle università, per motivi di legittimità. L'annullamento è disposto con delibera del Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio di Stato.

Non vi sono, invece, norme esplicite per quanto riguarda il riconoscimento di un potere di sostituzione del Ministro nei confronti dei competenti organi accademici in caso di irregolarità amministrative.

Infine, ai sensi dell'articolo 7, comma 10, della l. n. 168/1989 e dell'articolo 5, comma 21, della l. n. 537/1993, è esplicitamente escluso il controllo da parte della Corte dei conti sui singoli atti di gestione (sia esso di legittimità o di regolarità contabile), mentre la Corte effettua il controllo sui risultati della gestione, di cui dà conto al Parlamento mediante relazione annuale, unica per tutte le università.

Da ultimo, in relazione alla disciplina applicabile alle fondazioni universitarie, si prevede, con un rinvio di carattere generale, che continuano ad applicarsi tutte le disposizioni vigenti per le università statali, in quanto compatibili con le disposizioni dell'articolo in esame e con la natura privatistica delle fondazioni medesime (**comma 14**).

*Si segnala l'opportunità di indicare almeno l'ambito oggettivo delle disposizioni applicabili alle università statali che si applicherebbero anche alle fondazioni.*

---

<sup>97</sup> La disposizione relativa alla revoca del rettore, contenuta nell'articolo 2 del D.lg. Lgt. 7 settembre 1944, n. 264, ancorché formalmente vigente, non ha trovato applicazione in quanto ritenuta lesiva dell'autonomia di cui godono gli atenei.



## **Articolo 17** *(Progetti di ricerca di eccellenza)*

L'**articolo 17, modificato solo formalmente dalla Camera**, prevede la soppressione della Fondazione IRI disponendo, da un lato, il trasferimento delle dotazioni patrimoniali e dei rapporti giuridici alla Fondazione Istituto italiano di tecnologia, e dall'altro, l'attribuzione del patrimonio storico e documentale a una società a totale controllo statale.

Il **comma 1** dispone la soppressione della Fondazione IRI dal 1° luglio 2008 allo scopo di realizzare una redistribuzione di ingenti risorse pubbliche verso il sostegno e l'incentivazione di progetti di ricerca d'eccellenza ed innovativi considerato, altresì, l'esaurimento delle finalità originariamente perseguite dall'istituto.

La Fondazione IRI, nata al momento della liquidazione dell'IRI s.p.a. nel giugno 2000, è stata istituita con il compito, previsto dal suo statuto, di promuovere:

- la ricerca storica sulle vicende dell'IRI, anche attraverso la gestione attiva del patrimonio documentario, archivistico, iconografico e culturale;
- programmi ad elevato contenuto professionale nel campo della formazione manageriale;
- progetti di ricerca in campo economico-finanziario e istituzionale, con riferimento, in particolare, all'evoluzione del rapporto tra settore pubblico e mercato.

La Fondazione, dopo il compimento degli atti relativi alle procedure di autorizzazione amministrativa e di formazione del Consiglio di amministrazione, ha di fatto iniziato la sua attività nella seconda parte del 2001. Nel giugno del 2003 il Consiglio ha istituito tre Comitati consultivi (ciascuno presieduto da un componente del Consiglio in carica nel periodo 2001-2005) per seguenti i programmi relativi alle attività istituzionali:

- valorizzazione degli archivi e ricerca storico-economica;
- alta formazione manageriale;
- ricerca economica.

Nel campo della valorizzazione degli archivi e della ricerca storico-economica la Fondazione svolge una funzione di ricostruzione del complesso fenomeno di cui l'IRI è stato al centro della storia economica italiana. A questo fine sono stati definiti due ordini di intervento: fornire la documentazione di base per la ricerca e avviare un processo di riflessione e di analisi sulle vicende storiche dell'IRI.

Nel campo dell'alta formazione manageriale è stata sviluppata un'iniziativa che intende contribuire all'innalzamento qualitativo e all'apertura internazionale del nostro sistema formativo. Il progetto si è articolato con un programma di due sezioni: quello di borse di studio e quello delle borse di ricerca.

Nel campo della ricerca economica il tema generale preso in considerazione - l'evoluzione del rapporto tra settore pubblico e mercato - è stato affrontato con iniziative relative al processo di privatizzazione, alle problematiche connesse ai settori regolamentati e alle problematiche della *corporate governance*.

Il **comma 2** stabilisce che le dotazioni patrimoniali e ogni altro rapporto giuridico della Fondazione IRI, in essere al 1° luglio 2008, siano devolute alla Fondazione Istituto italiano di tecnologia.

L'Istituto italiano di tecnologia (IIT), istituito con l'articolo 4 del D.L. n. 269/2003 è una fondazione, con sede a Genova, finalizzata alla promozione della ricerca tecnologica, favorendo lo sviluppo del sistema produttivo nazionale, in collegamento con organismi simili operanti in Italia e all'estero. Essa è posta sotto la vigilanza congiunta del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministero dell'economia e delle finanze.

Lo statuto della fondazione, approvato con D.P.R. 31 luglio 2005<sup>98</sup>, individua i compiti dell'IIT, gli organi e la loro composizione.

Sono obiettivi primari dell'IIT sia la creazione e la disseminazione di conoscenza scientifica, sia il rafforzamento della competitività tecnologica dell'Italia. Per raggiungere questi obiettivi l'Istituto collabora con istituzioni accademiche e organizzazioni private, perseguendo, attraverso queste interazioni sviluppo scientifico, progresso tecnologico e formazione avanzata.

Merita ricordare che, per l'anno 2007, l'istituto non ha fruito di risorse statali in relazione al definanziamento operato dalla tabella E della legge finanziaria 2007 (legge 296/2006). Per l'esercizio 2008 all'Istituto sono stati attribuiti 80 milioni di euro sul cap. 7380 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze<sup>99</sup>, nell'ambito del Programma Ricerca di base e applicata (12.5) e della Missione Ricerca e innovazione. Sul cap. 7381 sono inoltre allocati 10 milioni di euro destinati al rimborso della Cassa depositi e prestiti per finanziamenti all'istituto.

Si ricorda infine che l'art. 1, comma 2, della legge 27 settembre 2007, n. 165 (recante delega al Governo per il riordino degli enti di ricerca posti sotto la vigilanza del Ministero dell'università e della ricerca<sup>100</sup>) ha autorizzato il Governo a procedere alla riorganizzazione dell'Istituto (il termine per l'esercizio della delega scadrà nell'aprile 2009).

Il **comma 3** prevede che il patrimonio storico e documentale della Fondazione IRI sia devoluto, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, a una società totalitariamente controllata dallo Stato al fine di curarne la conservazione. Con lo stesso decreto il Ministro è autorizzato a disporre la successione della

---

<sup>98</sup> Lo statuto è stato pubblicato, per comunicato, nella G. U. 14 settembre 2005, n. 214. Il testo è scaricabile dal sito web della fondazione, all'indirizzo <http://www.iit.it/files/pdf/rules/Statuto.pdf>.

<sup>99</sup> Le somme assegnate all'istituto sono state allocate annualmente nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze.

<sup>100</sup> In particolare, l'art. 1, comma 1, della legge autorizza il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi - entro 18 mesi dall'entrata in vigore del provvedimento (25 aprile 2009) - al fine di provvedere al riordino degli statuti e degli organi di governo degli enti pubblici nazionali di ricerca, vigilati dal Ministero dell'università e della ricerca.

predetta società in eventuali rapporti di lavoro che sono ancora in essere con la Fondazione IRI al 1° luglio 2008, ovvero altri rapporti giuridici attivi o passivi che dovessero risultare incompatibili con le finalità o l'organizzazione della Fondazione Istituto italiano di tecnologia.

Il **comma 4** specifica che le risorse devolute alla Fondazione IIT devono essere destinate esclusivamente al finanziamento di programmi per la ricerca applicata finalizzati alla realizzazione di progetti in settori tecnologici altamente strategici e alla creazione di una rete di infrastrutture di ricerca di alta tecnologia localizzate presso primari centri di ricerca pubblici e privati.

Il **comma 5**, infine, stabilisce che la Fondazione provvede agli adempimenti di cui all'articolo 20 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 20 delle disposizioni attuative del codice civile, una volta chiusa la liquidazione, spetta al presidente del tribunale ordinare la cancellazione dell'ente dal registro delle persone giuridiche.



## Articolo 18

### *(Reclutamento del personale delle società pubbliche)*

**L'articolo 18** prevede l'obbligo, per le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica, di adottare, per il reclutamento del personale, i principi validi per le amministrazioni pubbliche. Esso è stato oggetto di **modifiche solo formali e marginali** nel corso dell'esame presso la Camera.

In particolare, il **comma 1** dispone l'obbligo, per le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica, di adottare con propri provvedimenti, a decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del provvedimento in esame, i criteri e le modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Il richiamato articolo 35 reca disposizioni in materia di reclutamento del personale nelle amministrazioni pubbliche. In particolare, il comma 3 stabilisce che le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni devono conformarsi ai seguenti principi:

adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;

adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;

rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;

decentramento delle procedure di reclutamento;

composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali.

La disciplina generale dei servizi pubblici locali si rinviene principalmente nel testo unico delle disposizioni in materia di enti locali, adottato con il D.Lgs. 267/2000, come modificato dall'articolo 35 della L. 448/2001 (legge finanziaria per il 2002) e dall'articolo 14 del D.L. 269/2003<sup>101</sup>.

La normativa prevede un diverso regime tra la gestione dei servizi di rilevanza economica (art. 113) e di quelli privi di rilevanza economica (art. 113-*bis*).

---

<sup>101</sup> "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici" (conv. L. 24 novembre 2003, n. 326).

Tuttavia, occorre precisare fin d'ora che le disposizioni dell'art. 113-*bis* del testo unico (introdotto dalla citata L. 448/2001) sono state giudicate illegittime dalla Corte costituzionale<sup>102</sup>. Pertanto, solamente i servizi pubblici di rilevanza economica risultano disciplinati a livello statale.

In particolare, il richiamato articolo 113 ha disciplinato la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica<sup>103</sup>.

Il comma 1 dell'articolo 113 definisce l'ambito di applicazione delle disposizioni successive, specificando che esse:

si applicano ai servizi pubblici locali di rilevanza industriale;

concernono la tutela della concorrenza;

sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore afferenti ai servizi pubblici locali;

lasciano ferme le disposizioni previste per i singoli settori;

lasciano ferme le disposizioni necessarie all'attuazione di specifiche normative comunitarie in materia;

non si applicano ai settori dell'energia elettrica e del gas (disciplinati, rispettivamente, dal D.Lgs. 79/1999 e dal D.Lgs. 164/2000).

Successivamente, anche il settore del trasporto pubblico locale è stato escluso espressamente dal regime generale dei servizi pubblici locali<sup>104</sup>.

Pertanto, le maggiori attività di erogazione di servizi pubblici locali (elettricità, gas e trasporto pubblico locale) sono esclusi dall'ambito di applicazione delle norme del testo unico. La proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni, destinati all'esercizio dei servizi pubblici di rilevanza economica deve comunque rimanere pubblica (articolo 113, co. 2).

Agli enti locali è rimessa la scelta tra il possesso diretto delle reti ovvero il loro conferimento a società di capitali delle quali, in ogni caso, debbono detenere la maggioranza. Inoltre, le normative di settore possono introdurre regole che assicurino la concorrenzialità nella gestione dei servizi, al fine di superare assetti monopolistici, prevedendo criteri di gradualità nella scelta della modalità di conferimento del servizio<sup>105</sup>.

Si ricorda, infine, che la legge finanziaria per il 2008 (L. 244/2007, articolo 2, comma 461), in base alla quale gli enti locali sono tenuti, in sede di stipula dei contratti di servizio, ad emanare una "Carta della qualità dei servizi", che espliciti gli standard qualitativi e quantitativi delle prestazioni erogate, nonché le modalità di accesso ad informazioni rilevanti per la tutela dei diritti degli utenti.

---

<sup>102</sup> Con la sentenza 272 del 2004.

<sup>103</sup> Quanto alla definizione di servizi di rilevanza economica essa si può desumere indirettamente dall'art. 2082 del codice civile che definisce l'imprenditore come colui che esercita "un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi". L'introduzione di tale definizione si deve all'art. 14 del D.L. 269/2003, che, raccogliendo uno dei rilievi alla base della procedura d'infrazione attivata da parte della Commissione europea, ha sostituito la precedente distinzione tra servizi di rilevanza industriale e servizi privi di rilevanza industriale.

<sup>104</sup> Articolo 1, comma 48, della L. 308/2004, che aggiunge un comma 1-bis all'art. 113 del testo unico; lo stesso articolo 1, comma 48, ha sottratto al regime generale anche gli impianti di trasporti a fune nelle località turistiche montane.

<sup>105</sup> Comma 5-bis dell'articolo 113 TU, introdotto dalla L. 350/2003 (legge finanziaria 2004, articolo 4, comma 234, lett. a)).

Analoga previsione è contenuta nel successivo **comma 2** per le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo, le quali hanno l'obbligo di adottare - in questo caso non viene fissato espressamente un termine - con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità.

Infine, le disposizioni dell'articolo in esame non trovano applicazione nei confronti delle società quotate su mercati regolamentati (**comma 3**).



## Articolo 19

### *(Abolizione dei limiti al cumulo tra pensione e redditi di lavoro)*

L'**articolo in esame** è volto a prevedere, dal 1° gennaio 2009, l'integrale cumulabilità delle pensioni di anzianità con i redditi da lavoro autonomo e dipendente, nonché a riformare la disciplina relativa al cumulo tra pensione e reddito da lavoro nel caso di pensione calcolata con il sistema contributivo, uniformandola a quella prevista nel regime retributivo e misto, in considerazione dell'uniformità dei requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico anticipato in tutti e tre i regimi<sup>106</sup>.

L'istituto del cumulo tra pensioni e redditi da lavoro costituisce il meccanismo che regola il concorso della retribuzione con il trattamento pensionistico ed è stato soggetto a numerosi interventi legislativi ispirati dapprima al principio dell'integrale cumulabilità del trattamento di pensione con la retribuzione e successivamente diretti a ridurre o eliminare del tutto tale cumulabilità, anche in funzione deterrente rispetto al ricorso al pensionamento di anzianità.

La disciplina in materia di cumulo presenta quindi una notevole articolazione, a causa delle successive modifiche normative che hanno fatto salvi, entro alcuni limiti temporali e a determinate condizioni, i regimi previgenti se più favorevoli.

Per quanto riguarda invece le differenze tra i diversi regimi previdenziali, l'art. 59, comma 4, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (provvedimento collegato alla manovra finanziaria per il 1998), ha stabilito che, con effetto sulle prestazioni liquidate a decorrere dal 1° gennaio 1998, in tutti gli ordinamenti pensionistici obbligatori relativi a lavoratori dipendenti (nonché ai lavoratori autonomi iscritti all'INPS) si applichino le normative (articolate per le ragioni appena ricordate) vigenti nell'assicurazione generale INPS.

La disciplina in vigore prima della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001) prevedeva che per la pensione di vecchiaia e di invalidità e gli assegni di invalidità (art. 10, comma 1, del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, e successive modificazioni e integrazioni) il cumulo con i redditi da lavoro sia autonomo sia subordinato fosse ammesso in misura piena fino all'importo minimo del trattamento previdenziale e nella misura del 50% per quanto riguarda l'eventuale quota eccedente; la misura dell'importo così trattenuto non poteva superare, tuttavia, l'ammontare dei medesimi redditi<sup>107</sup>.

Riguardo alla pensione di anzianità, occorre distinguere tra redditi da lavoro dipendente e redditi da lavoro autonomo. Per la prima fattispecie vigeva un divieto totale di cumulo, con talune eccezioni; alla seconda fattispecie si applicava invece una

---

<sup>106</sup> Nella relazione tecnica allegata al decreto-legge si precisa che la disposizione in esame nulla innova in materia di cumulo tra attività lavorativa e assegno di invalidità previdenziale, parzialmente cumulabile.

<sup>107</sup> Si ricorda che ai fini dell'applicazione del divieto di cumulo, le pensioni e le retribuzioni si intendono al netto delle maggiorazioni e integrazioni per carichi di famiglia e dai redditi devono essere detratte anche le quote dovute per imposte e contributi previdenziali e assistenziali.

disciplina identica a quella posta per la pensione di vecchiaia, che cioè prevede una parziale cumulabilità, con una riduzione del trattamento pensionistico in misura pari al 50% della quota di pensione eccedente il trattamento minimo fermo restando che la misura dell'importo così trattenuto non poteva superare l'ammontare dei medesimi redditi (art. 10, comma 6 e 6-bis, del D.Lgs. n. 503/1992, e successive modificazioni e integrazioni; art. 59, comma 14, della legge 27 dicembre 1997, n. 449)<sup>108</sup>.

Nel sistema contributivo integrale<sup>109</sup> - dove, ai sensi dell'art. 1, comma 19, della legge 8 agosto 1995, n. 335, scompare l'istituto della pensione di anzianità - il trattamento previdenziale è cumulabile, per i soggetti di età rispettivamente pari ad almeno 63 anni o inferiore a 63 anni, secondo una disciplina identica a quella prevista dal D.Lgs. 503/1992 per la pensione di vecchiaia ovvero per il trattamento di anzianità (art. 1, commi 21-22, della legge 335/1995).

La normativa sopra riassunta è stata modificata dall'art. 72 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), le cui disposizioni riguardano i trattamenti pensionistici a carico sia dell'assicurazione generale obbligatoria (ivi compresi i lavoratori autonomi iscritti all'INPS) sia delle altre forme obbligatorie relative a lavoratori dipendenti (pubblici e privati).

A decorrere dal 1° gennaio 2001 è stata consentita la totale cumulabilità tra il trattamento di vecchiaia - nonché quello liquidato con un'anzianità contributiva pari o superiore a 40 anni<sup>110</sup> - e i redditi di lavoro (sia dipendente che autonomo).

La norma si applica anche alle pensioni liquidate anteriormente alla data di entrata in vigore della legge finanziaria 2001.

Inoltre è stata ampliata, sempre con decorrenza 1° gennaio 2001, la possibilità di cumulare le pensioni di anzianità e di invalidità e gli assegni di invalidità con i redditi da lavoro autonomo. Il cumulo, per le quote delle pensioni eccedenti il trattamento minimo<sup>111</sup>, è ammesso nella misura del 70% (anziché del 50%); inoltre, la trattenuta della pensione, conseguente all'applicazione della norma in esame, non può comunque superare il 30% (anziché il 100%) dei redditi da lavoro autonomo.

Anche in questo caso la disciplina viene estesa ai trattamenti già liquidati al 1° gennaio 2001, ferma restando l'applicazione della relativa disciplina previgente, se più favorevole.

---

<sup>108</sup> Si ricorda che ai fini del cumulo, il trattamento di anzianità è equiparato a quello di vecchiaia dopo il compimento dell'età pensionabile (art. 10, comma 7, del D.Lgs. n. 503/1992) ovvero da subito nel caso in cui esso sia stato liquidato con un'anzianità contributiva pari o superiore a 40 anni (art. 77, legge n. 448/1998).

<sup>109</sup> Si ricorda che il sistema contributivo si applica in maniera integrale ai soggetti privi di anzianità contributiva alla data del 1° gennaio 1996 (art. 1, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335) nonché ai soggetti, già iscritti a forme pensionistiche obbligatorie alla suddetta data, che in base all'art. 1, comma 23, della stessa legge n. 335 e del D.Lgs. 30 aprile 1997, n. 180, abbiano optato in tal senso. L'esercizio dell'opzione è subordinato al conseguimento di un'anzianità contributiva pari o superiore a 15 anni, di cui almeno 5 maturati successivamente al 31 dicembre 1995. L'opzione medesima, in virtù dell'interpretazione autentica recata dall'articolo 2 del decreto-legge 28 settembre 2001, n. 355, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 2001, n. 417, è esercitabile esclusivamente dai lavoratori che alla data del 31 dicembre 1995 possono far valere un'anzianità contributiva inferiore a diciotto anni.

<sup>110</sup> Come sopra accennato, già l'art. 77 della legge 448/1998 equipara tali pensioni di anzianità (anche se liquidate anteriormente alla data di entrata in vigore della legge stessa) a quelle di vecchiaia.

<sup>111</sup> L'importo minimo è in tale fattispecie, come detto, pienamente cumulabile.

Si ricorda che comunque, a decorrere dal compimento dell'età pensionabile, alle pensioni di anzianità si applica la stessa disciplina in materia di cumulo prevista per le pensioni di vecchiaia.

Da ultimo con l'articolo 44 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) è stata disposta la totale cumulabilità tra il trattamento di anzianità e i redditi da lavoro sia autonomo sia dipendente, a condizione che all'atto del pensionamento il soggetto abbia maturato 58 anni di età anagrafica e 37 anni di contributi.

Tale norma si applica anche in favore delle persone già in quiescenza, in possesso - al momento del pensionamento - dei predetti requisiti anagrafici e contributivi, sempre con effetto sui ratei del trattamento decorrenti dal 1° gennaio 2003.

Inoltre il medesimo articolo 44, comma 2, della L. 289/2002 consente l'accesso al regime di totale cumulabilità, anche per l'ipotesi in cui manchino i requisiti di cui al comma 1, in favore dei soggetti già pensionati alla data del 1° dicembre 2002 o che abbiano maturato il diritto al trattamento di anzianità, interrotto il rapporto di lavoro e presentato domanda di pensionamento entro il 30 novembre 2002. Tale estensione - nel caso in cui alla data del pensionamento non fossero stati raggiunti i requisiti di età anagrafica e di anzianità contributiva di cui al comma 1 - è subordinata al versamento di un contributo *una tantum*, determinato secondo i criteri posti dallo stesso comma 2.

Infine il comma 3 del medesimo articolo 44 della Legge 289 prevede una forma di "sanatoria" per i soggetti che non abbiano in precedenza ottemperato alle disposizioni in materia di divieto totale o parziale di cumulo. Essi debbono a tal fine versare un importo pari al 70% della pensione relativa al mese di gennaio 2003, moltiplicato per ogni anno per cui si sia verificato l'inadempimento; la misura del versamento non potrà comunque essere superiore a 4 volte la pensione di gennaio 2003.

In particolare, il primo periodo del **comma 1 dell'articolo 19** in esame prevede la totale cumulabilità, a decorrere dal 1° gennaio 2009, tra pensioni dirette di anzianità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria (AGO) e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima e redditi da lavoro autonomo e dipendente.

Si ricorda che i commi 6 e 7 dell'articolo 1 della L. 243/2004 avevano modificato i requisiti<sup>112</sup> per l'accesso al trattamento pensionistico di anzianità e al trattamento pensionistico di vecchiaia liquidato esclusivamente con il sistema contributivo, per coloro che avessero maturato tali requisiti a decorrere dal 1° gennaio 2008.

In particolare, a decorrere dal 1° gennaio 2008, la L. 243/2004 aveva mantenuto la possibilità di conseguire il diritto al pensionamento di anzianità in presenza di un'anzianità contributiva non inferiore a 40 anni indipendentemente dall'età anagrafica, innalzando però l'età anagrafica necessaria al pensionamento in presenza di 35 anni di anzianità contributiva. In particolare, in presenza, come ricordato, di 35 anni di contributi:

- per gli anni 2008 e 2009 l'età anagrafica era elevata a 60 anni per i lavoratori dipendenti pubblici e privati e a 61 anni per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS;
- per gli anni dal 2010 al 2013 l'età anagrafica era elevata a 61 anni per i lavoratori dipendenti pubblici e privati e a 62 anni per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS.

---

<sup>112</sup> Precedentemente definiti dalla L. 335/1995 e dalla L. 449/1997.

Peraltro, a decorrere dal 2014 l'età anagrafica richiesta risultava ulteriormente elevata a 62 anni per i lavoratori dipendenti e a 63 anni per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS. Era stato previsto, comunque, che il Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, potesse tuttavia differire tale ulteriore innalzamento, qualora, sulla base di una verifica da effettuare nel 2013, risultasse il conseguimento di risparmi di spesa superiori alle previsioni ed in grado di garantire il raggiungimento di effetti finanziari equivalenti a quelli originariamente previsti come conseguenti all'innalzamento dell'età previsto dal 2014.

La L. 247/2007, eliminando il cd. "scalone", ha previsto una maggiore gradualità nell'innalzamento del requisito dell'età anagrafica per l'accesso al trattamento pensionistico di anzianità a decorrere dal 2008.

In particolare - ferma restando la possibilità di conseguire il diritto al pensionamento in presenza di un'anzianità contributiva non inferiore a 40 anni indipendentemente dall'età anagrafica - in presenza di almeno 35 anni di contribuzione si può accedere al pensionamento di anzianità, per il 2008 e dal 1° gennaio 2009 al 30 giugno 2009, con una età anagrafica di almeno 58 anni per i lavoratori dipendenti pubblici e privati e di 59 anni per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS.

Invece, a decorrere dal 1° luglio 2009 viene introdotto il sistema delle "quote", date dalla somma dell'età anagrafica e dell'anzianità contributiva.

Pertanto - ferma restando la possibilità di conseguire il diritto al pensionamento in presenza di un'anzianità contributiva non inferiore a 40 anni indipendentemente dall'età anagrafica - si può accedere al pensionamento di anzianità:

- dal 1° luglio 2009 al 31 dicembre 2010, per i lavoratori dipendenti pubblici e privati con una "quota" (come detto, somma dell'età anagrafica e dell'anzianità contributiva) pari almeno a 95, purché si possieda un'età anagrafica non inferiore a 59 anni, e per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS con una "quota" pari almeno a 96, purché si possieda un'età anagrafica non inferiore a 60 anni;
- per gli anni 2011 e 2012, per i lavoratori dipendenti pubblici e privati con una "quota" pari almeno a 96, purché si possieda un'età anagrafica non inferiore a 60 anni, e per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS con una "quota" pari almeno a 97, purché si possieda un'età anagrafica non inferiore a 61 anni;
- dall'anno 2013, infine, a regime, per i lavoratori dipendenti pubblici e privati con una "quota" pari almeno a 97, purché si possieda un'età anagrafica non inferiore a 61 anni, e per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS con una "quota" pari almeno a 98, purché si possieda un'età anagrafica non inferiore a 62 anni.

Riformulando il comma 7 dell'articolo 1 della L. 243/2004, si prevede tuttavia (comma 2, lettera b)) che con decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, da emanarsi entro il 31 dicembre dell'anno 2012, possa essere differito l'innalzamento dei requisiti previsto a decorrere dal 2013, qualora, sulla base di una verifica da effettuare entro il 30 settembre 2012, risulti il conseguimento di risparmi di spesa superiori alle previsioni ed in grado di garantire il raggiungimento di effetti finanziari equivalenti a quelli originariamente previsti come conseguenti all'innalzamento dell'età previsto a regime dal 2013.

I periodi secondo e terzo del **comma 1** disciplinano invece la cumulabilità tra pensione e reddito da lavoro nel caso di pensione calcolata con il sistema contributivo.

In particolare, al secondo periodo del comma in esame, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2009, viene prevista l'integrale cumulabilità con i redditi da lavoro autonomo e dipendente per le pensioni dirette conseguite nel regime contributivo in via anticipata rispetto ai 65 anni per gli uomini e ai 60 anni per le donne a carico dell'AGO e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima, nonché della gestione separata INPS di cui all'articolo 1, comma 26, della L. 335/1995, purché il soggetto sia in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 6 e 7, della L. 243/2004<sup>113</sup>, fermo restando il regime delle decorrenze dei trattamenti disciplinato dall'articolo 1, comma 6, della predetta L. 243/2004.

A decorrere dal 1° gennaio 2008, la L. 243/2004 (art. 1, commi 6 e 7) aveva innalzato i requisiti di età anagrafica per l'accesso alla pensione di vecchiaia liquidata esclusivamente con il sistema contributivo.

Da tale data, i lavoratori dipendenti potevano andare in pensione in presenza, alternativamente, di una delle seguenti situazioni:

- ipotesi 1) età anagrafica pari a 60 anni per le donne e 65 anni per gli uomini; versamento e accreditamento di almeno 5 anni di contribuzione effettiva; importo della pensione non inferiore a 1,2 volte l'assegno sociale;
- ipotesi 2) anzianità contributiva non inferiore a 40 anni (in questo caso si prescinde dal requisito anagrafico);
- ipotesi 3) anzianità contributiva non inferiore a 35 anni; età anagrafica pari a:
  - per gli anni 2008 e 2009, 60 anni per i lavoratori dipendenti pubblici e privati e 61 anni per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS;
  - per gli anni dal 2010 al 2013, 61 anni per i lavoratori dipendenti pubblici e privati e a 62 anni per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS;
  - a decorrere dal 2014, nella disciplina a regime, 62 anni per i lavoratori dipendenti pubblici e privati e 63 anni per i lavoratori autonomi (a meno che il Ministro non avesse emanato il decreto di cui al comma 7 al fine di mantenere l'età a 61 anni per i dipendenti e a 62 per gli autonomi).

La L. 247/2007, novellando la L. 243/2004, ha modificato i requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia di cui all'ipotesi 3), ferme restando le ipotesi 1) e 2).

Pertanto, a seguito di tale modifica, a decorrere dal 2008, per accedere alla pensione di vecchiaia con il sistema contributivo in base all'ipotesi 3), è necessario possedere i seguenti requisiti:

- per il 2008 e dal 1° gennaio 2009 al 30 giugno 2009, almeno 35 anni di anzianità contributiva insieme ad una età anagrafica di almeno 58 anni per i lavoratori dipendenti pubblici e privati e di 59 anni per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS;
- dal 1° luglio 2009 al 31 dicembre 2010, per i lavoratori dipendenti pubblici e privati, una "quota" (data dalla somma dell'età anagrafica e dell'anzianità contributiva) pari almeno a 95 purché si possieda un'età anagrafica non inferiore a

---

<sup>113</sup> L. 23 agosto 2004, n. 243, Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria.

59 anni, e per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS, una "quota" pari almeno a 96 purché si possieda un'età anagrafica non inferiore a 60 anni;

- per gli anni 2011 e 2012, per i lavoratori dipendenti pubblici e privati, una "quota" pari almeno a 96 purché si possieda un'età anagrafica non inferiore a 60 anni, e per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS, una "quota" pari almeno a 97, purché si possieda un'età anagrafica non inferiore a 61 anni;
- dall'anno 2013, infine, a regime, per i lavoratori dipendenti pubblici e privati, una "quota" pari almeno a 97 purché si possieda un'età anagrafica non inferiore a 61 anni, e per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS, una "quota" pari almeno a 98, purché si possieda un'età anagrafica non inferiore a 62 anni (a meno che il Ministro del lavoro non emani il decreto di cui al comma 7 dell'articolo 1 della L. 243/2004 al fine di differire l'innalzamento dei requisiti pensionistici).

Infine, al terzo periodo del comma in esame si dispone, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2009, con riferimento alle pensioni liquidate interamente con il sistema contributivo, la totale cumulabilità con i redditi da lavoro per le pensioni di vecchiaia anticipate liquidate con anzianità contributiva pari o superiore a 40 anni, nonché per le pensioni di vecchiaia liquidate a soggetti con età pari o superiore a 65 anni per gli uomini e 60 anni per le donne.

Al **comma 2** vengono abrogati i commi 21 e 22 dell'articolo 1 della L. 335/1995<sup>114</sup>, che, con riferimento alle pensioni di vecchiaia liquidate interamente con il sistema contributivo, disponevano:

- per i pensionati di età inferiore ai 63 anni il divieto di cumulo della pensione con i redditi da lavoro dipendente nella loro interezza e con quelli da lavoro autonomo nella misura del 50% per la parte eccedente il trattamento minimo INPS e fino a concorrenza con i redditi stessi (comma 21);
- per i pensionati di età pari o superiore ai 63 anni il divieto di cumulo della pensione con redditi da lavoro dipendente ed autonomo nella misura del 50% per la parte eccedente il trattamento minimo INPS e fino a concorrenza dei redditi stessi (comma 22).

Infine, nel **comma 3** viene fatto salvo il disposto dell'articolo 4 del D.P.R. 758/1965<sup>115</sup>.

Si ricorda che il D.P.R. 758/1965, all'articolo 1, ammette il cumulo di una pensione normale diretta o di un assegno equivalente con un trattamento di attività derivante da servizi resi ad Amministrazioni statali, comprese quelle con ordinamento autonomo, di Regioni, di Province, di Comuni o di Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, di Enti parastatali, di Enti o Istituzioni di diritto pubblico, nonché di aziende annesse o direttamente dipendenti dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni o dagli altri Enti suindicati.

---

<sup>114</sup> L. 8 agosto 1995, n. 335, Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare.

<sup>115</sup> D.P.R. 5 giugno 1965, n. 758, Nuove norme sul cumulo di pensioni e stipendi a carico dello Stato e di Enti pubblici, in applicazione della legge 5 dicembre 1964, n. 1268.

Tale cumulo, secondo l'articolo 4 del medesimo D.P.R., richiamato dalla disposizione in esame, è vietato se il nuovo servizio costituisce derivazione, continuazione o rinnovo del precedente rapporto che aveva dato luogo alla pensione. In particolare il divieto di cumulo in questione riguarda i seguenti casi:

- a) riammissione in servizio di personale civile;
- b) richiamo di ufficiale, sottufficiale o militare di truppa titolare di pensione per il precedente servizio militare;
- c) immissione nell'impiego civile di sottufficiale o graduato, in applicazione delle particolari disposizioni concernenti riserva di posti in favore di dette categorie di militari;
- d) nomina conseguita mediante concorso riservato esclusivamente a soggetti che hanno già prestato servizio ovvero a tali soggetti insieme con appartenenti a particolari categorie di professionisti;
- e) conferimento di incarichi di insegnamento in scuole o istituti dello stesso grado di quelli presso cui è stato prestato il servizio precedente da incaricato;
- f) nomina senza concorso nello Stato o negli Enti di cui al precedente art. 1, conseguita in derivazione o in continuazione o, comunque, in costanza di un precedente rapporto di impiego, rispettivamente, con lo Stato o con gli Enti stessi.

Inoltre, la norma prevede la sospensione del trattamento di pensione se originato dal precedente rapporto. Infine, si dispone che al termine del nuovo servizio viene liquidato il trattamento di quiescenza in base al disposto del terzo comma dell'art. 2, secondo cui, all'atto della cessazione del nuovo rapporto, il trattamento di quiescenza spetta sulla base della totalità dei servizi prestati e secondo le norme relative all'ultimo impiego.

*Si osserva, tuttavia, che, sotto il profilo della formulazione letterale, il presente **comma 3** dovrebbe richiamare, oltre che l'art. 4 del D.P.R. 758/1965, l'art. 133 del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, di cui al D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092.*

Nella relazione tecnica allegata al decreto-legge in esame si stimano in circa 300-310 mln di euro l'ammontare delle trattenute per divieto di cumulo, comprendendo in tale cifra anche quelli derivanti dagli assegni di invalidità. Pertanto, ne conseguono maggiori oneri, per effetto di incremento di spesa pensionistica per il venir meno delle trattenute, al lordo degli effetti fiscali pari a circa 200-210 mln di euro annui, e rideterminati al netto degli effetti fiscali (con aliquota marginale media attorno al 27%) in circa 150 mln di euro annui.

Nella relazione si sottolinea la necessità di aggiungere a tale onere quello derivante dall'anticipo del pensionamento di quei soggetti (soprattutto lavoratori dipendenti, perché i lavoratori autonomi già manifestano la propensione ad accedere al pensionamento in corrispondenza dei requisiti minimi) che attualmente manifestano la propensione a proseguire l'attività lavorativa una volta maturato il requisito anagrafico congiunto con i 35 anni di anzianità contributiva. Pertanto, nella nota tecnica si fa presente che dal momento che trattasi di una quota dei soggetti attivi che maturano i 59 anni di età nel 2009 e i 36 anni di contributi nello stesso anno, si stima prudenzialmente in circa 8 mila l'insieme dei lavoratori interessati per un anticipo di circa un anno. Sulla base di questi dati si ottiene una maggiore spesa pensionistica lorda di circa 185 mln di euro (tenendo conto di un importo medio di pensione di 23 mila euro) il che, al netto

degli effetti fiscali indotti, ad un onere di 140 mln di euro su base annua. Per gli anni successivi come elementi di prudenzialità si fa presente il progressivo ulteriore innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento anticipato e del relativo regime delle decorrenze.

Pertanto, dalla disposizione in esame conseguono i seguenti maggiori oneri:

	<i>(in milioni di euro)</i>		
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
al lordo effetti fiscali	-390	-390	-390
al netto effetti fiscali	-290	-290	-290

**Articolo 20**  
*(Disposizioni in materia contributiva)*

Al **comma 1** si interviene con una norma interpretativa sul secondo comma dell'articolo 6 della legge 138/1943.

L'articolo 6, comma 2, sopra richiamato, stabilisce che l'indennità di malattia non è dovuta quando il trattamento economico di malattia è corrisposto per legge o per contratto collettivo dal datore di lavoro o da altri enti in misura pari o superiore a quella fissata dai contratti collettivi ai sensi del medesimo articolo. Viene inoltre precisato che le prestazioni corrisposte da terzi in misura inferiore a quella della indennità di malattia sono integrate dall'ente sino a concorrenza dell'importo della medesima indennità.

In particolare, il comma in esame dispone che la citata disposizione si interpreta nel senso che i datori di lavoro che hanno corrisposto per legge o per contratto collettivo, anche di diritto comune, il trattamento economico di malattia, con conseguente esonero dell'INPS dall'erogazione della predetta indennità, non sono tenuti al versamento della relativa contribuzione al medesimo Istituto. Si precisa inoltre che restano acquisite alla gestione previdenziale e conservano la loro efficacia le contribuzioni versate per i periodi anteriori alla data del 1° gennaio 2009.

Al **comma 2** si prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2009, le imprese dello Stato, degli enti pubblici e degli enti locali privatizzate e a capitale misto siano tenute a versare, secondo la normativa vigente:

- a) la contribuzione per maternità;
- b) la contribuzione per malattia per gli operai.

Tale disposizione è diretta ad estendere l'assicurazione per la maternità e la malattia (limitatamente ai soli lavoratori con qualifica di operai) ai dipendenti delle imprese dello Stato, degli enti pubblici e degli enti locali privatizzate e a capitale misto attualmente escluse dall'obbligo di assicurazione.

Nella relazione tecnica allegata al provvedimento con riferimento alla disposizione in esame si stimano i seguenti effetti finanziari:

<b>Effetti in termini di Conto delle PA</b>		<i>(milioni di euro)</i>		
		<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Entrate	contributive	58	60	62
lorde				
Entrate	contributive	58	34	46
nette				
Maggiori prestazioni		-10	-10	-10

Effetto complessivo	48	24	36
---------------------	----	----	----

<b>Effetti in termini di Fabbisogno settore statale</b>				
<i>(milioni di euro)</i>				
		<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Entrate	contributive	49	59	61
lorde				
Entrate	contributive	49	38	44
nette				
Maggiori prestazioni		-10	-10	-10
Effetto complessivo		39	28	34

Nel successivo **comma 3** si interviene a modifica dell'articolo 16, comma 2, lettera *a*), della L. 223/1991<sup>116</sup>, che, nel caso di corresponsione dell'indennità di mobilità ai lavoratori disoccupati in conseguenza di licenziamento per riduzione di personale, pone a carico del datore di lavoro il versamento di un contributo nella misura dello 0,30 % delle retribuzioni assoggettate al contributo integrativo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

La legislazione vigente (L. 223/1991) prevede una apposita procedura ai fini della collocazione in mobilità dei lavoratori. Si ricorda, al riguardo, che hanno diritto all'indennità di mobilità i lavoratori (con eccezione dei dirigenti) con rapporto a tempo indeterminato licenziati da imprese in CIGS che non siano in grado di garantire il reimpiego a tutti i lavoratori sospesi, ovvero licenziati da imprese rientranti nel campo di applicazione della CIGS qualora ricorrano i presupposti del licenziamento collettivo (cfr. *infra*).

Più in dettaglio, ai sensi dell'articolo 4 della citata L. 223/1991, le aziende in CIGS che nel corso o al termine del programma non possano garantire il reimpiego di tutti i lavoratori precedentemente sospesi, prima di effettuare il licenziamento anche di un solo dipendente devono seguire una particolare procedura di riduzione del personale, che si conclude con la messa in mobilità dei lavoratori licenziati.

Analoga procedura deve essere seguita, come accennato, qualora si verifichi la fattispecie del licenziamento collettivo, cioè, ai sensi dell'articolo 24 della L. 223/1991, nel caso in cui le imprese che occupano più di 15 dipendenti<sup>117</sup>, in conseguenza di una riduzione o trasformazione di attività o di lavoro, intendono effettuare nell'arco temporale di 120 giorni almeno 5 licenziamenti in stabilimenti produttivi dislocati nella stessa provincia. Qualora sia assente il requisito quantitativo o quello temporale, si

<sup>116</sup> L. 23 luglio 1991, n. 223, Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro.

<sup>117</sup> Si tratta sostanzialmente delle imprese rientranti nel campo di applicazione della CIGS.

applica invece la disciplina sui licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo.

In entrambi i casi sopra indicati (riduzione di personale da parte di aziende in CIGS o licenziamento collettivo), ai sensi dell'articolo 4 della L. 223/1991, la procedura di riduzione del personale, preventiva rispetto al licenziamento e alla messa in mobilità, consta di una fase sindacale e di una fase amministrativa, nel corso delle quali il datore di lavoro e le organizzazioni sindacali tentano prima tra loro ed eventualmente presso la Direzione provinciale del lavoro di trovare sbocchi alternativi al licenziamento. Se le parti non dovessero raggiungere alcun accordo, allora la procedura si conclude con la messa in mobilità dei lavoratori.

Più in dettaglio, in primo luogo, è previsto che il datore di lavoro deve versare un contributo d'ingresso<sup>118</sup> e deve comunicare alle RSA la propria intenzione di effettuare una riduzione di personale e di collocare i lavoratori in esubero in mobilità. Dopo aver ricevuto la comunicazione le RSA, entro 7 giorni, possono chiedere un esame congiunto della situazione di esubero con il datore di lavoro, al fine di giungere a soluzioni alternative. Dopo tale fase, il datore di lavoro comunica alla DPL competente l'esito del confronto con i sindacati e i motivi dell'eventuale mancato accordo. La DPL può tentare una mediazione ma, se anche in tale sede non si giunga ad una soluzione condivisa, il datore di lavoro può procedere al licenziamento dei lavoratori in esubero, che usufruiscono del trattamento di mobilità.

Se non vengono osservati tutti i passaggi procedurali sinteticamente descritti, può derivarne l'inefficacia dei licenziamenti, per cui i lavoratori avrebbero diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro, da far valere entro 60 giorni dal ricevimento della comunicazione di licenziamento, con qualsiasi atto scritto anche stragiudiziale.

Per quanto riguarda il trattamento di mobilità, l'articolo 7 della richiamata L. 223/1991, al comma 1, prevede che i lavoratori collocati in mobilità, in possesso di determinati requisiti, anche di anzianità aziendale<sup>119</sup>, hanno diritto ad una indennità per un periodo massimo di dodici mesi, elevato a ventiquattro per i lavoratori che hanno compiuto i quaranta anni e a trentasei per i lavoratori che hanno compiuto i cinquanta anni.

---

<sup>118</sup> Il contributo d'ingresso, previsto dall'articolo 4, comma 3, della L. 223 del 1991, è pari ad una mensilità di massimale lordo CIGS per ogni lavoratore che si intende licenziare. Tale versamento costituisce una anticipazione di quanto dovuto complessivamente all'INPS per la procedura di mobilità. Difatti, ai sensi dell'articolo 5 della L. 223/1991, nel corso della procedura il datore di lavoro è tenuto a versare, per ciascun lavoratore licenziato e beneficiario dell'indennità di mobilità, in trenta rate mensili, una somma pari a sei volte il trattamento iniziale netto di mobilità spettante al lavoratore in 30 rate mensili, se il licenziamento è avvenuto dopo la utilizzazione della CIGS. Nel caso di riduzione del personale senza aver utilizzato prima la CIGS, il contributo complessivo è invece pari a nove volte il trattamento iniziale netto di mobilità. Comunque l'importo da pagare da parte del datore di lavoro è ridotto a tre volte il trattamento netto di mobilità nel caso in cui la messa in mobilità avviene previo accordo sindacale.

Si ricorda inoltre che è esonerata dal versamento delle residue rate del contributo d'ingresso dovuta l'azienda che procuri ai lavoratori offerte di lavoro a tempo indeterminato aventi determinate caratteristiche (Circ. INPS n. 171/2001).

<sup>119</sup> In particolare, ai sensi dell'articolo 16 della L. 223 del 1991, i lavoratori collocati in mobilità hanno diritto alla relativa indennità a condizione che, avendo un rapporto di lavoro a carattere continuativo e comunque non a termine, possano vantare un'anzianità aziendale di almeno 12 mesi, di cui almeno 6 di lavoro effettivamente prestato, ivi compresi i periodi di sospensione del lavoro derivanti da ferie, festività, infortuni, astensione per maternità e congedi parentali

L'indennità spetta nella seguente misura percentuale del trattamento di CIGS che hanno percepito ovvero che sarebbe loro spettato nel periodo immediatamente precedente la risoluzione del rapporto di lavoro:

- per i primi dodici mesi: 100 per cento;
- dal tredicesimo al trentaseiesimo mese: 80 per cento.

Il comma 2 del medesimo articolo 7 dispone che nelle aree del Mezzogiorno, l'indennità di mobilità è corrisposta per un periodo massimo di ventiquattro mesi, elevato a trentasei per i lavoratori che hanno compiuto i quaranta anni e a quarantotto per i lavoratori che hanno compiuto i cinquanta anni. Essa spetta nella seguente misura:

- per i primi dodici mesi: 100 per cento;
- dal tredicesimo al quarantottesimo mese: 80 per cento.

Tutti i lavoratori collocati in mobilità, anche se non in possesso dei requisiti che danno diritto all'indennità di mobilità (cfr. *supra*), sono iscritti nelle liste di mobilità regionali, in modo da agevolarne la ricollocazione lavorativa.

Si ricorda, al riguardo, che gli incentivi per l'assunzione di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, previsti dalla L. 223/1991, sono i seguenti:

- a) ai sensi dell'articolo 25, comma 9, in caso di conclusione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con un lavoratore in mobilità, è concesso al datore di lavoro il beneficio della riduzione della relativa contribuzione a suo carico, che viene equiparata, per i primi 18 mesi, a quella dovuta per gli apprendisti dipendenti da aziende non artigiane;
- b) ai sensi dell'articolo 8, comma 2, in caso di stipulazione di un rapporto di lavoro a tempo determinato per una durata non superiore a 12 mesi, viene riconosciuto, per l'intero periodo, il medesimo beneficio di cui alla precedente lett. a). Il beneficio è concesso per ulteriori 12 mesi qualora, nel corso del suo svolgimento, tale contratto venga trasformato a tempo indeterminato<sup>120</sup>.

A seguito della modifica disposta dal comma in esame, il versamento del contributo dello 0,30% non è più riferito alle retribuzioni assoggettate al contributo integrativo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, ma alle retribuzioni che costituiscono imponibile contributivo.

Nei **commi da 4 a 6** si interviene in materia di assicurazione contro la disoccupazione involontaria e mobilità per i dipendenti delle aziende esercenti pubblici servizi (settore industria - energia elettrica, gas e acqua).

In particolare, con l'abrogazione dell'articolo 40, n. 2, del R.D.L. 1827/1935<sup>121</sup> (**comma 4**) e, a fini di coordinamento, l'eliminazione del suo riferimento contenuto nell'articolo 36 D.P.R. 818/1957 (**comma 5**), si estende l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria e la mobilità ai dipendenti delle aziende esercenti pubblici servizi.

Infine, il **comma 6** stabilisce che tale estensione dell'obbligo assicurativo si applica con effetto dal primo periodo di paga decorrente dal 1° gennaio 2009.

---

<sup>120</sup> In entrambi i casi lo sgravio contributivo non riguarda i premi INAIL, che restano quindi dovuti per intero.

<sup>121</sup> R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale, convertito, con modificazioni nella L. 6 aprile 1936, n. 1155.

L'articolo 40, n. 2, qui citato stabilisce che non sono soggetti all'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria, tra gli altri, gli impiegati, agenti e operai stabili di aziende pubbliche, nonché gli impiegati, agenti e operai delle aziende esercenti pubblici servizi e di quelle private, quando ad essi sia garantita la stabilità d'impiego.

L'articolo 36 del D.P.R. 818/1957 stabilisce che la sussistenza della stabilità d'impiego, quando non risulti da norme regolanti lo stato giuridico e il trattamento economico del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni, dalle aziende pubbliche e dalle aziende esercenti pubblici servizi, è accertata in sede amministrativa su domanda del datore di lavoro, con provvedimento del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale decorrente a tutti gli effetti dalla data della domanda medesima.

Nella relazione tecnica allegata al provvedimento con riferimento alle disposizioni esaminate vengono stimati i seguenti effetti finanziari:

<b>Effetti in termini di Conto delle PA</b>				
<i>(milioni di euro)</i>				
		<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Entrate	contributive	75	78	80
lorde				
Entrate	contributive	75	45	62
nette				
	Maggiori prestazioni	-10	-15	-20
	Effetto complessivo	65	30	42

<b>Effetti in termini di Fabbisogno settore statale</b>				
<i>(milioni di euro)</i>				
		<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Entrate	contributive	63	77	80
lorde				
Entrate	contributive	63	49	58
nette				
	Maggiori prestazioni	-10	-15	-20
	Effetto complessivo	53	34	38

I **commi da 7 a 9** recano norme riguardanti la riunificazione dei procedimenti relativi a controversie in materia di previdenza e assistenza sociale.

Al **comma 7** si prevede che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, nei procedimenti sopra richiamati, a fronte di una pluralità di domande, **o - come specificato dalla Camera - di azioni esecutive**, che frazionino un credito relativo al medesimo rapporto, comprensivo delle somme eventualmente dovute per interessi, competenze ed onorari e ogni altro accessorio, il giudice disponga d'ufficio la riunificazione ai sensi dell'art. 151

delle "disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie".

Il successivo **comma 8** prevede che, in mancanza della suddetta riunificazione, il giudice dichiari, anche di ufficio, in ogni stato e grado del procedimento, l'improcedibilità delle domande successive alla prima e la nullità dei pignoramenti successivi al primo. **Il testo originario del comma, così modificato dalla Camera, contemplava l'improcedibilità su richiesta del convenuto, anziché d'ufficio.**

Inoltre, ai sensi del **comma 9 - nel testo che la Camera ha parzialmente riformulato, anche per ragioni di coordinamento con le modifiche ai commi precedenti -**, il giudice, qualora abbia notizia che la riunificazione non sia stata osservata, sospende il giudizio e l'efficacia esecutiva dei titoli eventualmente già formati e fissa alle parti un termine perentorio per la riunificazione, a pena di improcedibilità della domanda.

Nell'articolo 151 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile si prevede che la riunione dei procedimenti relativi a controversie in materia di lavoro e di previdenza e di assistenza e a controversie dinanzi al giudice di pace, connesse anche soltanto per identità delle questioni dalla cui risoluzione dipende, totalmente o parzialmente, la loro decisione, debba essere sempre disposta dal giudice, tranne nelle ipotesi che essa renda troppo gravoso o comunque ritardi eccessivamente il processo. In tali ipotesi la riunione, salvo gravi e motivate ragioni, viene disposta tra le controversie che si trovano nella stessa fase processuale. Analogamente si provvede nel giudizio di appello.

Nella relazione tecnica allegata al presente provvedimento si evidenzia di come l'INPS lamenti la pratica di molti legali nel presentare più cause relative allo stesso credito, frazionando le relative domande: una per ogni anno del credito principale, una per ogni anno di interessi, e avverso una stessa sentenza, un atto ingiuntivo per la sorte capitale, uno per gli interessi e uno per competenze e onorari professionali.

Inoltre, si ricorda che tale artificio è stato censurato dalle sezioni unite della Corte di Cassazione<sup>122</sup>.

Nella relazione si ipotizzano risparmi sulla base del contenzioso INPS di circa 800 mila cause in corso e tenendo presente che il fenomeno sopra citato si riferisce al 30% delle cause. Pertanto, tale riunificazione obbligatoria consentirebbe, sulla base dei dati INPS, di stimare le seguenti economie:

<i>(milioni di euro)</i>		
2009	2010	2011
60	60	60

Il **comma 10** prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale, disciplinato dall'articolo 3, comma 6, della legge 335/1995<sup>123</sup>, sia corrisposto agli

<sup>122</sup> In tal senso, la sentenza 23 ottobre-15 novembre 2007, n. 23726.

aventi diritto (diversi dai cittadini italiani), a condizione che, nel territorio nazionale, in via continuativa e per almeno dieci anni, essi abbiano soggiornato e lavorato legalmente, conseguendo un reddito - *in ciascuno degli anni, dovrebbe intendersi* - almeno pari all'importo dell'assegno sociale.

**La Camera ha così modificato il comma in esame, che nel testo originario poneva un limite minimo di cinque anni, anziché di dieci, e non poneva il requisito reddituale summenzionato.**

*Si osserva che, letteralmente, il comma fa riferimento agli "aventi diritto" e non limita, quindi, il riferimento ai soggetti diversi dai cittadini italiani.*

*Sembra opportuno chiarire se il requisito reddituale si riferisca al solo reddito derivante dall'attività lavorativa svolta nel territorio italiano.*

L'assegno sociale è una prestazione assistenziale, cioè prescinde da qualsiasi versamento contributivo. E' stato introdotto dalla L. 335/1995 in sostituzione della precedente pensione sociale di cui comunque continuano a beneficiare le persone che l'abbiano ottenuta prima del 31 dicembre 1995.

Possono farne richiesta i residenti in Italia che siano cittadini italiani, cittadini della Comunità Europea e cittadini extracomunitari in possesso della carta di soggiorno. L'assegno viene erogato solo al compimento dei 65 anni di età e non è reversibile.

Riguardo ai cittadini comunitari ed ai loro familiari a carico, la relazione illustrativa ricorda che l'assegno sociale può essere richiesto qualora essi siano residenti in Italia da più di tre mesi.

Si ricorda che, in generale, il limite reddituale preso a riferimento (ai fini del diritto all'assegno sociale) è pari allo stesso importo annuo dell'assegno sociale. Per il 2008 tale limite reddituale è di 5.142,67 euro, vale a dire 395,59 euro per 13 mensilità. Se il richiedente è invece coniugato il limite di reddito è raddoppiato: 10285,34 euro cioè 5.142,67 euro per due. L'importo dell'assegno sociale per il 2008 è pari a euro 395,59, mensili, cui vanno aggiunte, se ricorrono particolari condizioni, alcune maggiorazioni sociali.

Nella relazione tecnica allegata al decreto-legge in esame, si sottolinea come, sulla base delle normative comunitarie vigenti, i residenti in Italia da un periodo superiore a tre mesi possono fare richiesta, in presenza degli altri requisiti legati al reddito, dell'assegno sociale, accludendo alla domanda il certificato di iscrizione anagrafica presso il Comune di residenza. In tal modo, si è prodotto il fenomeno di ricongiungimenti "surrettizi" di ascendenti sessantacinquenni che, sulla base di tale iscrizione anagrafica, sono legittimati, in presenza delle condizioni reddituali, ad ottenere la liquidazione di prestazioni puramente assistenziali.

Il **comma 11** è volto a razionalizzare la spesa relativa ai compensi dei componenti degli organi collegiali dell'INPS, novellando il primo comma dell'art. 43 del D.P.R. 63/1970.

In particolare, il comma in esame esclude i componenti degli organi provinciali<sup>124</sup> dalla platea dei soggetti a cui spettano emolumenti per l'esercizio delle funzioni inerenti alle rispettive cariche.

---

<sup>123</sup> L. 8 agosto 1995, n. 335, Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare

<sup>124</sup> Si tratta dei comitati provinciali che gestiscono il contenzioso amministrativo dell'INPS.

Si ricorda che il menzionato primo comma dell'art. 43 del D.P.R. 63/1970 prevede che al presidente dell'INPS, ai vice presidenti ed ai componenti il consiglio di amministrazione, i collegi dei sindaci e gli organi centrali, regionali e provinciali sono dovuti, per l'esercizio delle funzioni inerenti alle rispettive cariche, emolumenti stabiliti con apposito decreto ministeriale.

Nella relazione tecnica allegata si forniscono i dati dell'INPS relativi alle spese di funzionamento degli organi collegiali relativamente ai Comitati provinciali, riguardanti 853 organismi per un totale di circa 5.800 componenti il che produce spese di funzionamento pari a circa 3-3,5 mln di euro su base annua. Pertanto, tenuto conto degli effetti fiscali indotti, vengono previste le seguenti economie:

*(milioni di euro)*

2009	2010	2011
2	3	3

I **commi da 12 a 14** recano norme in materia di trasmissione di dati anagrafici da parte dei comuni all'INPS.

In particolare, il **comma 12** prevede che, entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, l'INPS metta a disposizione dei comuni una piattaforma informatica per la trasmissione delle comunicazioni relative ai decessi e alle variazioni di stato civile e che tali comunicazioni debbano essere effettuate entro due giorni dalla data dell'evento.

Il **comma 13** dispone che, in caso di ritardo nella trasmissione di tali dati anagrafici, il responsabile del procedimento, ove ne derivi pregiudizio, risponda a titolo di danno erariale.

Si ricorda che, qualora l'inadempimento riguardi la comunicazione di un decesso, al responsabile dell'ufficio anagrafe del Comune è comminata una sanzione amministrativa pecuniaria da 100 euro a 300 euro, ai sensi dell'art. 46 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 novembre 2003, n. 326.

Come evidenziato dalla relazione tecnica, le disposizioni di cui ai **commi 12 e 13** in esame sono volte a rafforzare il sistema per la trasmissione, da parte dei comuni, all'INPS delle variazioni anagrafiche relative ai decessi ed alle altre variazioni dello stato civile (a seguito di matrimonio, divorzio ecc.), al fine di evitare il pagamento di prestazioni indebite a soggetti che, in realtà, sono già deceduti o non hanno più diritto alle prestazioni a seguito della variazione di stato civile.

Conseguentemente, con il **comma 14** viene soppresso il primo periodo dell'articolo 31, comma 19, della legge 289/2002<sup>125</sup>, il quale prevedeva l'effettuazione, da parte dei comuni, delle comunicazioni all'INPS relative ai

---

<sup>125</sup> L. 27 dicembre 2002, n. 289, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)

matrimoni ed ai decessi entro 15 giorni dall'evento, secondo le specifiche tecniche definite dall'INPS medesimo.

Nella parte che resta vigente del comma 19 citato, si prevede che l'INPS, a sua volta, invii le comunicazioni agli enti erogatori di pensioni, sulla base dei dati del Casellario delle pensioni, il quale viene messo, contestualmente, a disposizione dei comuni.

Nella relazione tecnica allegata al decreto-legge viene evidenziato che la disposizione in esame è volta a rendere più efficiente il sistema per la trasmissione da parte dei comuni all'INPS delle variazioni anagrafiche relative a decessi ed altre variazioni dello stato civile, per evitare il fenomeno del pagamento di prestazioni indebite a soggetti che in realtà sono già deceduti o non più diritto alle prestazioni a seguito della variazione di stato civile.

Nella medesima relazione si sottolinea come la disposizione in esame sia diretta a ridurre il periodo nel quale vengono indebitamente erogate prestazioni per decesso, specie per i casi in cui l'attuale schema procedurale ancora consente la formazione di indebiti di difficile recupero. Pertanto, sulla base dei dati forniti dall'INPS, si valuta che tale disposizione consenta per circa 50 mila partite con importo medio mensile di circa 700 euro un recupero di circa 3 mesi di erogazione, evitando la formazione di un indebiti, per il quale in molti casi non è possibile effettuare concretamente il recupero.

In tal modo, vengono valutate le seguenti economie:

*(milioni di euro)*

<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
80	80	80



## **Articolo 21**

*(Modifiche alla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato)*

L'**articolo in esame** reca modifiche alla disciplina del contratto di lavoro a termine, di cui al D.Lgs. 368/2001, come da ultimo modificato dalla L. 247/2007.

Il D.Lgs. 368/2001 che, in attuazione della delega di cui alla L. 29 dicembre 2000, n. 422 (legge comunitaria per il 2000), ha recepito la direttiva 1999/70/CE sul contratto di lavoro a tempo determinato, ha introdotto una disciplina del lavoro a termine che ha innovato in maniera rilevante la disciplina previgente, contenuta principalmente nella L. 230/1962, di cui si è prevista contestualmente l'abrogazione.

Successivamente, incisivi interventi sulla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato sono stati attuati dalla L. 247/2007, che ha modificato in vari punti la disciplina in materia recata dal D.Lgs. 368/2001. In primo luogo, è stato introdotto espressamente nell'ordinamento il principio secondo cui il rapporto di lavoro subordinato di norma debba essere instaurato a tempo indeterminato. Con un'altra rilevante modifica è stata introdotta una disciplina volta a limitare la possibilità di prevedere continui rinnovi dei contratti a tempo determinato con lo stesso lavoratore, in modo da evitare un uso improprio dello strumento del lavoro a termine: se per effetto della successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto di lavoro fra il datore di lavoro e il lavoratore supera complessivamente una certa durata, il rapporto di lavoro viene considerato a tempo indeterminato a decorrere dal momento in cui viene superata la medesima durata.

In particolare, il **comma 1 dell'articolo 21** è volto a novellare l'articolo 1, comma 1, del menzionato D.Lgs. 368/2001, ai sensi del quale l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato è consentita a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo. Con la modifica in esame viene precisato che l'apposizione del termine è consentita anche se tali ragioni giustificative sono riferibili all'ordinaria attività del datore di lavoro.

**Il comma 1-bis - inserito dalla Camera - specifica, con norma di interpretazione autentica (avente, quindi, effetto retroattivo), che le ragioni summenzionate di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo devono essere determinate da condizioni oggettive, "quali il raggiungimento di una certa data, il completamento di un compito specifico o il verificarsi di un evento specifico".**

**La Camera ha introdotto altresì i commi 1-ter, 1-quater, e 3-bis.**

**Essi sono intesi a sostituire, per alcune fattispecie di violazione della disciplina del contratto a termine, il principio della trasformazione del medesimo in contratto a tempo indeterminato con l'obbligo del pagamento**

**di un'indennità. Tale modifica ha carattere retroattivo, fatte salve, naturalmente, le sentenze passate in giudicato. Si osserva, peraltro, che non è chiaro se essa concerna solo i giudizi in corso (alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto) o se sia una nuova disciplina a regime.**

In particolare, trova ora applicazione l'istituto dell'indennità per i casi di violazione delle norme sui presupposti e sulle modalità relativi alla stipulazione del contratto a termine o alla proroga del medesimo, nonché della disposizione sul limite temporale della proroga.

Resta ferma, invece, la disciplina sulla conversione a tempo indeterminato del contratto, nei casi di prosecuzione di fatto del rapporto oltre il termine pattuito e di successione di rapporti a termine, conversione che avviene alle condizioni definite dall'art. 5, commi da 2 a 4-*bis*, del citato D.Lgs. 368 del 2001, e successive modificazioni (riguardo alla successione di rapporti a termine, cfr. anche il comma 2 del presente articolo 21 e la relativa scheda di lettura).

I limiti minimi e massimi dell'indennità summenzionata sono pari a 2,5 e a 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto; l'importo è determinato in base ai criteri stabiliti dall'art. 8 della L. 15 luglio 1966, n. 604<sup>126</sup>, e successive modificazioni (numero dei dipendenti occupati; dimensioni dell'impresa; anzianità di servizio del prestatore di lavoro; comportamento e condizioni delle parti).

Il **comma 3-*bis*** specifica altresì che per le fattispecie ora interessate dal principio dell'indennità si applica l'art. 1419, primo comma, del codice civile, secondo cui la nullità parziale di un contratto (o la nullità di singole clausole) determina la nullità dell'intero contratto, qualora risulti che i contraenti non lo avrebbero concluso senza quella parte colpita da nullità.

Il **comma 2** del presente **articolo 21** è volto a novellare il comma 4-*bis* dell'articolo 5 del D.Lgs. 368/2001, introdotto dalla citata L. 247/2007.

Si ricorda che l'articolo 1, comma 40, della L. 247/2007, con una rilevante modifica, novellando l'articolo 5 del D.Lgs. 368/2001, ha introdotta una disciplina volta a limitare la possibilità di prevedere continui rinnovi dei contratti a tempo determinato con lo stesso lavoratore, in modo da evitare un uso improprio dello strumento del lavoro a termine.

Si consideri al riguardo che, ai sensi della normativa previgente, il datore di lavoro non incontrava limiti nella stipulazione di successivi contratti a termine con lo stesso lavoratore, purché stipulasse il successivo contratto dopo l'intervallo temporale (10 giorni o 20 giorni a seconda della durata del contratto precedente) previsto dall'articolo 5, comma 3, del D.Lgs. 368/2001.

Invece la L. 247/2007, inserendo il nuovo comma 4-*bis* all'articolo 5 del D.Lgs. 368/2001, ha stabilito che, ferma restando la disciplina della successione di contratti contenuta nei commi precedenti del medesimo articolo 5, se per effetto della

---

<sup>126</sup> La L. n. 604 reca "norme sui licenziamenti individuali".

successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto di lavoro fra il datore di lavoro e il lavoratore superi complessivamente i 36 mesi, comprensivi di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione che intercorrono tra un contratto e l'altro, il rapporto di lavoro viene considerato a tempo indeterminato, ai sensi del precedente comma 2, a decorrere dal superamento del predetto periodo (quindi non retroattivamente).

Peraltro, in deroga a tale disciplina, si prevede la possibilità di stipula di un ulteriore contratto a termine fra gli stessi soggetti. Tale contratto può stipularsi per una sola volta, a condizione che la stipula avvenga presso la Direzione provinciale del lavoro competente per territorio e con l'assistenza di un rappresentante di una delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale cui il lavoratore sia iscritto o conferisca mandato. Spetta alle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, con appositi avvisi comuni, stabilire la durata dell'ulteriore contratto. Nel caso in cui la su indicata procedura relativa alla stipula non sia rispettata, nonché in caso di superamento del termine stabilito nello stesso contratto, il nuovo contratto si considera a tempo indeterminato.

Con il nuovo comma 4-ter si prevede tuttavia la non applicazione delle norme sopra illustrate per determinate categorie di attività, cioè per le attività stagionali definite dal D.P.R. 7 ottobre 1963, n. 1525 e per le quelle che saranno eventualmente individuate dagli avvisi comuni e dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative.

Con la modifica di cui al **comma 2** in esame si dispone che la disciplina di cui al menzionato comma 4-bis dell'articolo 5 del D.Lgs. 368/2001, introdotto dalla L. 247/2007, volta a limitare la possibilità di prevedere continui rinnovi dei contratti a termine con lo stesso lavoratore, non si applichi nel caso in cui dispongano diversamente i contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Il **comma 3** è invece volto a novellare il comma 4-quater dell'articolo 5 del D.Lgs. 368/2001, anch'esso introdotto dalla citata L. 247/2007.

Il già citato articolo 1, comma 40, della L. 247/2007, sempre novellando l'articolo 5 del D.Lgs. 368/2001, ha introdotto una disciplina relativa alla precedenza nelle assunzioni che sostituisce la più restrittiva disciplina previgente, contenuta nei commi 9 e 10 dell'articolo 10 del D.Lgs. 368/2001 (che vengono conseguentemente abrogati)<sup>127</sup>. In particolare, con il nuovo comma 4-quater viene garantito al lavoratore che, nell'esecuzione di uno o più contratti a termine presso lo stesso datore di lavoro, abbia

---

<sup>127</sup> Il comma 9 dell'articolo 10 del D.Lgs. 368/2001 affidava alla contrattazione collettiva il compito di individuare un diritto di precedenza nell'assunzione presso la stessa azienda e con la medesima qualifica solamente in favore dei soggetti che avessero avuto un rapporto di lavoro a termine per prestazioni di natura stagionale o per intensificazione dell'attività lavorativa in determinati periodi dell'anno, mentre il comma 10 dello stesso articolo precisava che il diritto di precedenza si estingueva entro un anno dalla cessazione del rapporto e che il lavoratore doveva manifestare la volontà di avvalersene entro tre mesi dalla cessazione del rapporto.

prestato attività lavorativa per un periodo superiore a 6 mesi, il diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato effettuate dal datore di lavoro entro i successivi 12 mesi con riferimento alle mansioni già espletate in esecuzione dei rapporti a tempo determinato. In sostanza, il comma 4-*quater* introdotto dalla L. 247/2007, rispetto alla previgente disciplina, è volto ad estendere in maniera generalizzata, a prescindere da una specifica previsione della contrattazione collettiva e indipendentemente dalla natura dell'attività lavorativa e produttiva<sup>128</sup>, il diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato presso la stessa impresa, prevedendo *ope legis* la possibilità di fruire di tale diritto di precedenza (per le assunzioni effettuate entro i successivi 12 mesi) per tutti i lavoratori che abbiano prestato attività lavorativa con contratto a tempo determinato, con riferimento alle medesime mansioni a cui si riferisce l'assunzione, per un periodo superiore a sei mesi. Ai sensi del successivo nuovo comma 4-*sexies*, il lavoratore può avvalersi del diritto di precedenza in questione purché manifesti in tal senso la propria volontà al datore di lavoro entro 6 mesi dalla data di cessazione del rapporto di lavoro a termine; il diritto di precedenza, peraltro, si estingue entro un anno dalla data di cessazione dello stesso rapporto di lavoro.

Inoltre, con il nuovo comma 4-*quinqüies* si prevede, in favore del lavoratore assunto a termine per lo svolgimento di attività stagionali, il diritto di precedenza in relazione alle eventuali nuove assunzioni a termine poste in essere dallo stesso datore di lavoro per le stesse attività stagionali. Ai sensi del successivo nuovo comma 4-*sexies*, il lavoratore può avvalersi del diritto di precedenza in questione purché manifesti in tal senso la propria volontà al datore di lavoro entro tre mesi dalla data di cessazione del rapporto a termine; il diritto di precedenza, peraltro, si estingue entro un anno dalla data di cessazione dello stesso rapporto di lavoro.

Con la modifica di cui al **comma 3** in esame si dispone che la disciplina relativa alla precedenza nelle assunzioni, di cui al menzionato comma 4-*quater* dell'articolo 5 del D.Lgs. 368/2001, introdotto dalla L. 247/2007, possa essere derogata dalle eventuali diverse previsioni dei contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Riguardo al **comma 3-bis**, cfr. *supra*.

Il **comma 4** prevede che, dopo 24 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, il Ministro del lavoro proceda ad una verifica degli effetti delle norme di cui all'articolo in esame con le organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

---

<sup>128</sup> Si consideri che la previgente disciplina rimetteva ai contratti collettivi l'individuazione di un diritto di precedenza nelle assunzioni, in favore esclusivamente dei soggetti che avessero avuto un rapporto di lavoro a termine per prestazioni di natura stagionale o per intensificazione dell'attività lavorativa in determinati periodi dell'anno.

## **Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE**

*(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea della Camera )*

### **Lavoro temporaneo**

Il 20 marzo 2002 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva relativa alle condizioni di lavoro dei lavoratori temporanei (COM(2002) 149), volta ad assicurare la protezione di tale categoria di lavoratori e a migliorare la qualità del lavoro temporaneo garantendo, in particolare, il rispetto del principio dell'uguaglianza di trattamento in relazione ai dipendenti reclutati dall'impresa utilizzatrice per svolgere lo stesso lavoro.

*Dopo la prima lettura del Parlamento europeo, avvenuta il 21 novembre 2002 - secondo la procedura di codecisione - la Commissione ha presentato, il 28 novembre 2002, una proposta modificata (COM(2002)201). Il Consiglio ha raggiunto l'accordo politico in vista della posizione comune nella riunione del 9 e 10 giugno 2008. Il testo, dopo l'adozione della posizione comune, verrà trasmesso al Parlamento europeo per la seconda lettura.*

Il nucleo fondamentale del compromesso definito dal Consiglio è costituito dall'equilibrio tra la necessità di assicurare la protezione dei lavoratori temporanei e l'esigenza di consentire sufficiente flessibilità nei mercati del lavoro che hanno consuetudini diverse nel concludere accordi tra le parti sociali.

*Il Consiglio europeo del 19 e 20 giugno 2008 ha invitato il Consiglio e il Parlamento europeo a raggiungere un accordo definitivo equilibrato prima della fine dell'attuale legislatura europea.*

### **Modernizzazione del diritto del lavoro e flessicurezza**

Nel 2006 la Commissione ha avviato un dibattito pubblico sull'evoluzione del diritto del lavoro in modo tale da sostenere gli obiettivi della strategia di Lisbona ed ottenere una crescita sostenibile con più posti di lavoro di migliore qualità. A conclusione del processo di consultazione (avviato sulla base di un apposito Libro verde), la Commissione ha presentato, il 27 giugno 2007, una comunicazione intesa a definire principi comuni in materia di flessicurezza per consentire agli Stati membri di sviluppare strategie di flessicurezza adattate al proprio contesto nazionale.

*I principi comuni sono stati accolti con favore dal Parlamento europeo e dal Consiglio occupazione che ha invitato la Commissione ad assumere le iniziative necessarie per consentire l'attuazione dell'approccio proposto per gli Stati membri.*

*Il Consiglio europeo del 13 e 14 marzo 2008, ha invitato gli Stati membri ad attuare i principi comuni concordati di flessicurezza delineando nei loro programmi nazionali di riforma per il 2008 le modalità nazionali di attuazione di tali principi.*

*Il 19 maggio 2008 la Commissione ha lanciato, in cooperazione con le parti sociali europee, la “missione per la flessicurezza”, un’iniziativa per contribuire alla messa in pratica, a livello nazionale, della flessicurezza.*

## Articolo 22

*(Modifiche alla disciplina dei contratti occasionali di tipo accessorio)*

L'**articolo in esame** modifica la disciplina delle prestazioni occasionali di tipo accessorio, al fine di semplificarne il regime giuridico e di ampliarne l'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione.

Al **comma 1**, si interviene per modificare l'articolo 70, comma 1 del D.Lgs. 276/2003<sup>129</sup>, il quale definisce le prestazioni di lavoro accessorio.

In primo luogo, viene semplificata la tipologia di prestazioni di lavoro accessorio sostanzialmente confermandone l'utilizzo per attività di natura occasionale rese a favore dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis c.c., limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi, ovvero nell'ambito di lavori domestici, di lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti, dell'insegnamento privato supplementare, di manifestazioni sportive, culturali o caritatevoli o di lavori di emergenza o di solidarietà, di attività agricole a carattere stagionale - riguardo a queste ultime, la norma fino ad ora vigente faceva riferimento, invece, solo all'esecuzione di vendemmie di breve durata e a carattere saltuario; in merito alle attività agricole a carattere stagionale, cfr. anche *infra* -.

Peraltro, la norma è volta anche ad ampliare le tipologie di lavoro accessorio, includendovi:

- le attività lavorative rese nei periodi di vacanza da parte di giovani con meno di 25 anni di età, regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado (in tal modo, viene ripresa l'idea dei tirocini estivi);
- le attività lavorative rese nell'ambito della consegna porta a porta e della vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica.

In connessione con la soppressione dei requisiti soggettivi per l'accesso al lavoro accessorio (di cui al combinato disposto dei **commi 1 e 4**, cfr. *infra*), **la Camera ha specificato che rientrano nell'istituto in esame le attività agricole a carattere stagionale se svolte da pensionati, o da giovani rientranti nella fattispecie sopra menzionata, ovvero se svolte in favore dei produttori agricoli aventi un volume di affari annuo non superiore a 7.000 euro**<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla L. 14 febbraio 2003, n. 30.

<sup>130</sup> Riguardo ai criteri specifici di individuazione di tali produttori, cfr. l'art. 34, comma 6, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni.

Come accennato, un'altra rilevante modifica, introdotta dal combinato disposto dei **commi 1 e 4**, consiste nell'eliminazione dei requisiti soggettivi per poter svolgere prestazioni di lavoro accessorio.

A tal fine, nella nuova formulazione dell'articolo 70, comma 1, del D.Lgs. 276/2004 viene espunta la precisazione secondo cui erano considerate prestazioni di lavoro accessorio esclusivamente le prestazioni occasionali rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne.

Inoltre, il **comma 4** dell'articolo in esame dispone l'abrogazione dell'articolo 71 del D.Lgs. 276/2003, che conteneva una tassativa elencazione delle categorie di soggetti che potevano rendere prestazioni di lavoro accessorio.

Il menzionato articolo 71 individuava i seguenti soggetti che potevano svolgere attività di lavoro accessorio: disoccupati da oltre un anno; casalinghe, studenti e pensionati; disabili e soggetti in comunità di recupero; lavoratori extracomunitari, regolarmente soggiornanti in Italia, nei sei mesi successivi alla perdita del lavoro. Per tali soggetti, interessati a svolgere prestazioni di lavoro accessorio, la norma prevedeva l'onere di comunicare la loro disponibilità ai servizi per l'impiego delle province, nell'ambito territoriale di riferimento, o ai soggetti accreditati ad operare nel mercato del lavoro. A seguito di tale comunicazione la norma prevedeva la consegna di una tessera magnetica che attestava la loro condizione.

Nel **comma 2** si introduce una modifica di mero coordinamento formale all'articolo 72, comma 4-*bis*, del D.Lgs. 276/2003, sostituendo il riferimento alla lettera *e-bis*) dell'articolo 70 con quello alla lettera *g*) del medesimo articolo, poiché nell'articolo 70, così come modificato dal provvedimento in esame, l'impresa familiare di cui all'articolo 230-*bis* c.c figura appunto alla lettera *g*).

Si ricorda che il menzionato comma 4-*bis* dell'articolo 72 prevede che per l'impresa familiare trova applicazione la normale disciplina contributiva e assicurativa del lavoro subordinato.

Nel **comma 3** si interviene sull'articolo 72, comma 5, del D.Lgs. 276/2003 al fine di poter rendere immediatamente operativa la disciplina sulle prestazioni di lavoro accessorio.

In particolare, si prevede che il Ministro del lavoro individua con apposito decreto il concessionario del servizio e stabilisce i criteri e le modalità per il versamento dei contributi e delle relative coperture previdenziali e assicurative. Peraltro, nelle more dell'emanazione del decreto, i concessionari del servizio sono individuati nell'INPS e nelle agenzie per il lavoro di cui all'articolo 4, comma 1, lettere *a*) e *c*), e all'articolo 6, commi 1, 2 e 3, del D.Lgs. 276/2003.

Il menzionato D.Lgs. 276/2003 ha attuato la revisione della disciplina relativa agli intermediari nel mercato del lavoro, con l'identificazione di un unico regime autorizzatorio o di accreditamento differenziato solo in funzione del tipo di attività svolta.

In particolare, l'articolo 4 prevede l'istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un albo delle agenzie per il lavoro ai fini dello svolgimento delle

attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, nonché supporto alla ricollocazione professionale. Nella norma si prevede l'articolazione di tale albo in cinque sezioni. Di esse, nell'articolo 22 del provvedimento in esame si fa riferimento alle agenzie di somministrazione di lavoro abilitate (*lettera a*) e alle agenzie di intermediazione (*lettera c*).

L'articolo 6 del D.Lgs. 276/2003 estende la platea dei soggetti abilitati a svolgere attività di intermediazione, includendovi anche soggetti istituzionalmente chiamati a svolgere altre attività:

- le università pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie, che svolgano tale attività finalita di lucro e con l'obbligo della interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro,
- i comuni singoli o associati nelle forme delle unioni di comuni e delle comunità montane, le camere di commercio e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari a condizione che svolgano la predetta attività senza finalita di lucro,
- le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro, le associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale e aventi come oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità, e gli enti bilaterali.

Nella relazione tecnica si evidenzia che, pur non discendendo sul piano previdenziale un maggior onere per prestazioni, perché correlate ai contributi versati nel sistema contributivo, nel breve periodo si registrano minori incassi contributivi per effetto delle ridotte aliquote (rispetto a quelle ordinarie) per i soggetti che svolgono lavoro accessorio. Tali minori incassi contributivi afferiscono primariamente al settore agricolo, dal momento che per il lavoro domestico il carico contributivo si attesta sui 20 punti percentuali.

Pertanto, dalla disposizione esaminata conseguono minori entrate contributive, valutate decuplicando l'onere stimato riguardo l'attività agricola con riferimento esclusivo alle vendemmie di breve durata e a carattere saltuario. Pertanto, tenuto conto dei tempi per l'entrata a regime della norma, si ipotizzano le seguenti minori entrate contributive:

<i>(milioni di euro)</i>			
<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
-0.5	-2	-2	-2



## **Articolo 23**

### *(Modifiche alla disciplina del contratto di apprendistato)*

L'articolo in esame interviene sulla disciplina del contratto di apprendistato e in particolare sulle disposizioni in materia contenute nel Titolo VI, Capo I, del D.Lgs. 276/2003<sup>131</sup> (artt. 47-53).

La relazione illustrativa evidenzia che tali modifiche mirano alla piena valorizzazione dell'autonomia collettiva nella regolamentazione del rapporto di apprendistato.

L'apprendistato è uno speciale rapporto di lavoro riguardante ogni settore di attività, in forza del quale l'imprenditore è obbligato ad impartire all'apprendista assunto alle sue dipendenze la capacità tecnica per diventare lavoratore qualificato.

Si ricorda che modifiche rilevanti alla disciplina dell'apprendistato sono stati introdotti dal già menzionato D.Lgs. 276/2003, adottato in attuazione della delega di cui alla L. 30/2003.

Prima dell'intervento di riforma, la disciplina in materia di apprendistato era dettata dalla legge 19 gennaio 1955, n. 25<sup>132</sup>, e dal regolamento di esecuzione approvato con DPR 30 dicembre 1956, n. 1668, come modificata dall'articolo 16 della legge n. 196/1997 (c.d. "legge Treu").

In base a tale previgente disciplina, per instaurare un rapporto di apprendistato il datore di lavoro doveva ottenere l'autorizzazione dell'ispettorato del lavoro territorialmente competente, precisando le condizioni della prestazione richiesta agli apprendisti, il genere di addestramento al quale saranno adibiti e la qualifica che essi potranno conseguire al termine del rapporto. Il numero degli apprendisti in un'azienda non poteva superare il 100% delle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso l'azienda stessa. Rilevanti agevolazioni contributive erano concesse al datore di lavoro, subordinatamente alla partecipazione degli apprendisti alle iniziative di formazione esterna all'azienda.

Riguardo ai limiti di età, in base alla disciplina previgente al D.Lgs. 276/2003, potevano essere assunti come apprendisti i giovani che avevano compiuto i 16 anni (ovvero 14 anni con adempimento dell'obbligo scolastico, fino alla modifica della disciplina sui limiti di età per l'adempimento di quest'ultimo) e non superato i 24 anni, ovvero a 26 nelle aree svantaggiate (articolo 16 della L. 196/1997). Per i portatori di handicap i suddetti limiti di età erano elevati di due anni. Si prevedeva che la durata dell'apprendistato venisse stabilita dai contratti collettivi di lavoro e comunque non potesse essere inferiore a 18 mesi, né superiore a 4 anni.

Una delle novità già introdotte dall'articolo 16 della L. 196/1997 è rappresentata dalla figura del tutore che, ai sensi del successivo DM 28 febbraio 2000, ha il compito di affiancare l'apprendista per trasmettergli le competenze necessarie all'esercizio

---

<sup>131</sup> D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla L. 14 febbraio 2003, n. 30.

<sup>132</sup> "Disciplina dell'apprendistato".

dell'attività lavorativa e per favorire l'integrazione tra le attività formative esterne all'azienda e la formazione sul luogo di lavoro. Il tutore collabora con la struttura di formazione esterna ed è chiamato ad esprimere le proprie valutazioni sulle competenze acquisite dall'apprendista ai fini delle attestazioni di competenza del datore di lavoro.

In seguito il D.Lgs. 276/2003, riformando la disciplina dell'apprendistato, ha previsto (articolo 47) l'introduzione di tre differenti tipologie di contratto di apprendistato, a seconda della qualità e del livello della formazione insita nel rispettivo rapporto:

- il contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione;
- il contratto di apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale;
- il contratto di apprendistato per percorsi di alta formazione<sup>133</sup>.

Viene precisato che, nelle more della regolamentazione del contratto di apprendistato ai sensi del D.Lgs. 276/2003, continua ad applicarsi la già vigente normativa in materia.

Con riferimento al rapporto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, si prevede (articolo 48) che possono essere assunti con contratto di apprendistato di questo tipo i giovani e gli adolescenti che abbiano compiuto quindici anni di età. La normativa previgente (articolo 16, comma 1, della legge n. 196/1997) prevedeva come età minima sedici anni.

Tale tipologia di contratto di apprendistato potrà concorrere a garantire il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione ai sensi della normativa vigente.

La durata massima del contratto in esame è fissata in tre anni ed è finalizzata al conseguimento di una qualifica professionale. La durata del contratto è determinata in considerazione della qualifica da conseguire, del titolo di studio, dei crediti professionali e formativi acquisiti, nonché del bilancio delle competenze realizzato dai servizi pubblici per l'impiego e dai soggetti privati accreditati. Invece la normativa previgente prevedeva che la durata dell'apprendistato fosse fissata dai contratti collettivi nazionali e, comunque, sempre in coerenza con le finalità formative, non potesse essere inferiore a 18 mesi e superiore a 4 anni.

La regolamentazione del contratto di apprendistato in questione è rimessa ad una intesa da raggiungere tra Regioni, Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative. Tale intesa deve comunque rispettare una serie di criteri direttivi fissati dalla legge (articolo 48, comma 3).

Il D.Lgs. 276/2003 prevede (articolo 49) che possono essere assunti con contratto di apprendistato professionalizzante, per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e l'acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali, i soggetti di età compresa tra diciotto e ventinove anni.

---

<sup>133</sup> Viene inoltre confermata la norma in base alla quale il numero degli apprendisti presso ciascuna azienda non può superare il numero dei lavoratori specializzati e qualificati, prevedendosi tuttavia che, se tali lavoratori mancano o sono meno di tre, è consentita comunque l'assunzione di tre apprendisti.

Tuttavia per i soggetti in possesso di una qualifica conseguita ai sensi della legge n. 53/2003<sup>134</sup> il limite minimo di età è ridotto a diciassette anni.

E' rimesso ai contratti collettivi stabilire la durata del contratto di apprendistato professionalizzante, che in ogni caso non può essere inferiore a due anni e superiore a sei anni.

La regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante è rimessa alle Regioni, d'intesa con le organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano regionale, nel rispetto di principi e criteri direttivi per la maggior parte coincidenti con quelli previsti per l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione. Se ne differenzia per il fatto di non fare riferimento alla qualifica professionale e per il fatto di prevedere un monte ore di formazione di almeno 120 ore per anno.

Si ribadisce che il numero degli apprendisti presso ciascuna azienda non può superare il numero dei lavoratori specializzati e qualificati ma, se tali lavoratori mancano o sono meno di tre, è consentita comunque l'assunzione di tre apprendisti.

Per quanto riguarda invece l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma universitario, per percorsi di alta formazione, nonché per la specializzazione tecnica superiore di cui all'articolo 69 della legge n. 144/1999, si prevede (articolo 50) che possono essere assunti come apprendisti soggetti tra 18 e 29 anni; il limite di età minimo si abbassa a 17 anni per i soggetti in possesso di una qualifica professionale.

La disciplina e la durata del rapporto di apprendistato in esame è rimessa alle Regioni, in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro, le università e le altre istituzioni formative.

Più in generale, il D.Lgs. 276/2003 dispone (articolo 51) che la qualifica professionale conseguita attraverso il contratto di apprendistato costituisce credito formativo per il proseguimento nei percorsi di istruzione, e istruzione e formazione professionale.

Inoltre, si prevede (articolo 53) che la categoria di inquadramento dell'apprendista non potrà essere inferiore, per più di due livelli, alla categoria spettante ai lavoratori addetti a mansioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al cui conseguimento è finalizzato il contratto.

Altre misure, che confermano quanto già previsto dalla disciplina previgente, sono indirizzate ad incentivare l'occupazione giovanile escludendo gli apprendisti dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi di lavoro per l'applicazione di particolari normative ed istituti.

Inoltre, in attesa della riforma del sistema degli incentivi all'occupazione, si confermano gli attuali incentivi contributivi per l'utilizzazione del rapporto di apprendistato (cfr. *infra*). Tuttavia l'effettiva spettanza degli stessi sarà soggetta alla verifica che la formazione sia effettivamente e regolarmente svolta. In caso di inadempimento nella erogazione della formazione da parte del datore di lavoro, sono previste specifiche sanzioni pecuniarie a carico del medesimo.

---

<sup>134</sup> "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale."

Si dispone altresì che resta ferma la disciplina previdenziale e assistenziale prevista dalla L. 25/1955, e successive modificazioni e integrazioni<sup>135</sup>.

L'articolo 21 della richiamata L. 25/1955 stabilisce, al riguardo, che per gli apprendisti l'applicazione delle norme sulla previdenza e assistenza sociale obbligatoria si estende alle seguenti forme:

- assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, per gli appartenenti alle categorie per le quali è previsto l'obbligo di tale assicurazione;
- assicurazione contro le malattie, prevista dalla L. 11 gennaio 1943, n. 138, per determinate prestazioni;
- assicurazione contro l'invalidità e vecchiaia;
- assicurazione contro la tubercolosi, prevista dal R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827.

Per quanto riguarda la contribuzione previdenziale ed assicurativa relativa al rapporto di apprendistato, si consideri che la normativa è stata sempre improntata ad un atteggiamento di agevolazione, prevedendo obblighi contributivi in misura inferiore rispetto alla generalità dei rapporti di lavoro dipendente.

Bisogna al riguardo distinguere tra la quota di contribuzione a carico dei datori di lavoro rispetto a quella a carico degli apprendisti. Mentre la disciplina relativa a quest'ultima è rimasta sostanzialmente immutata sino ad oggi<sup>136</sup>, la disciplina relativa alla quota di contribuzione a carico del datore di lavoro ha subito una rilevante modifica a seguito della legge finanziaria per il 2007.

Difatti, nella normativa previgente alla legge finanziaria 2007 (valida per i periodi contributivi sino al 31 dicembre 2006) i contributi previdenziali ed assicurativi per gli apprendisti a carico dei datori di lavoro erano previsti in misura estremamente ridotta. In particolare, i contributi settimanali a carico del datore di lavoro erano stabiliti in misura fissa e ammontavano, per il 2006, a 2,98 euro (2,89 euro nei casi in cui non era previsto l'obbligo dell'assicurazione INAIL)<sup>137</sup>.

Successivamente, l'articolo 1, comma 773, della legge finanziaria per il 2007 (L. 296 del 2006), ha rideterminato, con effetto sui periodi contributivi maturati a decorrere dal 1° gennaio 2007, le aliquote contributive dovute dai datori di lavoro per gli apprendisti artigiani e non artigiani, nella misura complessiva del 10% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali.

Al fine di rendere più graduale l'impatto dell'incremento della contribuzione per le aziende di minori dimensioni, inoltre, si prevede che, per i datori di lavoro che occupano complessivamente meno di 10 dipendenti, la suddetta aliquota complessiva del 10% a loro carico relativa agli apprendisti è ridotta di 8,5 punti percentuali per i contributi maturati nel primo anno di contratto e di 7 punti percentuali per i contributi maturati nel secondo anno di contratto. Resta fermo il livello di aliquota del 10% per i contributi maturati negli anni successivi al secondo.

---

<sup>135</sup> In attuazione delle disposizioni del Titolo VI, Capo I, del D.Lgs. n. 276/2003 è stata emanata da parte del Ministero del lavoro la circolare 14 ottobre 2004, n. 40, "Nuovo contratto di apprendistato".

<sup>136</sup> L'aliquota contributiva a carico dell'apprendista è quella stabilita per la generalità dei lavoratori dipendenti, meno 3 punti percentuali. Dal 1° gennaio 2007, tenendo conto dell'aumento dello 0,30% della contribuzione a carico dei lavoratori dipendenti disposto dall'articolo 1, comma 769, della legge finanziaria 2007, l'aliquota contributiva a carico dell'apprendista si attesta nella misura del 5,84%.

<sup>137</sup> Cfr. circolare INPS 8 febbraio 2006, n. 18.

Lo stesso comma ha inoltre disposto che la ripartizione del predetto contributo tra le gestioni previdenziali sia stabilita con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria per il 2007 (cioè entro il 28 febbraio 2007)<sup>138</sup>.

Ancora, viene prevista l'applicazione della rideterminazione contributiva stabilita dal comma in esame anche alle contribuzioni erogate in misura pari a quelle degli apprendisti (come, per esempio, nel caso di assunzione di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità).

Contestualmente, con riferimento ai periodi contributivi maturati a decorrere dal 1° gennaio 2007, si dispone la cessazione, per le regioni, dell'obbligo del pagamento delle somme occorrenti per le assicurazioni in favore degli apprendisti artigiani di cui all'articolo 16 della L. 21 dicembre 1978, n. 845<sup>139</sup>.

Infine, è stata disposta, a decorrere dal 1° gennaio 2007, l'estensione delle disposizioni in materia di indennità giornaliera di malattia secondo la disciplina generale prevista per i lavoratori subordinati, ai lavoratori assunti con contratto di apprendistato ai sensi del D.Lgs. 276 del 2003. Si prevede che la relativa contribuzione sia stabilita con lo stesso decreto che provvede alla ripartizione del contributo, in precedenza richiamato<sup>140</sup>.

Anzitutto, con il **comma 1** del presente **articolo 23** si stabilisce che la durata del contratto di apprendistato professionalizzante, stabilita nei contratti collettivi stipulati dalle associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o regionale, non possa essere superiore a sei anni.

Viene pertanto eliminato il limite minimo di durata, pari a due anni, previsto dalla disciplina previgente. Pertanto, le parti sociali sono ora libere di determinare una durata anche inferiore, se funzionale alle esigenze del settore o alle caratteristiche del percorso formativo.

Con il successivo **comma 2**, viene introdotto nell'articolo 49 il comma *5-ter* il quale prevede che in caso di formazione esclusivamente aziendale non si applica il precedente comma 5.

Si ricorda che il menzionato comma 5 attribuisce alle regioni la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante, d'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale.

---

<sup>138</sup> La ripartizione del contributo - con effetto sui periodi contributivi maturati a decorrere dal 1° gennaio 2007 - è stata effettuata dal D.M. 28 marzo 2007. In particolare, la ripartizione è la seguente: FPLD: 9,01%; CUAF: 0,11%; Malattia: 0,53%; Maternità: 0,05%; INAIL: 0,30%.

<sup>139</sup> Il terzo comma del richiamato articolo 16 dispone che le regioni stipulano con gli istituti assicuratori convenzioni per il pagamento delle somme occorrenti per le assicurazioni in favore degli apprendisti artigiani.

<sup>140</sup> Il già menzionato D.M. 28 marzo 2007, come detto, ha stabilito la contribuzione dovuta a decorrere dal 1° gennaio 2007 per l'indennità giornaliera di malattia nella misura di 0,53 punti percentuali.

Pertanto, nel caso di formazione esclusivamente aziendale, i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante vengono rimessi integralmente ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero agli enti bilaterali. I contratti collettivi e gli enti bilaterali definiscono la nozione di formazione aziendale e determinano, per ciascun profilo formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo.

La relazione illustrativa evidenzia che la norma si pone in linea con le indicazioni provenienti dalla Corte costituzionale, che ha affermato come rientri nella competenza delle regioni unicamente l'offerta formativa pubblica<sup>141</sup>.

Il **comma 3** dell'articolo in esame è volto a novellare l'articolo 50, comma 1, del D.Lgs. 276/2003, riguardante l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione. In particolare, a seguito di tale modifica, si dispone che possono essere assunti con contratto di apprendistato per conseguimento di un titolo di studio di livello secondario, per il conseguimento di titoli di studio universitari e della alta formazione, compresi i dottorati di ricerca, nonché per la specializzazione tecnica superiore, i soggetti di età compresa tra i diciotto anni e i ventinove anni.

Invece il **comma 4** dell'articolo in esame novella il comma 3 del medesimo articolo 50, il quale prevede che la regolamentazione e la durata dell'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione è rimessa alle regioni, per i soli profili che attengono alla formazione, in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro, le università e le altre istituzioni formative.

Con la modifica introdotta, al fine di evitare che l'applicazione dell'istituto sia impedita nelle more della disciplina regionale, si prevede che, in assenza di regolamentazioni regionali, l'attivazione dell'apprendistato di alta formazione è rimessa ad apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le università e le altre istituzioni formative. Si dispone inoltre che trovano applicazione, in quanto compatibili, l'articolo 49, comma 4 del D.Lgs. 276/2003 (contenente i principi per la disciplina dell'apprendistato professionalizzante), nonché le disposizioni dell'articolo 53 dello stesso decreto (riguardanti gli incentivi economici e normativi e i profili previdenziali del contratto di apprendistato).

---

<sup>141</sup> Cfr. sentenza n. 50 del 28 gennaio 2005. In particolare la Corte costituzionale ha chiarito che la competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di formazione professionale riguarda esclusivamente la formazione professionale pubblica. Invece la formazione professionale che i datori di lavoro somministrano in azienda (formazione aziendale), rientrando nel sinallagma contrattuale, attiene alla materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato "ordinamento civile".

Infine, il **comma 5** dispone che, dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, vengono abrogate le seguenti disposizioni:

- l'articolo 1 del decreto ministeriale 7 ottobre 1999<sup>142</sup>, nel quale si prevedeva che la comunicazione all'amministrazione competente da parte delle imprese dei dati dell'apprendista e di quelli del tutore aziendale avvenisse entro giorni trenta dalla data di assunzione. Tali comunicazioni potevano essere svolte anche dai soggetti iscritti all'albo dei consulenti del lavoro, nonché degli avvocati e procuratori legali, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e dei periti commerciali;
- l'articolo 21 del D.P.R. 1668/1956<sup>143</sup>, il quale stabiliva che determinate informazioni alla famiglia dell'apprendista o a chi esercita legalmente su di lui la patria potestà, dovessero essere date a intervalli non superiori a sei mesi;
- l'articolo 24, commi terzo e quarto, del regolamento di cui al D.P.R. 1668/1956. In tale disposizione, si prevede che l'attribuzione della qualifica professionale agli apprendisti da parte del datore di lavoro avvenisse entro il termine previsto dai contratti collettivi e, comunque, non oltre il quinquennio. Nei commi abrogati era stabilito che l'attribuzione della qualifica dovesse essere comunicata all'Ufficio di collocamento competente per territorio, il quale ne dava comunicazione agli Istituti previdenziali ed assistenziali interessati, entro 10 giorni (terzo comma). Inoltre, nello stesso termine i datori di lavoro comunicavano all'Ufficio di collocamento competente i nominativi degli apprendisti, che avessero compiuto 18 anni di età ed effettuato un biennio di addestramento pratico, ai quali non fosse stata attribuita la qualifica (quarto comma);
- l'articolo 4 della legge 25/1955<sup>144</sup>, il quale prevedeva che l'assunzione dell'apprendista dovesse essere preceduta da visita sanitaria per accertare che le sue condizioni fisiche ne consentano la occupazione nel lavoro per il quale deve essere assunto.

---

<sup>142</sup> D.M. 7 ottobre 1999, Disposizioni per l'attuazione dell'art. 16, comma 2, della L. 24 giugno 1997, n. 196, e successive modificazioni, recante: «Norme in materia di promozione dell'occupazione»

<sup>143</sup> D.P.R. 30 dicembre 1956, n. 1668, Approvazione del regolamento per l'esecuzione della disciplina legislativa sull'apprendistato.

<sup>144</sup> L. 19 gennaio 1955, n. 25, Disciplina dell'apprendistato.



**Articolo 23-bis**  
*(Servizi pubblici locali di rilevanza economica)*

**L'articolo 23-bis - introdotto nel corso dell'esame presso la Camera -** disciplina organicamente il settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con l'intendimento di sostituire la normativa precedente anche settoriale. L'articolo prevede il principio della gara ma regola anche le situazioni in deroga, che "non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato"; inoltre reca - all'ultimo comma - un'ampia disposizione di delegificazione del settore.

**L'articolo in esame** disciplina dunque l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della normativa comunitaria ed al fine di favorire la diffusione dei principi di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale (**comma 1**).

Finalità ulteriore è quella di garantire il diritto di tutti gli utenti all'universalità e accessibilità dei servizi pubblici locali e al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione.

La giurisprudenza della Corte costituzionale non considera la materia riferibile alla competenza legislativa statale in tema di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione), giacché riguarda precipuamente servizi di rilevanza economica e comunque non attiene alla determinazione di livelli essenziali, né a quella in tema di "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117, secondo comma, lettera *p*), giacché la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale.

L'orientamento è nel senso di ricondurre la materia dei servizi pubblici locali alla competenza statale sulla "tutela della concorrenza", senza che ciò escluda interventi normativi delle Regioni e senza che ciò legittimi lo Stato ad intervenire con norme di eccessivo dettaglio, che porrebbero in essere una illegittima compressione dell'autonomia regionale, ingiustificata e non proporzionata rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza.

Nella sentenza 272/2004 la Corte ha avuto occasione di giudicare della legittimità di disposizioni statali in tema di servizi pubblici locali.

Premesso che la disciplina in esame non appare riferibile né alla competenza legislativa statale in tema di "determinazione dei livelli essenziali", giacché riguarda precipuamente servizi di rilevanza economica e comunque non attiene alla determinazione di livelli essenziali, né a quella in tema di "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", giacché la gestione dei predetti servizi non

può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale, la Corte ascrive la materia alla competenza in tema di "tutela della concorrenza".

La Corte non ha accolto la tesi volta a distinguere "tutela" e "promozione" della concorrenza: la configurazione della tutela della concorrenza - ha ritenuto la Corte - ha una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere, sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato (n. 14/2004).

Ciò premesso, la Corte ravvisa nella norma impugnata una norma-principio della materia, alla cui luce è possibile interpretare il complesso delle disposizioni in esame, ed identifica nella disciplina complessiva un quadro di principi nei confronti di regolazioni settoriali di fonte regionale. L'accoglimento di questa interpretazione comporta, da un lato, che l'indicato titolo di legittimazione statale è riferibile solo alle disposizioni di carattere generale e, dall'altro lato, che solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali.

La Corte rileva poi che, dal momento che spetta allo Stato dettare disposizioni di carattere generale sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, non risultano censurabili le norme contestate che invece garantiscono, in forme adeguate e proporzionate, la più ampia libertà di concorrenza in fatto di regime delle gare, di modalità di gestione o di conferimento dei servizi, fermo restando il vaglio del criterio di proporzionalità ed adeguatezza al fine di valutare, nelle diverse ipotesi, se la tutela della concorrenza legittimi o meno determinati interventi legislativi dello Stato.

La Corte si astiene dal valutare in concreto la rilevanza degli effetti economici derivanti dalle previsioni statali e dallo stabilire se una determinata regolazione abbia effetti così importanti, sull'economia di mercato, da postulare misure di tutela della concorrenza, tali da trascendere l'ambito regionale; ma si riserva il sindacato sulla ragionevolezza e sulla proporzione nella relazione tra i vari "strumenti di intervento e gli obiettivi attesi" (sentenza n. 14/2004). Il criterio della proporzionalità e dell'adeguatezza appare quindi essenziale per definire l'ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla "tutela della concorrenza", materia-funzione di competenza esclusiva dello Stato, che non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma è, per così dire, "trasversale" (cfr. sentenza n. 407/2002), poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi - alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni - connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese; emerge con evidenza la necessità di basarsi sul criterio di proporzionalità-adeguatezza al fine di valutare, nelle diverse ipotesi, se la tutela della concorrenza legittimi o meno determinati interventi legislativi dello Stato.

Alla luce di questo criterio, la Corte ha dichiarato incostituzionale la norma troppo dettagliata sui criteri di aggiudicazione, criteri che - ha affermato la Corte - appaiono sufficientemente garantiti dalle norme comunitarie.

Viene poi osservato come la tutela della concorrenza e l'inderogabilità della disciplina da parte di norme regionali siano però esplicitamente evocate in riferimento ai soli servizi pubblici locali "di rilevanza economica", e non già in riferimento ai servizi "privi di rilevanza economica": già tale denominazione può di per sé indicare che il titolo di legittimazione statale non è applicabile a questo tipo di servizi, proprio perché in riferimento ad essi non esiste un mercato concorrenziale. Di conseguenza la disciplina della gestione dei servizi pubblici locali "privi di rilevanza economica" si configura come illegittima compressione dell'autonomia regionale e locale.

Con la sentenza n. 29/2006 la Corte ha dichiarato legittime alcune disposizioni regionali che integrano la normativa statale disciplinante – sotto il profilo della tutela della concorrenza - i servizi pubblici locali di rilevanza economica, in quanto coerenti con i principi della legge statale; anche quelle in materia di conflitto di interessi e di assunzioni con concorso pubblico sono legittime. E' invece illegittima la mancata previsione di un regime transitorio per l'assunzione della gestione del servizio pubblico e la previsione di un caso di ineleggibilità alle cariche elettive in enti locali territoriali.

Nella sentenza n. 80/2006, la Corte si è occupata di trasporti pubblici locali, valutando una disposizione che, nel quadro del nuovo Titolo V, è riconducibile all'ambito della competenza legislativa esclusiva statale in tema di «tutela della concorrenza», che ha una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere, sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato» (sentenza n. 272/2004). La Corte non condivide l'opinione secondo la quale la riconducibilità – già affermata nella sentenza n. 222/2005 – della disciplina del trasporto pubblico locale ad una materia legislativa regionale di tipo residuale ridurrebbe la possibilità di incidere dello Stato o comunque permetterebbe alle Regioni di modificare “ragionevolmente” le disposizioni. Al contrario, le competenze statali che si configurino come «trasversali» incidono naturalmente sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano.

Da ciò la Corte dichiara costituzionalmente illegittime le disposizioni regionali.

Ai sensi dello stesso **comma 1** le disposizioni in esame si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili (*si veda, al riguardo, quanto osservato a proposito del comma 7*).

Ai sensi del successivo **comma 11**, l'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni - che attualmente regola la materia - è abrogato nelle parti incompatibili con le disposizioni in esame.

Il **comma 2** prevede il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali, in via ordinaria, a imprenditori o società individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto di una serie di importanti parametri normativi, inclusi i principi del Trattato.

Il **comma 3** dispone in deroga alle modalità di affidamento ordinario previste dal comma precedente e prevede, per situazioni che non permettano un efficace ed utile ricorso al mercato, che l'affidamento diretto possa avvenire "nel rispetto dei principi della normativa comunitaria".

Il testo approvato nel corso dell'esame in sede referente alla Camera prevedeva, sul punto, la possibilità di affidamento a favore di: a) società a capitale interamente pubblico, partecipate dall'ente locale, che abbiano i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione in *house*; b) società a partecipazione mista pubblica e privata, anche quotate in borsa, partecipate dall'ente locale, a condizione che il socio privato sia scelto mediante procedure ad evidenza pubblica.

*In base alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea (v. da ultimo la sentenza 6 aprile 2006 nella causa C-410/04) l'affidamento in house, per il quale è ammessa la deroga alla regola della procedura di evidenza pubblica, è figura distinta dall'affidamento a società a capitale misto per il quale sembra, in linea di principio, da escludere l'ammissibilità della predetta deroga (in questo senso v. Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 3 marzo 2008, n. 1; in precedenza, Consiglio di Stato, sez. 2, parere n. 456/2007 del 18 aprile 2007 il quale non è sembrato invece escludere la possibilità di affidamenti diretti a società miste).*

*Si ricorda che il comma 9 consente alle società quotate in borsa titolari di affidamenti diretti di acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi.*

Il **comma 4** prevede che, nei casi di affidamento diretto, cui al comma 3, l'ente affidante debba dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola e verificandola, e trasmettere una relazione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, e all'autorità di regolazione del settore, ove costituita, per l'espressione di un parere sui profili di competenza da rendere entro 60 giorni dalla ricezione della relazione.

*Il valore giuridico del parere non appare espressamente previsto: in base a principi generali potrebbe dunque essere valutato come obbligatorio ma non vincolante; dovrebbero restare peraltro fermi gli ordinari poteri spettanti alle Autorità coinvolte.*

Il **comma 5** prevede inoltre che, ferma restando la proprietà pubblica delle reti, la loro gestione possa essere affidata a soggetti privati.

In base al **comma 6**, riguarda l'affidamento simultaneo di una pluralità di servizi pubblici locali, che viene consentita ad una duplice condizione.

- che venga esperita una gara
- che possa essere dimostrato che tale scelta sia economicamente vantaggiosa.

La durata dell'affidamento simultaneo non può essere superiore alla durata media, calcolata sulla base della durata degli affidamenti indicata dalle discipline di settore.

Le Regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, d'intesa con la Conferenza unificata, possono definire i bacini di gara per i diversi servizi (**comma 7**), a condizione del rispetto di una serie di parametri di natura funzionale.

*E' anche previsto il rispetto della normativa settoriale che, ai sensi del comma 1, sembrerebbe doversi identificare in quella che eventualmente residui dal confronto con la prevalente disciplina qui dettata.*

*L'ambito operativo della norma potrebbe essere ritenuto di non agevole definizione.*

Il **comma 8** concerne le concessioni relative al servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica, e ne dispone la cessazione al 31 dicembre 2010 *ex iure* e dunque senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante delle concessioni ( è possibile una precedente cessazione con delibera).

Le concessioni dirette (quelle di cui al comma 3) sono escluse da detta cessazione.

Il comma fa altresì salvo quanto previsto dal comma 10, lettera e) che disciplina - ma per i settori diversi da quello idrico e fermo restando il limite massimo stabilito dall'ordinamento di ciascun settore per la cessazione degli affidamenti effettuati con procedure diverse dall'evidenza pubblica o da quella di cui al comma 3 - la fase transitoria, ai fini del progressivo allineamento delle gestioni in essere alla nuova disciplina, prevedendo tempi differenziati e che gli affidamenti diretti in essere debbano cessare alla scadenza, con esclusione di ogni proroga o rinnovo.

Il **comma 9** stabilisce che i soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante le procedure competitive (previste dal comma 2), nonché i soggetti cui è affidata la gestione delle reti separate dall'attività di erogazione, non possano:

- acquisire la gestione di servizi ulteriori,
- acquisire la gestione di servizi in ambiti territoriali diversi,
- svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare.

Il divieto non si applica alle società quotate in borsa.

In ogni caso, entro il 31 dicembre 2010, per l'affidamento dei servizi si procede mediante procedure competitive ad evidenza pubblica.

Il **comma 10** autorizza la delegificazione di una serie di ambiti inerenti l'attività di servizio pubblico locale, *in house* e non.

Il Governo è conseguentemente autorizzato ad emanare - entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame - uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con il seguente procedimento: proposta del Ministro per i rapporti con le regioni; parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, parere delle le competenti Commissioni parlamentari.

Il comma 2 dell'art. 17 citato prevede che, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

*Dunque, è previsto che la norma che autorizza la delegificazione determini le norme generali regolatrici della materia.*

Agli emanandi regolamenti - il comma in esame - prescrive le seguenti finalità:

- a) assoggettare gli affidatari diretti, le società in house e le società a partecipazione mista a procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e per l'assunzione di personale; si tratta in sostanza di tratti pubblicistici attribuiti a carico delle "meno private" tra le società di servizi.
- b) consentire ai comuni con minor popolazione residente di ricorrere a servizi pubblici locali in forma associata;
- c) distinguere "nettamente" tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, anche attraverso la revisione della disciplina sulle incompatibilità;
- d) "armonizzare" la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua;
- e) disciplinare per i settori diversi da quello idrico (fermo restando il limite massimo stabilito dall'ordinamento di ciascun settore per la cessazione degli affidamenti effettuati con procedure diverse dall'evidenza pubblica o da quella di cui al comma 3) la fase transitoria, ai fini del progressivo allineamento delle gestioni in essere alla nuova disciplina, prevedendo tempi differenziati e che gli affidamenti diretti in essere debbano cessare alla scadenza, con esclusione di ogni proroga o rinnovo;
- f) applicare il principio di reciprocità ai fini dell'ammissione alle gare di imprese estere;

- g) limitare i casi di gestione in regime d'esclusiva dei servizi pubblici locali, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con le garanzie di universalità ed accessibilità del servizio pubblico locale;
- h) prevedere nella disciplina degli affidamenti idonee forme di ammortamento degli investimenti e una durata degli affidamenti strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti;
- i) disciplinare, in ogni caso di subentro, la cessione dei beni, di proprietà del precedente gestore, necessari per la prosecuzione del servizio;
- l) prevedere adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale anche con riguardo agli utenti dei servizi;
- m) individuare espressamente le norme abrogate ai sensi dell'articolo in esame.

Il **comma 11** dispone infine l'abrogazione delle disposizioni contenute nell'art. 113 del D.Lgs. 267/2000 (testo unico sugli enti locali) recante la disciplina in materia di gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, nelle parti incompatibili con la normativa introdotta.

*Tale comma, non indicando espressamente quali parti dell'art. 113 sono abrogate (la cui individuazione viene sostanzialmente lasciata all'interprete) non è conforme alle Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi, par. 3 lett. g).*



## **Articolo 24** *(Taglia-leggi)*

L'articolo 24, **modificato durante l'esame della Camera**, dispone l'abrogazione di 3.574 atti normativi di rango primario (da cui vanno scontate un certo numero di duplicazioni) riportati nell'allegato A al decreto-legge.

La disposizione – per la quantità delle abrogazioni previste – costituisce una novità a livello statale, mentre a livello regionale sono diverse le leggi di abrogazione generale che sono state approvate, utilizzando formula analoga a quella qui utilizzata: “sono o restano abrogate”. Si tratta di una formula cautelativa, invero giustificata, considerando che non mancano, tra quelli elencati, i provvedimenti già formalmente abrogati anche nel recente passato (cfr. infra, il paragrafo relativo all'allegato).

Le abrogazioni decorrono dal **centottantesimo giorno** (sessantesimo, nel testo originario) successivo alla data di entrata in vigore del decreto.

Può essere utile ricordare, al riguardo, il requisito dell'immediata applicabilità delle disposizioni dei decreti-legge, prescritto dall'articolo 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Oggetto di abrogazione – come chiarisce la relazione illustrativa – sono “un gran numero di atti di forza di legge che hanno esaurito i propri effetti:

- leggi provvedimento ad efficacia temporanea;
- leggi implicitamente abrogate che appesantiscono l'ordinamento vigente;
- leggi tuttora vigenti considerate, tuttavia, dalle amministrazioni di riferimento “palesamente obsolete”.

Anche alla luce della tipologia degli atti che vengono espressamente abrogati, che hanno comunque già esaurito i propri effetti, andrebbe valutato il ricorso alla decretazione d'urgenza, in relazione sia ai requisiti costituzionali di straordinaria necessità ed urgenza, sia alla presenza nell'ordinamento di una disposizione di delega, nota come taglia-leggi (analogamente alla rubrica dell'articolo in esame), che scadrà il 16 dicembre 2009 e nell'attuazione della quale è stata già compiuta una ricognizione a tappeto delle norme vigenti, che ha costituito la base per la disposizione in commento, come chiarito nella relazione illustrativa.

**Una modifica introdotta dalla Camera** fa salva l'applicazione dell'articolo 14, commi 14 e 15 della legge 246/2005, ossia delle norme che prevedono una apposita delega al Governo per perfezionare la cd. procedura taglia-leggi introdotta dalla legge di semplificazione 2005 (v. appresso) attraverso decreti legislativi che: 1. individuino le leggi antecedenti al 1970 di cui è indispensabile la salvezza; 2. operino un riassetto delle relative materie.

In sostanza, la modifica appare atta a chiarire che il taglia-leggi previsto dall'articolo in esame rappresenta un intervento di sfoltimento dello *stock* normativo che si aggiunge e coesiste con quello già recato dalla legge di semplificazione 2005.

**Durante l'esame dell'altro ramo è stato introdotto il comma 1-bis**, che demanda al Governo l'individuazione delle disposizioni regolamentari implicitamente abrogate poiché connesse in via esclusiva alla vigenza delle disposizioni legislative inserite nell'allegato A.

Il comma precisa che detta individuazione deve essere effettuata con un atto ricognitivo (di cui non è chiarita, peraltro, la natura giuridica), ossia con un provvedimento che dovrebbe limitarsi a esplicitare un effetto abrogativo già verificatosi.

#### **La delega taglia-leggi prevista dalla legge di semplificazione 2005**

L'articolo 14, commi 12-24, della legge 28 novembre 2005, n. 246, *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*, reca una duplice, concorrente delega legislativa, avente ad oggetto:

l'individuazione delle disposizioni legislative statali (anteriori al 1970) delle quali si ritenga indispensabile la permanenza in vigore, così sottraendole all'abrogazione automatica e generalizzata, disposta dal medesimo articolo;

la semplificazione e il riassetto delle materie di volta in volta considerate.

Quanto al procedimento disegnato dalla citata legge n. 246, esso si articola in tre 'tempi':

la individuazione (entro il 16 dicembre 2007) delle disposizioni statali vigenti per settori legislativi e delle loro incongruenze o antinomie, da parte del Governo che ne trasmette relazione al Parlamento;

la individuazione con decreti legislativi (entro il 16 dicembre 2009) delle disposizioni legislative statali (anteriori al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi) ritenute indispensabili, da sottrarre pertanto all'effetto di abrogazione generalizzata statuito dal medesimo articolo 14 (effetto al quale sono sottratte, inoltre, alcune disposizioni direttamente indicate dalla medesima legge n. 246). Con i predetti decreti legislativi (emanati previo parere della Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione) si provvede altresì "alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto";

l'adozione di disposizioni integrative o correttive dei decreti legislativi sopra rammentati, entro due anni successivi alla data di loro entrata in vigore.

Al meccanismo di abrogazione automatica sono sottratti due insiemi di disposizioni:

disposizioni codicistiche o di testi unici; di disciplina degli organi costituzionali o aventi rilevanza costituzionale o dell'ordinamento delle magistrature; di esplicitazione dei principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie di legislazione concorrente; di adempimento di accordi internazionali o di obblighi comunitari; in materia previdenziale e assistenziale; tributarie e di bilancio (questa la previsione dell'articolo 14, comma 17 della legge n. 246);

le disposizioni individuate nei decreti legislativi delegati, che le 'salvano' in quanto indispensabili, riconoscendo così per esse la non fondatezza di una, per così dire, 'presunzione di obsolescenza' basata su criterio temporale.

In ottemperanza alla prima delle fasi sopra ricordate - quella ricognitiva per settori normativi - il Governo (come già preannunciato nel suo Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione) ha trasmesso al Parlamento apposita relazione (Documento XXVII, n. 7 della XV legislatura), che contiene il censimento delle norme formalmente vigenti effettuato - con la direzione del Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione - attraverso due principali canali informativi: un lavoro di ricognizione effettuato da ciascuna amministrazione ministeriale; un'attività ricognitiva svolta da un gruppo di esperti, sulla scorta delle banche dati giuridiche esistenti (pubbliche o private).

Complessivamente, sono stati censiti circa 21.000 atti normativi (quasi esclusivamente) di rango primario, di cui circa 7.000 emanati nel periodo antecedente al 1° gennaio 1970.

"Una prima proiezione consente di prevedere che almeno un quarto dei circa 21.000 atti censiti potranno essere eliminati", si legge nella relazione. Ora, il decreto-legge in esame, utilizzando un meccanismo speculare a quello previsto dalla delega, e cioè ricorrendo alla elencazione delle disposizioni abrogate (piuttosto che delle disposizioni considerate vigenti), dispone l'abrogazione di 3.574 atti normativi (da cui vanno scontate un certo numero di duplicazioni), cioè di poco meno di un quinto dei 21.000 provvedimenti censiti.

Il provvedimento in esame si muove in un ambito più vasto rispetto al dispositivo previsto dalla delega, sia dal punto di vista temporale (le abrogazioni riguardano atti normativi non soltanto antecedenti al 1970 ma anche successivi, fino al 1996), sia dal punto di vista materiale (include infatti tra le abrogazioni anche disposizioni escluse dall'applicazione della delega, quali i testi unici, le leggi di bilancio, di ratifica, etc.) .

La relazione illustrativa del provvedimento in esame non chiarisce quale sia l'intendimento del Governo in ordine all'attuazione della delega prevista dalla legge n. 246 del 2005, che, come già accennato, oltre all'obiettivo della semplificazione (cui il decreto in esame contribuisce in larga misura) persegue anche l'obiettivo del riassetto normativo.

### **L'allegato**

Per quanto riguarda l'allegato, esso presenta gli atti normativi abrogati in ordine cronologico. Si segnala in proposito che alcune delle leggi regionali di abrogazione generale sopra richiamate hanno utilizzato il criterio cronologico in seconda istanza, procedendo dapprima ad una opportuna classificazione delle leggi per settori. Si rammentano, tra le altre, le leggi regionali della Campania 5 dicembre 2005, n. 21 ("Riordino normativo ed abrogazione espressa di leggi tacitamente abrogate o prive di efficacia") e della Toscana 2 aprile 2002, n. 11 ("Semplificazione del sistema normativo regionale - anno 2002. Abrogazione di disposizioni normative").

Dal punto di vista cronologico, si può rilevare quanto segue:

52 atti normativi risalgono all'Ottocento;  
971 sono antecedenti alla entrata in vigore della Costituzione;  
2.705 sono antecedenti al 1° gennaio 1970 (la data indicata come discriminata dalla delega taglia-leggi);  
gli ultimi atti normativi abrogati risalgono al 1996.

#### Duplicazioni

In 119 casi, lo stesso atto normativo viene ripetuto due volte: a titolo esemplificativo si segnalano:

15 regi decreti: n. 6034/1870, indicato ai nn. 8 e 9 dell'elenco; n. 375/1901, indicato ai nn. 58 e 59; n. 97/1902, indicato ai nn. 62 e 63; n. 523/1902, indicato ai nn. 68 e 69; n. 185/1923, indicato ai nn. 171 e 172; n. 253/1923, indicato ai nn. 176 e 177; n. 976/1923, indicato ai nn. 186 e 187; n. 2903/1923, indicato ai nn. 221 e 227 ; n. 2841/1923, indicato ai nn. 222 e 225; n. 3/1924, indicato ai nn. 245 e 246; n. 164/1931, indicato ai nn. 465 e 467; n. 1413/1936, indicato ai nn. 633 e 634; n. 862/1937, indicato ai nn. 661 e 662; n. 1746/1939, indicato ai nn. 791 e 792; n. 639/1941, indicato ai nn. 869 e 870;

99 leggi: n. 7321/1890, indicata ai nn. 37 e 38 dell'elenco; n. 334/1897, indicata ai nn. 49 e 50; n. 23/1901, indicata ai nn. 55 e 56; n. 390/1904, indicata ai nn. 80 e 81; n. 1187/1926, indicata ai nn. 285 e 287; n. 995/1934, indicata ai nn. 553 e 554; n. 118/1936, indicata ai nn. 600 e 601; n. 472/1938, indicata ai nn. 706 e 707; n. 809/1939, indicata ai nn. 759 e 760; n. 961/1939, indicata ai nn. 763 e 768; n. 1123/1939, indicata ai nn. 779 e 781; n. 1450/1936, indicata ai nn. 625 e 628; n. 233/1940, indicata ai nn. 802 e 803; n. 1289/1940, indicata ai nn. 842 e 843; n. 1458/1940, indicata ai nn. 846 e 847; n. 319/1941, indicata ai nn. 865 e 866; n. 786/1941, indicata ai nn. 871 e 874; n. 102/1943, indicata ai nn. 945 e 946; n. 290/1943, indicata ai nn. 949 e 951; n. 530/1947, indicata ai nn. 964 e 965; n. 1379/1947, indicata ai nn. 968 e 969; n. 25/1948, indicata ai nn. 979 e 980; n. 43/1949, indicata ai nn. 1081 e 1082; n. 329/1949, indicata ai nn. 1099 e 1100; n. 103/1950, indicata ai nn. 1134 e 1135 ; n. 674/1950, indicata ai nn. 1156 e 1159; n. 575/1950, indicata ai nn. 1163 e 1164; n. 647/1950, indicata ai nn. 1166 e 1167; n. 927/1950, indicata ai nn. 1180 e 1181; n. 987/1950, indicata ai nn. 1185 e 1186; n. 328/1951, indicata ai nn. 1211 e 1212; n. 1224/1951, indicata ai nn. 1224 e 1225; n. 1186/1951, indicata ai nn. 1231 e 1234; n. 1585/1951, indicata ai nn. 1246 e 1247; n. 113/1952, indicata ai nn. 1266 e 1267; n. 347/1952, indicata ai nn. 1276 e 1277; n. 200/1952, indicata ai nn. 1278 e 1279; n. 703/1952, indicata ai nn. 1305 e 1306; n. 1008/1952, indicata ai nn. 1311 e 1313; n. 2520/1952, indicata ai nn. 1331 e 1335; n. 86/1953, indicata ai nn. 1369 e 1370; n. 150/1953, indicata ai nn. 1372 e 1374; n. 901/1953, indicata ai nn. 1407 e 1409; n. 937/1953, indicata ai nn. 1411 e 1413; n. 980/1953, indicata ai nn. 1414 e 1418; n. 79/1954, indicata ai nn. 1421 e 1422; n. 117/1954, indicata ai nn. 1424 e 1425; n. 343/1954, indicata ai nn. 1449 e 1450; n. 705/1954, indicata ai nn. 1470 e 1479; n. 1142/1954, indicata ai nn. 1492 e 1494; n. 698/1955, indicata ai nn. 1558 e 1559; n. 1111/1955, indicata ai nn. 1576 e 1577; n. 137/1956, indicata ai nn. 1605 e 1606; n. 503/1956, indicata ai nn. 1615 e 1616; n. 1126/1957, indicata ai nn. 1698 e 1699; n. 1231/1957, indicata ai nn. 1709 e 1710; n. 19/1958, indicata ai nn. 1715 e 1716; n. 43/1958, indicata ai nn. 1721 e 1722; n. 30/1958, indicata ai nn. 1725 e 1726; n. 177/1958, indicata ai nn. 1737 e 1738; n. 258/1958, indicata ai nn. 1749 e 1751; n. 315/1958, indicata ai nn. 1760 e 1761; n. 14/1959, indicata ai nn. 1777 e 1778; n. 134/1959, indicata ai nn. 1783 e 1785; n. 558/1959, indicata ai nn. 1816 e 1817; n. 1079/1959, indicata ai nn. 1831 e 1832; n.

190/1960, indicata ai nn. 1860 e 1861; n. 1327/1960, indicata ai nn. 1912 e 1913; n. 171/1961, indicata ai nn. 1938 e 1941; n. 174/1961, indicata ai nn. 1943 e 1944; n. 195/1962, indicata ai nn. 2016 e 2017; n. 1543/1962, indicata ai nn. 2044 e 2045; n. 1651/1962, indicata ai nn. 2054 e 2055; n. 46/1963, indicata ai nn. 2095 e 2096; n. 145/1963, indicata ai nn. 2103 e 2106 (peraltro la seconda volta è indicata erroneamente come decreto del Presidente della Repubblica); n. 133/1963, indicata ai nn. 2108 e 2111; n. 1460/1963, indicata ai nn. 2151 e 2152; n. 403/1964, indicata ai nn. 2175 e 2177; n. 117/1965, indicata ai nn. 2241 e 2242; n. 223/1965, indicata ai nn. 2248 e 2253; n. 218/1965, indicata ai n. 2249 e 2251 (peraltro la seconda volta è indicata erroneamente come decreto del Presidente della Repubblica); n. 582/1965, indicata ai nn. 2267 e 2268; n. 904/1965, indicata ai nn. 2283 e 2284; n. 970/1965, indicata ai nn. 2285 e 2287; n. 1169/1965, indicata ai nn. 2292 e 2293; n. 1423/1965, indicata ai nn. 2312 e 2313; n. 1081/1966, indicata ai nn. 2371 e 2372; n. 120/1967, indicata ai nn. 2392 e 2393; n. 314/1967, indicata ai nn. 2401 e 2403; n. 283/1967, indicata ai nn. 2407 e 2408; n. 571/1967, indicata ai nn. 2421 e 2422; n. 661/1967, indicata ai nn. 2427 e 2431; n. 1177/1967, indicata ai nn. 2460 e 2461; n. 1220/1967, indicata ai nn. 2468 e 2469; n. 20/1968, indicata ai nn. 2485 e 2487; n. 22/1968, indicata ai nn. 2486 e 2489; n. 389/1968, indicata ai nn. 2544 e 2546; n. 319/1968, indicata ai nn. 2561 e 2562; n. 279/1969, indicata ai nn. 2629 e 2632;

3 decreti legislativi: n. 100/1948, indicato ai nn. 981 e 984 dell'elenco; n. 61/1948, indicato ai nn. 982 e 983 ; n. 524/1948, indicato ai nn. 1005 e 1008;

2 decreti del Presidente della Repubblica: n. 988/1953, indicato ai nn. 1401 e 1402 dell'elenco; n. 1255/1954, indicato ai nn. 1500 e 1501.

Atti normativi già espressamente abrogati

Come già accennato, alcuni degli atti normativi elencati risultano già abrogati.

A titolo meramente esemplificativo:

la legge 25 giugno 1865, n. 2359, Espropriazioni per causa di pubblica utilità, indicata al n. 2 dell'elenco, risulta già abrogata ad opera dell'articolo 58 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 325 (testo unico delle disposizioni legislative in materia di espropriazione per pubblica utilità) e dell'articolo 58 del DPR 8 giugno 2001, n. 327 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità);

la legge 29 maggio 1873, n. 1387, Legge sui consorzi di irrigazione, indicata al n. 10 dell'elenco, è confluita nel testo unico approvato con regio decreto 2 ottobre 1922, n. 1747, che è stato abrogato dall'articolo 119 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215;

la legge 30 agosto 1868, n. 4577, Legge concernente i marchi ed i segni distintivi di fabbrica, indicata al n. 6, è stata abrogata dall'articolo 85 del regio decreto 21 giugno 1942, n. 929 (che abroga anche il regio decreto n. 1970 del 29 luglio 1923, riportato al n. 198, ma limitatamente agli articoli da 5 in poi, ed è stato a sua volta abrogato dal codice della proprietà industriale, di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30);

il regio decreto 10 luglio 1924, n. 1256, Impiego della radiotelegrafia e radiotelegrafia nei porti del Regno e delle Colonie da parte di navi da guerra estere, indicato al n. 250, risulta già abrogato dall'articolo 19 del regio decreto 24 agosto 1933, n. 2423.

In altri casi, andrebbe effettuata una ulteriore verifica. Per esempio, nell'elenco viene riportata, al n. 83, la legge n. 137/1905 ma non la legge 12 luglio 1906, n. 332, eppure entrambe erano state abrogate ("in quanto siano contrarie alla presente legge") dalla legge n. 429/1907.

#### Provvedimenti modificativi di atti normativi previgenti

In qualche caso, l'elenco include atti normativi volti essenzialmente o esclusivamente alla modifica di atti previgenti, che invece non risultano abrogati. A titolo esemplificativo si segnalano i seguenti:

il regio decreto 24 dicembre 1922, n. 1677, Disposizioni per la prescrizione depositi e modificazioni alla legge sulle casse postali, indicato al n. 170, reca ai primi tre articoli modifiche alla legge n. 2 gennaio 1913, n. 453, non inclusa nell'elenco e che non risulta già espressamente abrogata e, all'articolo 4, dispone l'abrogazione del decreto-legge 17 gennaio 1918, n. 190;

il regio decreto 5 maggio 1927, n. 740, indicato al n. 310, reca Modificazioni alle norme contenute nel R.D. 6 maggio 1923, n. 1054, relative agli esami negli Istituti medi d'istruzione e il regio decreto 26 giugno 1923, n. 1413, indicato al n. 193, reca Norme per l'applicazione del R.D. 6 maggio 1923, n. 1054, sull'ordinamento dell'istruzione media e dei convitti nazionali. Il regio decreto n. 1054/1923 non è incluso nell'elenco e non risulta già espressamente abrogato;

la legge 2 ottobre 1940, n. 1406, indicata al n. 848, reca Modificazioni alla legge 24 dicembre 1908, n. 783, ed al decreto-legge luogotenenziale 26 gennaio 1919, n. 123, convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473, riguardanti la unificazione dei sistemi di alienazione e di amministrazione dei beni immobili patrimoniali dello Stato; entrambi i provvedimenti oggetto di modificazioni non sono inclusi nell'elenco e non risultano già espressamente abrogati;

la legge 25 marzo 1943, n. 290, indicata ai nn. 949 e 951, reca Modificazione degli art. 48, 81 e 82 del testo unico sull'edilizia popolare ed economica approvato con R.D. 28 aprile 1938-XVI, n. 1165: il testo unico non è incluso nell'elenco e non risulta già espressamente abrogato;

la legge 21 marzo 1967, n. 153, indicata al n. 2395, reca Modifica dell'articolo 5 della L. 16 aprile 1954, n. 156, sulla costruzione dell'aeroporto di Genova-Sestri, la quale non è inclusa nell'elenco e non risulta già espressamente abrogata.

#### Disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale

Il Testo unico delle disposizioni concernente la disciplina fiscale della lavorazione dei semi oleosi e degli oli da essi ottenuti, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1954, n. 1217, indicato al n. 1511, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale, con sentenza 4-10 aprile 1962, n. 32.

#### Leggi che concorrono al ciclo annuale di bilancio

Nell'elenco sono comprese due delle tipologie di leggi che annualmente concorrono al ciclo annuale di bilancio: assestamento e bilancio di previsione.

Tra le leggi di assestamento, non figurano nell'elenco quelle relative agli anni: dal 1983 al 1986; 1995 e 1996 (data ultima dei provvedimenti abrogati).

Tra le leggi di bilancio, figurano soltanto quelle relative agli anni finanziari 1977, 1982, 1983, 1987, 1988, 1991, 1994 e 1996.

## **Articolo 25** *(Taglia-oneri amministrativi)*

L'articolo 25, oggetto di modifiche di mero *drafting* durante l'esame della Camera, è finalizzato alla misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato ed alla loro riduzione, entro il 31 dicembre 2012, per una quota complessiva del 25 per cento, ottemperando all'impegno assunto in sede di Unione europea dallo Stato italiano.

Tale finalità è perseguita attraverso tre passaggi:

l'approvazione – evidentemente da parte del Consiglio dei ministri, anche se non viene esplicitato – di un programma di misurazione degli oneri amministrativi, predisposto dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dal Ministro per la semplificazione normativa (**comma 1**). Il coordinamento delle attività di misurazione è affidato, dal **comma 2**, al Dipartimento della funzione pubblica, in raccordo con l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione e le amministrazioni interessate a ciascun settore ove viene effettuata la misurazione stessa;

l'adozione da parte di ciascun Ministro, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ed il Ministro per la semplificazione normativa, di un piano di riduzione degli oneri amministrativi, che definisce le misure normative, organizzative e tecnologiche finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo della riduzione stessa. I piani elaborati dai singoli Ministri confluiscono nel piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, che assicura la coerenza generale del processo (**comma 3**);

sulla base della misurazione degli oneri amministrativi gravanti su ciascun settore (piuttosto che della "misurazione di ogni materia", come recita il **comma 5**), congiuntamente ai piani di cui al comma 3, e comunque entro il 30 settembre 2012, il Governo è delegato – *rectius*, autorizzato – ad adottare uno o più regolamenti di delegificazione su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro o i Ministri competenti, contenenti gli interventi normativi volti a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese nei diversi settori ed a semplificare e riordinare la relativa disciplina. L'esclusivo riferimento agli oneri gravanti sulle imprese potrebbe far pensare ad una restrizione dell'ambito di intervento, rispetto alla previsione del **comma 1**, che si riferisce in generale agli oneri amministrativi, inclusi – dunque – quelli gravanti sui cittadini. Peraltro, già la Commissione europea, nel programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi dell'Unione europea, presentato a tutte le istituzioni europee nel gennaio 2007, ha ristretto il campo d'intervento comunitario ai soli oneri amministrativi gravanti sulle imprese, pur riconoscendo

che il programma possa portare benefici anche ai consumatori (attraverso una riduzione dei prezzi).

Gli interventi di riduzione – con formula invero di difficile comprensione – ‘confluiscono’ nel processo di riassetto normativo di cui all’articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 . Obiettivo della norma – che meriterebbe eventualmente di essere esplicitato – sembrerebbe quello di definire *per relationem* – conformemente al modello di cui all’articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, il quale impone al legislatore di definire le norme generali regolatrici della materia devoluta a regolamenti di delegificazione – i principi e criteri cui devono conformarsi i regolamenti stessi, che nel comma 8 del citato articolo 20 vengono così esposti:

1) trasferimento ad organi monocratici o ai dirigenti amministrativi di funzioni anche decisionali, che non richiedono, in ragione della loro specificità, l'esercizio in forma collegiale, e sostituzione degli organi collegiali con conferenze di servizi o con interventi, nei relativi procedimenti, dei soggetti portatori di interessi diffusi;

2) individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e controllo;

3) soppressione dei procedimenti che risultino non più rispondenti alle finalità e agli obiettivi fondamentali definiti dalla legislazione di settore o che risultino in contrasto con i principi generali dell'ordinamento giuridico nazionale o comunitario;

4) soppressione dei procedimenti che comportino, per l'amministrazione e per i cittadini, costi più elevati dei benefici conseguibili, anche attraverso la sostituzione dell'attività amministrativa diretta con forme di autoregolamentazione da parte degli interessati, prevedendone comunque forme di controllo;

5) adeguamento della disciplina sostanziale e procedimentale dell'attività e degli atti amministrativi ai principi della normativa comunitaria, anche sostituendo al regime concessorio quello autorizzatorio;

6) soppressione dei procedimenti che derogano alla normativa procedimentale di carattere generale, qualora non sussistano più le ragioni che giustificano una difforme disciplina settoriale;

7) regolazione, ove possibile, di tutti gli aspetti organizzativi e di tutte le fasi del procedimento.

In particolare, il principio di cui al punto 2) circa l'individuazione delle responsabilità sembrerebbe speculare alla previsione del **comma 7** dell'articolo in esame, in base alla quale il raggiungimento dei risultati costituisce parametro di valutazione dei dirigenti responsabili.

Il **comma 6**, infine, prevede un costante aggiornamento degli stati di avanzamento e dei risultati raggiunti con le attività di misurazione e riduzione

degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese (si conferma anche qui la delimitazione del campo alle sole imprese, come già al comma 5).

***La cornice comunitaria e la dimensione regionale***

La disposizione in esame, come già accennato, fa seguito all'impegno assunto dagli Stati membri dell'Unione europea, inclusa l'Italia, in occasione del Consiglio europeo riunitosi l'8-9 marzo 2007.

Le conclusioni della Presidenza, rese al suo termine, così recitano:

“Il Consiglio europeo sottolinea che la riduzione degli oneri amministrativi costituisce una misura importante per stimolare l'economia europea, specialmente attraverso il suo impatto sulle piccole e medie imprese. È necessario un forte sforzo congiunto per ridurre in maniera significativa gli oneri amministrativi all'interno dell'Unione europea. Il Consiglio europeo concorda pertanto sulla necessità di ridurre del 25 per cento entro il 2012 gli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione dell'Unione europea.

Tenendo conto delle diverse posizioni iniziali e tradizioni, il Consiglio europeo invita gli Stati membri a fissare i loro obiettivi nazionali con livello di ambizione comparabile nei rispettivi ambiti di competenza entro il 2008”.

Fedelmente all'impegno assunto, l'articolo in esame definisce l'obiettivo perseguito a livello nazionale, dettando i diversi passaggi da seguire a livello statale e rimandando, per il livello regionale, a quanto previsto dall'articolo 20-ter della citata legge n. 59/1997 e dai successivi accordi attuativi. Il riferimento, in particolare, è all'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, siglato in sede di Conferenza unificata il 29 marzo 2007.

L'accordo ha dato attuazione al disposto dell'articolo 2 della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, che ha introdotto, nell'ambito della legge 15 marzo 1997, n. 59, l'articolo 20-ter, prevedendo, per l'appunto, “in attuazione del principio di leale collaborazione”, la conclusione, in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, di accordi volti al “perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti”.

L'articolo 9 dell'accordo ha per oggetto la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi.

Vi si formula l'impegno per lo Stato e le regioni di ridurre gli oneri amministrativi del 25 per cento entro il 2012, recependo per la prima volta nell'ordinamento italiano tale impegno, già concordato, in sede di Unione europea, nella riunione del Consiglio dei ministri svoltasi venti giorni prima.

Nella cornice dell'articolo 9 dell'accordo si inscrivono:

- l'indagine condotta dal Fornez e presentata nell'ambito del Forum della pubblica amministrazione nel maggio 2008;

L'indagine, condotta su dodici Regioni, ha evidenziato “un ritardo, seppur con dei distinguo da regione a regione, nell'acquisizione e applicazione di strumenti di semplificazione, sia dal punto di vista organizzativo che procedimentale” .

- le attività sperimentali in materia di riduzione degli oneri amministrativi avviate in quattro Regioni campione, sempre in collaborazione con il Formez (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana).

La riduzione degli oneri amministrativi nel Piano d'azione per la semplificazione 2007 e le previsioni per il prossimo Piano

A distanza di due mesi e mezzo dalla sigla dell'accordo, il Consiglio dei ministri ha approvato, il 15 giugno 2007, il "Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione", predisposto dal Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione (istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 12 settembre 2006).

La elaborazione del Piano è stata prevista dal decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante "Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione" (convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80), che all'articolo 1, comma 2, statuisce che il Piano di azione ogni anno sia, sentito il Consiglio di Stato, approvato dal Consiglio dei ministri e trasmesso al Parlamento.

Ampia parte delle linee d'azione del Piano 2007 concerne la riduzione degli oneri amministrativi.

Quale atto programmatico il Piano non reca, salvo alcune eccezioni, "una indicazione dettagliata degli strumenti per conseguire i risultati. La scelta di tali strumenti è pertanto in gran parte lasciata ai singoli Ministeri in fase di direttiva ai propri uffici di gabinetto, legislativi e amministrativi, per l'attuazione del piano" (evidenzia il Consiglio di Stato nel suo parere). A differenza del Piano, la disposizione in esame definisce invece i passaggi e la cornice cui si devono attenere tutte le amministrazioni.

La politica di semplificazione si intreccia, nel disegno del Piano, con quelle di liberalizzazione delle attività economiche e di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di un tema di particolare rilevanza, in connessione con l'obbligo che grava sullo Stato italiano di dare attuazione alla direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (cosiddetta "direttiva servizi" o "Bolkestein")

In quella politica si iscrive la riduzione degli oneri amministrativi, definibili quali i costi sostenuti dalle imprese, dal terzo settore, dalle pubbliche amministrazioni e dai cittadini per soddisfare l'obbligo giuridico di fornire informazioni sulle proprie attività, alle autorità pubbliche o ai privati.

Il Piano individua le aree prioritarie di misurazione per il 2007 (privacy; ambiente; paesaggio e beni culturali; fisco e dogane; sicurezza civile; codice della navigazione; previdenza e contributi) e pone l'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi entro il 2008.

Le sette materie indicate nel Piano, innanzi rammentate, sono parzialmente diverse rispetto a quelle individuate dalla Commissione europea nell'ambito del suo piano di riduzione degli oneri amministrativi (diritto societario; legislazione farmaceutica; ambiente di lavoro e rapporti di lavoro; legislazione fiscale; statistiche; agricoltura e sovvenzioni agricole; sicurezza alimentare; trasporti; pesca; servizi finanziari; ambiente; politica di coesione; appalti pubblici).

La sperimentazione ha riguardato effettivamente la misurazione degli obblighi informativi sia delle imprese sia dei cittadini nei seguenti ambiti:

area privacy: obblighi informativi previsti dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali;

area ambiente: obblighi informativi previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale;

area prevenzione incendi: obblighi informativi derivanti dal rilascio degli attestati di conformità alla normativa in materia di sicurezza (decreto legislativo n. 139/2006; DPR n. 12/1998; decreti del Ministro dell'interno in data 12 febbraio 1982, e successive modificazioni, e 9 maggio 1997);

area paesaggio e beni culturali: obblighi informativi previsti dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio”;

area lavoro e previdenza: la misurazione è stata effettuata distintamente per il settore lavoristico e per quello previdenziale ed assistenziale.

Sul sito Internet del Dipartimento per l'innovazione nella pubblica amministrazione sono disponibili i risultati della misurazione effettuata in ciascuna delle cinque aree.

Come già accennato, il comma 3 della disposizione in esame stabilisce la confluenza dei piani predisposti dai singoli Ministri nel Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione (senza precisare se ci si intenda riferire al Piano per il 2008, come tuttavia sembrerebbe) confermandone la valenza strategica.

### ***Il metodo di misurazione degli oneri amministrativi: lo Standard Cost Model***

Lo Stato e le Regioni italiane hanno adottato il metodo di misurazione degli oneri amministrativi messo a punto, con alcune varianti ed adattamenti, dalla Commissione europea sulla base dell'esperienza dei Paesi Bassi.

Gli oneri amministrativi sono definiti come i costi sostenuti dalle imprese, dal terzo settore, dalle pubbliche amministrazioni e dai cittadini per soddisfare l'obbligo giuridico di fornire alle autorità pubbliche o ai privati informazioni sulle proprie attività.

Secondo tale accezione, la riduzione degli oneri amministrativi riguarda la semplificazione delle procedure di fornitura delle informazioni da parte dei soggetti obbligati.

Nel lessico di cui si avvale la Commissione europea, vi è distinzione tra costi amministrativi e oneri amministrativi. I primi si riferiscono alle informazioni che i soggetti raccolgono anche in assenza di un preciso obbligo giuridico; i secondi alle informazioni che non verrebbero rilevate in assenza di apposite prescrizioni in materia.

L'obiettivo formulato dalla Commissione è di misurare i costi e ridurre gli oneri.

La complessità normativa comporta la necessità di un meccanismo di misurazione che riguardi i singoli obblighi di informazione.

La Commissione europea ritiene che siffatto strumento di misurazione possa essere dato dallo Standard Cost Model, in una versione comunitaria.

Si tratta di un modello analitico-matematico per effettuare una quantificazione dei cosiddetti amministrative burdens secondo regole per quanto possibile oggettive.

La stima degli oneri amministrativi è realizzata partendo dal presupposto che la legislazione sia rispettata da tutte le imprese ed i soggetti interessati.

Stabilito quel che si intenda per onere amministrativo ed individuati gli oneri normativamente previsti, si può procedere alla quantificazione.

In sintesi, l'equazione dello Standard Cost Model consiste nel moltiplicare il Prezzo (Tariffa moltiplicato Tempo) per la Quantità (Numero dei soggetti tenuti a trasmettere l'informazione moltiplicato la Frequenza della trasmissione di informazione).

L'attività di ricerca e di misurazione si conclude con una relazione “a struttura aperta”, che consente una valutazione ed una verifica: dell'obbligo di informazione che

si sta esaminando; dell'attività amministrativa che deve essere svolta per ottemperare all'obbligo di informazione; delle modalità di calcolo dei costi.

La struttura aperta consente il calcolo in situazioni differenti, relative alla variazione della normativa.

Scopo dello Standard Cost Model propugnato dalla Commissione europea è quello di fornire un modello di misurazione degli oneri amministrativi il più uniforme possibile, al fine di garantire una valutazione cross country delle normative dei singoli ordinamenti.

Per quanto riguarda l'individuazione degli obblighi di informazione, la Commissione prospetta una mappatura di tutti gli obblighi di informazione, per armonizzare la misurazione del relativo onere.

Relativamente al confronto tra i diversi risultati, soprattutto per i dati già raccolti, è sollecitato un livello minimo di armonizzazione tra i diversi Stati membri, in base ai parametri indicati dalla Commissione stessa, in particolare circa: classificazione degli obblighi di informazione secondo la fonte normativa; quozienti dei costi standardizzati; tipo di attività amministrativa e soggetti interessati; definizione di impresa efficiente e di soggetti interessati.

Forte rilievo assume in tale prospettiva - rileva la Commissione europea - la sinergia tra Unione europea e Stati membri (così come è prevista la costituzione di un gruppo internazionale di esperti, col compito di assistere la Commissione e le amministrazioni pubbliche nazionali sia nella misurazione sia nella riduzione degli oneri amministrativi).

L'obiettivo indicato dalla Commissione è una generale riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi.

Si tratta dunque (in via esemplificativa) di perseguire: la riduzione della frequenza di trasmissione delle informazioni; la verifica che la stessa informazione non venga richiesta più volte; la richiesta di informazioni in formato elettronico; l'introduzione di soglie di esclusione per le prescrizioni in materia di informazione; la valutazione della possibilità di sostituire gli obblighi generalizzati con un'impostazione in funzione del rischio, limitando l'obbligo di fornire informazioni agli operatori che sopportano i rischi maggiori; la riduzione o soppressione di prescrizioni di trasmissione di informazioni, qualora queste si riferiscono a disposizioni legislative non più in vigore o successivamente modificate.

### ***Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE***

(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea della Camera)

Il 20 maggio 2008 la Commissione ha presentato la comunicazione "Far fronte alla sfida dell'aumento dei prezzi alimentari. Linee d'intervento dell'UE" (COM(2008)321), con la quale da un lato vengono analizzati i fattori congiunturali e strutturali all'origine dei rincari delle derrate alimentari, dall'altro vengono evidenziati gli effetti (aumento dei prezzi, aumento dell'inflazione) di tali rincari sia all'interno dell'UE sia a livello mondiale con la messa in luce della loro diversa incidenza a seconda delle diverse fasce sociali degli Stati membri e in relazione al tipo di import/export dei diversi paesi in via di sviluppo. La comunicazione evidenzia infine le tre possibili direttrici lungo le quali può muoversi l'iniziativa politica dell'UE: interventi volti ad affrontare e mitigare gli effetti dello shock dei prezzi agricoli nel breve e medio termine, interventi volti ad aumentare l'offerta e la sicurezza alimentari a lungo termine, interventi intesi a contribuire allo sforzo globale per ridurre gli effetti dei rincari sulle popolazioni povere.

Il Consiglio europeo del 21 e 21 giugno 2008 ha accolto con favore la comunicazione della Commissione sull'aumento dei prezzi alimentari (COM(2008)321), ricordando che la recente impennata dei prezzi dei prodotti di base incide su tutte le politiche dell'UE e desta preoccupazione. In particolare, il Consiglio europeo:

ha preso atto dell'intenzione della Commissione di monitorare l'andamento dei prezzi dei prodotti alimentari e del petrolio in Europa e a livello internazionale, sostenendo al riguardo di attendere con interesse la relazione della Commissione sull'evoluzione della situazione prima del Consiglio europeo di dicembre 2008;

ha accolto con favore l'iniziativa della Commissione volta ad esaminare la questione della normativa restrittiva nel settore del commercio al dettaglio nel contesto del riesame del mercato unico e della sua intenzione di seguire attentamente le attività dei mercati finanziari correlati ai prodotti di base e le loro ripercussioni sull'andamento dei prezzi, invitando la Commissione a riferire in merito prima del Consiglio europeo di dicembre 2008;

ha sottolineato la necessità che le misure a breve termine adottate dagli Stati membri per attenuare le conseguenze del rialzo dei prezzi dei prodotti alimentari sulle famiglie a basso reddito siano mirate e di breve durata per scongiurare effetti secondari di ampia portata sulle retribuzioni e sui prezzi;

ha sottolineato l'importanza di incoraggiare il coordinamento con i partner internazionali, in particolare per promuovere una produzione sostenibile di biocarburanti; l'UE promuoverà una risposta internazionale più coordinata e a più lungo termine all'attuale crisi alimentare, in particolare nel contesto delle Nazioni Unite e del G8, impegnandosi a svolgere pienamente il ruolo che le spetta nell'attuazione della dichiarazione adottata il 5 giugno 2008 a Roma in occasione della Conferenza ad alto livello della FAO sulla sicurezza alimentare; l'UE si avvarrà, inoltre, del dialogo politico con i paesi terzi in maniera trasparente per scoraggiare le restrizioni ed i divieti all'esportazione di prodotti alimentari e solleverà la questione in sede di OMC e negli altri consessi internazionali pertinenti;

ha ricordato l'impatto particolarmente rilevante del rialzo dei prezzi dei prodotti alimentari sui paesi in via di sviluppo, sottolineando al riguardo la necessità che l'UE intervenga dal punto di vista dell'aiuto allo sviluppo e dell'assistenza umanitaria e compiacendosi per l'intenzione della Commissione di presentare una proposta relativa ad un nuovo fondo di sostegno all'agricoltura nei paesi in via di sviluppo.



## **Articolo 26** *(“Taglia-enti”)*

**L’articolo 26, interamente sostituito durante l’esame alla Camera,** delinea una nuova procedura per addivenire alla soppressione di enti pubblici, destinata ad aggiungersi e ad integrare i precedenti interventi in materia, ed in particolare il più recente, quello introdotto dai co. 634 e seguenti dell’art. 2 della legge finanziaria 2008 (L. 24 dicembre 2007, n. 244).

Le più recenti misure di ordine generale in materia di riordino degli enti pubblici hanno trovato collocazione nelle due ultime leggi finanziarie.

I co. 482-484 dell’art. 1 della legge finanziaria 2007 (L. 27 dicembre 2006, n. 296), novellando il previgente art. 28 della L. 448/2001 (legge finanziaria 2002), già intervenuto in materia, affidavano a uno o più regolamenti di delegificazione il compito di procedere al riordino, alla trasformazione o alla soppressione e messa in liquidazione degli enti ed organismi pubblici, nonché di strutture amministrative pubbliche, entro il 30 giugno 2007, e definiva i principi e criteri direttivi per l’adozione dei regolamenti<sup>145</sup>.

La legge finanziaria 2008 (art. 2, co. 634-640), al fine di conseguire obiettivi di stabilità e crescita, ridurre il complesso della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, incrementare l’efficienza e migliorare la qualità dei servizi, ha previsto l’adozione, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge medesima (cioè entro il 29 giugno 2008), di regolamenti di delegificazione per il riordino, la trasformazione o la soppressione e messa in liquidazione di enti ed organismi pubblici statali e la conseguente soppressione di taluni enti, organismi e strutture, previsti nell’allegato A della legge, che non siano stati riordinati entro il citato termine.

I regolamenti sono adottati – secondo un procedimento analogo a quello già dettato dall’art. 28 (e successive modificazioni) della legge finanziaria 2002 – su proposta del ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e del ministro per l’attuazione del programma di Governo, di concerto con il ministro dell’economia e delle finanze e con il ministro interessato, sentite le organizzazioni sindacali per quanto riguarda i riflessi sulla destinazione del personale; i relativi schemi sono soggetti al parere della Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione, istituita dalla legge di semplificazione 2005<sup>146</sup> (L. 246/2005), da rendersi entro trenta giorni (con

---

<sup>145</sup> I successivi commi 721-723 recano misure di principio finalizzate al contenimento della spesa pubblica delle regioni in relazione ai costi degli organismi politici e degli apparati amministrativi, da perseguire anche attraverso la soppressione degli enti inutili, la fusione delle società partecipate e il ridimensionamento delle strutture organizzative.

<sup>146</sup> La Commissione è composta da venti senatori e venti deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, su designazione dei gruppi medesimi. Essa svolge un ruolo di tipo consultivo nel processo in corso di semplificazione legislativa, delineato dall’art. 14 della L. 246/2005.

possibilità di una proroga di venti giorni) decorsi i quali il parere si intende espresso favorevolmente.

I regolamenti devono attenersi ai seguenti “principi e criteri direttivi”:

- fusione degli enti, organismi e strutture pubbliche comunque denominate che svolgono attività analoghe o complementari, con conseguente riduzione della spesa complessiva e corrispondente riduzione del contributo statale di funzionamento;
- trasformazione degli enti ed organismi pubblici che non svolgono funzioni e servizi di rilevante interesse pubblico in soggetti di diritto privato ovvero soppressione e messa in liquidazione degli stessi. Per la soppressione e messa in liquidazione si rinvia alle modalità previste dalla L. 1404/1956<sup>147</sup>. Resta fermo quanto previsto dalla successiva lett. e) (v. *infra*) in ordine alla responsabilità finanziaria dello Stato per gli enti soppressi o liquidati, nonché dall’art. 9, co. 1-*bis*, lett. c), del D.L. 63/2002<sup>148</sup>, a seguito del quale è stata approvata la convenzione tra il Ministero dell’economia e delle finanze e la Fintecna Spa per l’affidamento della gestione della liquidazione e del contenzioso degli enti soppressi<sup>149</sup>;
- fusione, trasformazione o soppressione degli enti che svolgono attività in materie devolute alla competenza legislativa regionale ovvero attività relative a funzioni amministrative conferite alle regioni o agli enti locali;
- razionalizzazione degli organi di indirizzo amministrativo, di gestione e consultivi, nonché riduzione del numero dei componenti degli organi collegiali in misura non inferiore al 30 per cento ma compatibile con la funzionalità degli stessi;

---

<sup>147</sup> Legge 4 dicembre 1956, n. 1404, *Soppressione e messa in liquidazione di enti di diritto pubblico e di altri enti sotto qualsiasi forma costituiti, soggetti a vigilanza dello Stato e comunque interessanti la finanza statale*.

<sup>148</sup> Decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, *Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture*, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112. La menzionata lett. c) ha stabilito – ferma restando la titolarità, in capo al Ministero dell’economia e delle finanze, dei rapporti giuridici attivi e passivi – che la gestione della liquidazione nonché del contenzioso può essere da questo affidata ad una società, direttamente o indirettamente controllata dallo Stato, scelta in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato. La società può avvalersi anche dell’assistenza, della rappresentanza e della difesa in giudizio dell’Avvocatura dello Stato alle stesse condizioni e con le stesse modalità con le quali se ne avvalgono, ai sensi della normativa vigente, le Amministrazioni dello Stato. È, altresì, facoltà della società di procedere alla revoca dei mandati già conferiti. La società esercita ogni potere allo stato attribuito all’Ispettorato generale per la liquidazione degli enti disciolti del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Sulla base di criteri di efficacia ed economicità e al fine di eliminare il contenzioso pendente, evitando l’instaurazione di nuove cause, la società può compiere qualsiasi atto di diritto privato, ivi incluse transazioni relative a rapporti concernenti differenti procedure di liquidazione, cessioni di aziende, cessioni di crediti in blocco pro soluto e rinunce a domande giudiziali. Sulle transazioni la società può chiedere il parere all’Avvocatura dello Stato. La società può anche rinunciare a crediti al di fuori delle ipotesi previste dal terzo comma dell’articolo 9 della citata L. 1404/1956. In base ad una apposita convenzione, sono disciplinati i rapporti con il Ministero dell’economia e delle finanze e, in particolare, il compenso spettante alla società, i profili contabili del rapporto, nonché le modalità di rendicontazione e di controllo.

<sup>149</sup> V. il decreto 27 settembre 2004 (Gazz. Uff. 31 dicembre 2004, n. 306).

- limitazione della responsabilità finanziaria dello Stato per gli enti soppressi o liquidati all'attivo della singola liquidazione;
- abrogazione delle disposizioni legislative che prescrivono il finanziamento, diretto o indiretto, a carico del bilancio dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche, degli enti ed organismi pubblici soppressi e posti in liquidazione o trasformati in soggetti di diritto privato;
- trasferimento delle funzioni degli enti soppressi all'amministrazione con "preminente competenza" nella materia.

Una norma "di chiusura" prevede che una serie di enti e organismi, elencati nell'allegato A alla legge finanziaria, siano soppressi *ex lege* ove, alla scadenza del termine di 180 giorni per l'adozione dei regolamenti, non risultino oggetto di alcun intervento di razionalizzazione. Le funzioni degli enti soppressi *ex lege* dovranno essere attribuite – con regolamenti di delegificazione adottati con le procedure sopra descritte – all'amministrazione con competenza "primaria" nella materia. Sempre con regolamento di delegificazione è previsto si disponga in ordine alla destinazione delle risorse finanziarie, strumentali e di personale degli enti soppressi. L'elenco di cui all'allegato A reca gli 11 enti che seguono:

- Unione italiana di tiro a segno (UITS), istituita con regio decreto-legge 16 dicembre 1935, n. 2430, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 1936, n. 1143;
- Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia (UNUCI), istituita con regio decreto-legge 9 dicembre 1926, n. 2352, convertito dalla legge 12 febbraio 1928, n. 261;
- Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia (EIPLI), istituito con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 18 marzo 1947, n. 281, ratificato, con modificazioni, dalla legge 11 luglio 1952, n. 1005;
- Ente irriguo umbro toscano, istituito con legge 18 ottobre 1961, n. 1048;
- Unione accademica nazionale (UAN)<sup>150</sup>, istituita con regio decreto 18 novembre 1923, n. 2895;
- Fondazione "Il Vittoriale degli Italiani"<sup>151</sup>, istituita con regio decreto-legge 17 luglio 1937, n. 1447, convertito dalla legge 27 dicembre 1937, n. 2254;
- Opera nazionale per i figli degli aviatori (ONFA), istituita con regio decreto 21 agosto 1937, n. 1585;
- Ente opere laiche palatine pugliesi, istituito con regio decreto-legge 23 gennaio 1936, n. 359, convertito dalla legge 14 maggio 1936, n. 1000;
- Istituto nazionale di beneficenza "Vittorio Emanuele III";
- Pio istituto elemosiniere;

<sup>150</sup> Il termine per l'eventuale trasformazione in soggetto di diritto privato dell'Unione accademica nazionale è stato prorogato al 31 dicembre 2008 dall'art. 5, co. 2-*bis*, del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria*, conv. con mod. dalla L. 28 febbraio 2008, n. 31.

<sup>151</sup> Il termine per l'emanazione dei regolamenti è stato prorogato al 30 settembre 2008 per la Fondazione "Il Vittoriale degli italiani" dall'art. 4, co. 3, del D.L. D.L. 3 giugno 2008, n. 97, *Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini*, in corso di conversione.

- Comitato per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo dei Balcani – Unità tecnico-operativa, istituiti con legge 21 marzo 2001, n. 84 (artt. 1 e 2).

Entro i successivi sei mesi, con D.P.C.M. soggetto a previo parere delle Commissioni parlamentari, si provvede in ordine alla destinazione delle risorse finanziarie, strumentali e di personale degli enti soppressi. Sono irrilevanti a fini fiscali tutti gli atti connessi alle “operazioni di trasformazione”<sup>152</sup>.

Allo stato, non risultano adottati regolamenti di delegificazione in attuazione della disciplina sin qui descritta.

Il **comma 1** dell’articolo in commento dispone la soppressione *ipso iure*, senza necessità di ulteriori adempimenti, delle seguenti categorie di enti pubblici:

- enti pubblici non economici aventi una dotazione organica inferiore alle 50 unità;
- enti pubblici non economici per i quali, alla scadenza del 31 dicembre 2008, non siano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi del comma 634 dell’articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (*v. sopra*).

Sempre al comma 1, la Camera ha apportato alcune modificazioni: in particolare, si prevede che la soppressione è destinata ad acquistare efficacia il novantesimo giorno (non più il sessantesimo giorno, come previsto originariamente dal decreto) successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame (25 giugno 2008), a meno che, entro il medesimo termine (e non più entro il quarantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 112, come originariamente previsto) un decreto dei Ministri per la pubblica amministrazione e l’innovazione e per la semplificazione normativa provveda a confermare la sussistenza di taluni tra questi enti.

Restano comunque esclusi dalla soppressione di diritto:

- gli ordini professionali e le loro federazioni;
- le federazioni sportive;
- gli enti parco;
- gli enti di ricerca.
- gli enti non inclusi nell’elenco ISTAT pubblicato in attuazione dell’art. 1, co. 5, della legge finanziaria 2005 (L. 30 dicembre 2004, n. 311). Il menzionato elenco individua le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato;
- gli enti la cui funzione consiste nella conservazione e nella trasmissione della memoria della Resistenza e delle deportazioni, anche con riferimento alle leggi 20 luglio 2000, n. 211 (Istituzione del «Giorno della Memoria» in

---

<sup>152</sup> Il comma 640 ha infine previsto l’abrogazione, a decorrere dal 1° gennaio 2008, della previgente disciplina in tema di razionalizzazione degli enti pubblici, di cui all’art. 28 della legge finanziaria 2002. Sono però fatti salvi i commi 7, 9, 10 e 11 e i regolamenti già emanati ai sensi di quell’articolo.

ricordo dello sterminio e delle persecuzioni del popolo ebraico e dei deportati militari e politici italiani nei campi nazisti), e 30 marzo 2004, n. 92 (Istituzione del «Giorno del ricordo» in memoria delle vittime delle foibe, dell'esodo giuliano-dalmata, delle vicende del confine orientale e concessione di un riconoscimento ai congiunti degli infoibati). Tale ultimo gruppo di enti è stato introdotto a seguito delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati.

Sulla base del Sec95, il sistema europeo dei conti, l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) predispose l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle amministrazioni pubbliche (settore s13), i cui conti concorrono alla costruzione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche. Ai sensi del citato art. 1, co. 5, della legge finanziaria 2005, l'ISTAT è tenuto, con proprio provvedimento, a pubblicare tale elenco nella *Gazzetta Ufficiale* non oltre il 31 luglio di ogni anno.

Il più recente elenco è stato pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* n. 176 del 31 luglio 2007 e integrato sulla *Gazzetta ufficiale* n. 252 del 29 ottobre 2007<sup>153</sup>.

**La Camera ha inoltre integralmente modificato il comma 2:** il testo originario contemplava un'ulteriore fattispecie di soppressione per tutti gli altri enti pubblici non economici di dotazione organica superiore ai 50 dipendenti che, alla scadenza del 31 dicembre 2008, non fossero stati individuati dalle rispettive amministrazioni al fine della loro conferma, riordino o trasformazione ai sensi del comma 634 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Tale disposizione, come si è visto, è stata riformulata, con riferimento agli enti per i quali, alla medesima scadenza, non siano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi del comma 634 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ed è stata inserita al comma 1.

Il **comma 2** nel testo riformulato dalla Camera dei deputati (che peraltro riprende quasi testualmente la originaria formulazione del secondo periodo del comma 1) stabilisce che le funzioni esercitate da ciascun ente soppresso siano attribuite all'amministrazione vigilante ovvero, nel caso di pluralità di amministrazioni vigilanti, a quella titolare delle maggiori competenze nella materia che ne è oggetto; quest'ultima succede all'ente "a titolo universale" in ogni rapporto, "anche controverso", e ne acquisisce le risorse finanziarie, strumentali e di personale. I rapporti di lavoro a tempo determinato, alla prima scadenza successiva alla soppressione dell'ente, non possono essere rinnovati o prorogati. Diversamente da quanto previsto dalla disciplina recata nella legge finanziaria 2008, il trasferimento di funzioni e risorse e la successione nei rapporti giuridici non è rimessa a successivi atti di natura regolamentare o amministrativa, ma discende direttamente dalla disposizione legislativa.

La stessa individuazione degli enti soppressi è effettuata, come dispone l'ultimo periodo del **comma 1**, *ex post* dai ministri vigilanti, che, entro i novanta giorni successivi (*alla scadenza, è da ritenere, del precedente termine di novanta*

---

<sup>153</sup> Sul punto, si rinvia anche a quanto riportato nel sito Internet dell'ISTAT: [http://www.istat.it/strumenti/definizioni/elenco\\_amministrazioni\\_pubbliche/](http://www.istat.it/strumenti/definizioni/elenco_amministrazioni_pubbliche/).

giorni) ne danno comunicazione ai Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa.

**Il comma 3 è stato completamente riscritto rispetto al testo originario** (che prevedeva l'inclusione dell'Ente italiano della montagna, dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente e dell'Istituto agronomico per l'oltremare nell'elenco degli enti da sopprimere di cui all'allegato A della L. 24 dicembre 2007, n. 244 (v. *sopra*)). Nel testo introdotto dalla Camera dei deputati è prevista invece una serie di **abrogazioni**: del comma 636 dell'articolo 2 e dell'allegato A della L. 24 dicembre 2007, n. 244, nonché dei commi da 580 a 585 dell'articolo 1 della L. 27 dicembre 2006, n. 296.

Come già accennato (v. *sopra*) il comma 636 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 dispone la soppressione di tutti gli enti, organismi e strutture compresi nell'elenco di cui all'allegato A, che non sono oggetto dei regolamenti per il riordino, la trasformazione o soppressione e messa in liquidazione, di enti ed organismi pubblici statali, nonché di strutture amministrative pubbliche statali, ai sensi del comma 364 dello stesso art. 2 della legge finanziaria 2008.

**I commi da 580 a 585** dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) prevedono, rispettivamente:

co. 580. - istituzione dell'Agenzia per la formazione dei dirigenti e dipendenti delle amministrazioni pubbliche-Scuola nazionale della pubblica amministrazione, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia amministrativa e contabile e sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Contestualmente all'istituzione dell'Agenzia, la disposizione ha previsto la soppressione della Scuola superiore della pubblica amministrazione e il trasferimento all'Agenzia delle relative dotazioni finanziarie, strumentali e di personale nonché la successione dell'Agenzia medesima nei rapporti attivi e passivi e nei relativi diritti ed obblighi della Scuola. Entravano altresì a fare parte dell'Agenzia, l'Istituto diplomatico, la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno e la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, mantenendo la loro autonomia organizzativa e l'inquadramento del personale nelle rispettive amministrazioni;

co. 581. - elencazione dei compiti dell'Agenzia: raccolta, elaborazione e sviluppo delle metodologie formative; ricerca, sviluppo, sperimentazione e trasferimento delle innovazioni di processo e di prodotto delle pubbliche amministrazioni; accreditamento delle strutture di formazione; cooperazione europea ed internazionale in materia di formazione e innovazione amministrativa; supporto, consulenza e assistenza alle amministrazioni pubbliche nell'analisi dei fabbisogni formativi, nello sviluppo e trasferimento di modelli innovativi, nella definizione dei programmi formativi;

co. 582. - affidamento all'Agenzia per la formazione ed alle Scuole speciali, costituite per il reclutamento e la formazione del personale delle carriere militare e dei Corpi di polizia, dei compiti di reclutamento e di formazione dei dirigenti delle amministrazioni

dello Stato; affidamento alla Scuola superiore della pubblica amministrazione locale del reclutamento e della formazione dei segretari comunali e provinciali;

co. 583. - elenco nazionale di istituzioni o organismi formativi pubblici o privati dotati di competenza ed esperienza adeguate, accreditati e certificati dall'Agenzia (incaricata di tenere l'elenco), dei quali si avvalgono le pubbliche amministrazioni per lo svolgimento di attività di formazione e aggiornamento dei loro dipendenti;

co. 584. deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri, entro il 28 febbraio di ogni anno, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, e sentite le organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore pubblico, del numero di posti di dirigente dello Stato e degli enti pubblici nazionali messi concorso dalla Agenzia per la formazione;

co. 584. - indicazione dei criteri e principi direttivi per l'adozione dei regolamenti di attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 580 a 584.

Il **comma 4** dell'articolo in commento novella il più volte citato art. 2, co. 634, della legge finanziaria 2008 modificando, in conformità all'attuale composizione del Governo, l'indicazione dei ministri competenti a proporre i regolamenti di riordino o trasformazione degli enti pubblici: al ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione subentrano i ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa; estende la possibilità di disciplinare con regolamento il riordino, la trasformazione, la soppressione o la messa in liquidazione anche alle strutture amministrative pubbliche partecipate dallo Stato, anche in forma associativa; porta al 31 dicembre 2008 il termine per l'adozione dei regolamenti medesimi. **Le ultime due novelle sono state introdotte dalla Camera dei deputati.**

Il **comma 5** apporta una modifica all'art. 1, co. 4, della L. 165 n. 2007<sup>154</sup>, recante una delega legislativa al Governo per il riordino degli enti di ricerca. Ai sensi del citato co. 4, i decreti legislativi attuativi della delega sono emanati su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze; il comma in esame prevede, in aggiunta, anche il concerto del Ministro per la semplificazione normativa.

*Con riguardo alla disposizione di cui al comma 5, che modifica le modalità di esercizio di una delega legislativa al Governo, si ricorda che, ai sensi dell'art. 15, co. 2, lett. a), della L. 400/1988<sup>155</sup>, il Governo non può, mediante decreto-legge, "conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione".*

---

<sup>154</sup> L. 27 settembre 2007, n. 165, *Delega al Governo in materia di riordino degli enti di ricerca.*

<sup>155</sup> L. 23 agosto 1988, n. 400, *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.*

La Camera dei deputati ha introdotto due ulteriori commi: il **comma 6** stabilisce la soppressione dell'Unità per il monitoraggio istituita dall'art. 1, co. 724 della L. 27 dicembre 2006, n. 296, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge n. 112. La relativa dotazione finanziaria, pari a 2 milioni di euro annui, affluisce ad un fondo da istituire nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

All'Unità per il monitoraggio istituita con la legge finanziaria 2007 è stato assegnato il compito di accertare la ricorrenza dei presupposti per il riconoscimento delle misure premiali previste dalla normativa vigente e di provvedere alla verifica delle dimensioni organizzative ottimali degli enti locali anche mediante la valutazione delle loro attività, la misurazione dei livelli delle prestazioni e dei servizi resi ai cittadini e l'apprezzamento dei risultati conseguiti, tenendo altresì conto dei dati relativi al patto di stabilità interno.

Il **comma 7** demanda ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni, la determinazione delle finalità e delle modalità di utilizzazione delle risorse di cui al comma 6.

*Sarebbe comunque opportuno indicare un termine entro il quale tale decreto deve essere adottato.*

## **Articolo 27** *(Taglia-carta)*

**L'articolo 27, oggetto di una modifica meramente formale durante l'esame della Camera**, intende ridurre, dal 1° gennaio 2009, la produzione e la circolazione di documentazione cartacea da parte e all'interno delle amministrazioni pubbliche, sostituendo altresì la documentazione cartacea in favore del documento informatico.

In particolare, l'abbonamento in formato cartaceo della Gazzetta Ufficiale, a carico di una pluralità di soggetti appartenenti agli organi costituzionali, alle amministrazioni o enti pubblici o locali, sarà sostituito da un abbonamento telematico.

Gli interventi destinati a snellire e modernizzare la produzione, circolazione e gestione della documentazione nella pubblica amministrazione, sostituendo quella cartacea in favore di quella informatica, sono contenuti principalmente nel Codice dell'Amministrazione digitale. L'intento innovativo del Codice in questo settore traspare con chiarezza da alcune disposizioni del capo III, prima fra tutte quella che pone il principio secondo cui "le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione". L'uso di tali tecnologie costituisce dunque, o dovrebbe giungere a costituire, la modalità ordinaria di gestione dei procedimenti amministrativi; il che equivale a dire che i procedimenti medesimi dovrebbero essere ripensati alla luce del più efficiente utilizzo delle nuove tecnologie. Il Codice elenca i requisiti che deve soddisfare ogni sistema di gestione informatica dei documenti, e prevede l'articolazione di questo nell'ambito di aree organizzative omogenee (non necessariamente coincidenti con le esistenti strutture amministrative). Alcune disposizioni pongono le premesse per la progressiva sostituzione dell'attuale archiviazione su carta con modalità di conservazione informatizzate.

Tali processi, indicati nel loro complesso con il termine dematerializzazione, hanno come obiettivo "il progressivo incremento della gestione documentale informatizzata all'interno delle strutture amministrative pubbliche e private e la sostituzione dei supporti tradizionali della documentazione amministrativa in favore del documento informatico". Come evidenziato nel Libro Bianco per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale, le finalità della dematerializzazione sono due: "da una parte si punta ad eliminare i documenti cartacei attualmente esistenti negli archivi, sostituendoli con opportune registrazioni informatiche e scartando la documentazione non soggetta a tutela per il suo interesse storico-culturale; dall'altra si adottano criteri per evitare o ridurre grandemente la creazione di nuovi documenti cartacei".

La parte dedicata alla conservazione e archiviazione dei documenti di interesse storico-culturale è stata altresì normata dal Codice dei Beni culturali e del paesaggio.

In materie particolari, ove esiste una produzione considerevole di documenti cartacei (quali i settori di interesse sanitario e fiscale), disposizioni specifiche regolano le procedure di gestione dei documenti.

Il **comma 1** dell'articolo in esame stabilisce che, dal 1° gennaio 2009, le amministrazioni pubbliche riducano del 50% rispetto al 2007 la spesa per la stampa delle relazioni e di ogni altra pubblicazione prevista da leggi e regolamenti e distribuita gratuitamente o inviata ad altra amministrazione.

Come evidenziato nel Libro Bianco per la dematerializzazione “la gestione documentale vale oltre il 2% del PIL: un obiettivo di dematerializzazione di appena il 10% genererebbe un risparmio di 3 miliardi di euro, ripetibile ogni anno”. Una rilevazione effettuata dal Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) nel 2004 su 61 amministrazioni centrali, ha evidenziato la produzione di 110 milioni di documenti, dalla quale discendono 160 milioni di registrazioni di protocollo e 147 milioni di documenti archiviati.

Sempre a partire dal 1° gennaio 2009, al fine di ridurre i costi di produzione e distribuzione della Gazzetta Ufficiale, il **comma 2** ne determina una diversa modalità di abbonamento a carico delle amministrazioni pubbliche, stabilendo la sostituzione degli abbonamenti in formato cartaceo con abbonamenti telematici. Conseguentemente, il costo degli abbonamenti deve essere rideterminato entro 60 giorni dalla data di **entrata in vigore della legge di conversione** del decreto in esame.

## Articolo 28

*(Misure per garantire la razionalizzazione di strutture tecniche statali)*

L'articolo 28, come modificato nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, prevede ai commi 1 e 2 l'istituzione, sotto la vigilanza del Ministro dell'ambiente, dell'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISRPA), (il testo originario prevedeva l'istituzione dell'Istituto di ricerca per la protezione ambientale (IRPA)), cui sono trasferite le funzioni e le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, dei seguenti enti, i quali sono soppressi a decorrere dall'insediamento dei commissari di cui al successivo comma 5:

- Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT);  
Si ricorda che l'APAT è stata istituita con l'art. 38 del d.lgs. n. 300/1999 e svolge i compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo, nonché le funzioni relative al coordinamento tecnico nei confronti delle Agenzie regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché degli altri organismi eventualmente costituiti per lo svolgimento di analoghe funzioni. Inoltre, nei settori di propria competenza, essa svolge attività di collaborazione, consulenza e supporto alle altre P.A., definite con apposite convenzioni.  
Nel corso della XV legislatura l'VIII Commissione della Camera ha esaminato la proposta di legge C. 1561<sup>156</sup> - che non ha terminato il proprio iter – finalizzata ad assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità, dando rilievo normativo alla connotazione sistemica delle agenzie ambientali, attraverso l'istituzione del Sistema nazionale delle agenzie ambientali.
- Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS);  
L'INFS è un organismo nazionale di ricerca e consulenza istituito ai sensi della legge n. 157/1992 ("Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio") che ha competenza nel settore della conservazione e gestione della fauna selvatica omeoterma, assolve i compiti previsti dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157, dal DPR 8 settembre 1997, n. 357 di attuazione della direttiva 92/43/CEE (cd. direttiva Habitat), nonché da specifiche leggi regionali in materia, ed opera quale organo scientifico e tecnico di ricerca e consulenza per lo Stato, le Regioni, le Province e gli Enti gestori delle aree protette.
- Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM).  
L'ICRAM è un ente pubblico di ricerca e sperimentazione che fornisce istituzionalmente supporto alle politiche delle amministrazioni centrali competenti e agli enti territoriali nella risoluzione delle problematiche ambientali marine anche attraverso la predisposizione di linee di indirizzo per lo sviluppo sostenibile, la salvaguardia della biodiversità in ambiente marino e costiero e nelle politiche per la

---

<sup>156</sup> [http://legxv.camera.it/\\_dati/leg15/lavori/schedela/trovaschedacamera\\_wai.asp?PDL=1561](http://legxv.camera.it/_dati/leg15/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?PDL=1561).

pesca e la maricoltura sostenibili. Attualmente, l'attività dell'ICRAM spazia su una vasta serie di temi di attualità e di rilevanza nazionale; in particolare l'Istituto supporta, in sinergia con l'APAT (art. 1-*bis*, comma 6, del DL n. 496/1993), assumendo un ruolo di primo piano, il Ministero dell'ambiente nei controlli sulla qualità dell'ambiente marino nell'ambito dell'unità di crisi per le emergenze in mare istituita in seno allo stesso Ministero.

Si fa notare che tutti gli enti indicati sono sottoposti alla vigilanza del Ministero dell'ambiente.

Il **comma 3** del medesimo articolo demanda ad un successivo decreto interministeriale (adottato di concerto dai ministri dell'ambiente e dell'economia) l'individuazione delle modalità organizzative e di funzionamento dell'ISPRA.

In particolare viene stabilito che tale decreto (per il quale viene anche previsto il parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia di ambiente, che si esprimono entro venti giorni dalla data di assegnazione) provveda alla determinazione:

- degli organi di amministrazione e controllo;
- della sede;
- delle modalità di costituzione e di funzionamento dell'ISPRA;
- delle procedure per la definizione e l'attuazione dei programmi per l'assunzione e l'utilizzo del personale, nel rispetto del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto degli enti di ricerca e della normativa vigente;
- delle procedure per l'erogazione delle risorse dell'istituto.

Lo stesso comma dispone, altresì, che in sede di definizione di tale decreto si tiene conto dei risparmi da realizzare a regime per effetto della riduzione degli organi di amministrazione e controllo degli enti soppressi, nonché conseguenti alla razionalizzazione delle funzioni amministrative, anche attraverso l'eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, e al minor fabbisogno di risorse strumentali e logistiche.

Il **comma 4** dispone in ordine alla sostituzione, ad ogni effetto e ovunque presenti, delle denominazioni degli enti di cui si prevede la soppressione (APAT, INFS, ICRAM) con la denominazione **“Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA)”**, secondo la denominazione introdotta a seguito delle modifiche apportate nel corso dell'esame da parte della Camera dei deputati.

Il **comma 5**, invece, per garantire l'ordinaria amministrazione e lo svolgimento delle attività istituzionali fino all'avvio dell'ISPRA, prevede la nomina di un commissario e di due subcommissari, mediante decreto del Ministro dell'ambiente, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Il **comma 6** reca l'usuale clausola di invarianza finanziaria, disponendo che dall'attuazione dei **commi da 1 a 5 dell'articolo in esame**, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, è stato inserito il **comma 6-bis** col quale si dispone che l'Avvocatura dello Stato continua ad assumere la rappresentanza e la difesa dell'ISPRA.

I **commi 7 e 8** riducono di 2 unità (da 25 a 23) il numero dei componenti della Commissione istruttoria per l'autorizzazione ambientale integrata - IPPC, prevista dall'art. 10 del DPR n. 90/2007, e introducono alcuni criteri per la nomina dei componenti stessi, prevedendo che:

- almeno tre degli esperti con elevata qualificazione giuridico-amministrativa siano scelti fra magistrati ordinari, amministrativi e contabili (comma 7);
- il presidente venga scelto nell'ambito degli esperti con elevata qualificazione tecnico-scientifica (comma 8).

Si ricorda, in proposito, che l'art. 10 del citato DPR n. 90/2007 prevede, al comma 1, che la Commissione istruttoria per l'autorizzazione ambientale integrata - IPPC è composta da venticinque esperti di elevata qualificazione giuridico-amministrativa e tecnico-scientifica scelti nel settore pubblico e privato, di cui uno con funzioni di presidente, e che per le attività relative a ciascuna domanda di autorizzazione, la Commissione è integrata da un esperto designato da ciascuna regione, da un esperto designato da ciascuna provincia e da un esperto designato da ciascun comune territorialmente competenti.

*Ai fini di un coordinamento tra le disposizioni in esame e le norme previste dal citato articolo 10 del D.P.R. n. 90/2007, occorrerebbe valutare l'opportunità di procedere alla novella del comma 1 dell'articolo 1 del predetto D.P.R.*

Il **comma 9** prevede l'emanazione, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di un decreto del Ministro dell'ambiente volto alla nomina dei ventitre esperti, in modo da adeguare la composizione dell'organo alle prescrizioni dei commi 1 e 2.

Lo stesso comma reca, inoltre, una disposizione transitoria secondo cui, sino all'adozione del decreto di nomina dei nuovi esperti, lo svolgimento delle attività istituzionali è garantito dagli esperti in carica alla data di entrata in vigore della presente legge.

Si ricorda che gli esperti in carica sono stati nominati con il decreto del Ministro dell'ambiente 25 settembre 2007, n. 153.

Il **comma 10**, modifica la composizione della Commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali di cui all'art. 2 del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 90.

Tale Commissione - istituita ai sensi dell'articolo 14, comma 7, della legge 28 febbraio 1986, n. 41, e del DPR 23 novembre 1991, n. 438, e composta da 33 membri di comprovata esperienza e competenza - esprime pareri in merito alla valutazione di fattibilità tecnico-economica con particolare riferimento all'analisi costi benefici in relazione alle iniziative, piani e progetti di prevenzione, protezione e risanamento ambientale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Il numero dei componenti viene ridotto di dieci unità (da 33 a 23) e vengono indicate le professionalità cui attingere nella scelta dei membri.

Viene infatti previsto che dei ventitre membri, dieci siano tecnici, scelti fra ingegneri, architetti, biologi, chimici e geologi, e tredici scelti fra giuristi ed economisti, tutti di comprovata esperienza, di cui almeno tre scelti fra magistrati ordinari, amministrativi e contabili.

Il **comma 11** dispone che i componenti sono nominati ai sensi dell'art. 2, comma 3, del citato D.P.R., entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legge.

Si rammenta che l'art. 2, comma 3, del D.P.R. n. 90/2007 dispone, tra l'altro, che i membri della Commissione sono nominati, con decreto del Ministro dell'ambiente, "con incarico di esperto anche tra il personale delle pubbliche amministrazioni".

Il **comma 12** prevede- **a seguito di una modifica introdotta nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati**, che ha chiarito la portata normativa della disposizione in esame- che, le funzioni attribuite alla Commissione dall'art. 2 del D.P.R. n. 90/2007 vengono esercitate dai componenti in carica alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, fino alla nomina dei nuovi componenti.

Da ultimo, al **comma 13, nel testo risultante dalle modifiche introdotte nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati**, viene stabilito che anche per l'attuazione delle disposizioni relative alle citate Commissioni (disciplinate ai commi da 7 a 12) non devono derivare oneri per la finanza pubblica, mentre la norma di invarianza finanziaria non si applica al comma *6-bis* relativo all'Avvocatura dello Stato.

## **Articolo 29** *(Trattamento dei dati personali)*

L'**articolo 29, comma 1**, aggiunge un comma *1-bis* all'art. 34 del Codice in materia di protezione dei dati personali (decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, di seguito il "Codice"), prevedendo un'ipotesi di sostanziale semplificazione degli adempimenti a carico di soggetti che non trattano dati sensibili ovvero trattano i soli dati sensibili costituiti:

- dallo stato di salute o malattia, senza indicazione della diagnosi ovvero (**a seguito di modifica approvata dalla Camera dei deputati**)
- **dall'adesione ad organizzazioni sindacali o a carattere sindacale** dei propri dipendenti e (**a seguito di modifica apportata dalla Camera dei deputati**) dei propri collaboratori, anche a progetto.

Si ricorda, infatti, che, ai sensi del comma 1 dell'art. 34 del Codice, il trattamento di dati personali effettuato con strumenti elettronici è consentito solo se sono adottate, nei modi previsti dal disciplinare tecnico in materia di misure minime di sicurezza contenuto nell'allegato B) al Codice stesso, le seguenti misure minime:

- a) autenticazione informatica;
- b) adozione di procedure di gestione delle credenziali di autenticazione;
- c) utilizzazione di un sistema di autorizzazione;
- d) aggiornamento periodico dell'individuazione dell'ambito del trattamento consentito ai singoli incaricati e addetti alla gestione o alla manutenzione degli strumenti elettronici;
- e) protezione degli strumenti elettronici e dei dati rispetto a trattamenti illeciti di dati, ad accessi non consentiti e a determinati programmi informatici;
- f) adozione di procedure per la custodia di copie di sicurezza, il ripristino della disponibilità dei dati e dei sistemi;
- g) tenuta di un aggiornato documento programmatico sulla sicurezza;
- h) adozione di tecniche di cifratura o di codici identificativi per determinati trattamenti di dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale effettuati da organismi sanitari.

Per quanto riguarda in particolare il documento programmatico sulla sicurezza di cui all'art. 34, comma 1, lett. g), esso è descritto al punto 19 dell'allegato B) al Codice, il quale prevede che, entro il 31 marzo di ogni anno, il titolare di un trattamento di dati sensibili o di dati giudiziari redige anche attraverso il responsabile, se designato, un documento programmatico sulla sicurezza contenente idonee informazioni riguardo:

- l'elenco dei trattamenti di dati personali;
- la distribuzione dei compiti e delle responsabilità nell'ambito delle strutture preposte al trattamento dei dati;
- l'analisi dei rischi che incombono sui dati;
- le misure da adottare per garantire l'integrità e la disponibilità dei dati, nonché la protezione delle aree e dei locali, rilevanti ai fini della loro custodia e accessibilità;

- la descrizione dei criteri e delle modalità per il ripristino della disponibilità dei dati in seguito a distruzione o danneggiamento di cui al successivo punto 23;

- la previsione di interventi formativi degli incaricati del trattamento, per renderli edotti dei rischi che incombono sui dati, delle misure disponibili per prevenire eventi dannosi, dei profili della disciplina sulla protezione dei dati personali più rilevanti in rapporto alle relative attività, delle responsabilità che ne derivano e delle modalità per aggiornarsi sulle misure minime adottate dal titolare. La formazione è programmata già al momento dell'ingresso in servizio, nonché in occasione di cambiamenti di mansioni, o di introduzione di nuovi significativi strumenti, rilevanti rispetto al trattamento di dati personali;

- la descrizione dei criteri da adottare per garantire l'adozione delle misure minime di sicurezza in caso di trattamenti di dati personali affidati, in conformità al codice, all'esterno della struttura del titolare;

- per i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale di cui al punto 24, l'individuazione dei criteri da adottare per la cifratura o per la separazione di tali dati dagli altri dati personali dell'interessato.

Il nuovo comma 1-*bis* prevede che la tenuta del suddetto documento programmatico sulla sicurezza sia sostituita, nelle ipotesi descritte, da un'autocertificazione resa dal titolare del trattamento ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445<sup>157</sup>, "*di trattare soltanto tali dati in osservanza delle altre misure di sicurezza prescritte*".

*La formulazione dell'oggetto dell'autocertificazione parrebbe passibile di una riscrittura che ne chiarifichi il contenuto.*

**A seguito della riformulazione approvata dalla Camera dei deputati**, è inoltre previsto che il Garante per la protezione dei dati personali, sentito il Ministro per la semplificazione normativa, individui con proprio provvedimento, da aggiornare periodicamente, modalità semplificate di applicazione del già ricordato disciplinare tecnico in materia di misure minime di sicurezza di cui all'allegato B) al Codice, in relazione:

- ai suddetti trattamenti, nonché
- a trattamenti comunque effettuati per correnti finalità amministrative e contabili, in particolare presso piccole e medie imprese, liberi professionisti e artigiani.

Ai sensi del **comma 2, come riformulato alla Camera dei deputati**, in sede di prima applicazione del decreto-legge in esame, il provvedimento di cui al comma 1 è adottato entro due mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso.

---

<sup>157</sup> "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa. (Testo A)".

*Parrebbe che per provvedimento di cui al comma 1 debba intendersi il provvedimento di semplificazione che il Garante per la protezione dei dati personali dovrà adottare ai sensi del nuovo comma 1-bis introdotto nell'art. 34 del Codice dal comma 1 dell'articolo in esame.*

Si ricorda che il testo del decreto-legge in esame attualmente prevede, al comma 2, che sia il Ministro della giustizia a stabilire le modalità semplificate di redazione del citato documento programmatico sulla sicurezza per le correnti finalità amministrativo-contabili. Attualmente è altresì previsto che alla mancata adozione del decreto ministeriale nel termine indicato consegue, per i tutti i soggetti obbligati alla tenuta del documento programmatico per la sicurezza, l'applicazione delle norme sull'autocertificazione (comma 3).

Si ricorda inoltre che l'art. 36 del Codice (sul quale v. *infra* il comma 5-ter dell'articolo in esame) prevede l'aggiornamento periodico del disciplinare tecnico, di cui all'allegato B), relativo alle misure minime di sicurezza, con decreto del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro per le innovazioni e le tecnologie, in relazione all'evoluzione tecnica e all'esperienza maturata nel settore.

Un ulteriore intervento concerne la notificazione obbligatoria al Garante della *privacy*, del trattamento dei dati personali cui il titolare intende procedere.

Attualmente, ai sensi dell'art. 38, comma 2, del Codice, la notificazione – da presentare una sola volta, all'inizio del trattamento – è possibile solo per via telematica e con sottoscrizione con firma digitale, seguendo la procedura indicata nel sito internet del Garante.

Sempre con finalità di semplificazione, il **comma 4**, riformulando il citato comma 2 dell'art. 38, limita il numero delle informazioni da fornire sull'apposito modello informatico presente sul sito (che, ai sensi del **comma 5**, deve essere tecnicamente adeguato dal Garante entro 2 mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame).

Tali informazioni riguardano:

- i dati identificativi del titolare del trattamento e, eventualmente, del suo rappresentante e le modalità per individuare il responsabile del trattamento;
- le finalità del trattamento;
- una descrizione delle categorie di interessati cui si riferiscono i dati nonché dei dati (o delle categorie di dati) medesimi;
- i destinatari (o le categorie di destinatari) a cui i dati possono essere comunicati;
- i trasferimenti di dati personali previsti verso Paesi terzi;
- una descrizione generale che permetta di valutare in via preliminare l'adeguatezza delle misure di sicurezza predisposte.

L'art. 37 del Codice limita gli obblighi di notifica al Garante al trattamento di determinate categorie di dati:

a) dati genetici, biometrici o dati che indicano la posizione geografica di persone od oggetti mediante una rete di comunicazione elettronica;

b) dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale, trattati a fini di procreazione assistita, prestazione di servizi sanitari per via telematica relativi a banche di dati o alla fornitura di beni, indagini epidemiologiche, rilevazione di malattie mentali, infettive e diffuse, sieropositività, trapianto di organi e tessuti e monitoraggio della spesa sanitaria;

c) dati idonei a rivelare la vita sessuale o la sfera psichica trattati da associazioni, enti od organismi senza scopo di lucro, anche non riconosciuti, a carattere politico, filosofico, religioso o sindacale;

d) dati trattati con l'ausilio di strumenti elettronici volti a definire il profilo o la personalità dell'interessato, o ad analizzare abitudini o scelte di consumo, ovvero a monitorare l'utilizzo di servizi di comunicazione elettronica con esclusione dei trattamenti tecnicamente indispensabili per fornire i servizi medesimi agli utenti;

e) dati sensibili registrati in banche di dati a fini di selezione del personale per conto terzi, nonché dati sensibili utilizzati per sondaggi di opinione, ricerche di mercato e altre ricerche campionarie;

f) dati registrati in apposite banche di dati gestite con strumenti elettronici e relative al rischio sulla solvibilità economica, alla situazione patrimoniale, al corretto adempimento di obbligazioni, a comportamenti illeciti o fraudolenti.

La notificazione relativa al trattamento dei dati sopraelencati non è dovuta se relativa all'attività dei medici di famiglia e dei pediatri di libera scelta, in quanto tale funzione è tipica del loro rapporto professionale con il Servizio sanitario nazionale.

Con Deliberazione del Garante protezione dei dati personali 31 marzo 2004 n. 1, specifiche categorie di dati tra quelli indicati dal citato art. 37 – in quanto ritenuti non suscettibili di recare pregiudizio ai diritti e alle libertà dell'interessato in ragione delle modalità di trattamento o della natura dei dati - sono stati sottratti agli obblighi di notificazione al Garante.

### **La Camera dei deputati ha infine aggiunto due nuovi commi.**

Il nuovo **comma 5-bis** modifica l'art. 44, comma 1, lettera a) del Codice.

Tale disposizione attualmente prevede che il trasferimento di dati personali oggetto di trattamento, diretto verso un Paese non appartenente all'Unione europea, è consentito quando è autorizzato dal Garante sulla base di adeguate garanzie per i diritti dell'interessato individuate dal Garante anche in relazione a garanzie prestate con un contratto.

Le modifiche approvate dalla Camera dei deputati prevedono che le garanzie per i diritti dell'interessato possano essere individuate anche mediante regole di condotta esistenti nell'ambito di società appartenenti a un medesimo gruppo.

Viene inoltre chiarito che l'interessato può far valere i propri diritti nel territorio dello Stato, in base al Codice, anche in ordine all'inosservanza delle garanzie suddette.

Il nuovo **comma 5-ter** modifica il già ricordato art. 36 del Codice, specificando che il decreto con il quale il Ministro della giustizia aggiorna periodicamente il disciplinare tecnico di cui all'allegato B) al Codice, deve essere

adottato con il concerto, oltre che del Ministro per le innovazioni e le tecnologie, del Ministro per la semplificazione normativa.



### **Articolo 30**

*(Semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione)*

L'**articolo 30** dispone, al **comma 1**, che per le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità rilasciata da un soggetto certificatore accreditato in conformità a norme tecniche europee ed internazionali, i controlli periodici svolti dagli enti certificatori sostituiscono i controlli amministrativi o le ulteriori attività amministrative di verifica, anche ai fini dell'eventuale rinnovo o aggiornamento delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività, **nel rispetto della normativa comunitaria, secondo una modifica introdotta nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati.**

Viene altresì disposto che le verifiche dei competenti organi amministrativi hanno ad oggetto, in questo caso, esclusivamente l'attualità e la completezza della certificazione.

Si ricorda che le certificazioni ambientali volontarie più diffuse sono quelle relative alla normativa internazionale ISO 14001 e al Regolamento comunitario EMAS n. 761/2001, che sono finalizzati al miglioramento del sistema di gestione ambientale di un'organizzazione al fine di prevederne e migliorarne continuamente gli impatti ambientali.

Il Regolamento n. 761/2001/CE disciplina il sistema comunitario di ecogestione ed *audit* (EMAS)<sup>158</sup>, che si propone l'obiettivo di promuovere il costante miglioramento dei risultati ambientali di tutte le organizzazioni europee definite dall'art. 2 del regolamento - attraverso l'introduzione e l'attuazione di sistemi di gestione ambientale (SGA) ed una valutazione sistematica, obiettiva e periodica della loro efficacia - nonché l'informazione del pubblico e delle parti interessate. La procedura prevista dal regolamento EMAS si conclude con la registrazione presso l'organismo competente dello Stato membro in seguito all'ottenimento della verifica indipendente da parte di un verificatore EMAS accreditato.

La ISO 14001 è una norma internazionale di carattere volontario, applicabile a tutte le tipologie di imprese, che definisce come deve essere sviluppato un efficace sistema di gestione ambientale. Tale norma richiede che l'azienda definisca i propri obiettivi e target ambientali e implementi un sistema di gestione ambientale che permetta di raggiungerli. La logica volontaristica della ISO 14001 lascia la libertà all'azienda di scegliere quali e quanti obiettivi di miglioramento perseguire, anche in funzione delle possibilità economiche e del livello tecnologico già esistente in azienda.

La norma ISO 14001 è stata recepita dal Regolamento n. 761/2001/CE. L'Allegato I del regolamento EMAS prevede, infatti, che il sistema di gestione ambientale di una

---

<sup>158</sup> *Eco-Management and Audit Scheme*. Tale regolamento viene spesso indicato come EMAS II, dato che il sistema fu introdotto dal regolamento n. 1836/93/CE. Per approfondimenti si rinvia a <http://www.apat.gov.it/certificazioni/site/it-IT/>.

organizzazione che voglia registrarsi, sia attuato in conformità con i requisiti della norma ISO 14001, sezione 4<sup>159</sup>.

Esistono altre tipologie di certificazioni ambientali, tuttavia le recenti norme approvate in materia ambientale (si pensi ad esempio al cd. codice ambientale recato dal d.lgs. n. 152/2006 o al d.lgs. n. 59/2005 di recepimento integrale della direttiva 96/61/CE in materia di IPPC<sup>160</sup>) hanno sempre fatto riferimento alle certificazioni EMAS e ISO 14001.

In particolare, per le imprese dotate di tali certificazioni le norme citate già prevedono agevolazioni e semplificazioni.

Si ricordano, ad esempio, gli articoli 194, comma 3, e 212, comma 7 del codice ambientale, che riconoscono una decurtazione del 40-50% sulle garanzie finanziarie da prestare per lo svolgimento di alcune attività in materia di rifiuti, o ancora l'art. 209 del medesimo decreto, ai sensi del quale le imprese che risultino registrate EMAS o certificate UNI-EN ISO 14001 possono sostituire l'autorizzazione alla gestione di impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti o il certificato di iscrizione al suddetto Albo con una semplice autocertificazione.

L'art. 9 del d.lgs. n. 59/2005 prevede, inoltre, che il rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) per l'esercizio dell'impianto avvenga non dopo 5 anni, bensì dopo 6 o 8 anni qualora l'impresa sia certificata ISO 14001 o registrata EMAS.

Il **comma 2** chiarisce che la disposizione di cui al comma 1 è espressione di un principio generale di sussidiarietà orizzontale ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Ciononostante, lo stesso comma lascia ferma la potestà delle Regioni e degli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela.

Il **comma 3** demanda ad un successivo regolamento l'individuazione:

- delle tipologie dei controlli e degli ambiti interessati dall'applicazione del comma 1, con l'obiettivo di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di controlli;
- delle modalità necessarie per la compiuta attuazione del medesimo comma 1.

**A seguito delle modifiche introdotte nel corso dell'esame da parte della Camera dei deputati**, si prevede che il regolamento venga emanato - ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 -entro sessanta giorni **dall'entrata in vigore del decreto** e non più dall'entrata in vigore della legge di conversione, come previsto nel testo originario, e **previo parere della Conferenza Stato Regioni**.

---

<sup>159</sup> Ciò ha reso necessaria l'emanazione del regolamento n. 196/2006 volto a modificare il regolamento EMAS al fine di apportare gli aggiornamenti resisi necessari in seguito alla pubblicazione, verso la fine del 2004, della nuova versione della norma ISO 14001.

<sup>160</sup> *Integrated Pollution Prevention and Control*.

Il **comma 4** dispone che le prescrizioni di cui ai commi 1 e 2 entrano in vigore all'atto di emanazione del regolamento di cui al comma 3.



## **Articolo 31**

*(Durata e rinnovo della carta d'identità)*

L'**articolo 31, nel testo vigente**, prolunga da 5 a 10 anni il periodo di validità della carta d'identità (**comma 1**), precisando che l'estensione della durata riguarda anche le carte di identità in corso di validità alla data di entrata in vigore del decreto in esame (**comma 2**), e pone in capo ai comuni l'obbligo di informare i titolari della carta di identità della data di scadenza della stessa ai fini del rinnovo (**comma 3**).

**In virtù di una modifica sostanziale, introdotta dalla Camera al comma 1**, il testo dell'articolo prevede che le carte d'identità, a decorrere dal 1° gennaio 2010, debbano essere munite – oltre che della fotografia – anche delle impronte digitali della persona a cui si riferiscono.

Per effetto dell'articolo in esame verrà ridotta la frequenza e il numero delle procedure di rinnovo delle carte di identità con l'obiettivo di semplificare in questo settore i rapporti tra cittadini e amministrazione.

Da rilevare anche l'impatto sulla definitiva sostituzione della carta di identità cartacea con quella elettronica. Infatti, la carta d'identità in formato cartaceo è destinata a scomparire: a decorrere dal 1° gennaio 2006 tutte le carte d'identità di cui viene fatta richiesta (come primo rilascio o per smarrimento o furto) sono in formato elettronico e quelle in scadenza, e di cui è chiesto il rinnovo, dovranno progressivamente essere sostituite con quelle elettroniche (vedi oltre). La disposizione in esame, pertanto, incide anche sulla piena diffusione della carta d'identità elettronica diluendo nel tempo la sostituzione delle carte d'identità in formato cartaceo con quelle elettroniche.

È, invece, da valutare la portata della norma sul piano finanziario: essa porterà ad una diminuzione degli introiti derivanti dal costo del rinnovo della carta sostenuto dal richiedente e, per altro verso, ad una riduzione dei costi amministrativi connessi.

I primi due commi dell'articolo in commento, nel testo vigente, riproducono testualmente i commi 1 e 2 dell'art. 17 di un disegno di legge approvato dalla Camera nella passata legislatura: si tratta del disegno di legge di iniziativa governativa recante Disposizioni volte alla modernizzazione e all'incremento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche nonché alla riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese, il cosiddetto progetto Nicolais dal nome del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione pro-tempore (A.S. 1859). Il disegno di legge venne approvato dalla Camera il 14 giugno 2007 e trasmesso al Senato, dove l'esame in sede referente non è andato oltre la fase della discussione generale.

In particolare, il **comma 1** reca la disposizione che prevede il prolungamento a 10 anni della validità della carta di identità. La modifica è operata attraverso una novella dell'art. 3 comma 2 del testo unico di pubblica sicurezza del 1931 (TULPS) che costituisce ancora oggi la base normativa della materia e che fissa, appunto in 5 anni, la durata di validità della carta di identità.

La disposizione in commento sembrerebbe riguardare esclusivamente la carta di identità in formato cartaceo e non anche la carta di identità elettronica che dovrà progressivamente sostituire la prima. Ciò in quanto il TULPS, come si è detto novellato dalla norma in esame, riguarda la carta di identità cartacea, mentre la disciplina della carta di identità elettronica è recata da fonti diverse (vedi oltre). In particolare, la durata è stabilita - in 5 anni anch'essa - dal decreto del Presidente della Repubblica 437/1999 (art. 5) .

Un chiarimento in proposito viene fornito dalla relazione illustrativa che comprende nell'ambito di applicazione della norma anche la carta di identità elettronica (CIE).

Tuttavia sembrerebbe opportuno esplicitare anche nell'articolato che il prolungamento a 10 anni della durata di validità riguarda anche la carta di identità elettronica.

**Il comma 1, come modificato dalla Camera,** reca anche una ulteriore innovazione al TULPS: attraverso l'inserimento di un nuovo periodo alla fine del comma secondo dell'articolo 3, si prevede come obbligatoria la presenza sul documento delle impronte digitali del soggetto, nonché della fotografia di quest'ultimo(v. sopra).

*Si segnala che, mentre la previsione della presenza obbligatoria delle impronte digitali è innovativa, quella relativa alla presenza della fotografia è già contenuta nella norma novellata (art. 3, co. secondo TULPS). Sul punto il testo appare suscettibile di coordinamento.*

Il **comma 2** precisa l'ambito di applicazione della disposizione del comma 1: l'ampliamento della durata (v. appresso) riguarda anche le carte di identità in corso di validità alla data di entrata in vigore del decreto, e quindi non soltanto le carte rilasciate la prima volta o rinnovate dopo l'emanazione del decreto.

*Si segnala che il comma 2 è stato redatto con riferimento al comma 1 nella sua versione originaria, che riguardava il solo prolungamento della validità del documento e non anche l'innovazione relativa alle impronte digitali (che peraltro ha una sua autonoma ed espressa decorrenza, v. sopra).*

Anche il comma 2 in esame riproduce testualmente il contenuto del comma 2 dell'art. 17 del citato ddl Nicolais della scorsa legislatura. La disposizione venne introdotta nel corso dell'esame in sede referente accogliendo una osservazione puntuale del Comitato per legislazione. Nella formulazione precedente il comma 1 si limitava a disporre che «a decorrere dal 1° gennaio 2007, la carta d'identità ha validità di dieci

anni». Il Comitato, nel parere reso alla I Commissione, riteneva che andasse chiarito se le scadenze operasse in relazione anche alle carte già rilasciate prima di tale data.

La carta di identità elettronica riporta, oltre alla data di rilascio, anche la data di scadenza (D.P.R. 437/1999, art. 3, co. 1, lett. g), così come, a decorrere dal 1° gennaio 1999, sulla carta di identità cartacea deve essere indicata la data di scadenza (art. 3, 4° co. TULPS ). Un analogo obbligo vige per la carta di identità cartacea rilasciata ai cittadini all'estero, iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero - AIRE (D.M. 15 maggio 2007 ).

*Si osserva in proposito, che per effetto dell'approvazione del comma in esame risultano in circolazione documenti di riconoscimento che pur recando una data di scadenza già trascorsa, sono tuttavia validi a tutti gli effetti. Ciò potrebbe comportare la necessità di prevedere una qualche forma di trascrizione della nuova data di scadenza, soprattutto per le carte valide per l'espatrio, al fine di prevenire eventuali contestazioni da parte di autorità straniere.*

Infine, il **comma 3** prevede l'obbligo da parte dei comuni di informare i titolari della carta di identità della data di scadenza del documento in un periodo compreso tra il 180° e il 90° giorno prima della scadenza.

Si ricorda che la carta di identità, sia su supporto cartaceo, sia elettronico, può essere rinnovata a decorrere dal 180° giorno precedente la scadenza e che diversi comuni hanno attivato già da anni una procedura di avviso con lettera dell'imminente scadenza della carta di identità.

La carta d'identità è stata introdotta in Italia negli anni '30 del secolo scorso e ha la sua regolamentazione giuridica nel citato testo unico di pubblica sicurezza del 1931 e nel relativo regolamento di attuazione .

La carta d'identità ha durata di 5 anni (art. 3, co. 2, R.D. 773/1931).

La carta d'identità costituisce un mezzo di identificazione ai fini di polizia. Essa ha carattere facoltativo e il suo ottenimento costituisce un diritto del cittadino. Tuttavia l'autorità di polizia può obbligare le persone pericolose o sospette di dotarsi della carta d'identità.

Quantunque regolata da norme statali, la materia è di competenza comunale. Il documento, infatti, è rilasciato dagli uffici comunali, cui compete eseguire i necessari accertamenti relativi alla identità della persona che richiede il documento. Il modello della carta è stabilito dalla legge e le eventuali modifiche sono apportate dal Ministro dell'interno.

La legge prevede come facoltativa l'apposizione delle impronte digitali (R.D. 635/1940, art. 289, per la carta di identità cartacea e D.Lgs. 82/2005, art. 66 per la carta di identità elettronica).

I dati contenuti nelle carte d'identità sono conservati dalla segreteria del comune che ne invia copia all'autorità provinciale di pubblica sicurezza (questura). Un terzo data base è conservato dal Ministero dell'interno, limitatamente ai dati delle persone pericolose e sospette.

L'integrazione e la centralizzazione di tutti i dati anagrafici dei comuni è alla base del progetto Sistema di accesso e di interscambio anagrafico (SAIA), strettamente collegato alla diffusione della carta d'identità elettronica.

La carta d'identità elettronica (CIE) costituisce uno dei principali progetti del disegno di informatizzazione della pubblica amministrazione.

Essa, oltre a mantenere la funzione del documento cartaceo attestante l'identità della persona, ha la funzione di strumento di accesso ai servizi innovativi che le pubbliche amministrazioni locali e nazionali metteranno a disposizione per via telematica (pagamenti di tasse e tributi, accesso al servizio sanitario, richiesta di documenti ecc.). Inoltre, la carta dovrà poter essere utilizzata e dovrà funzionare nello stesso modo in qualsiasi punto del territorio nazionale.

L'art. 2, co. 10, della L. 127/1997 ha previsto, per la prima volta, la sostituzione della carta di identità cartacea con un documento realizzato su supporto informatico, contenente, oltre ai dati personali, il codice fiscale e, con l'accordo dell'interessato, l'indicazione del gruppo sanguigno.

Il passaggio decisivo verso la definizione della carta d'identità quale carta di servizi si ha con la modifica alla legge n. 127 operata dalla L. 191/1998, con cui viene previsto che la carta possa contenere, oltre ai dati personali, codice fiscale e gruppo sanguigno, anche altri dati che consentano l'erogazione al cittadino di quei servizi che ne richiedano l'identificazione, nonché tutte le informazioni, tra cui la chiave biometrica, necessarie per il suo utilizzo assieme alla firma digitale. Tra gli obiettivi dell'informatizzazione del documento di identità, la legge individua la possibilità del trasferimento elettronico dei pagamenti tra soggetti privati e pubbliche amministrazioni.

Le disposizioni sulla carta di identità e sui documenti elettronici sono in seguito confluite nell'art. 36 del testo unico sulla documentazione amministrativa (D.P.R. 445/2000) e, successivamente, nell'art. 66 del codice dell'amministrazione digitale che costituisce la norma di riferimento per la materia.

Il quadro normativo è stato completato con due provvedimenti attuativi: l'uno finalizzato ad individuare le caratteristiche e le modalità di rilascio da parte dei comuni della carta d'identità elettronica (D.P.R. 437/1999), l'altro diretto a dettare le regole tecniche e di sicurezza relative alle tecnologie ed ai materiali utilizzati per la produzione delle carte medesime (D.M. 8 novembre 2008).

La validità della carta d'identità elettronica è fissata, come per la carta d'identità, in 5 anni (art. 5 del citato D.P.R. 437/1999).

La fase di sperimentazione, avviata nel 2001, può considerarsi ormai conclusa.

Infatti, il D.L. 7/2005 ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2006, la sostituzione della carta d'identità, all'atto della richiesta del primo rilascio o del rinnovo del documento, dalla carta d'identità elettronica, classificata carta valori (art. 7-vicies ter).

A tal fine tutti i comuni avrebbero dovuto provvedere entro il 31 ottobre 2005 alla predisposizione dei necessari collegamenti all'Indice nazionale delle anagrafi presso il Centro nazionale per i servizi demografici (CNSD) ed alla redazione del piano di sicurezza per la gestione delle postazioni di emissione secondo le regole tecniche fornite dal Ministero dell'interno.

Si ricorda, inoltre, che in via transitoria è stata istituita, con una novella all'art. 36 del D.P.R. 445/2000 introdotta dall'art. 8 del D.Lgs. n. 10 del 2002, la carta nazionale dei servizi (CNS). Si tratta di uno strumento provvisorio, affine alla carta d'identità

elettronica, che permette l'accesso ai servizi della pubblica amministrazione e di altri enti senza svolgere anche la funzione di documento di identità. La CNS, che ha validità fino a sei anni, costituisce per il cittadino lo strumento principale per accedere ai dati in possesso delle pubbliche amministrazioni (dati fiscali, previdenziali, sanitari).

L'art. 27, comma 8, della L. 3/2003, ha demandato ad un regolamento di delegificazione l'introduzione delle norme necessarie per la diffusione e l'uso della carta nazionale dei servizi. In attuazione di tale previsione è stato emanato il D.P.R. 117/2004.

Successivamente è stato adottato il decreto del ministro dell'Interno 9 dicembre 2004 che detta le regole tecniche e di sicurezza relative alle tecnologie e ai materiali utilizzati per la produzione della CNS. Da ultimo, le Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione per il 2005 individuano la CNS tra i settori di intervento prioritario per le amministrazioni.



**Articolo 32, commi 1-2**  
*(Limitazioni all'uso del contante)*

**I commi 1 e 2 dell'articolo 32 - cui la Camera ha apportato modifiche meramente formali** - apportano modifiche all'articolo 49 del d. lgs. n. 231 del 2007<sup>161</sup> elevando da 5.000 a 12.500 euro la soglia massima per l'utilizzo del contante e dei titoli al portatore. La predetta modifica interessa, in particolare, i commi 1, 5, 8, 12 e 13 del citato articolo 49.

Viene, inoltre, abrogato il comma 10 del medesimo articolo 49 che disponeva l'applicazione di un'imposta di bollo fissata in misura pari a 1,50 euro per ciascun assegno bancario o postale non contenente la clausola "non trasferibile".

Il citato articolo 49 (*Limitazioni all'uso del contante e dei titoli al portatore*), nella versione previgente le modifiche apportate dalla norma in commento, dispone fra l'altro:

- il divieto di trasferimento di denaro contante, libretti o titoli al portatore di importo pari o superiore a 5.000 euro (comma 1);
- l'obbligo di indicare i dati anagrafici del beneficiario (nominativo o ragione sociale) nonché la clausola "non trasferibile" sugli assegni bancari e postali di importo superiore a 5.000 euro (comma 5);
- la possibilità, per gli istituti bancari e postali, su richiesta del cliente, di rilasciare assegni circolari e vaglia di importo inferiore a 5.000 euro senza la clausola "non trasferibile" (comma 8);
- il divieto di detenere libretti di deposito bancari o postali al portatore con saldo superiore a 5.000 euro. In via transitoria, relativamente ai libretti che, alla data del 29 dicembre 2007<sup>162</sup>, presentavano un saldo superiore al predetto limite, i clienti hanno tempo fino al 30 giugno 2009 per estinguere o ridurre il saldo al di sotto della soglia fissata (commi 12 e 13).

Il comma 10 aveva introdotto l'applicazione di un'imposta di bollo in misura pari a 1,50 euro per ciascun assegno bancario o postale non contenente la clausola "non trasferibile"; inoltre, in caso di girata dell'assegno era necessario, a pena di nullità della girata, indicare anche il codice fiscale del girante.

Si segnala, infine, che il comma 20 fissa al 30 aprile 2008 la data di entrata in vigore delle disposizioni contenute nell'articolo 49.

---

<sup>161</sup> Attuazione della Direttiva 2005/60/CE del Parlamento e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo. In particolare, ai sensi dell'articolo 5 della citata Direttiva, gli Stati membri hanno la facoltà di adottare o conservare disposizioni nazionali più rigorose di quelle comunitarie.

<sup>162</sup> Data di entrata in vigore del d. lgs. n. 231 del 2007.

La modifica introdotta dal **comma 1** reintroduce i limiti di importo all'uso del contante - finalizzati al contrasto del riciclaggio e del terrorismo – vigenti prima del 30 aprile 2008 (data di entrata in vigore del richiamato articolo 49).

Il **comma 2** conferma l'applicazione dell'articolo 66, comma 7, del d. lgs. n. 231 del 2007, ai sensi del quale i limiti di importo fissati dall'articolo 49 possono essere modificati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

### **Articolo 32, comma 3**

*(Soppressione dell'obbligo di tenuta di conti correnti da parte dei lavoratori autonomi)*

Il **comma 3 dell'articolo 32**, abrogando i commi 12 e 12-*bis* dell'articolo 35 del d.l. n. 223 del 2006<sup>163</sup>, sopprime l'obbligo a carico dei lavoratori autonomi consistente nella tenuta di un apposito conto corrente bancario o postale da utilizzare per la gestione dell'attività professionale (c.d. *tracciabilità dei professionisti*).

I citati commi 12 e 12-*bis* avevano introdotto, con finalità antielusive, disposizioni in materia di obblighi contabili per i lavoratori autonomi.

In particolare, il comma 12, introducendo due commi all'articolo 19 del d.P.R. n. 600 del 1973<sup>164</sup>, ha posto l'obbligo, a carico dei contribuenti esercenti arti e professioni, di tenere un conto corrente bancario o postale da utilizzare per la gestione dell'attività professionale, ossia per il pagamento delle spese sostenute e il versamento dei compensi riscossi nell'esercizio della funzione professionale. I movimenti finanziari, pertanto, dovevano essere effettuati esclusivamente attraverso strumenti finanziari tracciabili e non in contanti, fatta eccezione per le somme unitarie inferiori a 100 euro (comma 12).

Tuttavia, in via transitoria, il comma 12-*bis* ha elevato il limite di importo per la tracciabilità a 1.000 euro per il periodo compreso tra il 4 luglio 2006 e il 30 giugno 2008, e a 500 euro per il periodo compreso tra il 1° luglio 2008 e il 30 giugno 2009.

Si segnala che il comma 12 dell'articolo 35 del d.l. n. 223 del 2006, abrogato dalla norma in esame, introduce una novella all'articolo 19 del d.P.R. n. 600 del 1973 la quale non risulta espressamente abrogata.

La novella consiste nei commi 3 e 4 dell'articolo 19 secondo i quali i soggetti esercenti arti e professioni sono obbligati a tenere uno o più conti correnti bancari o postali ai quali affluiscono, obbligatoriamente, le somme riscosse nell'esercizio dell'attività e dai quali sono effettuati i prelevamenti per il pagamento delle spese (comma 3).

I compensi in denaro per l'esercizio di arti e professioni sono riscossi esclusivamente mediante assegni non trasferibili o bonifici ovvero altre modalità di pagamento bancario

---

<sup>163</sup> *Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006 (c.d. *decreto Bersani-Visco*).

<sup>164</sup> *Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi*.

o postale nonchè mediante sistemi di pagamento elettronico, salvo per importi unitari inferiori a 100 euro (comma 4).

*Sarebbe opportuno riformulare l'articolo 32, comma 3, come abrogazione espressa dei commi 3 e 4 dell'articolo 19 del d.P.R. n. 600 del 1973.*

**Articolo 33, commi 1-2**  
*(Applicabilità degli studi di settore)*

I **commi 1 e 2 dell'articolo 33**, modificando l'articolo 1 del d.P.R. n. 195 del 1999<sup>165</sup>, anticipano il termine entro il quale gli studi di settore devono essere pubblicati in Gazzetta Ufficiale per consentire il loro utilizzo ai fini dell'accertamento fiscale.

L'articolo 1, comma 1, del d.P.R. n. 195 del 1999, nel testo previgente le modifiche introdotte dalla norma in commento, individua il collegamento fra l'entrata in vigore degli studi di settore e la loro utilizzazione in sede di accertamento. In particolare, si stabilisce la regola generale in base alla quale gli studi di settore si applicano a partire dagli accertamenti relativi al periodo d'imposta nel quale entrano in vigore, purché i relativi decreti ministeriali di approvazione siano pubblicati nella Gazzetta ufficiale entro il 31 marzo del periodo di imposta successivo a quello della loro entrata in vigore.

Il **comma 1** della norma in esame, sostituendo il comma 1 dell'articolo 1 del d.P.R. n. 195 del 1999, dispone che:

- gli studi di settore si applichino a partire dagli accertamenti relativi al periodo di imposta nel quale gli studi di settore stessi entrano in vigore;
- a decorrere dal 2009, è anticipato dal 31 marzo dell'anno successivo al 30 settembre del medesimo anno il termine entro il quale gli studi di settore devono essere pubblicati nella Gazzetta Ufficiale per poter trovare applicazione. Inoltre, limitatamente all'anno 2008, il termine viene anticipato dal 31 marzo 2009 al 31 dicembre 2008.

*Al fine di evitare dubbi interpretativi, sarebbe opportuna una conferma in merito all'utilizzo degli studi di settore ai fini dell'accertamento per il periodo d'imposta 2007.*

*Ciò in quanto il termine per la presentazione della dichiarazione dei redditi relativa al 2007 (nella quale il contribuente dichiara di adeguarsi o non adeguarsi agli studi di settore) scade successivamente alla data di entrata in vigore della norma in esame, la quale reca disposizioni a decorrere dal periodo d'imposta 2008<sup>166</sup>.*

---

<sup>165</sup> Regolamento recante disposizioni concernenti i tempi e le modalità di applicazione degli studi di settore.

<sup>166</sup> L'articolo 3 del decreto-legge n. n. 97 del 2008 (*Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini*) attualmente in corso di esame parlamentare per la conversione in legge (A.C. 1496), dispone la proroga del termine di presentazione delle dichiarazioni in via telematica dal 31 luglio al 30 settembre.

Il **comma 2** conferma, in primo luogo, l'applicazione dell'articolo 10, comma 9, della legge n. 146 del 1998<sup>167</sup> che prevede, in materia di studi di settore, l'emanazione di regolamenti di attuazione di cui all'articolo 3, comma 136, della legge n. 662 del 1996<sup>168</sup>.

Ai sensi del citato comma 136, le procedure di attuazione delle norme tributarie, gli adempimenti contabili e formali dei contribuenti sono disciplinati con regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988<sup>169</sup> (c.d. *regolamenti di delegificazione*).

Il **comma 2** in esame rinvia, quindi, alla emanazione di “regolamenti governativi” in materia di studi di settore i quali <<possono comunque essere adottati qualora disposizioni legislative successive a quelle contenute nella presente legge regolino la materia, a meno che la legge successiva non lo escluda espressamente>>.

Tale ultima disposizione appare volta a chiarire la possibilità di ricorrere ai regolamenti in questione al fine di dare attuazione a future disposizioni di legge in materia di studi di settore.

*Al riguardo, si evidenzia come sarebbe più rispettoso dei rapporti tra le fonti del diritto rimettere interamente al legislatore futuro la scelta di prevedere o meno l'esercizio di un potere regolamentare.*

---

<sup>167</sup> Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario.

<sup>168</sup> Misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

<sup>169</sup> Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

### **Articolo 33, comma 3** *(Elenco clienti fornitori)*

Il **comma 3** abroga le disposizioni contenute nei commi 4-*bis* e 6 dell'articolo 8-*bis* del regolamento che disciplina la presentazione delle dichiarazioni relative alle imposte sui redditi, all'IRAP e all'IVA (d.P.R. n. 322 del 1998), in materia di comunicazione dei dati ai fini dell'Imposta sul valore aggiunto mediante gli elenchi dei clienti e dei fornitori.

Il comma 4-*bis*, precedentemente introdotto con un decreto-legge del 2006 in materia di entrate e contrasto all'evasione fiscale (d.l. n. 223 del 2006: c.d. decreto *Bersani-Visco*)<sup>170</sup>, ha stabilito che, entro sessanta giorni dal termine previsto per la comunicazione dei dati IVA<sup>171</sup>, i contribuenti sono tenuti a presentare un elenco dei soggetti nei cui confronti sono state emesse fatture nell'anno cui si riferisce la comunicazione (c.d. elenco clienti), nonché, in relazione al medesimo periodo, un elenco dei soggetti titolari di partita IVA da cui sono stati effettuati acquisti rilevanti ai fini dell'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto (c.d. elenco fornitori). Per ciascun soggetto, gli elenchi devono indicare il codice fiscale e l'importo complessivo delle operazioni effettuate, al netto delle relative note di variazione, con l'evidenziazione dell'imponibile, dell'imposta, nonché dell'importo delle operazioni non imponibili e di quelle esenti<sup>172</sup>.

Il comma 6, anch'esso introdotto con il sopra citato decreto-legge n. 223 del 2006, ha esteso l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 11 del d. lgs. 18 dicembre 1997, n. 471<sup>173</sup>, alla fattispecie di mancata presentazione degli elenchi dei clienti e dei fornitori e di invio dei suddetti elenchi con dati incompleti o non veritieri. Pertanto, ai fini sanzionatori, l'omessa presentazione degli elenchi, nonché l'invio degli stessi con dati falsi o incompleti, comportava l'applicazione della sanzione amministrativa in misura fissa (da un minimo di 258 ad un massimo di 2.065 euro).

Infine, si ricorda che la presentazione degli elenchi oggetto dell'abrogazione in esame aveva peraltro beneficiato di due sanatorie:

---

<sup>170</sup> Cfr. comma 8, lett. a), articolo 37.

<sup>171</sup> Vale a dire entro il 29 aprile di ciascun anno. Infatti, il termine imposto dal comma 1 dell'articolo 8-*bis* del citato regolamento sulla presentazione delle dichiarazioni IVA in via telematica è entro il mese di febbraio di ogni anno.

<sup>172</sup> Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate sono individuati gli elementi informativi da indicare negli elenchi e le modalità, esclusivamente telematiche, di presentazione degli stessi. Il provvedimento può contenere il differimento del termine di sessanta giorni, in relazione a esigenze di natura esclusivamente tecnica, oppure relativamente a particolari tipologie di contribuenti, anche in considerazione della dimensione dei dati da trasmettere.

<sup>173</sup> *Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662.*

- la sanatoria della legge finanziaria per il 2007<sup>174</sup>, per la quale si consideravano validamente effettuate, qualora presentate entro l'anno 2006, le comunicazioni dell'elenco dei fornitori nelle quali il contribuente avesse indicato il numero di partita IVA dei soggetti dai quali fossero stati effettuati acquisti rilevanti, anziché il numero di codice fiscale;
- la sanatoria della legge finanziaria per il 2008<sup>175</sup>, in relazione alle presentazioni degli elenchi dei clienti e fornitori relative all'anno 2006 da parte dei soggetti obbligati alla dichiarazione IVA mensile, per i quali sono state rese valide le trasmissioni degli elenchi effettuate entro il 15 novembre 2007, in luogo della scadenza fissata al 15 ottobre 2007. La predetta legge finanziaria<sup>176</sup> aveva altresì previsto che i contribuenti minimi fossero esonerati dall'obbligo di presentazione degli elenchi di cui si prevede la soppressione<sup>177</sup>.

**Nel corso dell'esame presso la Camera, è stata modificata (em. Gov. 33.42, confluito nel maxiemendamento) la lettera b) del comma 3**, che sopprimeva interamente il comma 6 dell'art. 8-bis del d.P.R. n. 322 del 1988, recante le sanzioni per due tipologie di fattispecie:

- il mancato invio dell'elenco clienti e fornitori;
- le sanzioni per l'invio delle comunicazioni dei dati IVA con dati incompleti o non veritieri.

La modifica della **lettera b)** intende coerentemente limitare l'abrogazione alle sole sanzioni per il mancato invio dell'elenco clienti e fornitori, in quanto solo queste sono collegate all'abrogazione dell'obbligo di invio dell'elenco clienti e fornitori disposto dallo stesso **articolo 33, comma 3**, e non anche quelle relative alla comunicazione dei dati dell'IVA.

*Al riguardo si osserva che dalla data di entrata in vigore del decreto (25 giugno 2008) fino all'entrata in vigore delle modifiche apportate in sede di conversione, in mancanza di un'apposita norma in tal senso, non si potranno presumibilmente applicare le sanzioni amministrative previste per l'invio delle comunicazioni IVA con dati incompleti o non veritieri.*

---

<sup>174</sup> Comma 337, art. 1, della legge n. 296 del 2006.

<sup>175</sup> Legge n. 244 del 2007, art. 1, co. 270.

<sup>176</sup> Legge n. 244 del 2007, art. 1, co. 109.

<sup>177</sup> Analogo esonero è stato previsto per i soggetti in regime di contabilità semplificata dall'art. 3-ter della legge di conversione n. 127 del 2007 del decreto-legge n. 81 del 2007.

### **Articolo 34**

*(Tutela dei consumatori e apparecchi di misurazione)*

**L'articolo è stato soppresso con l'emendamento 34.31 del Governo, approvato dall'Aula della Camera l'11 luglio 2008; anche il testo approvato in sede referente (AC 1386-A) ne prevede la soppressione.**

L'articolo 34, originariamente, attribuiva ai comuni le competenze, ad oggi esercitate dalle camere di commercio, in materia di verifica degli strumenti metrici. Stabiliva, a tale scopo, che ciascun comune individuasse un responsabile delle attività finalizzate alla tutela del consumatore e della fede pubblica, con particolare riferimento alla verifica dei suddetti strumenti.

Il comma 1 disponeva l'abrogazione dell'art. 20 del D.Lgs. n. 112/1998, trasferendo ai Comuni le funzioni attualmente esercitate dalle camere di commercio in materia di verifica prima e periodica degli strumenti metrici.

Il comma 2 prescriveva che ciascun comune è tenuto ad individuare un responsabile delle attività finalizzate alla tutela del consumatore e della fede pubblica, tra cui quelle di verifica degli strumenti metrici già svolte dagli uffici di cui al precedente periodo.

Il comma 3, imponendo alle pubbliche amministrazioni interessate di svolgere le attività di cui sopra con l'impiego delle risorse disponibili a legislazione vigente, stabiliva che dall'attuazione dell'articolo non dovessero derivare nuovi o maggiori oneri a carico dello Stato.



## **Articolo 35**

*(Semplificazione della disciplina per l'installazione degli impianti all'interno degli edifici)*

L'**articolo 35** è volto a semplificare la disciplina per l'installazione degli impianti all'interno degli edifici.

Il **comma 1** rimette a uno o più decreti del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la semplificazione, da adottare entro il **31 dicembre 2008 (la Camera dei deputati ha modificato il termine originariamente fissato al 31 marzo 2009)**, la semplificazione della disciplina concernente l'installazione di impianti all'interno degli edifici.

*Appare opportuno specificare a quale tipologia di decreti previsti dall'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 si intende fare riferimento*<sup>178</sup>.

I decreti sono volti, in particolare, a disciplinare:

- a) il complesso delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici prevedendo semplificazioni di adempimenti per i proprietari di abitazioni ad uso privato e per le imprese;
- b) la definizione di un reale sistema di verifiche di impianti con l'obiettivo primario di tutelare gli utilizzatori garantendo una effettiva sicurezza;
- c) la revisione della disciplina sanzionatoria in caso di violazione di obblighi.

Si fa presente che l'articolo 11-*quaterdecies*, comma 13, del decreto-legge n.203 del 2005<sup>179</sup> aveva attribuito al Governo una autorizzazione analoga. La norma prevedeva, in particolare, che con uno o più decreti del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente, si provvedesse a disciplinare:

- a) il riordino delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici
- b) la definizione di un reale sistema di verifiche degli impianti di cui alla lettera a) con l'obiettivo primario di tutelare gli utilizzatori degli impianti garantendo una effettiva sicurezza;

---

<sup>178</sup> La norma sembra riferirsi al comma 3 dell'art. 17 della legge n. 400/88, il quale dispone che con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie di competenza di più ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono, peraltro, dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo e debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro emanazione.

<sup>179</sup> Decreto-legge 30 settembre 2005, n.203, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n.248.

c) la determinazione delle competenze dello Stato, delle regioni e degli enti locali secondo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, anche tramite lo strumento degli accordi in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

d) la previsione di sanzioni in caso di violazione degli obblighi stabiliti dai provvedimenti previsti dalle lettere a) e b).

La disposizione fissava a 24 mesi dalla sua entrata in vigore il termine per l'adozione dei decreti attuativi. Tale termine è stato successivamente prorogato al 1° gennaio 2007 dall'articolo 1-*quater* del decreto-legge n. 173 del 2006 e, da ultimo, al 31 marzo 2008 dall'articolo 3 del decreto-legge n. 300 del 2006.

Entro tale termine è stato adottato il decreto interministeriale 22 gennaio 2008, n.37, che ha dato attuazione al solo punto a)<sup>180</sup>. Per i rimanenti profili (di cui alle lettere b), c) e d)) la disposizione è rimasta pertanto inattuata.

Merita altresì ricordare che tra i provvedimenti di rango legislativo di maggior rilevanza in tema di disciplina dell'attività di impiantistica si segnala la legge 5 marzo 1990, n. 46 ("*Norme per la sicurezza degli impianti*"), che impone l'osservanza di particolari obblighi e il rispetto di prescrizioni tecniche, al fine di evitare incidenti dovuti alla non corretta installazione o manutenzione degli impianti in funzione negli edifici. La legge è stata successivamente modificata dal DPR 18 aprile 1994, n. 392 relativamente alle disposizioni che disciplinano il procedimento previsto per l'accertamento, riconoscimento e certificazione dei requisiti tecnico-professionali delle imprese abilitate alla trasformazione, all'ampliamento e alla manutenzione degli impianti soggetti alla disciplina della L. n. 46/90

Il contenuto delle disposizioni della legge 46/90 è stato ripreso negli articoli da 107 a 121 del DPR n. 380 del 2001 (Testo unico in materia di edilizia- Capo V).

---

<sup>180</sup> Il decreto interministeriale si applica agli impianti posti al servizio degli edifici, indipendentemente dalla destinazione d'uso, collocati all'interno degli stessi o delle relative pertinenze. Se l'impianto è connesso a reti di distribuzione si applica a partire dal punto di consegna della fornitura. Gli impianti sono classificati come segue:

- a) impianti di produzione, trasformazione, trasporto, distribuzione, utilizzazione dell'energia elettrica, impianti di protezione contro le scariche atmosferiche, nonché gli impianti per l'automazione di porte, cancelli e barriere;
- b) impianti radiotelevisivi, le antenne e gli impianti elettronici in genere;
- c) impianti di riscaldamento, di climatizzazione, di condizionamento e di refrigerazione di qualsiasi natura o specie, comprese le opere di evacuazione dei prodotti della combustione e delle condense, e di ventilazione ed aerazione dei locali;
- d) impianti idrici e sanitari di qualsiasi natura o specie;
- e) impianti per la distribuzione e l'utilizzazione di gas di qualsiasi tipo, comprese le opere di evacuazione dei prodotti della combustione e ventilazione ed aerazione dei locali;
- f) impianti di sollevamento di persone o di cose per mezzo di ascensori, di montacarichi, di scale mobili e simili;
- g) impianti di protezione antincendio.

Gli impianti o parti di impianto che sono soggetti a requisiti di sicurezza prescritti in attuazione della normativa comunitaria, ovvero di normativa specifica, non sono disciplinati, per tali aspetti, dalle disposizioni del decreto. Sono inoltre regolamentati i requisiti tecnico-professionali delle imprese abilitate; le modalità per la progettazione degli impianti; le dichiarazioni di conformità degli impianti; sanzioni. Viene inoltre espressamente indicato che sono nulli, ai sensi dell'articolo 1418 del Codice Civile, i patti relativi alle attività disciplinate dal presente regolamento stipulati da imprese non abilitate ai sensi dell'articolo 3, salvo il diritto al risarcimento di eventuali danni.

Una delle novità più rilevanti introdotte dal T.U. è contenuta nell'art. 107 che estende il campo d'applicazione della legge n. 46 agli impianti relativi agli edifici "quale che ne sia la destinazione d'uso", annullando la distinzione prevista dalla normativa vigente prima dell'entrata in vigore del TU - tra "edifici ad uso civile" ed edifici destinati ad altri usi (industriale, commerciale, terziario, ecc.).

Gli impianti interessati dalle disposizioni recate dal Capo V in esame sarebbero pertanto:

- gli impianti di produzione, di trasporto, di distribuzione e di utilizzazione dell'energia elettrica all'interno degli edifici a partire dal punto di consegna dell'energia fornita dall'ente distributore;
- gli impianti radiotelevisivi ed elettronici in genere, le antenne e gli impianti di protezione da scariche atmosferiche;
- gli impianti di riscaldamento e di climatizzazione azionati da fluido liquido, aeriforme, gassoso e di qualsiasi natura o specie;
- gli impianti idrosanitari nonché quelli di trasporto, di trattamento, di uso, di accumulo e di consumo di acqua all'interno degli edifici a partire dal punto di consegna dell'acqua fornita dall'ente distributore;
- gli impianti per il trasporto e l'utilizzazione di gas allo stato liquido o aeriforme all'interno degli edifici a partire dal punto di consegna del combustibile gassoso fornito dall'ente distributore;
- gli impianti di sollevamento di persone o di cose per mezzo di ascensori, di montacarichi, di scale mobili e simili;
- gli impianti di protezione antincendio.

Sono altresì previste norme in materia di progettazione e di collaudo (artt. 110 e 111), che tuttavia non si applicano ai lavori concernenti l'ordinaria manutenzione, nonché per le installazioni di apparecchi per usi domestici e la fornitura provvisoria di energia elettrica per gli impianti di cantiere e similari, fermo restando l'obbligo del rilascio della dichiarazione di conformità (art. 116).

Sono infine previste norme in tema di verifiche degli impianti (art. 118) da parte dei comuni, delle unità sanitarie locali, dei comandi provinciali dei vigili del fuoco e dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), nonché disposizioni sanzionatorie a carico del committente o del proprietario (art. 120).

**Il comma 2, al quale il maxi emendamento approvato dalla Camera dei deputati ha apportato modifiche di carattere formale, sopprime l'articolo 13 del decreto interministeriale n. 37 del 2008.**

L'articolo 13 prevede l'obbligo di conservazione della documentazione amministrativa e tecnica, nonché del libretto di uso e manutenzione (nonché, in caso di trasferimento dell'immobile, a qualsiasi titolo, di consegna all'avente causa). L'atto di trasferimento deve riportare la garanzia del venditore in ordine alla conformità degli impianti alla vigente normativa in materia di sicurezza e contiene in allegato, salvo espressi patti contrari, la dichiarazione di conformità. Copia della documentazione è consegnata anche al soggetto che utilizza, a qualsiasi titolo, l'immobile.

**La Camera dei deputati ha altresì introdotto un ulteriore comma, recante l'abrogazione dei commi 3 e 4 dell'art. 6 e i commi 8 e 9 dell'art. 15 del D. Lgs. 19 agosto 2005, n. 192.**

Il D. Lgs. 19 agosto 1995, n. 192 reca l'attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia.

In particolare l'art. 6 dispone che, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto, gli edifici di nuova costruzione e quelli interamente ristrutturati o demoliti e ricostruiti su una superficie utile superiore a mille metri quadrati siano dotati, al termine della costruzione ed a cura del costruttore, di un attestato di certificazione energetica, redatto secondo i criteri generali definiti con decreto del Presidente della Repubblica ed indicati all'art. 4, comma 1 dello stesso D. Lgs. n. 192. I commi 3 e 4 dell'articolo 6, interamente sostituiti dall'art. 2, comma 4 del D. Lgs. 29 dicembre 2006, n. 311, recante Disposizioni correttive ed integrative al D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 192, che vengono abrogati, riguardano rispettivamente:

l'obbligo di allegare l'attestato di certificazione energetica, in originale o in copia autenticata, all'atto di trasferimento a titolo oneroso di interi immobili o di singole unità immobiliari già dotati di tale attestato;

nel caso di locazione di interi immobili o di singole unità immobiliari già dotati di attestato di certificazione energetica, l'obbligo di mettere a disposizione o di consegnare al conduttore l'attestato stesso, in copia dichiarata dal proprietario conforme all'originale in suo possesso.

I commi 8 e 9 dell'articolo 15, anch'essi abrogati, prevedevano, rispettivamente, la nullità del contratto in caso di violazione dell'obbligo previsto dall'art. 6, comma 3, che poteva essere fatta valere solo dall'acquirente, e la nullità del contratto di locazione, caso di violazione dell'obbligo previsto dall'articolo 6, comma 4, che poteva essere fatta valere solo dal conduttore.

## **Articolo 36** *(Class action)*

L'**articolo 36, comma 1**, proroga fino al 1° gennaio 2009 l'entrata in vigore della disciplina dell'azione collettiva risarcitoria a tutela degli interessi dei consumatori.

La finalità della proroga è motivata dall'articolo in esame con la necessità dell'individuazione e messa a punto di strumenti normativi adatti ad estendere la tutela risarcitoria (anche in forma specifica) offerta dall'azione collettiva anche nei confronti della pubblica amministrazione.

L'azione collettiva risarcitoria è stata introdotta nel Codice del consumo (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206) dall'art. 2, commi 445-449, della legge finanziaria 2008 (legge 244/2007). Si tratta di un'azione giudiziale di gruppo, attivabile da associazioni rappresentative di consumatori ed utenti nei confronti delle imprese per specifici illeciti contrattuali ed extracontrattuali. Il nuovo art. 140-*bis* del Codice del consumo disciplina e scandisce le diverse fasi dell'azione collettiva, che mira ad ottenere dal giudice una pronuncia di accertamento della lesione degli interessi di una determinata categoria di persone ed il loro diritto ad un risarcimento.

Il procedimento prevede una doppia fase:

- la prima, volta alla sentenza di accertamento;
- la seconda, conciliativa, finalizzata alla quantificazione del risarcimento individuale.

Per quanto concerne l'oggetto della tutela, il nuovo art. 140-*bis* fa riferimento:

1) in ambito contrattuale, ad illeciti relativi ai rapporti giuridici originati dai contratti cd. di massa o per adesione, conclusi secondo le modalità previste dall'articolo 1342 del codice civile (con moduli o formulari);

2) in ambito extracontrattuale, a pratiche commerciali scorrette o a comportamenti anticoncorrenziali, quando ledano i diritti di una pluralità di consumatori o utenti.

Il medesimo art. 140-*bis* prevede – come eventuali – sia la semplice adesione dei singoli consumatori all'azione collettiva sia l'intervento in causa con proprie domande sul medesimo oggetto: se aderiscono, è ad essi estesa la tutela eventualmente ottenuta all'esito del processo; se intervengono, acquistano la qualità di parte con relativi vantaggi ed oneri. La norma, oltre ad individuare le modalità per l'adesione (scritta) al proponente l'azione collettiva da parte dei singoli consumatori stabilisce che il suo esercizio ha effetti interruttivi della prescrizione ai sensi dell'art. 2945 c.c.. Il termine ultimo per l'adesione è fissato, anche in appello, "fino all'udienza di precisazione delle conclusioni".

A seguito della presentazione della domanda da parte dei citati organismi associativi, il Tribunale competente - che la nuova disciplina precisa essere il tribunale in composizione collegiale - nel corso della prima udienza, dopo aver sentito le parti e, ove necessario, dopo l'assunzione di sommarie informazioni, è chiamato a pronunciarsi sulla ammissibilità della domanda; la decisione può essere differita in pendenza, sul medesimo oggetto, di istruttoria da parte di una Autorità indipendente.

Non sussistendo tale ipotesi di differimento, il Tribunale si pronuncia sulla ammissibilità della domanda con ordinanza reclamabile davanti alla Corte d'appello che decide in camera di consiglio.

La domanda deve essere dichiarata inammissibile quando sia manifestamente infondata, sussista un conflitto di interessi o quando il giudice non ravvisi l'esistenza di un interesse collettivo suscettibile di adeguata tutela.

Il tribunale svolge, in definitiva, una doppia azione di filtro sull'ammissibilità della domanda dal punto di vista sia soggettivo che oggettivo, sia in relazione alla legittimazione ad agire del soggetto associativo che propone l'azione risarcitoria, sia rispetto all'ammissibilità della domanda nel merito;

Superata indenne tale fase e ammessa la domanda, il tribunale dispone che i proponenti l'azione collettiva diano «idonea pubblicità» dei contenuti dell'azione proposta assumendo nel contempo disposizioni per la prosecuzione del giudizio. Tale pubblicità appare, ovviamente, propedeutica alla conoscibilità del procedimento in atto ai fini dell'adesione-intervento degli interessati.

Per quanto riguarda i successivi passaggi, il giudice se accoglie l'azione collettiva con la sentenza di condanna, determina i criteri in base ai quali liquidare la somma da corrispondere o da restituire ai singoli consumatori ed utenti che hanno aderito all'azione collettiva o che sono intervenuti in giudizio, individuando, ove possibile, la somma minima da corrispondere a ciascun consumatore o utente. L'impresa soccombente, nei 60 giorni successivi alla notifica della sentenza, può proporre il pagamento della somma, e l'accettazione da parte del consumatore o dall'utente costituisce titolo esecutivo (comma 4).

L'art. 140-*bis* precisa che la sentenza che definisce il giudizio fa stato anche nei confronti di tutti i consumatori e utenti che hanno aderito all'azione collettiva.

Tutti coloro che non hanno aderito all'azione e che non sono intervenuti nel giudizio, potranno comunque agire individualmente.

Il legislatore italiano ha, quindi, adottato come la gran parte di quelli europei, il sistema dell'*opt-in* ovvero la soggezione del membro della classe al giudicato soltanto nel caso in cui manifesti esplicitamente una volontà in tal senso (aderendo all'azione collettiva o intervenendo in causa).

Se l'impresa non formula alcuna proposta entro i citati 60 giorni, ovvero nel caso in cui tale proposta non sia stata accettata, si apre una ulteriore fase conciliativa; in tali ipotesi, infatti, il giudice costituisce presso lo stesso tribunale apposita Camera di conciliazione<sup>181</sup> per la determinazione del *quantum* dei singoli risarcimenti in favore dei consumatori. Spetta alla Camera di conciliazione definire, con verbale, i modi, i termini e l'entità del risarcimento. Tale verbale di conciliazione, costituisce titolo esecutivo.

Da ciò consegue il diritto del singolo consumatore e utente di chiedere al giudice l'emissione di un decreto ingiuntivo di pagamento nei confronti del debitore.

In alternativa alla Camera di conciliazione, su concorde richiesta del promotore dell'azione collettiva e dell'impresa convenuta, il presidente del tribunale dispone che la composizione non contenziosa abbia luogo presso uno degli *organismi di conciliazione*

---

<sup>181</sup> La Camera di conciliazione è composta da 3 avvocati: uno indicato dai soggetti che hanno proposto l'azione collettiva; uno indicato dall'impresa convenuta; uno, che assume le funzioni di presidente, nominato dal presidente del tribunale tra gli iscritti all'albo speciale per le giurisdizioni superiori.

di cui all'art. 38 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5<sup>182</sup>, operante presso il comune in cui ha sede il tribunale.

L'entrata in vigore della nuova disciplina sulla *class action* italiana era stata fissata decorsi 180 dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria.

Trattandosi di norme processuali e non sostanziali, l'azione collettiva sarà esperibile dagli enti rappresentativi per tutti gli illeciti plurioffensivi commessi da un'impresa, sia prima che dopo la data di entrata in vigore della nuova disciplina.

**Il comma 1-bis, introdotto nel corso dell'esame alla Camera dei deputati,** ha un contenuto del tutto eterogeneo rispetto a quello del comma 1.

Esso, infatti, prevede che l'atto di trasferimento della partecipazione di una società a responsabilità limitata possa essere sottoscritto con firma digitale, nel rispetto della normativa anche regolamentare concernente la sottoscrizione dei documenti informatici.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 2470, secondo comma, c.c., l'atto di trasferimento delle partecipazioni di una s.r.l., con sottoscrizione autenticata, deve essere depositato entro trenta giorni, a cura del notaio autenticante, presso l'ufficio del registro delle imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sede sociale. L'iscrizione del trasferimento nel libro dei soci ha luogo, su richiesta dell'alienante o dell'acquirente, verso esibizione del titolo da cui risultino il trasferimento e l'avvenuto deposito. In caso di trasferimento a causa di morte il deposito e l'iscrizione sono effettuati a richiesta dell'erede o del legatario verso presentazione della documentazione richiesta per l'annotazione nel libro dei soci dei corrispondenti trasferimenti in materia di società per azioni.

Il comma introdotto dispone altresì in ordine alle modalità di deposito dell'atto presso l'ufficio del registro delle imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sede sociale, prevedendo:

- che il deposito debba avere luogo entro 30 giorni (analogamente a quanto previsto dal suddetto art. 2470 c.c.);
- che esso avvenga a cura di un intermediario abilitato ai sensi dell'art. 31, comma 2-*quater*, della legge 24 novembre 2000, n. 340<sup>183</sup>. La disposizione richiamata fa riferimento a iscritti negli albi dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali, muniti della firma digitale e allo scopo incaricati dai legali rappresentanti della società.

---

<sup>182</sup> "Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della L. 3 ottobre 2001, n. 366". L'art. 38 di suddetto decreto legislativo prevede che gli enti pubblici o privati, che diano garanzie di serietà ed efficienza, sono abilitati a costituire organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire un tentativo di conciliazione delle controversie nelle materie di cui all'art. 1 del decreto legislativo medesimo (materia bancaria, societaria, creditizia e di intermediazione finanziaria). Tali organismi debbono essere iscritti in un apposito registro tenuto presso il Ministero della giustizia. Quest'ultimo determina con decreto i criteri e le modalità di iscrizione nel detto registro e disciplina altresì la formazione dell'elenco e la sua revisione, l'iscrizione, la sospensione e la cancellazione degli iscritti.

<sup>183</sup> "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999".

Nel caso di sottoscrizione con firma digitale dell'atto di trasferimento della partecipazione, l'iscrizione del medesimo trasferimento nel libro dei soci avrà luogo, su richiesta dell'alienante e dell'acquirente, dietro esibizione del titolo da cui risultino il trasferimento e l'avvenuto deposito, rilasciato dall'intermediario che vi ha provveduto.

Il comma in esame fa infine salva la disciplina tributaria applicabile agli atti di cui all'"articolo" in esame.

*Il riferimento agli atti di cui "al presente articolo " andrebbe sostituito con "al presente comma".*

*Sarebbe opportuno valutare una modifica della rubrica dell'art. 36 che dia conto anche della materia oggetto del comma 1-bis, pena la introvabilità della norma.*

**Articolo 37, comma 1**  
*(Certificazioni e prestazioni sanitarie)*

L'**articolo 37, comma 1**, demanda ad un decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, emanato di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali, l'individuazione delle norme da abrogare, al fine di ridurre gli adempimenti formali, a carico di cittadini ed imprese, in materia di pratiche sanitarie, "ferme restando comunque le disposizioni vigenti in tema di sicurezza sul lavoro".

**La Camera ha specificato che l'intesa suddetta rientra tra quelle per le quali, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa stessa, non è ammesso l'intervento sostitutivo da parte del Governo.**



## **Articolo 37, comma 2**

*(Ambito di applicazione del testo unico in materia di immigrazione di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998)*

Il **comma 2** modifica il "testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", specificando che esso si applica agli stranieri cittadini degli Stati membri dell'Unione europea nel solo caso in cui ciò sia previsto da norme di attuazione del diritto comunitario.

Si ricorda che, secondo la disciplina fino ad ora vigente, l'applicazione del testo unico ai cittadini comunitari era disposta limitatamente alle eventuali norme a loro più favorevoli.

*Si osserva che appare incongrua la collocazione del comma in esame all'interno dell'art. 37, riguardante una materia diversa e la cui rubrica, recante "Certificazioni e prestazioni sanitarie", non ne richiama neanche parzialmente il contenuto. Andrebbe, pertanto, valutata l'opportunità di riservare una collocazione autonoma alla disposizione in esame.*

Il testo unico emanato con il D.Lgs. 286/1998<sup>184</sup> si applica, come esplicitamente previsto dall'art. 1, co. 1, esclusivamente ai cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi.

La condizione giuridica dei cittadini comunitari è invece regolata da una disciplina a parte, attualmente contenuta nel D.Lgs. 30/2007<sup>185</sup>, emanato in attuazione della direttiva 2004/38/CE.

L'esclusione dei cittadini comunitari dall'ambito di applicazione del testo unico è esplicitata dal comma 2, dell'art. 1 del medesimo testo unico, oggetto di novella da parte del comma in esame, che prevede espressamente che il testo unico non si applica ai cittadini comunitari, salvo che in presenza di norme a loro più favorevoli. La disposizione in esame ha abrogato tale eccezione, sostituendola, come si è detto, con la previsione di applicazione in presenza di norme di attuazione del diritto comunitario che espressamente lo prevedano.

La sopra citata clausola di maggior favore, eliminata dalla disposizione in esame, recepisce una condizione sovente contenuta nelle direttive comunitarie: anche la citata direttiva 2004/38/CE, all'art. 37, prevede che le disposizioni in essa contenute non pregiudicano la disposizioni legislative, regolamentari e

---

<sup>184</sup> D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

<sup>185</sup> D.Lgs. 6 febbraio 2007, n. 30, *Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*. È attualmente all'esame delle competenti Commissioni parlamentari, per l'espressione del prescritto parere, uno schema di decreto legislativo (n. 5) di modifica del D.Lgs. 30/2007.

amministrative di diritto interno eventualmente più favorevoli nei confronti dei cittadini comunitari.

Riguardo alla nuova formulazione introdotta dal provvedimento in esame, ossia l'esclusione dei cittadini comunitari dall'applicazione del testo unico salvo quanto previsto dalla norme di attuazione del diritto comunitario si rileva che il D.Lgs. 30/2007 contiene diverse disposizioni concernenti i cittadini comunitari che fanno rinvio al testo unico dell'immigrazione; tra queste si segnalano le seguenti<sup>186</sup>:

- il cittadino dell'Unione che richiede l'iscrizione anagrafica in Italia deve dimostrare la disponibilità di risorse economiche sufficienti per sé e per i propri familiari, secondo i criteri fissati dal testo unico (art. 9, co. 3, D.Lgs. 30/2007);
- le richieste di iscrizioni anagrafiche dei familiari del cittadino dell'Unione che non abbiano la cittadinanza di uno Stato membro sono trasmesse, ai sensi dell'articolo 6, comma 7, del testo unico a cura delle amministrazioni comunali alla Questura competente per territorio (art. 9, co. , D.Lgs. 30/2007);
- in caso di decesso del cittadino dell'Unione viene esclusa la perdita del diritto di soggiorno dei familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e, si applica l'articolo 30, comma 5, del testo unico (art. 11, co. 3, D.Lgs. 30/2007);
- anche in caso di divorzio, in situazioni particolari si applicano le disposizioni del testo unico (art. 12, co. 4, D.Lgs. 30/2007);
- in presenza di un provvedimento di allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato e per motivi imperativi di pubblica sicurezza, che è immediatamente eseguito dal questore, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 13, comma 5-*bis*, del testo unico (art. 20, co. 11, D.Lgs. 30/2007)<sup>187</sup>;
- se il destinatario del provvedimento di allontanamento sia sottoposto a procedimento penale, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 13, commi 3, 3-*bis*, 3-*ter*, 3-*quater* e 3-*quinqies* del testo unico (art. 20-*bis*, co. 1, D.Lgs. 30/2007).

---

<sup>186</sup> Per approfondimenti si veda da ultimo il *dossier* del Servizio studi della Camera sul *Diritto di circolazione dei cittadini comunitari. Schema di D.Lgs. n. 5*, Atti del Governo n. 5, 17 giugno 2008.

<sup>187</sup> Si ricorda che lo schema di decreto legislativo di modifica del D.Lgs. 30/2007 all'esame delle Camere prevede espressamente il trattenimento degli allontanati in un centro di permanenza temporanea (ora centri di identificazione ed espulsione) alla stregua dei cittadini non comunitari colpiti da provvedimento di espulsione (Atto del Governo sottoposto al parere parlamentare n. 5).

## **Articolo 38** *(Impresa in un giorno)*

L'**articolo 38** detta norme volte a semplificare le procedure per l'avvio e lo svolgimento delle attività imprenditoriali, mediante autorizzazione al Governo a modificare, nel rispetto di specifici principi e criteri, la disciplina dello sportello unico per le attività produttive di cui al DPR n. 447 del 1998.

Il **comma 1** reca una disposizione di principio, sancendo che anche l'attività inerente l'avvio d'impresa gode della copertura costituzionale relativa alla libertà di iniziativa economica sancita dall'articolo 41 della Costituzione<sup>188</sup>.

Il **comma 2** riconduce alla garanzia su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che l'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, rimette alla competenza legislativa esclusiva statale, la materia oggetto della disposizione in esame. **La Camera dei deputati ha introdotto anche un rinvio alla lettera *p*) dell'articolo 117, secondo comma, in base alla quale legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, sono materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato: evidentemente con riferimento in particolare al profilo inerente l'esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei comuni.**

Il **comma 3** demanda a un regolamento di delegificazione, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988<sup>189</sup>, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro della semplificazione amministrativa, la semplificazione e il riordino della disciplina dello sportello unico delle attività produttive di cui al DPR n. 447 del 1998. **La Camera dei deputati ha altresì integrato il comma 3 con la previsione che il regolamento sia adottato sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281 e successive modificazioni.**

---

<sup>188</sup> L'articolo 41 della Costituzione prevede che "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

<sup>189</sup> L'articolo 17, comma 2, della legge n.400 del 1988 disciplina i regolamenti di delegificazione, prevedendo che con "Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari".

*Si evidenzia l'opportunità di prevedere un termine per l'adozione del regolamento di delegificazione.*

L'istituzione di uno sportello unico per le attività produttive presso ogni comune è stata prevista dagli articoli 23-25 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali", adottato in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. legge Bassanini).

L'articolo 23 attribuisce ai comuni le competenze in materia di localizzazione degli impianti produttivi. Le regioni provvedono al coordinamento e al miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese, con particolare riferimento alla localizzazione e autorizzazione degli impianti produttivi e alla creazione di aree industriali. Le funzioni di assistenza sono esercitate prioritariamente attraverso gli sportelli unici per le attività produttive.

L'articolo 24 impone ai comuni di organizzarsi in modo da assicurare che un'unica struttura sia responsabile dell'intero procedimento per la localizzazione dell'impresa. Questa struttura - presso la quale è istituito uno sportello unico - garantisce informazioni e svolge gli adempimenti necessari per le procedure autorizzatorie. Per la realizzazione di questi sportelli unici i comuni possono stipulare convenzioni con le camere di commercio. Gli enti locali possono inoltre avvalersi, nelle forme concordate, di altre amministrazioni ed enti pubblici, cui possono anche essere affidati singoli atti istruttori del procedimento. Infine, laddove siano stipulati patti territoriali o contratti d'area, l'accordo tra gli enti locali coinvolti può prevedere che la gestione dello sportello unico sia attribuita al soggetto pubblico responsabile del patto o del contratto.

L'articolo 25 dispone che il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive sia unico. La relativa istruttoria deve avere per oggetto soprattutto i profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della sicurezza.

I principi ispiratori della normativa sul provvedimento amministrativo di autorizzazione all'insediamento di attività produttive - che costituiscono principi generali dell'ordinamento dello Stato - sono espressamente elencati dallo stesso art. 25 (comma 2). I principi riportati riprendono le innovazioni sul procedimento amministrativo tipiche della legislazione più recente, quali lo snellimento delle procedure, soprattutto con l'individuazione di un responsabile del procedimento e la creazione del già accennato "sportello unico", nonché con il ricorso all'autocertificazione, a meccanismi di silenzio-assenso e alla convocazione di conferenze di servizi per accelerare i momenti decisionali; l'inserimento di regole di trasparenza, tra le quali la partecipazione alla fase istruttoria dei provvedimenti di tutti i portatori di interessi coinvolti e l'effettuazione del collaudo da parte di soggetti abilitati in posizione di terzietà rispetto all'impresa richiedente l'autorizzazione.

Le funzioni dello sportello unico sono state definite nel dettaglio dall'articolo 3 del DPR 20 ottobre 1998, n. 447, recante disposizioni di semplificazione dei procedimenti autorizzatori concernenti gli impianti produttivi di beni e servizi tra i quali, a seguito

delle modifiche introdotte dal DPR 7 dicembre 2000, n. 440<sup>190</sup> (art. 1 comma 1-*bis*), sono stati inclusi anche quelli relativi alle attività agricole, commerciali e artigiane, alle attività turistiche ed alberghiere, ai servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, ai servizi di telecomunicazioni.

Ai fini del rilascio dell'autorizzazione, l'articolo 3, comma 1, prevede che i comuni predispongano una apposita struttura unica alla quale viene affidato l'intero procedimento. La struttura, che può essere articolata in appositi uffici, deve essere dotata di uno sportello unico, ai fini della cui realizzazione i comuni possono stipulare convenzioni con le camere di commercio ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del D.Lgs. 112/98.

Il comma 2 dell'art. 3 dispone che la struttura comunale si doti di uno sportello unico per le attività produttive, previa predisposizione di un archivio informatico contenente le informazioni sugli adempimenti necessari per le procedure previste dal regolamento, l'elenco delle domande di autorizzazione presentate, lo stato del loro *iter* procedurale, nonché tutte le informazioni utili - comprese quelle concernenti le attività promozionali - disponibili presso le strutture di coordinamento regionale (contemplate dall'articolo 23, comma 2, del citato decreto legislativo 112/98). E' garantito l'accesso gratuito all'archivio informatizzato a chiunque vi abbia interesse, anche in via telematica. Tutti gli interessati si possono rivolgere allo sportello unico per gli adempimenti connessi ai procedimenti di cui al presente regolamento.

E' prevista anche una verifica intermedia dei progetti per l'insediamento di attività produttive rispetto agli strumenti urbanistici. Più esattamente, gli interessati possono richiedere alla citata struttura comunale di pronunciarsi sulla conformità (allo stato degli atti in suo possesso), dei progetti preliminari sottoposti al suo parere, con gli strumenti di pianificazione paesistica, territoriale e urbanistica vigenti, senza che ciò pregiudichi la definizione del successivo procedimento autorizzatorio. La struttura deve pronunciarsi in tal senso entro 90 giorni.

Il termine concesso ai comuni per dotarsi della struttura e nominare il responsabile del procedimento è fissato dal comma 4 dell'articolo 2 del D.P.R. in 90 giorni dalla entrata in vigore del provvedimento stesso<sup>191</sup>.

Sempre in tema di semplificazioni burocratiche per l'avvio dell'attività d'impresa, occorre ricordare l'articolo 9 del decreto-legge n.7 del 2007<sup>192</sup>, il quale ha stabilito che gli adempimenti amministrativi a carico delle imprese per l'iscrizione nel registro delle imprese, a fini previdenziali (iscrizione all'Inps), assistenziali (iscrizione all'Inail) e per l'ottenimento del codice fiscale e della partita IVA, siano sostituiti da una comunicazione unica all'Ufficio del registro delle imprese delle camere di commercio.

---

<sup>190</sup> "Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, in materia di sportelli unici per gli impianti produttivi".

<sup>191</sup> Successivamente, l'articolo 10 del D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 (*Codice dell'amministrazione digitale*), ha previsto la realizzazione in modalità informatica dello sportello unico, al fine di consentire l'erogazione dei servizi all'utenza anche in via telematica. Lo stesso articolo dispone, altresì, che lo Stato, d'intesa con la Conferenza unificata, allo scopo di promuovere la massima efficacia ed efficienza dello sportello unico, anche attraverso l'adozione di modalità di relazione con gli utenti omogenee in tutto il territorio nazionale, proceda alla individuazione di uno o più modelli tecnico-organizzativi di riferimento, tenendo presenti le migliori esperienze realizzate.

<sup>192</sup> Decreto-legge 31 gennaio 2007, n.7, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40

Il suddetto Ufficio rilascia contestualmente una ricevuta che costituisce titolo per l'immediato avvio dell'attività imprenditoriale e informa le amministrazioni competenti dell'avvenuta presentazione della comunicazione unica. Queste, da parte loro, comunicano immediatamente all'interessato e all'ufficio del registro delle imprese, per via telematica, il codice fiscale e la partita IVA ed entro i successivi sette giorni gli ulteriori dati definitivi relativi alle posizioni registrate.

La disposizione prevede, inoltre, che la procedura si applichi anche in caso di modifiche o di cessazioni dell'attività d'impresa e che la comunicazione, la ricevuta e gli atti amministrativi, siano di norma adottati in formato elettronico e trasmessi per via telematica. A tal fine le camere di commercio, previa intesa con le associazioni imprenditoriali, assicurano gratuitamente ai privati l'assistenza e il supporto tecnico di cui necessitano.

L'individuazione del modello di comunicazione unica è stata demandata ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico<sup>193</sup>.

L'individuazione delle regole tecniche per l'attuazione delle disposizioni recate dall'articolo 9 del DL. 7/07 e delle modalità di presentazione e di trasferimento telematico dei dati tra le amministrazioni interessate (anche ai fini dei necessari controlli) è stata demandata a un DPCM o a un decreto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con i Ministri dello sviluppo

---

<sup>193</sup> Il modello di comunicazione unica è stato approvato con DM 2 novembre 2007. Il decreto-legge ha previsto che dopo 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto del Ministro dello sviluppo economico si avvii un periodo transitorio in cui è data facoltà alle imprese di utilizzare la nuova modalità (art. 9, comma 9), mentre resteranno in vigore, in alternativa, le precedenti modalità di trasmissione delle singole modulistiche agli enti interessati, in modalità non integrata. Pertanto la Comunicazione Unica (ComUnica) per l'avvio dell'attività d'impresa - la procedura attraverso la quale le imprese potranno essere operative in 1 giorno e assolvere, al massimo in 7 giorni, gli adempimenti dichiarativi verso Registro delle imprese, INPS, INAIL e Agenzia delle entrate mediante la presentazione di un modello informatico unificato - è in vigore dal 19 febbraio 2008. La fase transitoria durerà sei mesi e si concluderà il 19 agosto 2008. In attesa del DPCM che individuerà le regole tecniche per la trasmissione della Comunicazione Unica, le Amministrazioni interessate (che stanno collaborando alla definizione di queste regole tecniche) hanno concordato circa l'opportunità di avviare dal 19 febbraio 2008 una fase di sperimentazione del nuovo procedimento, che avverrà in due fasi. In una prima fase le comunicazioni ai fini previdenziali potranno essere effettuate solo in alcune province "pilota" (sono state proposte: Torino, Venezia, Padova, Prato, Pescara, Ravenna, Milano, Napoli, Cagliari e Taranto) e solo da alcuni soggetti tra imprese, associazioni, professionisti coinvolti e formati sulla nuova procedura dalle camere di commercio interessate; in una seconda fase la sperimentazione verrà estesa a tutto il territorio nazionale e a tutti i soggetti (tipi di impresa), previa verifica tra gli enti coinvolti. Per quanto riguarda gli enti coinvolti (INPS, INAIL, Agenzia delle entrate, camere di commercio) durante il periodo sperimentale gli adempimenti che sarà possibile assolvere con la Comunicazione Unica saranno i seguenti: Agenzia delle entrate: tutti (dichiarazione di inizio attività ai fini IVA, variazione dati, cessazione attività); camere di commercio: tutti (iscrizioni, modifiche, cessazioni); INAIL: solo iscrizioni; INPS: solo iscrizioni per titolari/soci di imprese del terziario e datori di lavoro non artigiani. Sono esclusi nella prima fase gli imprenditori agricoli. A regime anche per INAIL ed INPS, la procedura varrà non solo per l'avvio, ma anche per comunicazioni relative a variazioni e cessazioni d'impresa. Dal 19 agosto 2008 la nuova procedura sarà operativa su tutto il territorio nazionale e per tutti i tipi di imprese. ComUnica sarà obbligatorio e sostituirà ad ogni effetto di legge le attuali modalità di trasmissione della modulistica al Registro delle imprese e agli altri enti interessati. All'impresa giungerà immediatamente - presso una casella di posta elettronica certificata (PEC) gratuita, fornita dalle camere di commercio - la ricevuta di protocollo della pratica che costituisce titolo per l'immediato avvio dell'attività. Le camere di commercio attraverso InfoCamere, la loro società di informatica, diventano l'unico *front office* per tutte le registrazioni ai fini dell'attribuzione del codice fiscale e/o della partita IVA e per l'iscrizione al Registro delle imprese, ma anche ai fini previdenziali (INPS) e assicurativi (INAIL).

economico, dell'economia e delle finanze e del lavoro e della previdenza sociale. Al momento il DPCM non risulta ancora pubblicato.

Le nuove procedure trovano applicazione a partire da 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di individuazione del modello di comunicazione unica. A partire dalla stessa data viene abrogata la previgente normativa in materia di comunicazioni a carattere previdenziale e assistenziale, nonché per il rilascio del codice fiscale e della partita IVA.

Il regolamento deve essere adottato, in primo luogo, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 19, comma 1 e 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

L'articolo 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990, nella sua originaria formulazione, aveva introdotto nell'ordinamento la denuncia di inizio attività (DIA), quale istituto inteso a semplificare il complesso regime delle autorizzazioni (intese in senso lato) concernenti l'esercizio di attività economiche private, attraverso la sostituzione degli atti amministrativi ampliativi – nei soli settori tassativamente indicati a livello regolamentare – con dichiarazioni sostitutive da parte dei privati interessati (alle condizioni e con i limiti indicati dal medesimo articolo 19).

Successivamente l'articolo 3, comma 1, della legge n. 537/1993 (di conversione in legge del DL n. 80 del 2005), ha sostituito l'articolo 19, comma 1, della legge n.241 del 1990, trasformando la DIA da istituto eccezionale a istituto generale, ammesso in tutti i casi in cui il provvedimento ampliativo è configurabile come atto vincolato, con le sole eccezioni stabilite a livello regolamentare.

A seguito della presentazione della dichiarazione del privato la P.A. competente aveva, entro e non oltre 60 giorni, il potere-dovere di verificare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge e disporre, se del caso, con provvedimento motivato, il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti (salva l'eventuale possibilità per l'interessato di conformare alla normativa vigente l'attività ed i suoi effetti).

Con la novella introdotta dal citato DL 35/05, la "Dichiarazione di inizio di attività" (DIA) può surrogare una serie di atti amministrativi ampliativi (autorizzazioni, licenze, concessioni "non costitutive", permessi o nulla-osta comunque denominati), fra i quali le "domande" per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale.

Presupposti della dichiarazione di inizio attività sono:

- la natura vincolata dell'atto amministrativo surrogato (il rilascio del provvedimento deve dipendere solo dalla verifica della esistenza dei presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi generali);
- l'assenza di alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio dell'atto.

Non possono essere surrogati dalla dichiarazione di inizio attività, in quanto" atti rilasciati dalle amministrazioni preposte ad interessi particolarmente sensibili", i solo atti autorizzativi rilasciati dalle amministrazioni preposte:

- alla difesa nazionale;
- alla pubblica sicurezza;
- all'immigrazione;
- all'amministrazione della giustizia;

- alla amministrazione delle finanze (ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco);
- alla tutela della salute e della pubblica incolumità;
- alla tutela del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente.

Sono inoltre non surrogabili dalla DIA gli atti amministrativi imposti dalla normativa comunitaria.

L'articolo 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, esclude l'applicazione dei principi in materia di silenzio assenso in una serie di ipotesi tassativamente elencate. Si tratta degli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, la salute e la pubblica incolumità, dei casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, dei casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché degli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.

Il regolamento, inoltre, deve essere adottato in base a specifici principi e criteri, espressamente indicati.

- configurazione dello sportello unico quale unico punto di accesso in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti l'attività produttiva del richiedente, con il compito di fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento<sup>194</sup>, a fronte della comunicazione unica del richiedente, prevista dall'art. 9 del decreto legge n. 7 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 40 dello stesso anno, alla quale la Camera dei deputati ha introdotto un riferimento esplicito (lettera *a*);
- assicurazione del collegamento, anche per via telematica, tra le attività relative alla costituzione dell'impresa di cui alla citata comunicazione unica e le vicende amministrative riguardanti l'attività produttiva (**lettera a-bis**), introdotta dalla Camera dei deputati). Ai fini dell'avvio dell'attività d'impresa, l'interessato presenta all'ufficio del registro delle imprese, per via telematica o su supporto informatico, la comunicazione unica per gli adempimenti di cui al presente articolo;
- applicazione sia alla realizzazione di impianti produttivi di beni e servizi, sia alle procedure per i prestatori di servizi<sup>195</sup> (lettera *b*));
- possibilità di affidare l'istruttoria (nel caso di attività discrezionale della P.A.) e l'attestazione della sussistenza dei requisiti normativi previsti (nel caso di attività non discrezionale della P.A.) a soggetti privati accreditati (Agenzie per le imprese) (lettera *c*));

---

<sup>194</sup> La disposizione precisa, con l'espresso richiamo dell'articolo 14-quater, comma 3, della legge n.241 del 1990, che deve intendersi riferita anche alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità

<sup>195</sup> Secondo la definizione che ne fornisce la direttiva del Consiglio e del parlamento europeo n. 123 del 2006 (c.d. Direttiva Bolkestein), che ha sancito, fissandone i limiti, la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei prestatori di servizi nell'Unione europea.

- possibilità per i Comuni che non hanno istituito lo sportello unico. o hanno uno sportello non rispondente ai requisiti definiti alla lettera *a*) di delegare l'esercizio delle funzioni relative allo sportello unico alle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura, le quali mettono a disposizione il portale "impresa.gov." che assume la denominazione "impresainungiorno", prevedendo forme di gestione congiunta con l'ANCI (lettera *d*) **nel testo riformulato dalla Camera dei deputati**);
- possibilità di avviare immediatamente l'attività d'impresa nei casi in cui sia sufficiente la presentazione della dichiarazione di inizio attività (DIA), con rilascio da parte dello sportello unico di una ricevuta che vale come titolo autorizzatorio (e possibilità per il privato, in caso di diniego, di ricorrere alla conferenza di servizi) (lettere *e*) e *f*));
- previsione di un termine di 30 giorni per il rigetto dell'istanza, per la formulazione di osservazioni ostative o per l'attivazione della conferenza di servizi, nei casi in cui il progetto di impianto produttivo contrasti con gli strumenti urbanistici (lettera *g*));
- facoltà per l'amministrazione procedente di concludere il procedimento anche in mancanza dei pareri delle altre amministrazioni una volta scaduto il termine ad esse assegnato per esprimersi, con esclusione di ogni responsabilità a carico del responsabile del procedimento in ordine ai danni eventualmente connessi alla mancata espressione dei pareri (lettera *h*)).

Il **comma 4** demanda a uno o più regolamenti di delegificazione, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988<sup>196</sup>, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro della semplificazione amministrativa:

- l'individuazione dei requisiti, delle modalità di accreditamento e della verifica dell'attività dei soggetti privati (Agenzie per le imprese) ai quali può essere affidata l'istruttoria (nel caso di attività discrezionale della P.A.) e l'attestazione della sussistenza dei requisiti normativi previsti (nel caso di attività non discrezionale della P.A.) in ordine all'istanze dei privati (in attuazione del comma 3, lettera *c*)), con possibilità di demandare tali funzioni anche al sistema camerale;
- la definizione delle modalità di divulgazione, anche informatica, delle tipologie di autorizzazione per le quali è sufficiente l'attestazione dei soggetti privati accreditati, secondo criteri omogenei sul territorio nazionale e tenendo conto delle diverse discipline regionali.

**La Camera dei deputati ha integrato il testo del comma 4, prevedendo che il regolamento ivi previsto venga adottato previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D. Lgs. n. 281 del 1977, e successive modificazioni.**

---

<sup>196</sup> Sull'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 si veda la nota relativa al comma 3.

*Si evidenzia l'opportunità di prevedere un termine per l'adozione dei regolamenti di delegificazione.*

Il **comma 5** rimette al Comitato per la semplificazione di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 4 del 2006, convertito con modificazioni dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, il compito di predisporre un piano di formazione dei dipendenti pubblici, con la eventuale partecipazione di esponenti del sistema produttivo, al fine di assicurare la piena applicazione delle nuove norme relative all'attività degli sportelli unici.

L'articolo 1 del decreto-legge n. 4 del 2006 ha istituito il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro da lui delegato, con il compito di svolgere l'attività di indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione. I componenti del Comitato sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro<sup>197</sup>. Possono essere invitati a partecipare a riunioni del Comitato, secondo l'oggetto della discussione, altri componenti del Governo, esponenti di autorità regionali e locali e delle associazioni di categoria. Il Comitato predispone, entro il 31 marzo di ogni anno, un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo. Il piano, sentito il Consiglio di Stato, è approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alle Camere<sup>198</sup>. Il Comitato verifica, durante l'anno, lo stato di realizzazione degli obiettivi, che viene reso pubblico ogni sei mesi.

Il **comma 6** dispone che le nuove disposizioni non devono comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (invarianza della spesa).

---

<sup>197</sup> All'attuazione della norma si è provveduto con il DPCM 12 settembre 2006, il quale ha previsto che il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che può delegare le relative funzioni al Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione. Il Comitato è composto dal Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, dal Ministro per le politiche europee, dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo, dal Ministro dell'interno, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro dello sviluppo economico e dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretario del Consiglio dei Ministri. Ogni componente del Comitato può delegare la propria partecipazione ad un Vice Ministro o ad un Sottosegretario. Alle riunioni del Comitato, in base agli argomenti da trattare, possono essere invitati altri Ministri, nonché esponenti del sistema delle autonomie, rappresentativi degli altri livelli di governo. Segretario del Comitato è il Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>198</sup> Il Piano di azione relativo al 2007 è consultabile all'indirizzo [http://www.innovazionepa.gov.it/ministro/azioni\\_ministro/607.htm](http://www.innovazionepa.gov.it/ministro/azioni_ministro/607.htm)

## **Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE**

(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea)

### **Valutazione intermedia della politica moderna a favore delle PMI**

Il 4 ottobre 2007 la Commissione ha presentato la comunicazione "Piccole e medie imprese, essenziali per conseguire una maggiore crescita e rafforzare l'occupazione - Valutazione intermedia della politica moderna a favore delle PMI" (COM(2007) 592).

La comunicazione ribadisce che l'azione della Commissione europea si è ispirata agli impegni strategici relativi ai cinque settori chiave: riduzione degli ostacoli burocratici, migliore accesso delle PMI ai mercati; promozione dello spirito imprenditoriale e delle competenze; miglioramento delle capacità di crescita delle PMI; consolidamento del dialogo e della consultazione delle PMI.

### **Atto sulle piccole imprese per l'Europa**

Come annunciato nel suo programma legislativo e di lavoro per il 2008, la Commissione ha presentato, il 19 giugno 2008, una comunicazione relativa all'Atto sulle piccole imprese per l'Europa (API) , "*Small business Act*" for Europe (COM(2008)394), basato su dieci orientamenti e proposte di azioni politiche da attuarsi sia a livello della Commissione che a quello degli Stati membri.

La Commissione propone, oltre all'impegno permanente a ridurre gli oneri amministrativi del 25% entro il 2012, che il tempo necessario per avviare una nuova impresa non sia più lungo di una settimana, il tempo massimo necessario per ottenere licenze d'esercizio e permessi non superi il mese e un sistema di sportelli unici contribuisca ad agevolare gli avvii di imprese e le procedure di assunzione.

*Per quanto riguarda le iniziative specificamente relative alla semplificazione degli oneri amministrativi, si rinvia alla scheda relativa all'articolo 25, paragrafo Documenti all'esame delle istituzioni dell'UE.*



### **Articolo 39**

*(Adempimenti di natura formale nella gestione dei rapporti di lavoro)*

L'articolo in esame (cui la Camera ha apportato modifiche formali), come evidenziato dalla relazione illustrativa, è volto ad introdurre alcune misure di semplificazione per quanto riguarda gli adempimenti obbligatori di natura formale nella gestione dei rapporti di lavoro.

A tal fine si prevede l'istituzione del libro unico del lavoro, il quale sostituisce i libri che il datore di lavoro doveva obbligatoriamente istituire ai sensi della normativa precedente e cioè, in particolare, il libro matricola e il libro paga.

Si ricorda che il datore di lavoro deve tenere e conservare una serie di libri e documenti connessi allo svolgimento del rapporto di lavoro, cioè il libro matricola, il libro paga, il registro infortuni e il registro delle visite mediche.

Il libro matricola deve riportare, nell'ordine cronologico di assunzione, il numero di dipendenti, i loro dati anagrafici e la loro posizione professionale, al fine di documentare l'esistenza del rapporto di lavoro agli enti previdenziali e assicurativi.

Nel libro paga devono essere annotati tutti gli elementi che compongono al retribuzione dei lavoratori, le trattenute operate e l'importo dell'assegno per il nucleo familiare corrisposto.

Nel registro infortuni il datore di lavoro deve annotare cronologicamente tutti gli infortuni accaduti ai lavoratori che comportino l'assenza dal lavoro almeno di un giorno (senza considerare quello dell'infortunio), indipendentemente dal fatto che l'infortunio sia o meno coperto dall'assicurazione INAIL:

La tenuta del registro delle visite mediche è obbligatoria in determinati casi previsti dalla legge, al fine di segnalare l'effettuazione e l'esito delle visite mediche prescritte prima dell'assunzione o delle visite periodiche.

In particolare, con il **comma 1** viene introdotto il libro unico del lavoro, che deve essere istituito e tenuto da ogni datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico. In questo documento sono iscritti tutti i lavoratori subordinati, i collaboratori coordinati e continuativi e gli associati in partecipazione con apporto lavorativo. Inoltre, per ciascun lavoratore devono essere indicati il nominativo, il codice fiscale e, ove ricorrano, la qualifica e il livello, la retribuzione base, l'anzianità di servizio, nonché le relative posizioni assicurative.

Per quanto riguarda gli obblighi relativi alla tenuta del libro unico del lavoro, il successivo **comma 2** stabilisce che nel medesimo debba essere annotata ogni dazione in danaro o in natura corrisposta o gestita dal datore di lavoro, indicando distintamente le somme erogate a titolo di premio o per lavoro straordinario. Il libro unico del lavoro deve altresì contenere un calendario delle presenze del lavoratore, da cui deve risultare, per ogni giornata, il numero di ore di lavoro

effettuate da ciascun lavoratore dipendente, nonché l'indicazione delle ore di lavoro straordinario, delle assenze dal lavoro, delle ferie e dei riposi.

I dati sopra indicati, secondo il **comma 3**, devono essere riportati per ciascun mese di riferimento ed entro il 16 del mese successivo.

Il **comma 4** rinvia a un decreto del Ministro del lavoro, da adottarsi entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, la disciplina delle modalità e dei tempi di tenuta e conservazione del libro unico del lavoro nonché del relativo regime transitorio.

Tale decreto è stato emanato il 9 luglio 2008.

Il **comma 5** stabilisce che la consegna in copia al lavoratore delle scritturazioni effettuate sul libro unico del lavoro comporta per il datore di lavoro l'adempimento degli obblighi di cui alla L. 4/1953<sup>199</sup>, relativi alla consegna dei prospetti di paga.

La legge richiamata impone l'obbligo ai datori di lavoro di consegnare ai lavoratori dipendenti, all'atto della corresponsione della retribuzione, un prospetto di paga dove risulta il nominativo, la qualifica professionale e tutte le componenti della retribuzione nonché il suo periodo di riferimento. Le annotazioni sul prospetto di paga devono corrispondere alle registrazioni effettuate sui libri di paga o registri equipollenti.

Vengono escluse da tale obbligo le Amministrazioni dello Stato e le relative Aziende autonome, le regioni, le province e i comuni, le aziende agricole che impiegano mano d'opera per un numero di giornate lavorative inferiori a 3000, nonché i privati datori di lavoro per il personale addetto esclusivamente ai servizi familiari. Sono previste sanzioni per il datore di lavoro in caso di irregolarità nella consegna del prospetto, mentre la vigilanza di tali adempimenti è esercitata dall'Ispettorato del lavoro.

Nel **comma 6** sono stabilite le sanzioni da applicare in caso di omissioni nella istituzione, tenuta ed esibizione del libro unico del lavoro:

- una sanzione pecuniaria amministrativa da 500 a 2.500 euro in caso di mancata istituzione e tenuta;
- una sanzione pecuniaria amministrativa da 200 a 2.000 euro nei casi di omessa esibizione agli organi di vigilanza.
- una sanzione pecuniaria amministrativa da 250 a 2.000 euro per i soggetti di cui all'articolo 1, quarto comma, della L. 12/1979<sup>200</sup> che, senza giustificato motivo, non ottemperino entro quindici giorni alla richiesta degli organi di vigilanza di esibire la documentazione in loro possesso; in caso di recidiva di tale violazione, la stessa sanzione varia da 500 a 3000. I soggetti cui si riferisce la norma sono i servizi o i centri di assistenza fiscale istituiti dalle rispettive associazioni di categoria cui le imprese artigiane, nonché le altre piccole imprese, anche in forma cooperativa, possono affidare l'esecuzione

---

<sup>199</sup> L. 5 gennaio 1953, n. 4, Norme concernenti l'obbligo di corrispondere le retribuzioni ai lavoratori a mezzo di prospetti di paga.

<sup>200</sup> L. 11 gennaio 1979, n. 12, Norme per l'ordinamento della professione di consulente del lavoro.

degli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale dei lavoratori dipendenti.

Il successivo **comma 7** prevede specifiche sanzioni per irregolarità nella tenuta del libro unico del lavoro:

- una sanzione pecuniaria amministrativa da 150 a 1.500 euro nei casi di omessa o infedele registrazione dei dati relativi ai nominativi dei lavoratori impiegati, alle retribuzioni e alle dazioni in danaro o in natura, nonché quelle relative alle presenze (di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo in esame), qualora tali violazioni determinano differenti trattamenti retributivi, previdenziali o fiscali. Tale sanzione va da 500 a 3000 euro se tale violazione si riferisce a più di dieci lavoratori.
- una sanzione pecuniaria amministrativa da 100 a 600 euro se la violazione si riferisce all'obbligo di riportare i dati per ciascun mese di riferimento (di cui al comma 3 dell'articolo in esame). Tale sanzione va da 150 a 1.500 euro se tale violazione si riferisce a più di dieci lavoratori.
- una sanzione pecuniaria amministrativa da 100 a 600 euro nel caso di mancata conservazione del libro unico del lavoro per il periodo temporale stabilito nel previsto decreto del Ministero del lavoro (di cui al comma 4 dell'articolo in esame).

Infine, nel comma in esame si precisa che alla contestazione delle sanzioni amministrative esaminate provvedono gli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro e previdenza e che l'autorità competente a ricevere il rapporto ai sensi dell'articolo 17 della legge 689/1981<sup>201</sup> è la Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente.

Il **comma 8** reca disposizioni in materia di comunicazioni del datore di lavoro all'Istituto assicuratore (si tratta, per la quasi generalità dei lavoratori, dell'INAIL), per quanto riguarda l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. In particolare, con la novella introdotta dal comma in esame all'articolo 23 del testo unico di cui al D.P.R. 1124/1965<sup>202</sup> si stabilisce che il datore di lavoro, anche artigiano, qualora non soggetto a comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro di cui all'articolo 9-bis, comma 2, del D.L. 510/1996<sup>203</sup> deve denunciare l'impiego delle persone indicate dall'articolo 4, primo comma, numeri 6 e 7, del D.P.R. 1124/1965 (cfr. *infra*), in via telematica o a mezzo fax, all'Istituto assicuratore

---

<sup>201</sup> L. 24 novembre 1981, n. 689, Modifiche al sistema penale.

<sup>202</sup> D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

<sup>203</sup> D.L. 1 ottobre 1996, n. 510, Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, L. 28 novembre 1996, n. 608.

nominativamente, prima dell'inizio dell'attività lavorativa, indicando altresì il trattamento retributivo ove previsto.

Nell'articolo 4 del D.P.R. 1124/1965 si fa riferimento, tra le persone comprese nell'assicurazione obbligatoria:

- al n. 6, al coniuge, ai figli, anche naturali o adottivi, agli altri parenti, agli affini, agli affiliati e agli affidati del datore di lavoro che prestino con o senza retribuzione alle sue dipendenze opera manuale, ed anche non manuale nel sovrintendere al lavoro di altri;
- al successivo n. 7), ai soci delle cooperative e di ogni altro tipo di società, anche di fatto, comunque denominata, costituita od esercitata, i quali prestino opera manuale, oppure non manuale nel sovrintendere al lavoro di altri.

Si ricorda che il comma 1180 della L. 296/2006 (legge finanziaria 2007), sostituendo il comma 2 dell'articolo 9-bis del D.L. 510 del 1996 con i nuovi commi 2 e 2-bis, ha esteso a tutti i datori di lavoro pubblici e privati, ivi compresi i datori di lavoro agricoli, l'obbligo della comunicazione preventiva dell'assunzione dei lavoratori (entro il giorno antecedente a quello di instaurazione del relativo rapporto), introdotta precedentemente dall'articolo 36-bis, comma 6, del D.L. 223 del 2006 per il solo settore dell'edilizia. In caso di urgenze connesse ad esigenze produttive, la comunicazione relativa all'instaurazione del rapporto di lavoro può essere effettuata entro cinque giorni dall'assunzione, fermo restando l'obbligo di comunicare entro il giorno antecedente all'assunzione, anche in via telematica mediante documentazione avente data certa, la data di inizio della prestazione e le generalità del lavoratore e del datore di lavoro.

Il **comma 9** interviene con una serie di modifiche alla L. 877/1973<sup>204</sup>, in materia di lavoro a domicilio:

- viene abrogato il comma 3 dell'articolo 2, il quale prevedeva che le domande di iscrizione al registro dei committenti istituito presso l'ufficio provinciale del lavoro dovevano essere respinte se fosse risultato che la richiesta di lavoro da eseguirsi a domicilio era stata fatta a seguito della cessione - a qualsiasi titolo - di macchinari e attrezzature trasferite fuori dell'azienda richiedente e che questa intendesse in tal modo proseguire lavorazioni per le quali aveva organizzato propri reparti con lavoratori da essa dipendenti;
- all'articolo 3 vengono abrogati i commi da 1 a 4, nonché il comma 6, mentre il comma 5 viene modificato.
- Nei commi abrogati si prevedeva, per i datori di lavoro che intendessero affidare lavoro a domicilio, l'iscrizione obbligatoria al registro dei committenti istituito presso l'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione. Quest'ultimo organo aveva il compito di classificare in apposito schedario i datori di lavoro, suddivisi per tipi di lavoro a domicilio, nonché di trasmettere alle dipendenti sezioni comunali l'elenco dei datori di lavoro committenti. Se il datore di lavoro doveva distribuire o far eseguire lavoro a domicilio in più

---

<sup>204</sup> L. 18 dicembre 1973, n. 877, Nuove norme per la tutela del lavoro a domicilio.

province avrebbe dovuto iscriversi nei registri di ciascuna provincia. Inoltre, era prevista l'obbligatoria vidimazione presso l'Ispettorato provinciale del lavoro (attualmente: Direzione provinciale del lavoro) di un apposito registro dove erano trascritti il nominato e il domicilio dei lavoratori esterni all'unità produttiva impiegati dal datore di lavoro per l'esecuzione di lavoro al di fuori della propria azienda.

Con il comma 5 dell'articolo 3, come riscritto dalla norma in commento, per il datore di lavoro che faccia eseguire lavoro al di fuori della propria azienda si dispone l'obbligo di trascrivere nel libro unico del lavoro il nominativo ed il relativo domicilio dei lavoratori esterni alla unità produttiva, nonché la misura della retribuzione;

- nell'articolo 10 sono abrogati i commi da 2 a 4, mentre il comma 1 viene riscritto.
- Nel comma 1, come riscritto, per il lavoratore a domicilio si prevede che il libro unico del lavoro contenga anche le date e le ore di consegna e riconsegna del lavoro, la descrizione del lavoro eseguito e la specificazione della quantità e della qualità di esso. In precedenza, tali informazioni dovevano essere riportate in uno speciale libretto di controllo di cui doveva essere munito il lavoratore a domicilio, a cura dell'imprenditore, indicato nella norma previgente. Tale norma, prevedeva a carico del lavoratore a domicilio anche la tenuta del libretto di lavoro di cui alla legge 112/1935.
- Nei commi da 2 a 4 abrogati si prevedeva che il libretto personale di controllo, sia all'atto della consegna del lavoro affidato sia all'atto della riconsegna del lavoro eseguito, dovesse essere firmato dall'imprenditore e dal lavoratore a domicilio e che tale libretto sostituiva a tutti gli effetti il prospetto di paga;
- infine, si interviene sull'articolo 13 che detta sanzioni per il committente lavoro a domicilio.
- In primo luogo, viene abrogato il comma 2 il quale prevedeva una sanzione amministrativa di lire cinque milioni per il committente lavoro a domicilio che contravveniva alle disposizioni di cui al precedente articolo 3, primo e terzo comma, in materia di registro dei committenti e di lavoro a domicilio eseguito in più province.
- Viene abrogato anche il comma 6 il quale, nei casi di cui all'articolo 3, prevede la comunicazione dell'ordinanza di ingiunzione alla commissione per il controllo del lavoro a domicilio affinché provveda senza ritardo all'iscrizione d'ufficio degli imprenditori inadempienti nel registro dei committenti lavoro a domicilio, prevista all'articolo 5, comma 2.
- Inoltre, viene modificato il comma 3, eliminandosi dalla previsione della fattispecie sanzionatoria il riferimento alla violazione dell'articolo 10, primo comma, relativo alla tenuta dello speciale libretto di controllo ora soppresso.
- Infine, viene modificato il comma 4, nel senso di eliminare dalla previsione sanzionatoria il riferimento alla violazioni degli articoli 3, commi quinto e sesto (riguardanti il registro a cura del datore di lavoro che facesse eseguire lavoro al di fuori della propria azienda dove riportare i dati relativi ai

lavoratori esterni) e dell'articolo 10, secondo e quarto comma (che recavano prescrizioni relative allo sullo speciale libretto di controllo ora soppresso).

Con il **comma 10** vengono abrogate una serie di norme.

Alcune di tali abrogazioni sono connesse all'istituzione del libro unico del lavoro: si tratta delle norme relative all'obbligo e alle modalità di tenuta del libro matricola e del libro paga (articolo 134 del R.D. 1422/1924; articolo 7 della L. 1122/1955; articoli 39 e 41 del D.P.R. 797/1955; artt. 20, 21, 25 e 26 del D.P.R. 1124/1965; art. 42 della L. 153/1969; art. 1, comma 1178, della L. 296/2006; D.M. 30 ottobre 2002), nonché del registro d'impresa nel settore agricolo (art. 9-*quater* del D.L. 510/1996).

Altre abrogazioni invece intervengono in ambiti differenti dalla materia principale trattata dall'articolo in esame.

Vengono abrogati il D.P.R. 2053/1963, la L. 8/1979, il D.P.R. 179/1981, in materia di collocamento ed impiego del personale artistico e tecnico.

Si provvede inoltre ad abrogare la L. 188/2007, in materia di modalità per le dimissioni volontarie della lavoratrice e del lavoratore;

Si ricorda che con la L. 188/2007 sono state introdotte disposizioni in materia di dimissioni volontarie dei lavoratori subordinati nonché dei soggetti le cui prestazioni sono riconducibili al lavoro "parasubordinato", con lo scopo di eliminare, o almeno contrastare, la pratica di far firmare al lavoratore le dimissioni "in bianco" al momento dell'assunzione e quindi nel momento in cui la posizione dello stesso lavoratore è più debole, pratica riguardante prevalentemente le donne lavoratrici. A tal fine la L. 188/2007 prevede che la validità della lettera di dimissioni volontarie, presentata dal lavoratore e volta a dichiarare l'intenzione del medesimo soggetto di recedere dal contratto di lavoro, sia subordinata all'utilizzo di appositi moduli - predisposti e realizzati secondo specifiche direttive definite con apposito decreto - che hanno una validità massima di quindici giorni dalla data di emissione.

Altre abrogazioni riguardano i commi 32, lett. d), 38, 45, da 47 a 50, dell'art. 1 della L. 247/2007, recante norme di attuazione del Protocollo sul *welfare* del 23 luglio 2007.

Si ricorda che i commi da 30 a 33 dell'articolo 1 della L. 247/2007 recano deleghe legislative finalizzate al riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato. Il comma 32 reca i criteri e principi direttivi per la delega relativa agli incentivi all'occupazione, e la relativa lettera d) è volta a prevede aumenti contributivi per i contratti di lavoro a tempo parziale con orario inferiore alle dodici ore settimanali al fine di promuovere, soprattutto nei settori dei servizi, la diffusione di contratti di lavoro con orario giornaliero più elevato.

*Si osserva che il decreto-legge, abrogando il comma 32, lett. d), dell'art. 1 della L. 247/2007, interviene con modifiche sui principi e criteri direttivi relativi ad una disposizione di delega.*

Il comma 38 dell'art. 1 della L. 247/2007 abroga l'articolo 14 del D.Lgs. 276 del 2003, concernente la stipula di apposite convenzioni quadro da parte dei competenti uffici regionali con le associazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro e le

cooperative sociali ed i relativi consorzi, aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali da parte delle imprese associate o aderenti, al fine di favorire l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori disabili.

Il comma 45 dell'art. 1 della L. 247/2007 abroga gli articoli da 33 a 40 del D.Lgs. 276 del 2003, che disciplinavano il lavoro intermittente (o a chiamata).

Si ricorda che il D.Lgs. 276/2003, in attuazione del principio di delega di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a) della L. 30/2003, aveva introdotto il nuovo istituto del lavoro intermittente (o a chiamata), definito (dall'articolo 33) come il contratto di lavoro (anche a tempo determinato) mediante il quale un lavoratore si pone a disposizione di un datore di lavoro che ne può utilizzare la prestazione lavorativa secondo determinate modalità e in determinate limiti (stabiliti dal successivo articolo 34).

I commi da 47 a 50 dell'art. 1 della L. 247/2007 invece recano una disciplina relativa alle prestazioni di carattere discontinuo nel settore del turismo e dello spettacolo, rimettendone l'attuazione ai contratti collettivi.

Infine, si provvede ad abrogare i commi 1173 e 1174 dell'art. 1 della L. 296/2006 (legge finanziaria 2007).

I commi 1173-1174 prevedono che in via sperimentale, con uno o più decreti ministeriali, si provveda all'introduzione di indici di congruità intesi a valutare la congruità del rapporto tra qualità dei beni e servizi offerti e quantità di ore di lavoro impiegate, al fine di promuovere la regolarità contributiva quale requisito per la concessione dei benefici e degli incentivi previsti dall'ordinamento.

Gli indici devono essere articolati per settore, per categorie di imprese e per territorio e si deve provvedere a specificare le relative modalità applicative.

Il decreto ministeriale che istituisce gli indici deve in primo luogo individuare i settori più critici, nei quali risultano maggiormente estese le violazioni delle norme in materia di incentivi e agevolazioni contributive ed in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Per tali settori più critici sono stabiliti gli indici volti a fissare la congruità del rapporto tra la qualità dei beni prodotti e dei servizi offerti e la quantità delle ore di lavoro necessarie nonché il margine di scostamento tollerabile.

Il **comma 11** prevede la “reviviscenza” di una serie di disposizioni del D.Lgs. 276/2003, abrogate da provvedimenti precedenti al decreto in esame. Ciò si pone in connessione all'abrogazione, disposta dal precedente comma 10, proprio della normativa previgente che a sua volta aveva abrogato le disposizioni che si fanno “rivivere”.

Si tratta in particolare dell'art. 14, relativo alla stipula di convenzioni quadro al fine di favorire l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori disabili, e degli artt. da 33 a 40 in materia di lavoro intermittente (o a chiamata).

Con il **comma 12** dell'articolo in esame, infine, viene modificato l'articolo 55, comma 4, lettera *h*), del D.Lgs. 81/2008<sup>205</sup>, in materia di sanzioni per il datore di lavoro e il dirigente conseguenti alla violazione delle norme sulla salute e

---

<sup>205</sup> D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

sicurezza dei lavoratori. In particolare, dalla previsione sanzionatoria di cui al menzionata lettera *h*), che contempla la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500 a 10.000 euro per determinate violazioni, viene espunto il riferimento alla fattispecie di cui all'articolo 18, comma 1, lett. *u*), che impone ai datori di lavoro e ai dirigenti, nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto e di subappalto, di munire i lavoratori di apposita tessera di riconoscimento, corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro.

Si ricorda che il menzionato D.Lgs. 81/2008, in attuazione della delega di cui all'articolo 1 della L. 123/2007, ha provveduto al riassetto e alla riforma delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Il provvedimento, pur non assumendo formalmente la natura di “testo unico”, in realtà nella sostanza opera il riassetto e la riforma della disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro attraverso il riordino e il coordinamento della medesima disciplina in un unico testo normativo.

## **Articolo 40**

### *(Tenuta dei documenti di lavoro e altri adempimenti formali)*

L'**articolo in esame** (cui la Camera ha apportato modifiche formali) reca disposizioni in materia di tenuta dei libri ed altri documenti relativi al personale nonché di altri adempimenti formali.

In particolare, il **comma 1** è volto a modificare la disciplina di cui all'articolo 5 della L. 12/1979, relativa alla tenuta dei libri e dei documenti relativi al personale dipendente.

In particolare, si prevede che per lo svolgimento, da parte dei professionisti a ciò abilitati, dell'attività relativa all'amministrazione del personale dipendente per conto dei datori di lavoro, i relativi libri e documenti dei datori di lavoro possono essere tenuti presso lo studio dei consulenti del lavoro o degli altri professionisti di cui all'art. 1, comma 1, della menzionata L. 12/1979 (avvocati, dottori commercialisti, ragionieri e periti commerciali). Si evidenzia che invece la previgente disciplina fa espresso riferimento solamente ai consulenti del lavoro.

Si consideri inoltre che, rispetto alla normativa previgente, viene eliminato, a fini di semplificazione, nel caso in questione, l'obbligo di tenere sul luogo di lavoro, a disposizione degli incaricati alla vigilanza, una copia del libro di matricola ed un registro sul quale effettuare le scritturazioni relative al libro paga.

I datori di lavoro che intendono avvalersi della facoltà di tenuta dei libri e documenti presso lo studio del consulente del lavoro o dell'altro professionista a ciò abilitato devono comunicare in maniera preventiva alla Direzione provinciale del lavoro le generalità del professionista al quale è stato attribuito l'incarico, nonché il luogo ove è reperibile la documentazione in questione.

Si evidenzia infine che, rispetto alla disciplina previgente, vengono inasprite le sanzioni che si applicano al consulente del lavoro o all'altro professionista abilitato che, senza giustificato motivo, non ottemperi entro 15 giorni alla richiesta degli organi di vigilanza di esibire la documentazione in loro possesso. In particolare, si prevede l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 1.000 euro, disponendosi altresì che, in caso di recidiva, ne è data tempestiva informazione all'Ordine professionale di appartenenza del trasgressore per l'adozione di eventuali provvedimenti disciplinari.

Il **comma 2** modifica la disciplina relativa alle informazioni e comunicazioni che i datori di lavoro sono tenuti a fornire ai lavoratori all'atto dell'assunzione, al fine di semplificare e razionalizzare tali adempimenti. A tale scopo viene novellato il comma 2 dell'art. 4-bis del D.Lgs. 181/2000.

Si ricorda che il vigente comma 2 dell'art. 4-bis del D.Lgs. 181/2000 prevede che all'atto dell'assunzione i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici sono tenuti

a consegnare ai lavoratori una dichiarazione sottoscritta contenente i dati di registrazione effettuata nel libro matricola, nonché la comunicazione di cui al D.Lgs. 152/1997 contenente le informazioni relative alle condizioni applicabili al rapporto di lavoro.

In particolare, si prevede che al momento dell'assunzione, prima di iniziare ad impiegare i lavoratori, i datori di lavoro pubblici e privati sono obbligati a consegnare ai lavoratori una copia della comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro di cui all'art. 9-*bis*, comma 2, del D.L. 510/1996. Viene precisato che in tal modo gli stessi datori di lavoro adempiono anche alla comunicazione di cui al D.Lgs. 152/1997 relativa alle condizioni applicabili al rapporto di lavoro.

Si dispone altresì che l'obbligo in questione si intende assolto anche nel caso in cui il datore di lavoro consegni al lavoratore, prima dell'inizio dell'impiego lavorativo, una copia del contratto individuale di lavoro che contenga anche tutte le informazioni stabilite dal D.Lgs. 152/1997.

Si ricorda che i commi 1180-1185 della L. 296/2006 (legge finanziaria 2007) hanno recato modifiche ad alcuni aspetti della disciplina relativa alle comunicazioni agli uffici competenti relative al rapporto di lavoro.

In particolare, il comma 1180, sostituendo il comma 2 dell'articolo 9-*bis* del D.L. 510 del 1996 con i nuovi commi 2 e 2-*bis*, ha esteso a tutti i datori di lavoro pubblici e privati, ivi compresi i datori di lavoro agricoli, l'obbligo della comunicazione preventiva dell'assunzione dei lavoratori (entro il giorno antecedente a quello di instaurazione del relativo rapporto), introdotta precedentemente dall'articolo 36-*bis*, comma 6, del D.L. 223 del 2006 per il solo settore dell'edilizia. In caso di urgenze connesse ad esigenze produttive, la comunicazione relativa all'instaurazione del rapporto di lavoro può essere effettuata entro cinque giorni dall'assunzione, fermo restando l'obbligo di comunicare entro il giorno antecedente all'assunzione, anche in via telematica mediante documentazione avente data certa, la data di inizio della prestazione e le generalità del lavoratore e del datore di lavoro.

Si ricorda altresì che il D.Lgs. 152/1997, dando attuazione alla direttiva 91/533/CEE, ha introdotto una disciplina concernente l'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al rapporto di lavoro.

Viene precisato infine che la norma in esame non si applica al personale delle pubbliche amministrazioni in regime di diritto pubblico, di cui all'art. 3 del D.Lgs. 165/2001.

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 3 del D.Lgs. 165 del 2001, sono tuttora in regime di diritto pubblico:

- i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e le Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia nonché i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e successive modificazioni ed integrazioni, e 10 ottobre 1990, n. 287;

- il personale, anche di livello dirigenziale, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, esclusi il personale volontario;
- il personale della carriera dirigenziale penitenziaria;
- i professori e i ricercatori universitari.

Il **comma 3** provvede a novellare l'articolo 8 del D.Lgs. 234/2007, in materia di organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto.

Il D.Lgs. 234/2007, emanato in base alla delega contenuta nell'articolo 1, della legge n. 77 del 2007, ha dato attuazione alla direttiva 2002/15/CE, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto. Il provvedimento, come evidenziato dall'articolo 1, è volto a disciplinare in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto, al fine di proteggere la salute e garantire la sicurezza di tali lavoratori e di migliorare la sicurezza stradale.

L'articolo 8 reca disposizioni concernenti l'informazione dei lavoratori mobili e l'istituzione di registri su cui viene annotato l'orario di lavoro dei medesimi soggetti.

In particolare il comma 1 prevede il diritto dei lavoratori mobili all'informazione circa la disciplina del proprio orario di lavoro contenuta in fonti normative nazionali, nel regolamento interno dell'impresa e nei contratti collettivi (anche aziendali) stipulati sulla base del provvedimento in esame. Le modalità di informazione, ai sensi del successivo comma 4, sono definite dalla contrattazione collettiva.

Il successivo comma 2, fermo restando quanto previsto dall'articolo 14, comma 2, del Regolamento (CEE) 3821/85<sup>206</sup>, prevede l'istituzione da parte dei datori di lavoro di appositi registri in cui deve essere riportato l'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto. Si dispone l'obbligo di conservazione dei registri per almeno 2 anni dopo la fine del relativo periodo lavorativo. I datori di lavoro sono responsabili della registrazione e sono altresì obbligati, fermo restando quanto disposto dall'articolo 14, comma 2, del richiamato Regolamento (CEE) n. 3821/85, a rilasciare copia della registrazione su richiesta del lavoratore.

Ai sensi del comma 3, a tali registri, da tenersi presso la sede legale dell'impresa e sottoposti alla vidimazione da parte della Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente, si applicano gli obblighi di tenuta e registrazione di cui agli articoli 20, 21, 25 e 26 del D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124<sup>207</sup>.

---

<sup>206</sup> L'articolo 14 del richiamato Regolamento (CEE) n. 3821/85 prevede il rilascio, da parte del datore di lavoro, ai conducenti di veicoli dotati di un apparecchio di controllo conforme all'allegato I dello stesso Regolamento, di un numero sufficiente di fogli di registrazione, tenuto conto del carattere individuale di tali fogli, della durata del servizio e dell'obbligo di sostituire eventualmente i fogli danneggiati o quelli ritirati da un agente incaricato del controllo. Più specificamente, il richiamato comma 2 dell'articolo 14 dispone l'obbligo per l'impresa di conservare i fogli di registrazione e i tabulati, ogniqualvolta siano stati predisposti i tabulati per conformarsi alle disposizioni di cui al successivo articolo 15, comma 1, in ordine cronologico e in forma leggibile per un periodo di almeno un anno dalla data di utilizzazione e di rilasciarne una copia ai conducenti interessati che ne facciano richiesta.

<sup>207</sup> "Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali".

In particolare, con la modifica di cui alla **lettera a)**, viene soppressa, al comma 2 del menzionato articolo 8, la disposizione secondo cui i registri su cui viene annotato l'orario di lavoro devono essere conservati per almeno due anni dopo la fine del relativo periodo.

Invece la **lettera b)**, sostituendo il comma 3 del menzionato articolo 8, è volta a semplificare gli obblighi di registrazione, prevedendo che tali obblighi si assolvono mediante le relative scritturazioni nel libro unico del lavoro istituito dall'articolo 39 del decreto-legge in esame (si rinvia alla relativa scheda di lettura).

Il **comma 4** è volto a razionalizzare la disciplina delle comunicazioni che i datori di lavoro sono tenuti ad inviare nell'ambito degli obblighi relativi all'assunzione dei lavoratori disabili. A tal fine si provvede a sostituire il comma 6 dell'art. 9 della L. 68/1999.

Si ricorda che l'art. 9 della L. 68/1999 reca disposizioni relative alle richieste di avviamento al lavoro dei datori di lavoro obbligati all'assunzione dei lavoratori disabili.

In particolare, il comma 6 prevede che i datori di lavoro, pubblici e privati, soggetti alla disciplina della L. 68/1999 sono tenuti ad inviare agli uffici competenti un prospetto dal quale risultino il numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero ed i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva relative alle assunzioni obbligatorie, nonché i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori disabili. Si prevede inoltre che con apposito decreto ministeriale sia stabilita la periodicità dell'invio dei prospetti e possa altresì essere disposto che i prospetti contengano altre informazioni utili per l'applicazione della disciplina delle assunzioni obbligatorie. I prospetti sono pubblici e gli uffici competenti, al fine di rendere effettivo il diritto di accesso ai predetti documenti amministrativi, dispongono la loro consultazione nelle proprie sedi, negli spazi disponibili aperti al pubblico.

A seguito delle modifiche introdotte dal comma in esame, rispetto alla normativa previgente, in primo luogo si dispone che il menzionato prospetto informativo deve essere inviato agli uffici competenti in via telematica. Inoltre, si prevede che il datore di lavoro non è tenuto ad inviare il prospetto informativo se, rispetto all'ultimo prospetto inviato, non si sono verificati cambiamenti nella situazione del personale occupato tali da modificare l'obbligo di assunzione o da incidere sul calcolo della quota di riserva.

Viene altresì stabilito che, al fine di garantire l'unitarietà e l'omogeneità del sistema informativo lavoro (S.I.L.), con apposito decreto siano definiti il modulo per l'invio del prospetto informativo, nonché la periodicità e le modalità di trasferimento dei dati.

Infine, viene confermato quanto già previsto dalla disciplina previgente relativamente alla pubblicità dei prospetti e all'obbligo degli uffici competenti di rendere possibile la loro consultazione nelle proprie sedi.

Il **comma 5** reca un'altra disposizione volta a semplificare e razionalizzare gli adempimenti dei datori di lavoro nell'ambito della disciplina relativa al

collocamento obbligatorio dei lavoratori disabili. A tal fine si provvede a novellare l'art. 17, comma 1, della L. 68/1999.

L'art. 17, comma 1, della L. 68/1999 prevede che le imprese, sia pubbliche sia private, qualora partecipino a bandi per appalti pubblici o intrattengano rapporti convenzionali o di concessione con pubbliche amministrazioni, sono tenute a presentare preventivamente alle stesse, a pena di esclusione, la dichiarazione del rappresentante legale che attesti di essere in regola con la normativa sul diritto al lavoro dei disabili, nonché apposita certificazione rilasciata dagli uffici competenti che attesti l'ottemperanza alle norme della L. 68/1999.

Con la modifica in esame si provvede quindi ad eliminare l'obbligo per le imprese, nei casi menzionati, di presentare preventivamente apposita certificazione rilasciata dagli uffici competenti relativa all'ottemperanza alle norme della L. 68/1999.

Infine, il **comma 6** interviene in materia di comunicazioni relative all'instaurazione e alla cessazione dei rapporti di lavoro della gente di mare.

In particolare, si stabilisce che gli armatori e le società di armamento sono obbligati a comunicare, entro il ventesimo giorno del mese successivo alla data di imbarco o sbarco, agli uffici di collocamento della gente di mare l'assunzione e la cessazione dei rapporti di lavoro relativi al personale marittimo iscritto nelle matricole della gente di mare di cui all'art. 115 c.n. al personale marittimo non iscritto nelle matricole della gente di mare, nonché comunque a tutto il personale che a qualsiasi titolo presta servizio a bordo di una nave.



## **Articolo 41**

*(Modifiche alla disciplina in materia di orario di lavoro)*

L'**articolo in esame** (cui la Camera ha apportato modifiche esclusivamente formali) reca varie modifiche alla disciplina in materia di orario di lavoro.

In primo luogo, si provvede a novellare varie disposizioni del D.Lgs. 66/2003, recante una disciplina generale in materia di orario di lavoro.

Si ricorda che il D.Lgs. 66/2003, dando attuazione alla direttiva n. 93/104/CE come modificata dalla direttiva n. 2000/34/CE, ha provveduto ad attuare un generale riordino della normativa sull'orario di lavoro.

Il D.Lgs. n. 66/2003 (art. 3) ha fissato l'orario normale di lavoro in 40 ore settimanali, recuperando, quasi letteralmente, il disposto di cui all'articolo 13, comma 1, primo e secondo periodo, della legge 24 giugno 1997, n. 196, cui si dà una valenza generale, volta a superare le discipline particolari per vari settori.

Viene quindi confermata:

- la durata normale dell'orario di lavoro, pari a 40 ore settimanali;
- l'attribuzione di ampi poteri alla contrattazione collettiva nazionale, che potrà:
  - a) ridurre l'orario normale (a tutti gli effetti legali);
  - b) riferire l'orario normale alla durata media delle prestazioni in periodi plurisettemanali fino al massimo di un anno.

E' da ritenere che rimanga in vigore la previsione di incentivi per la riduzione o rimodulazione contrattata dell'orario di lavoro, con particolare riguardo ai casi in cui il ricorso all'orario ridotto sia finalizzato a permettere nuove assunzioni oppure per affrontare situazioni di eccedenza di personale (articolo 13, commi 2 e 3, della legge n. 197/1996). Si tratta di interventi volti ad agevolare una gestione più flessibile del tempo di lavoro, per adattarsi alle esigenze dell'azienda nell'arco dell'anno, nell'ottica di una miglior produttività e di un abbassamento dei costi. Ciò tuttavia potrà avvenire solo sulla base di un accordo sindacale di livello nazionale<sup>208</sup>.

Inoltre vengono introdotti i nuovi concetti, rispetto alla disciplina previgente, di durata massima e di durata media. In particolare:

- si demanda alla contrattazione collettiva la fissazione della durata massima settimanale dell'orario di lavoro, che si ottiene sommando la durata normale del lavoro con l'aggiunta delle ore di straordinario ammissibili;
- si prevede che la durata media dell'orario di lavoro non può superare le 48 ore per ogni periodo di sette giorni. La durata media è data dalla somma di ore lavorative effettivamente svolte (compresi gli straordinari) dal lavoratore in un dato periodo di tempo, divisa per il numero di settimane presenti in quel periodo. In ogni caso la durata media non potrà essere superiore alla durata massima.

---

<sup>208</sup> Rispetto alla disciplina dell'articolo 13 della legge n. 197/1996, una novità è costituita dall'estensione del campo di applicazione della disciplina del limite di orario, anche ad alcune di quelle categorie di lavoratori per cui era prevista una disciplina speciale (apprendisti maggiorenni, lavoratori delle miniere).

Poiché la durata massima dell'orario di lavoro viene stabilita dalla contrattazione collettiva, essa terrà conto delle caratteristiche dell'attività lavorativa svolta nei vari settori. La durata media invece è fissata dalla legge per tutti i settori economici. Per evitare che, in relazione alle particolari modalità di svolgimento di alcune attività lavorative, si superino le 48 ore settimanali, è previsto che la durata media dell'orario di lavoro debba essere calcolata con riferimento a un periodo non superiore a quattro mesi. Il riferimento all'arco temporale dei quattro mesi per il rispetto della durata media settimanale comporta il superamento o meglio l'"assorbimento" del limite trimestrale delle 80 ore di straordinario previsto dall'accordo interconfederale del 12 novembre 1997. Inoltre i contratti collettivi nazionali di lavoro possono elevare il periodo di riferimento per il calcolo della media fino a sei mesi o anche fino a dodici mesi a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, specificate nei contratti stessi.

Un'altra novità è costituita dall'estensione a tutti i settori produttivi del diritto del lavoratore a undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore (salve le deroghe previste dalla contrattazione collettiva), precedentemente previsto per il solo settore industriale. Per alcuni settori tale previsione potrebbe dimostrarsi eccessivamente rigida (si pensi alle imprese del settore turistico); tuttavia a tale esigenza potrebbe sopperire la contrattazione collettiva o, in mancanza di quest'ultima, il provvedimento ministeriale di cui all'articolo 17, comma 2, del D.Lgs. n. 66/2003.

La nuova disciplina sull'orario di lavoro estende in via generale il periodo di ferie retribuite, che non può essere inferiore a 4 settimane. Precedentemente, in base alla legge 10 aprile 1981, n. 157, i contratti collettivi non potevano di regola prevedere periodi di ferie inferiori alle tre settimane lavorative.

In particolare, il **comma 1** reca una novella all'art. 1, comma 2, lett. e), n. 2, del D.Lgs. 66/2003, con riferimento alla definizione di lavoratore notturno.

Si ricorda che l'articolo 1, comma 2, lettera e), del richiamato D.Lgs. 66/2003 definisce come "lavoratore notturno":

- 1) qualsiasi lavoratore che durante il periodo notturno svolga almeno tre ore del suo tempo di lavoro giornaliero impiegato in modo normale;
- 2) qualsiasi lavoratore che svolga durante il periodo notturno almeno una parte del suo orario di lavoro secondo le norme definite dalla contrattazione collettiva. In difetto di disciplina da parte della contrattazione collettiva è considerato lavoratore notturno qualsiasi lavoratore che svolga lavoro notturno per un minimo di ottanta giorni lavorativi all'anno; il suddetto limite minimo è riproporzionato in caso di lavoro *part-time*.

La modifica in esame *semberebbe volta a precisare* che, nel caso di cui al menzionato n. 2, è da considerare lavoratore notturno qualsiasi lavoratore che svolga durante il periodo notturno almeno una parte del suo orario di lavoro secondo le norme definite dalla contrattazione collettiva, purché comunque per almeno tre ore del suo tempo di lavoro giornaliero.

Il **comma 2** è invece diretto a novellare l'art. 1, comma 2, lett. h), che reca la definizione di lavoratore mobile.

Si ricorda che il menzionato l'art. 1, comma 2, lett. *h*), prevede che si considera lavoratore mobile qualsiasi lavoratore impiegato quale membro del personale viaggiante o di volo presso una impresa che effettua servizi di trasporto passeggeri o merci su strada, per via aerea o per via navigabile, o a impianto fisso non ferroviario.

In particolare, la modifica precisa che si considera lavoratore mobile qualsiasi lavoratore impiegato quale membro del personale viaggiante o di volo presso una impresa che effettua servizi di trasporto passeggeri o merci sia per conto proprio che per conto di terzi.

Il **comma 3** intende novellare l'art. 2, comma 3, che esclude alcune categorie di personale dal campo di applicazione del D.Lgs. 66/2003.

Il citato art. 2, comma 3, in particolare, esclude dal campo di applicazione del D.Lgs. 66/2003 il personale della scuola, nonché il personale delle Forze di polizia e delle Forze armate e gli addetti al servizio di polizia municipale e provinciale, in relazione alle attività operative specificamente istituzionali.

Con la modifica in esame si escludono dal campo di applicazione del D.Lgs. 66/2003 anche gli addetti ai servizi di vigilanza privata.

Il **comma 4** è diretto a novellare l'art. 7, con riferimento al riposo giornaliero dei lavoratori.

Il menzionato art. 7 stabilisce che, ferma restando la durata normale dell'orario settimanale, il lavoratore ha diritto a undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore, precisando che il riposo giornaliero deve essere fruito in modo consecutivo fatte salve le attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata.

Con la modifica in esame si prevede che il riposo giornaliero non debba necessariamente essere fruito in modo consecutivo nel caso di attività caratterizzate da regimi di reperibilità.

Il **comma 5** mira a novellare invece l'art. 9 relativo ai riposi settimanali.

Il citato art. 9 stabilisce che il lavoratore ha diritto ogni sette giorni a un periodo di riposo di almeno ventiquattro ore consecutive, di regola in coincidenza con la domenica, da cumulare con le ore di riposo giornaliero di cui all'articolo 7 (undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore). Vengono tuttavia previste una serie di eccezioni a tale norma.

In particolare, con la modifica in esame si dispone che il previsto periodo di riposo consecutivo è calcolato come media in un periodo non superiore a 14 giorni.

Anche il **comma 6** è volto a novellare il menzionato art. 9 relativo ai riposi settimanali, sostituendo la lett. *a*) del comma 2 relativa ad un caso di non applicazione della norma sui riposi settimanali, con particolare riferimento alle attività di lavoro a turni.

A seguito di tale modifica, si dispone che la norma sui riposi settimanali di cui all'art. 9, comma 1, non si applica alle attività di lavoro a turni ogni qualvolta il lavoratore cambi turno o squadra e non possa beneficiare, tra la fine del servizio di un turno o di una squadra e l'inizio del successivo, di periodi di riposo giornaliero o settimanale. In sostanza, rispetto alla formulazione precedente, si è aggiunto il riferimento al cambio di turno.

Il **comma 7** provvede invece a sostituire il comma 1 dell'art. 17, recante deroghe alla disciplina in materia di riposo giornaliero, pause, lavoro notturno, durata massima settimanale.

Si ricorda che il citato comma 1 dell'art. 17 stabilisce che le disposizioni di cui agli artt. 7 (riposi giornalieri), 8 (pause), 12 (modalità di organizzazione del lavoro notturno) e 13 (durata del lavoro notturno) possono essere derogate mediante contratti collettivi o accordi stipulati a livello nazionale tra le organizzazioni sindacali nazionali comparativamente più rappresentative e le associazioni nazionali dei datori di lavoro firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro o, conformemente alle regole fissate nelle medesime intese, mediante contratti collettivi o accordi conclusi al secondo livello di contrattazione.

In sostanza con la modifica in questione si intende prevedere che, in assenza di specifiche previsioni nella contrattazione collettiva nazionale, le menzionate disposizioni del D.Lgs. 66/2003 possono - **per il settore privato, come specificato dalla Camera** - essere derogate ad opera dei contratti collettivi di secondo livello (territoriali o aziendali), stipulati con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

I **commi 8, 9 e 10** sono volti a novellare l'art. 18-*bis*, che reca le disposizioni sanzionatorie per la violazione delle norme del D.Lgs. 66/2003.

In particolare, il **comma 8**, intervenendo sul comma 3 del citato art. 18-*bis*, prevede la sanzione amministrativa da 130 euro a 780 euro (per ogni lavoratore e per ciascun periodo cui si riferisca la violazione) anche nel caso di violazione dell'art. 9, comma 3, che a sua volta stabilisce che il riposo di ventiquattro ore consecutive può essere fissato in un giorno diverso dalla domenica e può essere attuato mediante turni per il personale interessato a modelli tecnico-organizzativi di turnazione particolare ovvero addetto alle attività aventi determinate caratteristiche.

Il **comma 9** invece, sostituendo il comma 4 dell'art. 18-*bis*, prevede che la violazione delle disposizioni di cui all'art. 7, comma 1 (riposi giornalieri) comporta la sanzione amministrativa da 25 a 100 euro in relazione ad ogni lavoratore e ad ogni periodo di 24 ore.

Si ricorda che invece la previgente formulazione del comma 4 dell'art. 18-*bis* prevedeva la sanzione amministrativa da 105 euro a 630 euro non solamente per la violazione dell'art. 7, comma 1, ma anche per la violazione dell'art. 9, comma 1 (riposi settimanali).

Il **comma 10** inoltre, sostituendo il comma 6 dell'art. 18-*bis*, provvede ad escludere l'applicazione della sanzione di cui al medesimo comma nel caso di violazione dell'art. 3, comma 1 (orario normale di lavoro).

Pertanto, a seguito di tale modifica, si prevede che la violazione delle disposizioni di cui all'art. 5, commi 3 e 5, relative al lavoro straordinario, è soggetta alla sanzione amministrativa da 25 a 154 euro, e che, qualora la violazione riguarda più di cinque lavoratori ovvero si è verificata durante l'anno solare per più di cinquanta giornate di lavoro, si applica la sanzione amministrativa da 154 a 1.032 euro e non è possibile effettuare il pagamento della sanzione in misura ridotta.

I **commi 11 e 12** invece provvedono a novellare l'art. 14 del D.Lgs. 81/2008, recante disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Si ricorda che il menzionato D.Lgs. 81/2008, in attuazione della delega di cui all'articolo 1 della L. 123/2007, ha provveduto al riassetto e alla riforma delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Il provvedimento, pur non assumendo formalmente la natura di "testo unico", in realtà nella sostanza opera il riassetto e la riforma della disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro attraverso il riordino e il coordinamento della medesima disciplina in un unico testo normativo.

In particolare, l'art. 14 prevede una serie di misure per contrastare il lavoro sommerso e per promuovere la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro prevedendo, tra l'altro, che le violazioni di una certa gravità della disciplina relativa alla regolarità delle assunzioni, all'orario di lavoro e alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro possano condurre all'emanazione di provvedimenti di sospensione dei lavori e di interdizione alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni (compresa la partecipazione a gare pubbliche).

In particolare, si prevede (comma 1) che, ferme restando le attribuzioni del coordinatore per l'esecuzione dei lavori, il personale ispettivo del Ministero del lavoro, anche su segnalazione delle amministrazioni pubbliche competenti, può disporre la sospensione di un'attività imprenditoriale allorché venga riscontrato l'impiego di personale non assunto regolarmente, poiché non risultante dalla documentazione obbligatoria relativa ai lavoratori, in una misura almeno pari al 20 per cento dei lavoratori regolarmente assunti occupati nel cantiere, ovvero nel caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di durata massima dell'orario di lavoro, di riposo giornaliero e di riposo settimanale, di cui agli art. 4, 7 e 9 del D.Lgs. 66/2003<sup>209</sup>, e successive modificazioni, considerando le specifiche gravità di esposizione al rischio di infortunio, nonché nel caso di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Inoltre, si dispone che gli uffici del Ministero del lavoro informano con tempestività l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e il Ministero delle infrastrutture dell'adozione del

---

<sup>209</sup> D.Lgs. 8 aprile 2003, n. 66, "Attuazione della direttiva 93/104/CE e della direttiva 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro".

provvedimento di sospensione dei lavori, per gli aspetti di rispettiva competenza, al fine dell'emanazione di un provvedimento di interdizione alla contrattazione con le PP.AA. e alla partecipazione a gare pubbliche.

I poteri di sospensione dell'attività ora illustrati spettano anche agli organi ispettivi delle ASL, per quanto riguarda le violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori (comma 2).

Per la revoca della sospensione dei lavori la norma (comma 3) richiede il ripristino della situazione di rispetto sostanziale della disciplina da parte del datore di lavoro<sup>210</sup>, oltre al pagamento di una sanzione amministrativa aggiuntiva rispetto alle sanzioni già previste dalla normativa vigente.

In particolare, con le modifiche in esame, si provvede ad escludere il caso delle reiterate violazioni della disciplina in materia di durata massima dell'orario di lavoro, di riposo giornaliero e di riposo settimanale, di cui agli art. 4, 7 e 9 del D.Lgs. 66/2003, e successive modificazioni, dalle fattispecie che legittimano l'adozione dei provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale.

Il **comma 13** dispone invece che al personale delle qualifiche dirigenziali degli enti e delle aziende del SSN, in ragione della qualifica posseduta e della necessità di conformare l'impegno di servizio al pieno esercizio della responsabilità connessa all'incarico dirigenziale affidato, non si applicano le disposizioni di cui agli artt. 4 e 7 del D.Lgs. 66/2003, relativi rispettivamente alla durata massima dell'orario di lavoro e al riposo giornaliero. Si rimette comunque ai contratti collettivi la definizione di modalità volte a garantire ai dirigenti condizioni di lavoro che consentano una protezione appropriata sul piano della tutela della salute e sicurezza ed il pieno recupero delle energie psico-fisiche.

Infine il **comma 14** dispone l'abrogazione di alcune disposizioni del D.Lgs. 66/2003 e in particolare:

- del comma 5 dell'art. 4, che poneva in capo al datore di lavoro, per le unità produttive con più di dieci dipendenti, in caso di superamento delle 48 ore di lavoro settimanale attraverso prestazioni di lavoro straordinario, l'obbligo di informare i servizi ispettivi della Direzione provinciale del lavoro competente per territorio;
- del comma 2 dell'art. 12, secondo cui il datore di lavoro era tenuto ad informare per iscritto i servizi ispettivi della Direzione provinciale del lavoro competente per territorio, con periodicità annuale, della esecuzione di lavoro notturno svolto in modo continuativo o compreso in regolari turni periodici, salvo che esso fosse disposto dal contratto collettivo;

---

<sup>210</sup> Ciò richiede, nel caso di impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture obbligatorie, la regolare assunzione degli stessi; nel caso di reiterate violazioni alla disciplina relativa all'orario di lavoro o di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro, l'accertamento del ripristino delle relative tutele.

- del comma 5 dell'art. 18-*bis*, che puniva con la sanzione amministrativa da 103 euro a 200 euro la violazione del comma 5 dell'art. 4 (tale abrogazione è consequenziale all'abrogazione appunto del comma 5 dell'art. 4).

## **Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE**

*(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea della Camera)*

### Orario di lavoro

La Commissione ha presentato, il 22 settembre 2004, una proposta di direttiva che modifica la direttiva 2003/88/CE concernente taluni aspetti dell'orario di lavoro (COM(2004)607).

La proposta mira essenzialmente:

- ad assicurare certezza giuridica, dopo alcune recenti sentenze della Corte di giustizia europea sulla definizione dell'"orario di lavoro";
- a riesaminare le disposizioni della direttiva 2003/88/CE concernenti la possibilità e le condizioni di deroga al periodo di riferimento per applicare la durata massima settimanale dell'orario di lavoro, nonché alla durata massima settimanale del lavoro se il lavoratore lo desidera (disposizione di "*opt-out*").

*Dopo la prima lettura del Parlamento europeo conclusa l'11 maggio 2005, nell'ambito della procedura di codecisione, la Commissione ha presentato, il 31 maggio 2005, una proposta modificata (COM(2005)246). Il Consiglio ha raggiunto l'accordo politico in vista della posizione comune nella sessione del 9-10 giugno 2008.*

Il compromesso raggiunto dal Consiglio si fonda sui seguenti punti:

- viene ribadito il principio di una durata massima settimanale del lavoro pari a 48 ore, calcolata come media su un periodo di riferimento. Si prevede tuttavia la facoltà degli Stati membri di derogare a tale soglia a condizione di assicurare la protezione efficace della salute e della sicurezza dei lavoratori e di acquisire il consenso esplicito, libero e informato del lavoratore in questione. Il ricorso a tale facoltà deve essere inoltre oggetto di un controllo rigoroso;
- si stabilisce che in caso di deroghe alle regole fissate dalla direttiva per il riposo giornaliero, le pause, i periodi di riposo settimanali, la durata del lavoro notturno e i relativi periodi di riposo, i periodi di riposo compensativo dovranno essere garantiti entro un tempo ragionevole, determinato dalla legislazione nazionale o da un accordo collettivo, o un accordo concluso tra le parti sociali;
- si prevedono misure per rafforzare la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori e per introdurre una maggiore flessibilità nell'organizzazione dell'orario di lavoro, in particolare per quanto riguarda il servizio di guardia e, più specificamente, i periodi inattivi durante il servizio di guardia, come anche di trovare un nuovo equilibrio tra la conciliazione della vita

professionale con la vita familiare, da un lato, e un'organizzazione più flessibile dell'orario di lavoro, dall'altro;

- si introducono modifiche nella direttiva 2003/88/CE volte a permettere una migliore compatibilità tra vita professionale e vita familiare.

*Il Consiglio europeo del 19 e 20 giugno 2008 ha invitato il Consiglio e il Parlamento europeo a raggiungere un accordo definitivo equilibrato prima della fine dell'attuale legislatura.*

Modernizzazione del diritto del lavoro e flessicurezza

*Per i profili relativi alla flessicurezza si rinvia alla scheda relativa all'articolo 21, paragrafo 'Documenti all'esame delle istituzioni dell'UE'.*

### **Procedure di contenzioso**

*(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea della Camera)*

Con parere motivato<sup>211</sup> notificato all'Italia il 24 gennaio 2007, la Commissione ha contestato l'incompatibilità dell'articolo 53 comma 1 del decreto n. 151/2001 con l'articolo 2, paragrafo 7, della direttiva 76/207/CEE, tesa a garantire l'attuazione del principio della parità di trattamento tra uomini e donne relativamente all'accesso al lavoro ed alle condizioni di lavoro.

Ad avviso della Commissione, la disciplina italiana, riservando un trattamento meno favorevole ad una donna in ragione della sua maternità, costituirebbe una violazione della direttiva, in quanto l'articolo 2, paragrafo 7, della direttiva prevede l'obbligo, per gli Stati membri, di adottare tutte le misure necessarie ad evitare che le lavoratrici gestanti (o puerpere o in fase di allattamento) siano obbligate a svolgere del lavoro notturno.

La Commissione osserva infatti che l'articolo 53 comma 1 del decreto n. 151/2001 andrebbe ben oltre quanto previsto dalla norma comunitaria, in quanto non si limita a non prevedere un obbligo (per le donne incinte o puerpere) a svolgere del lavoro notturno ma introduce un vero e proprio divieto per le donne incinte o puerpere, di svolgere del lavoro notturno. L'articolo 53, infatti, vieta che si adibiscano donne incinte o puerpere ad attività lavorative tra le ore 24 e le 6 dal momento in cui si è accertata la gravidanza fino a quando il bambino raggiunge un anno di età. La Commissione, inoltre, evidenzia come le lavoratrici che, proprio in ragione di tale divieto, non hanno la possibilità di lavorare percepiscono, in luogo della retribuzione, una forma di indennità pari all'80% della retribuzione per l'intero periodo. Pertanto, la Commissione osserva come sebbene la norma nazionale, in astratto, persegua l'obiettivo di tutelare le

---

<sup>211</sup> Procedura di infrazione n. 2006/2228.

lavoratrici puerpere o incinte, in concreto, tale norma, si traduce in un pregiudizio a danno delle medesime lavoratrici.



## **Articolo 42** *(Accesso agli elenchi dei contribuenti)*

**L'articolo 42 – modificato dalla Camera dei deputati** - interviene in tema di accesso agli elenchi dei contribuenti, novellando ed integrando l'articolo 69 del d.P.R. n. 600 del 1973<sup>212</sup> (imposte sui redditi) e l'articolo 66-*bis* del d.P.R. n. 633 del 1972<sup>213</sup> (IVA), recanti, entrambi, la disciplina della pubblicazione degli elenchi dei contribuenti.

L'articolo 69 del d.P.R. n. 600 del 1973 stabilisce che il Ministro delle finanze (*rectius*: dell'economia e delle finanze) dispone annualmente la pubblicazione degli elenchi dei contribuenti il cui reddito imponibile è stato accertato dagli uffici delle imposte dirette e di quelli sottoposti a controlli globali a sorteggio a norma delle vigenti disposizioni nell'ambito dell'attività di programmazione svolta dagli uffici nell'anno precedente. Negli elenchi deve essere specificato se gli accertamenti sono definitivi o in contestazione e devono essere indicati, in caso di rettifica, anche gli imponibili dichiarati dai contribuenti. Negli elenchi sono compresi tutti i contribuenti che non hanno presentato la dichiarazione dei redditi, nonché i contribuenti nei cui confronti sia stato accertato un maggior reddito imponibile superiore a 5.164,57 euro e al 20 per cento del reddito dichiarato o in ogni caso un maggior reddito imponibile superiore a 25.822,84 euro.

Il centro informativo delle imposte dirette (ora Agenzia delle entrate), entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di presentazione delle dichiarazioni dei redditi, forma, per ciascun comune, gli elenchi nominativi da distribuire agli uffici delle imposte territorialmente competenti; l'elenco nominativo dei contribuenti che hanno presentato la dichiarazione dei redditi; l'elenco nominativo dei soggetti che esercitano imprese commerciali, arti e professioni. Con apposito decreto del Ministro dell'economie e delle finanze sono annualmente stabiliti i termini e le modalità per la formazione degli elenchi.

Il sesto comma stabilisce che gli elenchi sono depositati per la durata di un anno, ai fini della consultazione da parte di chiunque, sia presso lo stesso ufficio delle imposte sia presso i comuni interessati. Per la consultazione non sono dovuti i tributi speciali di cui al d.P.R. n. 648 del 1972<sup>214</sup>. Si prevede, infine la possibilità di trasmissione su supporto magnetico ovvero mediante sistemi telematici.

Analogamente l'articolo 66-*bis* del d.P.R. n. 633 del 1972 stabilisce che il Ministro dell'economia e delle finanze dispone annualmente la pubblicazione di elenchi di contribuenti nei cui confronti l'ufficio dell'IVA ha proceduto a rettifica o ad accertamento. Sono ricompresi nell'elenco solo quei contribuenti che non hanno

---

<sup>212</sup> *Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi.*

<sup>213</sup> *Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto.*

<sup>214</sup> *Riordinamento dei fondi di previdenza e armonizzazione delle tabelle dei tributi speciali.*

presentato la dichiarazione annuale e quelli dalla cui dichiarazione risulta un'imposta inferiore di oltre un decimo a quella dovuta ovvero un'eccedenza detraibile o rimborsabile superiore di oltre un decimo a quella spettante. Negli elenchi deve essere specificato se gli accertamenti sono definitivi o in contestazione e deve essere indicato, in caso di rettifica, anche il volume di affari dichiarato dai contribuenti. Gli uffici formano e pubblicano annualmente per ciascuna provincia compresa nella propria circoscrizione un elenco nominativo dei contribuenti che hanno presentato la dichiarazione annuale ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, con la specificazione, per ognuno, del volume di affari. Gli elenchi sono in ogni caso depositati per la durata di un anno, ai fini della consultazione da parte di chiunque, sia presso l'ufficio che ha proceduto alla loro formazione, sia presso i comuni interessati. Per la consultazione non sono dovuti i tributi speciali di cui al già citato d.P.R. n. 648 del 1972. Gli stessi uffici pubblicano, inoltre, un elenco cronologico contenente i nominativi dei contribuenti che hanno richiesto i rimborsi dell'imposta sul valore aggiunto e di quelli che li hanno ottenuti.

L'articolo 42 in esame sostituisce con il medesimo testo sia il comma 6 dell'articolo 69 del d.P.R. n. 600 del 1973 (imposte sui redditi) sia il secondo periodo del secondo comma dell'articolo 66-bis del d.P.R. n. 633 del 1972 (IVA), confermando il deposito degli elenchi per la durata di un anno sia presso lo stesso ufficio dell'Agenzia delle entrate, sia presso i comuni interessati, già attualmente previsto.

La novella dispone che - nel predetto periodo - è ammessa la visione e l'estrazione di copia degli elenchi nei modi e con i limiti stabiliti dalla disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241<sup>215</sup>, dalla relativa normativa di attuazione, nonché da specifiche disposizioni di legge. Viene ribadita l'esenzione dai tributi speciali di cui al già citato d.P.R. n. 648 del 1972 per l'accesso agli elenchi.

*Il richiamo per la visione e l'estrazione della copia degli elenchi dei contribuenti ai modi e ai limiti previsti dalla normativa in materia di accesso sembrerebbe determinare una restrizione della pubblicità degli elenchi stessi rispetto alla disciplina previgente, quando la consultazione era consentita a "chiunque". In base alla disciplina contenuta nella legge n. 241 del 1990, infatti, il diritto di accesso è riconosciuto solo ai soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso (art. 22, co. 1, lett. b), della legge n. 241/1990).*

---

<sup>215</sup> Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. Il Capo V di tale legge reca le norme (artt. da 22 a 28) disciplinanti le modalità di accesso agli atti ed ai documenti amministrativi.

Analogamente, le disposizioni novellate sono integrate da un ulteriore identico comma, in base al quale, fuori dai casi sopra descritti, la comunicazione o diffusione, totale o parziale, con qualsiasi mezzo, degli elenchi o di dati personali ivi contenuti, ove il fatto non costituisca reato, è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 5.000 euro a 30.000 euro. La somma può essere aumentata sino al triplo quando risulta inefficace in ragione delle condizioni economiche del contravventore.

Vengono infine disposte due modifiche al primo periodo del secondo comma e al quarto comma dell'articolo 66-*bis* del d.P.R. n. 633 del 1972, limitando l'attività degli uffici alla "formazione" degli elenchi ed eliminando il riferimento alla "pubblicazione" dei medesimi.

L'**articolo 42**, in una sorta di preambolo alle novelle introdotte, fa riferimento al decreto legislativo n. 196 del 2003 (*Codice in materia di protezione dei dati personali*), nonché al principio di trasparenza nell'ambito dei rapporti fiscali, in coerenza con la disciplina prevalente negli altri Stati comunitari.

**Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, è stato inserito (con un emendamento approvato in sede referente, indi confluito nel maxiemendamento) nell'articolo in commento il nuovo comma 1-bis**, il quale prevede - ferma restando la nuova disciplina generale del **comma 1** - che l'accesso agli elenchi dei contribuenti concernenti i periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2004 e comunque fino alla data di entrata in vigore del decreto legge in esame (25 giugno 2008), anche con riferimento a quelli già pubblicati, possa essere effettuata anche mediante l'utilizzo delle reti di comunicazione elettronica<sup>216</sup>.

Si ricorda che, a seguito della pubblicazione nel sito *Internet* dell'Agenzia delle entrate degli elenchi nominativi dei contribuenti che hanno presentato le dichiarazioni dei redditi e le dichiarazioni IVA relativamente all'anno 2005, il Garante per la protezione dei dati personali, con provvedimento del 6 maggio 2008 (pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 107 dell'8 maggio 2008), oltre a confermare la sospensione della pubblicazione degli elenchi disposta con proprio provvedimento del 30 aprile 2008, ha affermato che <<il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate poteva stabilire solo "i termini e le modalità" per la formazione degli elenchi. La conoscibilità di questi ultimi è infatti regolata direttamente da disposizione di legge che prevede,

---

<sup>216</sup> Ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lett. c), del d. lgs. n. 196 del 2003 (*Codice in materia di protezione dei dati personali*), rientrano tra le reti di comunicazione elettronica: i sistemi di trasmissione, le apparecchiature che consentono di trasmettere segnali via cavo, via radio, a mezzo di fibre ottiche o con altri mezzi elettromagnetici, incluse le reti satellitari, le reti terrestri mobili e fisse a commutazione di circuito e a commutazione di pacchetto, compresa Internet, le reti per la diffusione dei programmi sonori e televisivi, i sistemi per il trasporto della corrente elettrica, nella misura in cui sono utilizzati per trasmettere i segnali, le reti televisive via cavo, indipendentemente dal tipo di informazione trasportato.

quale unica modalità, la distribuzione di tali elenchi ai soli uffici territorialmente competenti dell'Agenzia e la loro trasmissione, anche mediante supporti magnetici ovvero sistemi telematici, ai soli comuni interessati, in entrambi i casi in relazione ai soli contribuenti dell'ambito territoriale interessato. Ciò, come sopra osservato, ai fini del loro deposito per la durata di un anno e della loro consultazione - senza che sia prevista la facoltà di estrarne copia - da parte di chiunque. Il Codice dell'amministrazione digitale incentiva l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'utilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, il Codice stesso fa espressamente salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti da leggi e regolamenti, nonché le norme e le garanzie in tema di protezione dei dati personali (articoli 2, comma 5 e 50, decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82). La predetta messa in circolazione in Internet dei dati, oltre a essere di per sé illegittima perché carente di una base giuridica e disposta senza metterne a conoscenza il Garante, ha comportato anche una modalità di diffusione sproporzionata in rapporto alle finalità per le quali l'attuale disciplina prevede una relativa trasparenza. I dati sono stati resi consultabili non presso ciascun ambito territoriale interessato, ma liberamente su tutto il territorio nazionale e all'estero. L'innovatività di tale modalità, emergente dalle stesse deduzioni dell'Agenzia, non traspariva dalla generica informativa resa ai contribuenti nei modelli di dichiarazione per l'anno 2005. L'Agenzia non ha previsto "filtri" nella consultazione on line e ha reso possibile ai numerosissimi utenti del sito salvare una copia degli elenchi con funzioni di trasferimento file. La centralizzazione della consultazione a livello nazionale ha consentito ai medesimi utenti, già nel ristretto numero di ore in cui la predetta sezione del sito web è risultata consultabile, di accedere a innumerevoli dati di tutti i contribuenti, di estrarne copia, di formare archivi, modificare ed elaborare i dati stessi, di creare liste di profilazione e immettere tali informazioni in ulteriore circolazione in rete, nonché, in alcuni casi, in vendita. Con ciò ponendo anche a rischio l'esattezza dei dati e precludendo ogni possibilità di garantire che essi non siano consultabili trascorso l'anno previsto dalla menzionata norma. Infine, va rilevato che questa Autorità non è stata consultata preventivamente dall'Agenzia stessa, come prescritto rispetto ai regolamenti e agli atti amministrativi attinenti alla protezione dei dati personali (art. 154, comma 4, del *Codice in materia di protezione dei dati personali*)>>.

### **Articolo 43**

*(Semplificazione degli strumenti di attrazione degli investimenti e di sviluppo d'impresa)*

L'**articolo 43** interviene in materia di **attrazione degli investimenti** e di sviluppo di impresa, con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno.

In particolare il comma 1 prevede l'emanazione di un decreto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico, al fine di stabilire i criteri, le condizioni e le modalità per la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati e per la realizzazione di interventi ad essi complementari e funzionali. Il decreto sarà adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, per quanto riguarda le attività della filiera agricola e della pesca e acquacoltura (secondo la modifica introdotta dalla Camera dei deputati), e con il Ministro per la semplificazione normativa, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria 2003-2006 indicava in Sviluppo Italia S.p.a. il soggetto destinatario della missione di attrazione degli investimenti nel Mezzogiorno, da effettuarsi anche attraverso la stipula di contratti di localizzazione a natura privatistica fra i soggetti investitori e i soggetti pubblici.

Il principale strumento di attrazione degli investimenti veniva identificato nel "contratto di localizzazione". Si tratta di uno strumento previsto nel "Programma operativo pluriennale di marketing territoriale per l'attrazione degli investimenti esteri", finanziato dal CIPE con la delibera n. 130/2002 e richiamato dall'articolo 6, comma 13, del D.L. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005.

La disciplina normativa dell'attrazione di investimenti nelle aree sottoutilizzate è stata prevista dall'articolo 1, commi 215-218, della legge finanziaria 2005 (legge n. 311/2004), che autorizzava Sviluppo Italia S.p.A. a concedere agevolazioni alle imprese capaci di produrre effetti economici addizionali e durevoli e tali da generare esternalità positive sul territorio, indicando le diverse tipologie di agevolazione concedibile. Tale regime agevolativo non è mai divenuto operativo.

Successivamente il citato D.L. n. 35 del 2005 prevedeva la costituzione del CIPE in Comitato per l'attrazione delle risorse in Italia, rinviando ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di stabilire le modalità semplificate di funzionamento del Comitato. Il Comitato avrebbe dovuto definire la strategia e fissare gli obiettivi generali che sarebbero stati attuati da Sviluppo Italia S.p.a. Anche tali disposizioni non sono divenute operative.

Da ultimo la legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006) all'articolo 1, comma 460, oltre a mutare la denominazione di Sviluppo Italia S.p.A. in "Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.", ha attribuito al Ministro dello sviluppo economico una serie di poteri, tra cui quello di definire con apposite direttive le priorità e gli obiettivi dell'Agenzia. In particolare la direttiva del Ministro

dell'economia e delle finanze del 27 marzo 2007 ha stabilito che l'azione dell'Agenzia dovrà essere diretta, con particolare riferimento al Mezzogiorno, a conseguire le seguenti priorità:

1. favorire l'attrazione degli investimenti esteri di elevata qualità, in grado di dare un contributo allo sviluppo del sistema economico e produttivo nazionale;
2. sviluppare l'innovazione e la competitività industriale e imprenditoriale nei sistemi produttivi e nei sistemi territoriali;
3. promuovere la competitività e le potenzialità attrattive dei territori.

Il **comma 1** in esame stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dovrà, in particolare:

- a) individuare le attività, le iniziative, le categorie di imprese, il valore minimo degli investimenti e le spese ammissibili all'agevolazione, la misura e la natura finanziaria delle agevolazioni concedibili nei limiti consentiti dalla normativa comunitaria, i criteri di valutazione dell'istanza di ammissione all'agevolazione;
- b) affidare, con le modalità stabilite da apposita convenzione, all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. (*ex Sviluppo Italia, vedi sopra*) le funzioni relative alla gestione degli interventi, ivi comprese quelle relative alla ricezione, alla valutazione ed alla approvazione della domanda di agevolazione, alla stipula del relativo contratto di ammissione, all'erogazione, al controllo ed al monitoraggio dell'agevolazione, alla partecipazione al finanziamento dell'eventuali opere infrastrutturali complementari e funzionali all'investimento;
- c) stabilire le modalità di **cooperazione** con le Regioni e gli enti locali interessati, con particolare riferimento alla programmazione e realizzazione di eventuali opere infrastrutturali complementari e funzionali all'investimento;
- d) disciplinare una procedura accelerata che preveda la possibilità per l'Agenzia di chiedere al Ministero dello sviluppo economico l'indizione di conferenze di servizi, con la partecipazione di tutti i soggetti competenti all'adozione dei provvedimenti necessari per l'avvio dell'investimento privato ed alla programmazione delle opere infrastrutturali complementari e funzionali all'investimento. Completati i lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine massimo di 90 giorni (previsto dall'articolo 14-*ter*, comma 3, della legge n. 241 del 1990) il Ministero dello sviluppo economico adotterà, in conformità alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi, un provvedimento di approvazione del progetto esecutivo che sostituirà, a tutti gli effetti, salvo che la normativa comunitaria non disponga diversamente, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato, necessario all'avvio dell'investimento agevolato e di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla conferenza di servizi;

e) le agevolazioni sono cumulabili, nei limiti dei massimali previsti dalla normativa comunitaria, con benefici fiscali.

Il riferimento riguarda l'utilizzo da parte delle imprese di agevolazioni fiscali, quali, ad esempio, il credito di imposta per gli investimenti (articolo 1, commi da 271-279, della legge finanziaria 2007), il credito di imposta per nuovi occupati (articolo 2, commi da 539-548, della legge finanziaria 2008), il credito di imposta per la ricerca e lo sviluppo (articolo 1, commi da 280-284, della legge finanziaria 2007). I massimali di aiuto, espressi in *equivalente sovvenzione lordo* (ESL), sono distintamente indicati per i singoli territoribeneficiari (aree in deroga annesse agli aiuti di stato ai finalità regionale) in base alla Carta degli aiuti a finalità regionale, come indicati nel decreto del Ministro dello sviluppo economico del 27 marzo 2008, correttivo del precedente decreto del 7 dicembre 2007.

Ai sensi del **comma 2** il Ministero dello sviluppo economico definisce, con apposite direttive, gli indirizzi operativi per la gestione dell'interventi di attrazione degli investimenti, vigila sull'esercizio delle funzioni affidate all'Agenzia, effettua verifiche, anche a campione, sull'attuazione degli interventi finanziati e sui risultati conseguiti per effetto degli investimenti realizzati.

Il **comma 3** istituisce nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico un apposito Fondo per il finanziamento delle agevolazioni e degli interventi complementari e funzionali, nel quale affluiscono le risorse ordinarie disponibili già assegnate al Ministero dello sviluppo economico in forza di Piani pluriennali di intervento e delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate nell'ambito dei programmi previsti dal Quadro strategico nazionale 2007-2013 ed in coerenza con le priorità ivi individuate.

L'individuazione delle risorse di dotazione del Fondo è demandata ad un **decreto** del Ministero per lo sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro 60 giorni.

Nel maxi emendamento approvato dalla Camera dei deputati il riferimento, contenuto nel testo originario "data di entrata in vigore della presente legge" è stato corretto con il riferimento alla "data di entrata in vigore del presente decreto legge".

*Sul Fondo potranno confluire soltanto le risorse nazionali relative al finanziamento delle agevolazioni relative all'attrazione degli investimenti e allo sviluppo di impresa di competenza del Ministero dello sviluppo economico, mentre le quote di cofinanziamento comunitario continueranno a transitare sull'apposito conto corrente di tesoreria.*

Si ricorda che le risorse aggiuntive del Fondo per le aree sottoutilizzate relative al periodo 2007-2013 (che sono peraltro contabilizzate anche nel QSN) sono state ripartite con la deliberazione CIPE n. 166 del 21 dicembre 2007.

Il Ministero per lo sviluppo economico **si avvale** dell'**Agenzia** nazionale per l'attrazione degli investimenti per l'**utilizzo del Fondo (comma 4)**.

*Dalla formulazione del testo, sembrerebbe che le risorse del Fondo sono gestite direttamente dall'Agenzia.*

Il **comma 5** dispone che dalla data di entrata in vigore del decreto ministeriale attuativo, non possono essere più presentate domande per l'accesso alle agevolazioni e agli incentivi concessi sulla base delle previsioni in materia di contratti di programma, ivi compresi i contratti di localizzazione. Alle domande presentate entro tale data si applica la disciplina vigente prima dell'entrata in vigore della presente legge, fatta salva la possibilità per l'interessato di chiedere che la domanda sia valutata ai fini dell'ammissione ai benefici disciplinati dal presente articolo.

*In sostanza, con l'emanazione del nuovo regime di agevolazioni, vengono "superati" gli strumenti del contratto di programma e del contratto di localizzazione. Si tratta di due strumenti dedicati allo sviluppo territoriale, il primo rivolto sia ad investitori nazionali che esteri, il secondo esclusivamente ad investitori stranieri.*

Il **contratto di programma** è un contratto stipulato tra l'Amministrazione statale e una o più imprese, di piccola, media o grande dimensione, per la realizzazione di un progetto industriale. Si tratta di uno strumento di intervento operativo dal 1986, che è stato più volte oggetto di riforma circa le modalità di concessione delle agevolazioni. Da ultimo, con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 24 gennaio 2008 sono stati emanati i "nuovi criteri, condizioni e modalità per la concessione delle agevolazioni finanziarie attraverso la sottoscrizione dei contratti di programma", prevedendo l'attribuzione all'Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa delle funzioni inerenti la presentazione e la valutazione della domanda di accesso.

Il **contratto di localizzazione** si realizza attraverso l'inserimento di un tradizionale contratto di programma all'interno di un "Accordo di programma quadro" sottoscritto dai Ministeri dell'economia e finanze e delle attività produttive, dalla regione ospitante l'investimento e dalla Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti. L'accordo consente di affiancare ai tradizionali incentivi all'investimento, previsti nel contratto di programma, accordi operativi per la realizzazione mirata di infrastrutture materiali ed immateriali, per la garanzia di servizi amministrativi e di semplificazioni procedurali da parte degli enti locali.

Il **comma 6** dispone l'abrogazione "immediata" delle disposizioni contenute all'articolo 1, commi 215, 216, 217, 218 e 221, della legge finanziaria 2005 (legge n. 311/2004), e all'articolo 6, commi 12, 13, 14 e 14-bis, del D.L. n. 35/2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80/2005.

Si tratta di quelle norme che hanno precedentemente disciplinato l'attrazione di investimenti e che, tuttavia, non sono divenute operative (*cf.* comma 1).

Alla data di entrata in vigore del decreto ministeriale previsto dal comma 1, viene disposta l'abrogazione dell'articolo 1, comma 13, del richiamato decreto legge n. 35 del 2005, concernente l'estensione del regime di agevolazioni e incentivi previsti dai contratti di localizzazione in favore delle imprese italiane

che, pur avendo trasferito la propria attività all'estero in data antecedente al 17 marzo 2005, intendono reinvestire sul territorio nazionale.

Il **comma 7** prevede che per gli interventi di attrazione degli investimenti **effettuati direttamente dall'Agenzia** per l'attrazione degli investimenti, si possa provvedere, previa definizione nella convenzione, a **valere sulle risorse finanziarie, disponibili presso l'Agenzia** stessa, ferme restando le modalità di **utilizzo** già previste dalla normativa vigente per le disponibilità giacenti sui conti di tesoreria intestati all'Agenzia.

**La Camera dei deputati ha introdotto il comma 7-bis**, che proroga al 31 dicembre 2009 il termine per il completamento delle iniziative agevolate finanziate a valere sugli strumenti della programmazione negoziata, non ancora completate alla data di scadenza delle proroghe concesse ai sensi della vigente normativa e che, alla medesima data, risultino realizzate in misura non inferiore al 40 per cento degli investimenti ammessi. Il predetto termine, insieme all'obbligo di completare la relativa rendicontazione entro i sei mesi successivi era stato fissato al 31 dicembre 2008 dall'art. 1, co. 862 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007).



## **Articolo 44**

### *(Semplificazione e riordino delle procedure di erogazione dei contributi all'editoria)*

L'articolo in commento prevede il riordino, mediante un regolamento di delegificazione, della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria. La materia è attualmente regolata, in via principale, dalle disposizioni contenute nelle leggi n. 250/1990 e n. 62/2001 (più volte modificate), nonché da ulteriori norme legislative e regolamentari successivamente intervenute.

Si ricorda che nel corso della XIV legislatura sono stati adottati interventi specifici che hanno riguardato principalmente le misure di sostegno in favore delle imprese editrici. In particolare, si segnalano le misure di agevolazione fiscale, contenute nella legge finanziaria per il 2002 (art. 52, co. 75) e nella legge finanziaria per il 2004 (art. 4, co. 181-186), nonché quelle previste dal d.l. n. 353/2003 in materia di agevolazioni postali.

Anche nel corso della XV legislatura sono stati approvati singoli e specifici interventi, volti soprattutto a razionalizzare la spesa nel settore, rivedendo, di conseguenza, i parametri ed i criteri di erogazione di alcune provvidenze pubbliche a favore del settore (cfr. art. 20, co 1, d.l. 4 luglio 2006, n. 223; art. 2, co. 119-135, d.l. 3 ottobre 2006, n. 262; art. 10, d.l. 1° ottobre 2007, n. 159 ; art. 2, co. 293-298, l. 24 dicembre 2007, n. 244).

Peraltro, si ricorda che non sono mancati negli anni più recenti tentativi di un riordino complessivo della materia. In particolare, nel corso della XIV legislatura, è stato approvato da un ramo del Parlamento un disegno di legge di iniziativa governativa di riforma del settore . Tale provvedimento non ha poi concluso l'iter parlamentare, anche se alcune disposizioni sono confluite in successivi provvedimenti legislativi.

Da ultimo, il collegato alla manovra finanziaria 2007 (art 2, co. 117 e 118, d.l. n. 262/2006 ) aveva delegato il Governo a procedere, con regolamenti di delegificazione, al riordino e alla semplificazione della disciplina delle provvidenze per le imprese editrici di quotidiani e periodici, nonché di quelle radiofoniche e televisive e, successivamente, la stessa legge finanziaria per il 2007 aveva previsto (art. 1, co. 1245) che il Governo elaborasse, entro sei mesi, una proposta di riforma del settore dell'editoria e dei prodotti editoriali. In attuazione di ciò, il Governo ha istituito una commissione di giuristi, professori universitari ed esperti nel settore editoriale; tale commissione ha promosso numerose audizioni ed ha delineato un progetto di riforma, approvato, come disegno di legge, nella seduta del Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 2007. Tali riforme non hanno poi visto la luce per lo scioglimento anticipato delle Camere.

Il regolamento deve essere emanato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, previo parere del Ministro per la semplificazione normativa.

Si ricorda in proposito, che, ai sensi dell'art. 17, co. 2, della l. n. 400/1988, i regolamenti di delegificazione sono adottati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Sono previsti, dal testo vigente, due principi direttivi ai quali il regolamento di riordino della materia deve uniformarsi.

Il primo riguarda la semplificazione della documentazione necessaria per accedere ai contributi e dei criteri di calcolo dei contributi stessi. In ogni caso, per accedere ai contributi si richiede:

- a) la prova dell'effettiva distribuzione e messa in vendita della testata (al posto della attuale dichiarazione relativa alla tiratura);
- b) l'adeguata valorizzazione dell'occupazione professionale.

Il secondo principio attiene alla semplificazione delle fasi del procedimento di erogazione. In particolare, la nuova disciplina dovrà garantire, anche mediante l'ausilio delle procedure informatizzate, che il contributo sia effettivamente erogato entro e non oltre l'anno successivo a quello di riferimento.

**La Camera dei deputati ha introdotto un terzo principio direttivo, in virtù del quale è da mantenere il diritto di ottenere l'intero contributo spettante - anche in caso di riparto percentuale fra gli aventi diritto - in favore delle imprese radiofoniche che abbiano svolto un'attività di interesse generale.**

*Per la definizione di "attività di interesse generale", non recata dal testo in esame, vi è un rinvio alla legge 250/1990, senza riferimento a una particolare disposizione.*

La disciplina procedurale per la concessione dei contributi è contenuta nel D.P.R. 2 dicembre 1997, n. 525, ed è stata oggetto di numerose modifiche ed integrazioni intervenute successivamente alla sua approvazione nonché, in alcuni casi, contenute in disposizioni di legge.

Per quanto riguarda i tempi di erogazione, si ricorda che l'articolo 1, co. 454, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha soppresso – con decorrenza a partire dai contributi per l'anno 2005 - l'anticipazione sui contributi all'editoria (di cui all'art. 3, co. 15-bis della l. n. 250/1990), prevedendo al contempo che questi ultimi siano erogati in un'unica soluzione entro l'anno successivo a quello di riferimento. Solo nel caso in cui le erogazioni delle provvidenze siano state effettuate mediante il riparto percentuale dei contributi tra gli aventi diritto, le quote restanti possono essere erogate anche oltre il termine dell'anno successivo a quello di riferimento (art. 1, co. 1246, l. finanziaria per il 2007).

Infine, la norma in esame stabilisce che il riordino non deve comportare **nuovi o maggiori oneri** per la finanza pubblica e che le somme stanziare nel bilancio dello Stato per il settore dell'editoria costituiscono limite massimo di spesa per il settore. **Per questa parte relativa all'invarianza di spesa la norma è stata oggetto di una modifica formale da parte della Camera dei deputati.**

In proposito, si ricorda che le spese per interventi di sostegno concernenti i settori dell'informazione e dell'editoria, di competenza del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri, trovano ora collocazione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (tabella 2), all'interno della missione 11 'Comunicazioni' e del programma 'Sostegno all'editoria' .

Nel bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2008 sono complessivamente stanziare per tale programma risorse pari a 450,3 milioni di euro .



## Articolo 45

### *(Soppressione del Servizio consultivo ed ispettivo tributario e della Commissione tecnica per la finanza pubblica)*

L'**articolo 45** - cui la Camera ha approvato modifiche formali - dispone la soppressione del Servizio consultivo ed ispettivo tributario - SECIT (**commi 1 e 2**) nonché della Commissione tecnica per la finanza pubblica (**comma 3**).

Il **comma 1** dell'articolo in esame dispone la soppressione del SECIT a decorrere dall'entrata in vigore del decreto-legge in esame (25 giugno 2008) ed il trasferimento delle relative funzioni al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché la restituzione del personale amministrativo alle amministrazioni di appartenenza ovvero, se del ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze, l'assegnazione al Dipartimento delle finanze.

Il Servizio consultivo e ispettivo tributario è un ufficio che opera alle dirette dipendenze del Ministro dell'economia e delle finanze (articolo 25, comma 1, d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300<sup>217</sup>), istituito dall'articolo 9 della legge 24 aprile 1980, n. 146<sup>218</sup>, con funzioni in parte ispettive ed in parte di controllo contribuenti, di programmazione e di studio.

Le prerogative del servizio sono stabilite dall'articolo 22 del d.P.R. 26 marzo 2001, n. 107<sup>219</sup>. Esso è costituito da cinquanta esperti e si occupa di elaborare studi di politica economica e tributaria e di analisi fiscale in conformità agli indirizzi stabiliti dal Ministro per la definizione degli obiettivi e dei programmi, anche nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed amministrativo, acquisendo informazioni e utilizzando dati in possesso dell'amministrazione finanziaria, ivi comprese le agenzie. Il SECIT, a richiesta del Ministro e sulla base di specifiche direttive, effettua valutazioni sulle modalità complessive dell'esercizio delle funzioni fiscali da parte del corpo della Guardia di finanza e delle agenzie, ai fini della vigilanza generale da parte del Ministro stesso.

Al servizio sono addetti non più di cento impiegati (articolo 3, comma 1, lettera *d*), del d. lgs. 3 luglio 2003, n. 173<sup>220</sup>), designati con decreto del Ministro delle finanze, per una metà tra il personale appartenente alla carriera direttiva dell'amministrazione finanziaria e per l'altra metà alla carriera di concetto della stessa amministrazione (articolo 12 della citata legge n. 146 del 1980).

---

<sup>217</sup> Recante la *Riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

<sup>218</sup> Articoli 9-12 della legge 24 aprile 1980, n. 146, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*.

<sup>219</sup> Recante il *Regolamento di organizzazione del Ministero delle finanze*.

<sup>220</sup> Recante la *Riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle agenzie fiscali, a norma dell'articolo 1 della L. 6 luglio 2002, n. 137*.

Si ricorda, al riguardo, che con il d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43, è stato emanato il *Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze*<sup>221</sup>. La sezione III del Capo II (articoli 14 e 15) del regolamento disciplina le funzioni del Dipartimento delle finanze (ex Dipartimento per le politiche fiscali) al quale, tra l'altro, sono affidati compiti di analisi, elaborazione e valutazione delle politiche economico-fiscali (articolo 14, comma 1, lett. a)), nonché di vigilanza, in relazione alla quale valuta - ferma restando l'attività del Ministro di alta vigilanza - le modalità complessive dell'esercizio delle funzioni fiscali da parte delle agenzie e degli altri soggetti operanti nel settore della fiscalità di competenza dello Stato, sotto il profilo della trasparenza, imparzialità e correttezza nell'applicazione delle norme (articolo 14, comma 1, lettera l), del d.P.R. n. 43 del 2008).

Il **comma 2** dell'articolo in esame, con funzioni di coordinamento, prevede l'abrogazione esplicita delle disposizioni incompatibili con la disciplina contestualmente introdotta e, in particolare, di una serie di norme legislative e regolamentari espressamente indicate.

Il **comma 3** dispone altresì la soppressione della Commissione tecnica per la finanza pubblica, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze dal comma 474 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007), con compiti di studio e analisi riferiti al processo di armonizzazione e di coordinamento della finanza pubblica e di riforma dei bilanci delle amministrazioni pubbliche. Con specifico riferimento al bilancio dello Stato, alla Commissione è stato assegnato il compito di disegnare una diversa classificazione della spesa, anche mediante ridefinizione delle unità elementari ai fini dell'approvazione parlamentare, finalizzata al miglioramento della scelta allocativa e ad una efficiente gestione delle risorse, rafforzando i processi di misurazione delle attività pubbliche e la responsabilizzazione delle competenti amministrazioni<sup>222</sup>.

---

<sup>221</sup> A norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007).

<sup>222</sup> Si ricorda che, ai sensi del citato comma 474, alla Commissione erano stati assegnati compiti di studio e analisi nei seguenti campi:

a) proposte finalizzate ad accelerare il processo di armonizzazione e di coordinamento della finanza pubblica e di riforma dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, diretto a:

- in relazione al bilancio dello Stato, disegnare una diversa classificazione della spesa, anche mediante ridefinizione delle unità elementari ai fini dell'approvazione parlamentare, finalizzata al miglioramento della scelta allocativa e ad una efficiente gestione delle risorse, rafforzando i processi di misurazione delle attività pubbliche e la responsabilizzazione delle competenti amministrazioni;

- migliorare la trasparenza dei dati conoscitivi della finanza pubblica, con evidenziazione nel bilancio dello Stato della quota di stanziamenti afferenti alle autorizzazioni legislative di spesa; nonché con una prospettazione delle decisioni in termini di classificazione funzionale, economica e per macrosettori;

- armonizzare i criteri di classificazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni, per un più agevole consolidamento dei conti di cassa e di contabilità nazionale;

Conseguentemente, la norma in esame dispone l'abrogazione dei commi 477, 478 e 479 dell'articolo 1 della citata legge finanziaria per il 2007.

In particolare, il comma 477 prevedeva che, per l'espletamento della sua attività, la Commissione tecnica per la finanza pubblica si avvalsesse della struttura di supporto dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale<sup>223</sup>, istituita dalla legge finanziaria per il 2003, la quale veniva contestualmente soppressa.

Era altresì stabilito che, ai fini dello svolgimento delle proprie funzioni, la Commissione potesse avvalersi degli strumenti di supporto previsti per la soppressa Commissione tecnica per la spesa pubblica<sup>224</sup> (soppressa a suo tempo contestualmente alla istituzione dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale), ivi incluso l'accesso ai sistemi informativi della Ragioneria generale dello Stato<sup>225</sup>, e l'istituzione di una segreteria tecnica, ai sensi dell'articolo 8, commi 4 e 5, della legge 17 dicembre 1986, n. 878<sup>226</sup>, nonché disporre la stipula di contratti di consulenza con esperti, enti o società specializzate. Per la

---

*b)* studi preliminari e proposte tecniche per la definizione dei principi generali e degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, con particolare attenzione al coordinamento dei rapporti finanziari tra lo Stato ed il sistema delle autonomie territoriali, nonché all'efficacia dei meccanismi di controllo della finanza territoriale in relazione al rispetto del Patto di stabilità europeo;

*c)* studi e analisi concernenti l'attività di monitoraggio sui flussi di spesa della Ragioneria generale dello Stato;

*d)* valutazione, in collaborazione con l'ISTAT e con gli altri enti del sistema statistico nazionale, dell'affidabilità, trasparenza e completezza dell'informazione statistica relativa agli andamenti della finanza pubblica;

*e)* svolgimento di ricerche e studi su richiesta delle Commissioni parlamentari.

<sup>223</sup> L'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale è stata istituita, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera *b*), della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003), con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 aprile 2003, ai fini della attuazione del Titolo V della parte seconda della Costituzione, con il compito specifico di indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione. La norma istitutiva prevedeva, a tal fine, la predisposizione da parte dell'Alta Commissione di una relazione da presentare al Governo sui principi generali del federalismo, sulla base delle indicazioni che avrebbero dovuto essere formulate dalla Conferenza unificata Stato-Regioni ed enti locali. Al Governo spettava il compito di presentare al Parlamento, sulla base della relazione, entro il mese successivo, una proposta di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

<sup>224</sup> Si rammenta che la soppressa Commissione tecnica per la spesa pubblica (CTSP), istituita più di 20 anni fa (art. 32 della legge n. 119 del 30 marzo 1981), operava nell'ambito del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del Ministero dell'economia e delle finanze (art. 6-*bis*, del d.P.R. 28 aprile 1998, n. 154) ed era competente a svolgere, tra le altre cose studi, ricerche e rilevazioni richiesti dal CIPE e dalle competenti Commissioni parlamentari, a definire le metodologie per la programmazione dell'attività finanziaria ed il monitoraggio dell'attuazione delle manovre di bilancio, nonché per la valutazione tecnica dei costi e degli oneri dei provvedimenti e delle iniziative legislative.

<sup>225</sup> In particolare, ai sensi dell'articolo 32, quarto comma, della legge 30 marzo 1981, n. 119, era previsto l'accesso della Commissione al sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato e che la Commissione potesse ottenere, a richiesta, tutti i dati di cui dispongono la stessa Ragioneria generale e la direzione generale del tesoro.

<sup>226</sup> Tale norma prevede una segreteria tecnica costituita da otto esperti con il compito di raccogliere e catalogare dati e informazioni, nonché predisporre ricerche di base per le varie sezioni funzionali della spesa pubblica. I componenti della segreteria sono scelti tra persone aventi specifiche esperienze professionali in materia di finanza pubblica e nominati con decreto del Ministro del tesoro (ora Ministro dell'economia), su proposta della Commissione stessa.

costituzione della Commissione in esame il comma 477 aveva autorizzato la spesa di 1.200.000 euro annui a decorrere dal 2007.

Il comma 478, richiamando la disposizione del comma 474 che definiva nel numero di 10 membri la composizione della predetta Commissione, prevedeva che essi fossero scelti tra esperti di alto profilo tecnico-scientifico e di riconosciuta competenza in materia di finanza pubblica, tre dei quali in rappresentanza delle regioni e degli enti locali e scelti tra una rosa di nomi indicati dalla Conferenza unificata<sup>227</sup>.

Il comma 479, infine, disponeva che i membri della Commissione fossero nominati per tre anni, con possibilità di rinnovo, alla scadenza, per una sola volta.

La norma prevede, inoltre, che le risorse finanziarie derivanti dall'abrogazione del comma 477, pari a 1,2 milioni di euro a partire dall'anno in corso (2008), siano iscritte in un apposito fondo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Si dispone, infine, che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze siano adottate le variazioni degli assetti organizzativi e funzionali conseguenti alla soppressione della Commissione. Anche con riferimento al personale, si dispone che tali variazioni siano effettuate tenuto conto delle attività di cui al comma 480, articolo 1, della citata legge finanziaria per il 2007.

Si ricorda che il comma 480 ha previsto che, per l'anno 2007, il Ministro dell'economia e delle finanze, avvalendosi anche della Commissione tecnica per la finanza pubblica istituita dal comma 474, promuova la realizzazione di un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, anche in relazione alla applicazione delle disposizioni del comma 507 della citata legge finanziaria per il 2007<sup>228</sup>, individuando le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse, le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare, sul piano della qualità e dell'economicità<sup>229</sup>.

Si rileva che, dalla data della sua istituzione (16 marzo 2007), la Commissione tecnica per la finanza pubblica ha elaborato documenti tecnici<sup>230</sup>, tra i quali il

---

<sup>227</sup> Il comma 478 prevedeva inoltre che le nomine avvenissero entro il 31 gennaio 2007, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, il quale doveva altresì stabilire le regole di funzionamento e la data di inizio delle attività.

<sup>228</sup> Com'è noto, si tratta di disposizioni relative ad accantonamenti e indisponibilità di quote-parti di alcune dotazioni delle UPB iscritte negli bilancio di previsione.

<sup>229</sup> La disposizione del comma 480 ha previsto, inoltre, che il Governo sia chiamato a riferire sull'attuazione del programma straordinario nell'ambito del Documento di programmazione economico-finanziaria presentato nel 2007. Entro il 30 settembre, il Ministero dell'economia e delle finanze deve altresì presentare al Parlamento una relazione sui risultati del programma straordinario e sulle conseguenti iniziative di intervento, dando conto in uno speciale allegato dei provvedimenti di riordino degli enti pubblici adottati ai sensi del comma 482 della citata legge finanziaria per il 2007.

<sup>230</sup> Tutti i documenti prodotti dalla CTFP sono consultabili all'indirizzo <http://www.mef.gov.it/web/commissioni/Commissione-tecnica-per-la-finanza-pubblica/presentazione.asp#top>.

Libro verde sulla spesa pubblica (settembre 2007) ed il Rapporto intermedio sulla revisione della spesa (dicembre 2007), che si inseriscono nell'ambito del generale processo di riforma del bilancio dello Stato e della finanza pubblica, con particolare riferimento allo strumento della revisione della spesa (*spending review*) e alla nuova classificazione del bilancio dello Stato per missioni e per programmi.

Si rammenta, infatti, che in data 6 febbraio 2007, il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha trasmesso alle Camere copia della relazione sugli orientamenti del Ministero dell'economia e delle finanze in materia di struttura del bilancio e di valutazione della spesa, illustrate nel corso del Consiglio dei ministri del 2 febbraio 2007, sulla base del mandato affidato al Ministro dell'economia e delle finanze dai commi 474, 476, 480 e 507 della legge finanziaria 2007.

In particolare, il Ministro ha inteso avviare due azioni parallele, tra loro coordinate, avvalendosi anche della Commissione tecnica per la finanza Pubblica:

- 1) attivare un programma di analisi e valutazione della spesa pubblica (cd. *spending review*), a sua volta articolato in due processi simultanei: *a*) riesame delle priorità e dell'efficacia dei principali programmi di spesa dello Stato; *b*) esame degli aspetti organizzativi comuni per il complesso delle amministrazioni, includendo il piano di attuazione delle misure previste dal comma 507 della legge finanziaria per il 2007.
- 2) proporre linee generali per la revisione del sistema di classificazione del bilancio.

Con particolare riferimento a quest'ultimo punto, il Ministro dell'economia e delle finanze ha dettato alcuni indirizzi di massima, tra i quali:

- a*) semplificazione del bilancio, in modo che la struttura del bilancio riconduca ad una classificazione per funzioni dello Stato, utilizzando in maniera flessibile l'approccio funzionale definito negli standard internazionali (COFOG), in particolare avvicinandosi all'articolazione dei Ministeri e delle Commissioni parlamentari "di merito";
  - b*) piena attuazione dell'informatizzazione del sistema della contabilità di finanza pubblica (SIOPE, codice unico);
  - c*) ristrutturazione della legge finanziaria, in modo da ricalcare la classificazione del bilancio, richiamando le dotazioni di risorse per funzioni già assegnate con la legge di bilancio e individuando le relative variazioni;
  - d*) diminuzione della mole complessiva degli interventi connessi alla manovra di bilancio, definendo in tale sede le misure per il raggiungimento degli obiettivi;
  - e*) migliore controllo del contenuto della legge finanziaria, proponendo la tecnica delle "risorse di settore" per funzioni e del controllo interno per aggregati di norme omogenee.
  - f*) disponibilità a collaborare per un disegno di revisione della procedura di esame parlamentare dei disegni di legge di bilancio e finanziaria.
-



## Articolo 46

### *(Riduzione delle collaborazioni e consulenze nella pubblica amministrazione)*

**L'articolo 46, oggetto di alcune modifiche di carattere formale durante l'esame della Camera,** reca misure in tema di collaborazioni e consulenze nelle pubbliche amministrazioni, apportando in particolare modifiche alla disciplina introdotta in materia dalla legge finanziaria 2008<sup>231</sup>, anche allo scopo di superare alcune incertezze interpretative che si erano determinate in sede di prima applicazione della nuova disciplina (così la relazione illustrativa).

Più specificamente, il **comma 1** interviene sulla disciplina generale degli incarichi di collaborazione occasionale e coordinata e continuativa nelle pubbliche amministrazioni<sup>232</sup>, sostituendo integralmente il comma 6 dell'articolo 7 del D.Lgs. 165/2001<sup>233</sup>, attraverso un intervento su una disposizione che era stata già oggetto di una prima riscrittura ad opera dell'art. 32 del D.L. 223/2006<sup>234</sup> (c.d. "decreto Bersani 1"), e successivamente modificata dal co. 76 dell'art. 3 dell'ultima legge finanziaria.

Nel suo testo originario il comma 6 dell'art. 7 si limitava a prevedere che le amministrazioni pubbliche, per far fronte ad esigenze non fronteggiabili con il personale in servizio, potessero conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

A seguito delle modifiche introdotte dal "decreto Bersani 1" il comma 6 nello specificare che il conferimento degli incarichi individuali dovesse avvenire con contratti

---

<sup>231</sup> L. 24 dicembre 2007, n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*.

<sup>232</sup> Si ricorda che nell'ambito del D.Lgs. 165/2001 "per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300" (art. 1, co. 2, del D.Lgs. 165/2001).

<sup>233</sup> D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*.

<sup>234</sup> D.L. 4 luglio 2006, n. 223, *Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248*.

di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa<sup>235</sup>, prevede che l'attribuzione dovesse essere effettuata nel rispetto dei seguenti presupposti:

- corrispondenza dell'oggetto della prestazione alle competenze proprie dell'amministrazione interessata, nonché ad obiettivi e progetti specifici e determinati;
- preliminare accertamento da parte dell'amministrazione conferente dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane a disposizione;
- natura temporanea e altamente qualificata della prestazione;
- preventiva determinazione della durata, del luogo, dell'oggetto e del compenso della collaborazione.

Il successivo comma 6-*bis* prevede, inoltre, che tutte le amministrazioni pubbliche debbano disciplinare e rendere pubbliche procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

La legge finanziaria 2008 ha infine precisato che gli incarichi individuali esterni possono esser conferiti solamente a soggetti di particolare e comprovata professionalità a livello di specializzazione universitaria<sup>236</sup>.

La riscrittura operata dalla disposizione in esame, nel precisare che i requisiti indicati dall'art. 7, co. 6, del D.Lgs. 165/2001 costituiscono presupposti di legittimità per l'affidamento dell'incarico<sup>237</sup>, prevede in primo luogo che la particolare e comprovata specializzazione non debba necessariamente essere di natura universitaria.

---

<sup>235</sup> La circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 5/2006 del 21 dicembre 2006, *Linee di indirizzo in materia di affidamento di incarichi esterni e di collaborazioni coordinate e continuative*, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 24 marzo 2007, n. 70, ha precisato al riguardo che le previsioni in esame si applicano a tutte le tipologie di incarichi di lavoro autonomo. Ciò comporta l'irrelevanza del contenuto della prestazione: studio, consulenza, ricerca o altro, così come della tipologia contrattuale individuata dall'amministrazione: occasionale o coordinata e continuativa, a tali fini.

<sup>236</sup> L'art. 3, co. 77, della legge finanziaria 2008 ha inoltre precisato l'ambito di applicabilità della disciplina in esame, introducendo il comma 6-*quater* nell'articolo 7, che stabilisce che essa non si applichi a:

- i componenti degli organismi di controllo interno di cui al D.Lgs. 286/1999, competenti in ordine al controllo di regolarità amministrativa e contabile, al controllo di gestione, alla valutazione della dirigenza nonché alla valutazione e al controllo strategico dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche;
- i nuclei di valutazione previsti dal D.Lgs. 286/1999, attraverso i quali le Pubbliche amministrazioni, sulla base dei risultati dei controlli di gestione, devono valutare le prestazioni dei propri dirigenti, nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane ed organizzative ad essi affidate;
- gli organismi operanti per le finalità di cui all'art. 1, comma 5 della L. 144/1999, che istituisce il sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP) presso il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE). Il MIP ha il compito di fornire tempestivamente informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei, sulla base dell'attività di monitoraggio svolta dai nuclei di valutazione.

<sup>237</sup> Si tratta, peraltro, della specificazione di un orientamento piuttosto consolidato. Al riguardo, si veda in particolare la ricordata circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 5/2006, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 24 marzo 2007, n. 70. Nello stesso senso v. anche Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Puglia, deliberazione n. 9/PAR/2007.

In quest'ottica si dispone, infatti, che il carattere universitario della specializzazione richiesto non abbia natura esclusiva (la disposizione fa ora riferimento a una specializzazione "anche" universitaria) e si introducono, in un nuovo periodo del comma 6, deroghe al requisito della formazione universitaria per le fattispecie di contratti d'opera stipulati con:

- professionisti iscritti in ordini o albi;
- soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali.

Per entrambe le fattispecie, la disposizione richiede comunque che sia accertato che l'esperto abbia maturato un'esperienza nel settore.

Con riferimento alle fattispecie oggetto della deroga, si segnala che la disposizione in esame fa espressamente riferimento ai soli "contratti d'opera", che in base all'articolo 2222 c.c. sussistono ogniqualvolta una persona si obbliga, dietro la corresponsione di un corrispettivo, a compiere un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente. Nell'ambito applicativo della disposizione dovrebbero peraltro rientrare anche i contratti di prestazione d'opera intellettuale di cui all'articolo 2230 c.c., tenuto conto dell'esplicito riferimento a contratti stipulati con professionisti iscritti in ordini o albi.

Per quanto attiene all'esperienza richiesta, la disposizione sembra richiamare, in particolare, quanto previsto nell'alinea del comma 6 in ordine alla "particolare e comprovata specializzazione".

*Con riferimento alle deroghe in esame, potrebbe essere opportuno chiarire se esse abbiano natura tassativa.*

Al riguardo si segnala che a seguito dell'entrata in vigore della legge finanziaria 2008 si sono poste numerose questioni interpretative e applicative con riferimento al requisito della "comprovata specializzazione universitaria" introdotto per le collaborazioni e le consulenze.

In materia è intervenuta, in particolare, la circolare della Presidenza del Consiglio n. 2/2008<sup>238</sup>, che ha evidenziato in via generale come l'innovazione introdotta rende in primo luogo impossibile il ricorso a qualsiasi rapporto di collaborazione esterna per attività non altamente qualificate, con la conseguente illegittimità di qualsiasi tipologia di contratto stipulato in violazione di tali presupposti, rafforzando, pertanto, quanto già indicato alla lettera c) del comma 6 dell'articolo 7.

Con più specifico riferimento alla specializzazione universitaria, la circolare evidenzia come l'espressione utilizzata debba far ritenere quale requisito minimo necessario il possesso della laurea magistrale o del titolo equivalente, attinente l'oggetto dell'incarico. Non sono tuttavia da escludere percorsi didattici universitari completi e definiti formalmente dai rispettivi ordinamenti, finalizzati alla specializzazione richiesta, in aggiunta alla laurea triennale.

---

<sup>238</sup> Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni 11 marzo 2008, n. 2, *Legge 24 dicembre 2007, n. 244, disposizioni in tema di collaborazioni esterne*, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 143 del 20 giugno 2008.

In via generale, quindi, alle amministrazioni pubbliche non è consentito stipulare contratti di lavoro autonomo con persone con una qualificazione professionale inferiore. L'articolo 7, tuttavia, costituisce la disciplina generale in tema di ricorso alle collaborazioni esterne, e, pertanto, rimangono vigenti tutte quelle previsioni normative che, per specifiche attività, determinano i requisiti dei collaboratori o anche le procedure per l'affidamento dell'incarico<sup>239</sup>.

La disposizione in esame modifica altresì il contenuto della lettera *a*) del comma 6 dell'articolo 7 del D.Lgs. 165/2001, al fine di circoscrivere ulteriormente le prestazioni che possono essere oggetto del contratto di lavoro autonomo.

A seguito delle innovazioni introdotte dall'articolo in esame, per la legittimità del conferimento dell'incarico ad un esperto esterno si richiede che la prestazione, oltre a corrispondere ad un ambito di competenze attribuito all'amministrazione conferente e a precisi obiettivi e progetti, deve anche essere coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione che attribuisce l'incarico.

Da ultimo, al comma 6 viene inserito un terzo periodo, volto a prevedere una disciplina sanzionatoria per l'illegittima stipulazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Non sono previste invece esposte innovazioni con riferimento alle sanzioni per la violazione delle disposizioni in materia di stipulazione di contratti di lavoro autonomo di natura occasionale.

In particolare, la novella introduce una nuova fattispecie tipizzata di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha fatto ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa:

- per svolgere funzioni ordinarie dell'amministrazione;
- utilizzando i collaboratori come lavoratori subordinati.

In linea generale si evidenzia come l'esame dei più recenti interventi normativi in materia di responsabilità amministrativa pare evidenziare come negli ultimi anni si sia realizzato un processo di tipizzazione delle fattispecie di responsabilità erariale, che si è

---

<sup>239</sup> La circolare richiama in proposito le fattispecie relative alla progettazione in materia di lavori pubblici, di direzione lavori e collaudo di cui all'articolo 90 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 (Codice dei contratti pubblici), ai requisiti previsti dall'articolo 9 della legge n. 150 del 2000, per gli addetti stampa, nonché a quanto disposto dall'articolo 51, comma 6, della legge n. 449 del 1997, relativamente a specifiche prestazioni previste da programmi di ricerca avviati da università, osservatori astronomici, astrofisici e vesuviano, enti pubblici e istituzioni di ricerca. Nello stesso senso, con riferimento a tale ultima fattispecie, v. anche il parere del Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni (UPPA) n. 28/2008. Analogamente, nel parere UPPA n. 24/2008, il Dipartimento della funzione pubblica evidenzia come previsioni normative che, per specifiche attività, determinano i requisiti dei collaboratori o anche le procedure per l'affidamento dell'incarico prevalgono sulle disposizioni di carattere generale contenute nell'art. 7, co. 6, del D.Lgs 165/2001. In particolare, il parere evidenzia che per quanto concerne la figura del responsabile del Servizio di prevenzione e protezione trovi quindi applicazione il decreto legislativo n. 626 del 1994, che all'articolo 8-*bis*, disciplina in maniera puntuale e dettagliata tutti i requisiti e i titoli di studio e di formazione professionale che debbono essere posseduti dai responsabili, stabilendo altresì che il possesso di alcune lauree esonera tale personale dalla frequenza dei corsi di formazione.

andato consolidando nel corso della XV legislatura, ed in particolare con le previsioni della legge finanziaria 2008.

In diverse disposizioni recentemente approvate, in particolare nell'ambito delle leggi finanziarie, infatti, il legislatore ha stabilito *a priori* la condotta illecita da cui scaturisce la responsabilità erariale, affidando in sostanza al giudice contabile esclusivamente il compito di verificare l'integrazione della fattispecie nel caso concreto e l'individuazione dell'effettivo responsabile della violazione. In molti casi, inoltre, oltre alla tipizzazione della fattispecie, la norma speciale provvede anche ad individuare misure di carattere demolitorio per gli atti dannosi (prevedendone la nullità), nonché sanzioni pecuniarie che superano la tradizionale ottica risarcitoria della responsabilità amministrativa, prevedendo la predeterminazione della sanzione in un multiplo del danno arrecato o di un parametro altrimenti rilevante.

Di recente, le sezioni riunite della Corte dei conti<sup>240</sup> hanno ricostruito il descritto fenomeno, evidenziando appunto come negli ultimi anni si sia venuto delineando un sistema tipizzato di fattispecie di responsabilità sanzionatoria. Tale sistema è il risultato della previsione, sul piano legislativo, di fattispecie tipizzate di illeciti amministrativo-contabili, che si aggiungono alle tradizionali fattispecie di responsabilità sanzionatoria già conosciute dall'ordinamento e rientranti nella giurisdizione della Corte dei conti. Secondo la Corte, le nuove fattispecie di responsabilità previste dalla legge stanno dando luogo ad un vero e proprio sistema sanzionatorio contabile che si affianca, nella tutela delle risorse pubbliche, al sistema tradizionale della responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio basato sulla clausola generale del risarcimento dei danni cagionati.

In sostanza, per la Corte sussistono, quindi, due *species* di responsabilità amministrativa:

- una responsabilità amministrativa per danno, di tipo risarcitorio, che configura una responsabilità generica, nel senso che non è tipizzata né nei comportamenti, né nella quantificazione del debito. Tale responsabilità sorge ogniqualvolta vi sia un danno patrimoniale risarcibile, economicamente valutabile, attuale e concreto, sofferto dall'amministrazione pubblica, purché il comportamento omissivo o commissivo del soggetto cui il danno è ricollegabile sia connotato dall'elemento psicologico del dolo o della colpa grave;
- una responsabilità amministrativa a carattere sanzionatorio, che invece è tipizzata, in quanto, essendo di tipo sanzionatorio, le relative fattispecie devono necessariamente corrispondere al principio di stretta legalità di cui all'art. 25 Cost. Tali fattispecie sono tassative (non sono pertanto suscettibili di interpretazione analogica), e devono essere determinate e specifiche (nel senso che la legge deve molto puntualmente indicare ogni elemento dell'intera fattispecie sanzionatoria).
- Con specifico riferimento alle ipotesi di responsabilità per il conferimento degli incarichi di collaborazione in assenza dei requisiti stabiliti dall'art. 7, co. 6, del D.Lgs. 165/2001, la ricordata circolare n. 2/2008 evidenziava come – già prima della modifica introdotta dalla disposizione in esame - ci si trovasse dinanzi ad una responsabilità amministrativa del dirigente che avesse conferito l'incarico in

---

<sup>240</sup> Corte dei conti Sezioni Riunite, sentenza n. 12/2007/QM del 27 dicembre 2007.

violazione delle norme vigenti, con possibili risvolti anche sul piano della responsabilità disciplinare.

Più in particolare, la circolare evidenziava che qualora l'incarico di collaborazione si traducesse nella sostanza in un rapporto di lavoro subordinato si profilasse una responsabilità civile nei confronti del prestatore d'opera *ex art. 2126 c.c.*, in relazione alla stipulazione di un contratto di lavoro nullo, che comunque dà titolo al prestatore di lavoro di richiedere la retribuzione da parte dell'amministrazione pubblica. Tale responsabilità dell'amministrazione rilevarebbe peraltro sotto il profilo del danno erariale cagionato dal dirigente in quanto, sebbene l'amministrazione si sia giovata della prestazione lavorativa, e quindi non possa considerarsi danneggiata in senso lato, la pubblica amministrazione sarebbe comunque danneggiata poiché essa è in ogni caso tenuta a porre in essere comportamenti legittimi.

Quanto ai presupposti soggettivi per l'integrazione di tali fattispecie di responsabilità, la circolare evidenziava che la prevalente giurisprudenza della Corte dei conti avesse spesso escluso la possibilità di riscontrare una colpa lieve quando ha valutato l'attribuzione di incarichi in assenza dei presupposti di legge e avesse spesso operato un contemperamento fra potere di riduzione e necessità di rispetto dei canoni di legittimità e, quindi, fra il parametro della cosiddetta «utilità gestoria», ove presente, e il parametro pubblicistico di buon andamento e tutela degli interessi pubblici.

In questa ottica, la circolare riteneva che fosse applicabile anche all'utilizzo illegittimo dei contratti di collaborazione il comma 6 dell'art. 36 del D.Lgs. 165/2001<sup>241</sup> qualora detti contratti fossero stati stipulati in luogo dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato con l'intento di eludere i limiti imposti dal medesimo articolo. La disposizione richiamata, nel prevedere che la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, riconosce al lavoratore il diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro svolta, imponendo alle amministrazioni interessate l'obbligo di recuperare le somme pagate, a danno dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave. Per le amministrazioni pubbliche che abbiano operato in violazione della disciplina in materia di contratti di lavoro flessibile è previsto il divieto di effettuare assunzioni per il triennio successivo alla violazione commessa<sup>242</sup>.

In relazione alle modifiche introdotte, la novella prevede infine, in un ulteriore periodo, l'abrogazione del secondo periodo dell'articolo 1, comma 9, del D.L. 168/2004<sup>243</sup>, che prevedeva per l'affidamento degli incarichi di studio, di ricerca

---

<sup>241</sup> L'art. 36 del D.Lgs. 165/2001 è integralmente sostituito dall'articolo 49 del decreto in esame (sul quale *v. infra*). Le disposizioni richiamate dalla circolare sono ora contenute nel comma 5 dell'art. 36.

<sup>242</sup> Sul punto *v.* anche la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica 15 luglio 2004, n. 4/04, *Collaborazioni coordinate e continuative. Presupposti e limiti alla stipula dei contratti. Regime fiscale e previdenziale. Autonomia contrattuale*, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 30 agosto 2004, n. 203, che evidenziava come, qualora al lavoratore fosse riconosciuta una tutela risarcitoria *ex art. 2126 c.c.*, si potesse certamente configurare una responsabilità amministrativa del dirigente che avesse stipulato il contratto di *co.co.co* illegittimo, con addebito del danno erariale verificatosi (La circolare richiamava in proposito numerose pronunce della magistratura contabile).

<sup>243</sup> D.L. 12 luglio 2004, n. 168, *Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica*, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2004, n. 191.

o delle consulenze una disciplina sostanzialmente analoga a quella dell'art. 7, co. 6, del D.Lgs. 165/2001.

La norma abrogata richiedeva che l'affidamento degli incarichi e delle consulenze a soggetti estranei all'amministrazione dovesse riferirsi a materie ed oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'amministrazione pubblica, essere adeguatamente motivato e potesse avvenire solo nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari.

*Con riferimento alla formulazione della norma, potrebbe valutarsi l'opportunità di prevedere che l'abrogazione non sia inserita nella novella all'articolo 7, co. 6, del D.Lgs. 165/2001, ma sia disposta in un'autonoma disposizione. Ai fini di una migliore comprensibilità del dettato normativo si segnala, infine, l'opportunità di una riformulazione del testo dell'articolo 1, comma 9, del D.L. 168/2004 in relazione alla soppressione del secondo periodo (in particolare, in assenza del secondo periodo, appare di difficile comprensione la disposizione contenuta nel periodo successivo).*

I **commi 2 e 3** dell'articolo in esame sostituiscono integralmente i commi 55 e 56 dell'articolo 3 della legge finanziaria 2008, che recano una disciplina volta a rafforzare i controlli sulle spese degli enti locali per incarichi di collaborazione.

L. 244/2007 testo originario	L. 244/2007 testo modificato dal D.L. 112/2008
[...]	[...]
Art. 3	Art. 3
<i>Disposizioni in materia di: Fondi da ripartire; Contenimento e razionalizzazione delle spese valide per tutte le missioni; Pubblico impiego; Norme finali.</i>	<i>Disposizioni in materia di: Fondi da ripartire; Contenimento e razionalizzazione delle spese valide per tutte le missioni; Pubblico impiego; Norme finali.</i>
[...]	[...]
55. L'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione può avvenire solo nell'ambito di un programma approvato dal consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, <b>lettera b)</b> , del <b>testo unico di cui al</b> decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.	55. <b>Gli enti locali possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel</b> programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

56. Con il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi emanato ai sensi dell'articolo 89 del **citato** decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono fissati, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione. **Con il medesimo regolamento è fissato il limite massimo della spesa annua per gli incarichi e consulenze.** L'affidamento di incarichi o consulenze effettuato in violazione delle disposizioni regolamentari emanate ai sensi del presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

56. Con il regolamento **di cui all'**articolo 89 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono fissati, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione **autonoma, che si applicano a tutte le tipologie di prestazioni.** La violazione delle disposizioni regolamentari **richiamate** costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. **Il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo.**

In particolare, il comma 55 nel testo previgente stabiliva che gli incarichi di studio, di ricerca e le consulenze potessero essere conferiti dall'ente locale solo nell'ambito di un programma approvato dal Consiglio dell'ente stesso.

La norma richiama espressamente i programmi approvati ai sensi dell'art. 42, co. 2, lett. *b*) del testo unico sugli enti locali (T.U.E.L.<sup>244</sup>). Tale disposizione riporta un elenco delle attribuzioni dei Consigli comunali e provinciali, nella quale la competenza dell'organo consiliare è circoscritta agli atti fondamentali di natura programmatica o aventi un elevato contenuto di indirizzo politico, mentre sono affidati alle Giunte comunali tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo. In particolare, la lettera *b*) richiamata dalla disposizione in esame prevede che spetti ai Consigli la competenza su atti di programmazione e su documenti di bilancio ("programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie"). Il comma 4 del medesimo art. 42 esclude che deliberazioni in ordine alle materia affidate alla competenza dei Consigli possano essere adottate in via d'urgenza da altri organi del comune o della provincia, salvo per quanto attinente alle variazioni di bilancio adottate dalla Giunta, che devono essere sottoposte a ratifica del Consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza.

In altri termini, come evidenziato nella più volte ricordata circolare n. 2/2008, i dirigenti possono valutare il ricorso ad una collaborazione solo nell'ambito della programmazione delle attività dell'amministrazione, con riferimento ad aspetti o fasi della medesima programmazione, così come determinata dall'art. 42 del T.U.E.L.

<sup>244</sup> .Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

Il comma 56 demanda al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi degli enti locali<sup>245</sup> la definizione, in conformità alla legislazione vigente in materia, dei limiti, dei criteri e delle modalità per il conferimento di incarichi esterni, nonché del limite massimo della relativa spesa annua.

La disposizione reca inoltre una specifica norma sanzionatoria, prevedendo che il conferimento di incarichi esterni in violazione delle norme del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità amministrativa.

Il successivo comma 57, non modificato dal decreto in esame, prevede le disposizioni del regolamento dei servizi e del personale adottate in materia di incarichi esterni in attuazione del comma 56 devono essere trasmesse per estratto alla sezione regionale della Corte dei conti entro 30 giorni dalla loro adozione.

Con le disposizioni in esame, si provvede in primo luogo a ridefinire e ad uniformare il campo di applicabilità della disciplina introdotta dai co. 55 e 56, che facevano riferimento a fattispecie non del tutto coincidenti: mentre, infatti, il co. 55 menzionava incarichi di studio o di ricerca e consulenze, il successivo comma 56 indicava anche, più genericamente, gli "incarichi di collaborazione".

Le differenze tra le tre fattispecie individuate da entrambe le disposizioni (incarichi di studio, ricerca e consulenze) sono state oggetto di ricostruzione, in particolare da parte della giurisprudenza contabile.

In particolare si è evidenziato<sup>246</sup> come gli incarichi di studio possono essere individuati con riferimento ai parametri indicati dal D. P. R. n. 338/1994<sup>247</sup> che, all'articolo 5, determina il contenuto dell'incarico nello svolgimento di un'attività di studio, nell'interesse dell'amministrazione. In particolare, si individua come requisito essenziale, per il corretto svolgimento di un incarico di studio la consegna di una relazione scritta finale, nella quale saranno illustrati i risultati dello studio e le soluzioni proposte.

Per gli incarichi di ricerca, invece, la Corte dei Conti riteneva invece necessaria la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione, in modo analogo a quanto ora disposto dal comma 55 della disposizione in esame.

Le consulenze vengono, infine, identificate più genericamente nelle richieste di pareri ad esperti.

A seguito delle modifiche introdotte dalle disposizioni in esame, i commi 55 e 56 sono ora applicabili a tutti i contratti di collaborazione autonoma indipendentemente dalla natura delle prestazioni oggetto del contratto, con una estensione analoga a quella prevista in via generale dal comma 6 dell'articolo 7 del D.Lgs. 165/2001, che si applica a tutti gli incarichi individuali attribuiti con contratti di lavoro autonomo.

---

<sup>245</sup> Il regolamento è disciplinato dall'art. 89 del T.U.E.L., che prevede i principi ispiratori per la sua redazione e ne disciplina i contenuti essenziali.

<sup>246</sup> Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 6/CONTR/05 del 15 febbraio 2005.

<sup>247</sup> Regolamento recante semplificazione del procedimento di conferimento di incarichi individuali ad esperti da parte dei Ministri.

Il **comma 2**, nel procedere ad una riscrittura di carattere formale dell'art. 3, co. 55 della finanziaria 2008<sup>248</sup>, prevede inoltre che i contratti di collaborazione possano essere stipulati non solo nell'ambito di un programma approvato dal Consiglio dell'ente, ma anche con riferimento alle attività istituzionali dell'ente previste dalla legge.

Al riguardo, sembrerebbe che la novella intenda fornire una soluzione di carattere legislativo a questioni interpretative emerse in sede di applicazione delle disposizioni della legge finanziaria 2008. Già la circolare n. 2/2008 precisava, infatti, che anche sulla base della previgente formulazione del comma 55 restava comunque ferma la possibilità per le pubbliche amministrazioni di conferire incarichi di collaborazione per le competenze e le attività specificamente previste da norme di legge, nel rispetto di tutte le altre disposizioni in materia, compresa la necessità della verifica tecnica sulla mancanza della professionalità interna necessaria<sup>249</sup>. Tale interpretazione deriva - secondo la circolare - da una lettura sistematica della disposizione della passata legge finanziaria e delle previsioni generali contenuta nell'art. 7, co. 6, del D.Lgs. n. 165/2001, le quali richiedono che l'oggetto dell'incarico deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati.

Il **comma 3** dell'articolo in esame, oltre ad alcune modifiche di carattere formale rispetto al precedente testo del comma 56 dell'articolo 3 della legge finanziaria 2008, rimette al bilancio preventivo dell'ente territoriale, anziché ai regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, la definizione della spesa massima annua per gli incarichi di collaborazione.

La *ratio* dell'innovazione sembra essere quella di affidare l'individuazione del limite massimo di spesa per le attività di collaborazione ad uno strumento di carattere annuale,

---

<sup>248</sup> Sembrerebbe rivestire carattere meramente formale anche la mancata menzione della lettera *b*) nell'ambito del rinvio ai programmi di cui al comma 2 dell'art. 42 del T.U.E.L., in quanto solo in tale lettera sono menzionati programmi deliberati dal Consiglio dell'ente locale.

<sup>249</sup> In questo senso l'art. 3 dello schema di regolamento per il conferimento degli incarichi allegato alla circolare prevedeva che l'ufficio competente dovesse comunque accertarsi della rispondenza dell'affidamento dell'incarico con la previsione contenuta nell'articolo 3, comma 55, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 relativa al programma approvato dal Consiglio, fatte salve materie e competenze previste e assegnate all'Ente da disposizioni legislative.

e quindi maggiormente flessibile rispetto ad atti di organizzazione tendenzialmente stabili, quali i regolamenti previsti dall'art. 89 del T.U.E.L.

In questa ottica la circolare n. 2/2008 precisava che per l'individuazione del limite di spesa vi era l'esigenza di assumere a riferimento la spesa registrata in un anno base, ad esempio stabilendo un tetto ricavabile dall'attuazione dei principi in materia di riduzione della spesa per il personale, oppure stabilendo una percentuale in riferimento alla spesa per servizi e per collaborazioni sostenuta in un dato periodo annuale, in modo da porre limiti certi a regime alla discrezionalità dell'ente di ricorrere alle collaborazioni ed evitare futuri incrementi delle relative spese.



### **Articolo 46-bis**

*(Revisione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali)*

**L'articolo 46-bis, introdotto nel corso dell'esame alla Camera dei deputati,** al fine di valorizzare le professionalità del personale delle amministrazioni pubbliche e conseguire riduzioni di spesa, affida ad un apposito decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione il compito di provvedere ad una razionalizzazione e progressiva riduzione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali.

Il decreto in questione dovrà essere emanato entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame.

Le risorse derivanti dalle riduzioni di spesa in questione devono essere versate annualmente dalle amministrazioni con autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere poi rassegnate ad un apposito fondo di parte corrente.

Le risorse di tale fondo saranno poi destinate, con apposito decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'interno e con quello dell'economia e delle finanze, al finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni interessate dalla riduzione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa:

- delle amministrazioni indicate dall'art. 67, comma 5, del decreto-legge in esame (ossia amministrazioni dello Stato, agenzie, enti pubblici non economici, enti di ricerca, università) ovvero
- delle amministrazioni interessate dall'applicazione dell'art. 67, comma 2, del decreto-legge in esame.

Le disposizioni in esame non si applicano:

- agli enti territoriali e
- agli enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale.



## **Articolo 47**

*(Controlli su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi)*

L'**articolo 47** reca una novella all'articolo 53 del D.Lgs. 165/2001, introducendo misure volte a rafforzare i controlli sul rispetto della disciplina in materia di incompatibilità e di limiti al cumulo degli incarichi per i pubblici dipendenti.

In particolare, si attribuisce al Dipartimento della funzione pubblica il compito di disporre – per il tramite dell'Ispettorato della funzione pubblica – verifiche in ordine al rispetto alla disciplina delle incompatibilità prevista in via generale dal medesimo art. 53 e, con riferimento ai rapporti di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento, dall'art. 1, co. 56 e segg., della L. 662/1996 (c.d. "collegato alla finanziaria 1997").

*Ai fini di una maggiore chiarezza del dettato normativo, potrebbe valutarsi l'opportunità di individuare puntualmente i commi dell'art. 1 della L. 662/1996 che vengono richiamati.*

L'articolo 53 del D.Lgs. 165/2001, che riprende con talune modifiche il contenuto dell'art. 58 del D.Lgs. 29/1993, contiene la disciplina di carattere generale in materia di incompatibilità e di cumulo di impieghi per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Regimi speciali sono peraltro previsti per determinate categorie di dipendenti pubblici richiamate dalla disposizione (personale docente, direttivo e ispettivo della scuola, personale docente dei conservatori, personale degli enti lirici e personale del servizio sanitario nazionale).

Il principio fondamentale che regola la materia è quello dell'esclusività del rapporto di impiego del pubblico dipendente, che trova una sua traduzione normativa nell'articolo 60 del T.U. in materia di impiegati civili dello Stato, richiamato espressamente dal comma 1 dell'articolo 53.

In base a tale disposizione i dipendenti pubblici non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministro competente. In base al successivo articolo 61 il divieto di non si applica nei casi di società cooperative e agli impieghi come perito o arbitro, purché vi sia una previa autorizzazione del Ministro o del capo ufficio da lui delegato.

Il divieto è sostanzialmente ribadito dall'art. 1, co. 60, della L. 662/1996, il quale prevede, al di fuori dei casi di rapporto di lavoro part-time con prestazione lavorativa non superiore al 50%, un divieto di svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo tranne che la legge o altra fonte normativa ne prevedano l'autorizzazione rilasciata dall'amministrazione di appartenenza e l'autorizzazione sia stata concessa.

Una deroga di carattere generale al principio è peraltro contenuta nell'art. 23-bis dello stesso D.Lgs. 165, che consente ai dirigenti delle pubbliche amministrazioni, agli

appartenenti alla carriera diplomatica e prefettizia e, limitatamente agli incarichi pubblici, ai magistrati ordinari, amministrativi e contabili nonché agli avvocati e procuratori dello Stato di essere collocati, a domanda, in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale.

La violazione delle norme in materia di incompatibilità è sanzionata dall'articolo 1, co. 61, della L. 662/1996 costituisce giusta causa di recesso per i rapporti di lavoro disciplinati dai contratti collettivi nazionali di lavoro e costituisce causa di decadenza dall'impiego per il restante personale, purché le prestazioni per le attività di lavoro subordinato o autonomo svolte al di fuori del rapporto di impiego con l'amministrazione di appartenenza non siano rese a titolo gratuito, presso associazioni di volontariato o cooperative a carattere socio-assistenziale senza scopo di lucro.

Si ritiene pertanto superato il sistema previsto dall'art. 63 del T.U. del 1957 che prevedeva una diffida a cessare dalla situazione di incompatibilità.

L'articolo 53, commi 2-16, del D.Lgs. 165/2001 reca poi una articolata disciplina del cumulo di impieghi ed incarichi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, incentrata sul principio dell'autorizzazione allo svolgimento dell'incarico da parte dell'amministrazione di competenza, che deve decidere sulla base di criteri oggettivi e predeterminati che garantiscano in particolare l'assenza di casi di incompatibilità.

Si prevedono inoltre (art. 53, co. 7-9) specifiche sanzioni per l'inosservanza della richiesta di autorizzazione all'incarico. In particolare:

- il conferimento da parte di un'altra pubblica amministrazione costituisce una infrazione disciplinare per il funzionario responsabile del procedimento e causa di nullità del provvedimento. L'importo previsto come corrispettivo dell'incarico, ove gravi su fondi in disponibilità dell'amministrazione conferente, è trasferito all'amministrazione di appartenenza del dipendente ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti;

- per gli enti pubblici economici e i soggetti privati il conferimento, oltre alle sanzioni per le eventuali violazioni tributarie o contributive, determina l'applicazione di una sanzione pecuniaria pari al doppio degli emolumenti corrisposti sotto qualsiasi forma al dipendente pubblico. All'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle sanzioni provvede il Ministero delle finanze, avvalendosi della Guardia di finanza;

- per quanto riguarda il dipendente, l'inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, comporta che il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.

- Sono inoltre previsti (art. 53, co. 11-16) meccanismi volti a garantire la visibilità e la trasparenza degli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici attraverso la costituzione presso il Dipartimento della funzione pubblica della c.d. anagrafe degli incarichi, già istituita dall'art. 24 della legge n. 412/1991 .

Il comma 56 dell'articolo 1 della L. 662/1996, ha stabilito, allo scopo di incoraggiare il part-time nelle pubbliche amministrazioni, che le disposizioni di cui all'articolo 58, comma 1, del D.Lgs 29/1993 (ora art. 53 del D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165) non si applichino ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro part-time con prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno. Il comma

57 della stessa L. 662 ha inoltre previsto che il rapporto di lavoro part-time può essere costituito relativamente a tutti i profili professionali appartenenti alle varie qualifiche o livelli dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ad esclusione del personale militare, di quello delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Su tale disciplina è intervenuto, a conferma, il D.L. 79/97 che, aggiungendo il comma 56-bis all'articolo 1 della citata legge 662/1996, ha previsto l'abrogazione delle disposizioni che vietano l'iscrizione ad albi e l'esercizio di attività professionali per i soggetti di cui al comma 56, lasciando ferme le altre disposizioni in materia di requisiti per l'iscrizione ad albi professionali e per l'esercizio delle relative attività. Come norma di garanzia, si è previsto il divieto per le amministrazioni pubbliche di conferire incarichi professionali ai dipendenti pubblici iscritti ad albi professionali e che esercitino attività professionale. E' altresì previsto per i dipendenti, il divieto di assunzione del patrocinio in controversie nelle quali sia parte una pubblica amministrazione. Successivamente, peraltro, la L. 339/2003 ha previsto l'inapplicabilità della disciplina in esame all'iscrizione all'albo degli avvocati.

Per quanto riguarda l'Ispettorato per la funzione pubblica, si ricorda che l'articolo 60, comma 6, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, attribuisce a questa struttura funzioni ispettive di vigilanza sulla organizzazione delle pubbliche amministrazioni, sull'utilizzazione delle risorse umane, sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, sull'efficacia dell'attività amministrativa, con particolare riferimento alle riforme volte alla semplificazione delle procedure, nonché sull'osservanza delle disposizioni in materia di controllo dei costi, dei rendimenti e dei risultati e sulla verifica dei carichi di lavoro.

Nelle sue attività di verifica l'Ispettorato può avvalersi della collaborazione del Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato, nonché degli uffici territoriali di Governo e della Guardia di finanza.

L'Ispettorato si articola in due servizi, competenti rispettivamente per la programmazione e l'analisi dell'attività ispettiva e per l'attività di vigilanza sulle pubbliche amministrazioni.

Con specifico riferimento alle verifiche sulle incompatibilità e sul cumulo di impieghi, che sono svolte anche d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, il comma 6 dell'art. 60 prevede che l'ispettorato possa avvalersi dei dati comunicati dalle amministrazioni al Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 53.

In via generale la legge prevede, inoltre, che l'ispettorato possa richiedere chiarimenti e riscontri alle pubbliche amministrazioni a fronte a segnalazioni da parte di cittadini o pubblici dipendenti circa presunte irregolarità, ritardi o inadempienze delle amministrazioni stesse. L'amministrazione interessata ha l'obbligo di rispondere, anche per via telematica, entro 15 giorni. A conclusione degli accertamenti, gli esiti delle verifiche svolte dall'ispettorato costituiscono obbligo di valutazione, ai fini dell'individuazione delle responsabilità e delle eventuali sanzioni disciplinari di cui all'articolo 55, per l'amministrazione medesima.

Gli ispettori, che nell'esercizio delle loro funzioni hanno piena autonomia funzionale, hanno inoltre l'obbligo di denunciare alla procura generale della Corte dei conti le irregolarità eventualmente riscontrate nella loro attività di verifica.

Con riferimento ai profili operativi della attività di controllo sul rispetto della disciplina in materia di incompatibilità, l'articolo in esame prevede che

l'Ispettorato per la funzione pubblica possa stipulare convenzioni con i servizi ispettivi delle amministrazioni interessate e possa avvalersi altresì della Guardia di finanza. L'Ispettorato collabora inoltre con il Ministero dell'economia e delle finanze ai fini dell'accertamento della violazione da parte di enti pubblici economici e soggetti privati del divieto di conferimento di incarichi retribuiti ad un dipendente pubblico in assenza dell'autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza (per la ricostruzione di tale fattispecie v. *supra*).

Al riguardo si segnala che, con riferimento ai controlli sull'attuazione dell'art. 1, co. 56 e segg., della L. 662/1996, sono già in vigore disposizioni analoghe a quella introdotta dalla novella in esame. In particolare, il co. 62 dell'art. 1 della L. 662/1996 prevede che il Dipartimento della funzione pubblica può effettuare verifiche a campione dell'osservanza delle disposizioni di cui all'art. 1, co. 56-65 della L. 662/1996, avvalendosi, d'intesa con le amministrazioni interessate, dei servizi ispettivi di tali amministrazioni, nonché, d'intesa con il Ministero delle finanze ed anche ai fini dell'accertamento delle violazioni tributarie, della Guardia di finanza.

Per quanto riguarda i controlli su quanto previsto dalla L. 662/1996, l'innovazione rispetto a tale disposizione, che non è oggetto di abrogazione espressa, sembra essere costituito dalla previsione della stipula di convenzioni con i servizi ispettivi, in luogo della facoltà di avvalersi di detti servizi, di intesa con le amministrazioni interessate.

Con riferimento ai servizi ispettivi delle pubbliche amministrazioni, si ricorda che per lungo tempo è mancata una disciplina di carattere generale in materia e che servizi ispettivi (o ispettorati) erano costituiti all'interno delle amministrazioni statali, in particolare nei Ministeri, sulla base di disposizioni di carattere speciale. E' successivamente intervenuto l'art. 1, co. 62, della L. 662/1996, il quale – nell'affidare ai servizi ispettivi il compito di effettuare verifiche a campione sui dipendenti delle pubbliche amministrazioni, finalizzate all'accertamento dell'osservanza delle disposizioni in materia di incompatibilità – imponeva alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di costituire tali servizi entro un termine perentorio di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge.

L'art. 2 della L. 286/1999, ridisegnando i confini del sistema dei controlli interni delle pubbliche amministrazioni, ha poi previsto che i servizi ispettivi concorrano ai controlli di regolarità amministrativa e contabile unitamente agli organi di revisione, agli uffici di ragioneria e, nell'ambito delle competenze stabilite dalla legislazione vigente, ai servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato e a quelli con competenze di carattere generale.

## **Articolo 48** *(Risparmio energetico)*

L'**articolo 48**, al **comma 1**, obbliga alcune pubbliche amministrazioni statali – si tratta di quelle indicate dall'articolo 1, comma 1, lettera z) del Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. n. 82/2005) – ad approvvigionarsi di combustibile da riscaldamento e dei relativi servizi, nonché di energia elettrica, mediante le convenzioni Consip o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli praticati da Consip.

L'articolo 1, comma 1, lettera z) del Codice dell'amministrazione digitale indica le seguenti pubbliche amministrazioni centrali: le amministrazioni dello Stato compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, gli enti pubblici non economici nazionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), le Agenzie di cui al Decreto legislativo di riforma dell'organizzazione del Governo, D.Lgs. n. 300/1999.

La disposizione in commento, relativamente all'approvvigionamento di combustibile da riscaldamento e di energia elettrica, dispone per le amministrazioni statali, con norma di rango primario, l'obbligo di aderire alle convenzioni Consip, stabilendo, in alternativa, l'obbligo di seguirne i parametri prezzo-qualità.

In proposito si ricorda che la legge finanziaria per il 2007 (l. n. 296/2006, articolo 1, comma 449) è intervenuta sulla disciplina degli acquisti di beni e servizi tramite convenzioni Consip, nel modo di seguito sintetizzato.

Per le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze l'individuazione, entro il mese di gennaio di ogni anno, delle tipologie di beni e servizi per le quali le suddette amministrazioni sono obbligate ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni – quadro stipulate dalla Consip s.p.a.

Le tipologie di beni e servizi per le quali vi è l'obbligo di aderire alle convenzioni Consip sono state individuate dal D.M. 23 gennaio 2008.

Tale D.M. indica l'energia elettrica e il combustibile da riscaldamento tra i beni e i servizi per cui per le amministrazioni statali vige l'obbligo di utilizzare le convenzioni Consip.

Per completezza espositiva, si rammenta come, sempre secondo l'articolo 1, comma 449 citato, le restanti amministrazioni pubbliche, tra cui rientrano gli enti territoriali, possono ricorrere alle convenzioni Consip e a quelle stipulate dalle centrali regionali di

acquisto, ovvero hanno l'obbligo di utilizzarne i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipula dei contratti.

Il **comma 2** dell'articolo in esame stabilisce che le altre pp.aa. debbono adottare misure di contenimento delle spese in oggetto, in maniera tale da ottenere "risparmi equivalenti" (*a quelli che si otterrebbero ricorrendo alle convenzioni Consip, sembra doversi intendere*).

## **Articolo 49** *(Lavoro flessibile nelle Pubbliche amministrazioni)*

L'articolo in esame reca modifiche sostanziali alle disposizioni di cui all'articolo 36 del D.Lgs. 165/2001, concernente l'utilizzo di contratti di lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni.

Il richiamato articolo 36, come di recente modificato dall'articolo 3, comma 79, della L. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008), stabilisce (comma 1) che le pubbliche amministrazioni effettuano assunzioni di personale utilizzando esclusivamente il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dalla disciplina privatistica al solo scopo di fronteggiare esigenze stagionali o per periodi non superiori a 3 mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità attuate dalle autonomie territoriali.

Inoltre, non si ammette in nessun caso il rinnovo del contratto o l'utilizzo dello stesso lavoratore con altra tipologia contrattuale (comma 2) e si prevede che per fronteggiare esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni ricorrono all'assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni per un periodo massimo di 6 mesi, non rinnovabili (comma 3).

Viene precisato che le disposizioni in precedenza richiamate non sono derogabili dalla contrattazione collettiva (comma 4).

Il comma 5 ha previsto per le amministrazioni pubbliche un obbligo di comunicazione, alla Presidenza del Consiglio (Dipartimento della funzione pubblica) e al Ministero dell'economia (Ragioneria Generale dello Stato), delle convenzioni concernenti l'utilizzazione di lavoratori socialmente utili.

Al comma 6, confermandosi la disposizione secondo cui eventuali violazioni di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni non possono comunque comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato (mentre il lavoratore avrà diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro eseguita in violazione di disposizioni imperative e le amministrazioni avranno l'obbligo di rivalersi sui dirigenti responsabili in caso di dolo o colpa grave), è stata introdotta *ex novo* la previsione del divieto di assunzione per le amministrazioni che violano la disciplina relativa all'utilizzo delle forme di lavoro flessibile di cui all'articolo 36 per il triennio successivo alla violazione stessa.

Al comma 7 viene precisato che la disciplina di cui all'articolo in esame non si applica agli uffici di diretta collaborazione del Ministro, agli uffici di supporto agli organi di direzione politica degli enti locali, nonché ai contratti relativi agli incarichi dirigenziali ad alla preposizione ad organi di direzione, consultivi e di controllo delle pubbliche amministrazioni, ivi inclusi gli organismi operanti per le finalità di cui all'articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144.

Il comma 8, ai fini dell'attuazione di programmi di tutela e valorizzazione delle aree marine protette di cui alla L. 979/1982 e alla L. 394/1991, ha autorizzato il parco nazionale dell'arcipelago de La Maddalena ad assumere, in deroga alla normativa

vigente, personale con contratto di lavoro a termine, della durata massima di 2 anni eventualmente rinnovabili, per un contingente complessivo che sarà stabilito con successiva disposizione legislativa e la cui ripartizione tra gli enti interessati sarà definita con apposito decreto.

I commi da 9 a 11 hanno disposto, per gli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno con organico inferiore a 15 unità, per gli enti del Servizio sanitario nazionale e per gli enti di ricerca e le università, la possibilità di utilizzare forme contrattuali flessibili, oltre che per le finalità su indicate, anche in relazione ad ulteriori esigenze specificamente e tassativamente indicate e diverse a seconda degli enti interessati.

In particolare, il comma 9 ha previsto che gli locali non sottoposti al patto di stabilità interno e con una dotazione organica inferiore o pari alle quindici unità possano avvalersi di contratti flessibili, oltre che per le finalità di cui al comma 1, anche per la sostituzione di lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto, a condizione che nel contratto di lavoro a termine sia indicato il lavoratore sostituito e la causa della sostituzione.

Il comma 10 ha stabilito che gli enti del Servizio sanitario nazionale, con riferimento alle figure infungibili del personale medico, al personale infermieristico e al personale di supporto alle attività infermieristiche, possono ricorrere a forme di lavoro flessibile anche per la sostituzione di lavoratori assenti o cessati dal servizio, nei limiti dei casi in cui ricorrano urgenti e indifferibili esigenze legate alla erogazione dei livelli essenziali di assistenza. Viene peraltro precisato che tali assunzioni devono essere compatibili con i vincoli previsti dall'art. 1, comma 565, della L. 296/2006 (legge finanziaria 2007), in materia di contenimento della spesa per il personale del Servizio sanitario nazionale.

Il comma 11, in primo luogo, ha disposto la possibilità, per le pubbliche amministrazioni, di avvalersi di contratti di lavoro flessibile ai fini dello svolgimento di programmi o attività i cui oneri sono finanziati con fondi dell'Unione europea e del Fondo per le aree sottoutilizzate (primo periodo).

E' stato previsto, inoltre, che le università e gli enti di ricerca possano ricorrere a forme contrattuali flessibili per svolgere progetti di ricerca e di innovazione tecnologica i cui oneri non risultino a carico dei bilanci di funzionamento degli enti o del Fondo di finanziamento degli enti o del Fondo ordinario di finanziamento delle università (secondo periodo).

Il medesimo comma ha altresì disposto che gli enti del Servizio sanitario nazionale possono ricorrere a forme contrattuali flessibili per lo svolgimento di progetti di ricerca finanziati in base alle modalità di cui all'art. 1, comma 565, lettera b), secondo periodo della legge finanziaria 2007, cioè con fondi comunitari o privati (terzo periodo).

Viene infine precisato che la stipula di contratti di lavoro flessibile per finalità diverse da quelle indicate dal comma in esame comporta la responsabilità amministrativa del dirigente e del responsabile del progetto (quarto periodo), nonché la nullità del provvedimento cioè, sembrerebbe, dell'atto amministrativo con cui si è stabilito di stipulare il contratto flessibile (quinto periodo).

Rispetto al testo previgente, il nuovo testo dell'articolo 36, nel ribadire che le assunzioni presso le pubbliche amministrazioni avvengono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35 dello stesso D.Lgs. 165/2001 (comma 1), prevede:

- la possibilità, per le amministrazioni pubbliche, in caso di esigenze temporanee ed eccezionali, di avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti (comma 2). Lo stesso comma demanda altresì, ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalla vigenti disposizioni di legge, ai contratti collettivi nazionali la disciplina in materia di contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della somministrazione di lavoro (alla quale comunque non è possibile ricorrere per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali), in applicazione di quanto previsto dai rispettivi provvedimenti legislativi di settore, nonché da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina con riferimento alla individuazione dei contingenti di personale utilizzabile;
- l'obbligo, da parte delle amministrazioni pubbliche, di rispettare, nell'ambito delle rispettive procedure selettive, i principi di imparzialità e trasparenza, al fine di evitare abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile. Inoltre - rendendo meno stringenti i precedenti limiti temporali relativi alla possibilità di utilizzazione del lavoro flessibile - si prevede che le richiamate amministrazioni non possano ricorrere all'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori ai tre anni nell'arco dell'ultimo quinquennio (comma 3);
- infine, confermando la disposizione secondo cui eventuali violazioni di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni non possono comunque comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato (mentre il lavoratore avrà diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro eseguita in violazione di disposizioni imperative e le amministrazioni avranno l'obbligo di rivalersi sui dirigenti responsabili in caso di dolo o colpa grave), il nuovo testo dell'articolo 36 (comma 5) sopprime la previsione del divieto di assunzione, per le amministrazioni che violano la disciplina relativa all'utilizzo delle forme di lavoro flessibile di cui all'articolo 36, per il triennio successivo alla violazione stessa. Viene invece introdotta una ulteriore previsione - per lo più di natura ricognitoria rispetto alla normativa vigente - relativa alla responsabilità dei dirigenti che operino in violazione delle disposizioni dell'articolo in esame, da considerare responsabili anche ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. 165/2001 (relativo alla responsabilità dirigenziale per mancato raggiungimento degli obiettivi o per inosservanza delle direttive). Di tali violazioni si terrà conto in sede di valutazione dell'operato del dirigente ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, concernente la valutazione del personale con incarico dirigenziale.  
Tale articolo dispone che le pubbliche amministrazioni, sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, hanno l'obbligo di valutare, in coerenza a quanto stabilito al riguardo dai contratti collettivi nazionali di lavoro, le prestazioni dei propri dirigenti,

nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (competenze organizzative). In particolare, nella valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti, che ha cadenza annuale, si deve tenere conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione.

Restano invece confermate le disposizioni inerenti alla trasmissione delle convenzioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili (comma 4).

Rispetto al testo previgente, in conseguenza della sostanziale modifica della disciplina per quanto riguarda la possibilità di avvalersi di forme di lavoro flessibile, sono state soppresse alcune disposizioni che prevedevano l'utilizzo del lavoro flessibile in deroga alla disciplina generale, concernenti, rispettivamente:

- la non applicazione delle disposizioni sull'impiego di forme contrattuali flessibili agli uffici di diretta collaborazione del Ministro, agli uffici di supporto agli organi di direzione politica degli enti locali, nonché ai contratti relativi agli incarichi dirigenziali ad alla preposizione ad organi di direzione, consultivi e di controllo delle pubbliche amministrazioni (comma 7 del testo previgente);
- l'autorizzazione ad assumere personale con contratto di lavoro a termine, in deroga alla normativa vigente, per l'ente parco nazionale dell'arcipelago de La Maddalena (comma 8 del testo previgente);
- deroghe alla possibilità di utilizzare forme contrattuali flessibili per specifici enti anche in relazione ad ulteriori esigenze specificamente e tassativamente indicate e diverse a seconda degli enti interessati (articoli 9-11 del testo previgente).

Secondo la relazione tecnica allegata, le disposizioni dell'articolo in esame, intese sostanzialmente a garantire una maggiore funzionalità delle amministrazioni, comportano un maggiore onere di 10 milioni di euro lordi annui.

“Ciò in quanto”, prosegue la relazione tecnica, “alla precedente formulazione introdotta con l'articolo 92 del d.d.l. finanziaria per l'anno 2008 (AS n. 1817) era stato stimato un risparmio aggiuntivo di 10 milioni di euro l'anno”. La stessa relazione, infine, afferma che tenendo conto dei tempi di entrata in vigore del provvedimento, l'onere per il 2008 possa stimarsi in e milioni di euro.

Più in generale, si stimano i seguenti oneri lordi annui:

<i>(milioni di euro)</i>		
<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
5	10	10

## **Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE**

*(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea della Camera)*

Nel 2006 la Commissione ha avviato un dibattito pubblico sull'evoluzione del diritto del lavoro in modo tale da sostenere gli obiettivi della strategia di Lisbona ed ottenere una crescita sostenibile con più posti di lavoro di migliore qualità. A conclusione del processo di consultazione (avviato sulla base di un apposito Libro verde), la Commissione ha presentato, il 27 giugno 2007, una comunicazione intesa a definire principi comuni in materia di flessicurezza per consentire agli Stati membri di sviluppare strategie di flessicurezza adattate al proprio contesto nazionale.

La comunicazione delinea proposte in merito a otto principi comuni di flessicurezza che costituiscono dei riferimenti su cui gli Stati membri dovrebbero concordare.

I principi comuni, quali concordati al Consiglio occupazione, sono i seguenti:

la flessicurezza è un mezzo per rafforzare l'attuazione della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione e promuovere un lavoro di qualità attraverso nuove forme di flessibilità e sicurezza volte ad aumentare l'adattabilità, l'occupazione e la coesione sociale;

la flessicurezza comporta la deliberata combinazione di forme contrattuali flessibili e affidabili, strategie integrate di apprendimento permanente, efficaci politiche attive del mercato del lavoro e sistemi di protezione sociale moderni, adeguati e sostenibili;

la flessicurezza implica un equilibrio tra diritti e responsabilità di tutti gli interessati. Sulla base dei principi comuni, ciascuno Stato membro dovrebbe elaborare proprie modalità di flessicurezza ed i progressi dovrebbero essere soggetti ad un'efficace sorveglianza;

la flessicurezza dovrebbe promuovere mercati del lavoro aperti, reattivi e inclusivi, superando la segmentazione. Riguarda sia gli occupati sia i non occupati. Le persone inattive, i disoccupati, i lavoratori irregolari, i precari o quanti si trovano ai margini del mercato del lavoro hanno bisogno di vedersi offrire migliori opportunità, incentivi economici e misure di sostegno per un più facile accesso al lavoro o di supporti per essere aiutati a progredire verso un'occupazione stabile e giuridicamente sicura. Il sostegno dovrebbe essere disponibile per tutti gli occupati al fine di rimanere occupabili, progredire e gestire le transizioni verso il mondo del lavoro e da un posto di lavoro all'altro;

occorre promuovere la flessicurezza all'interno dell'impresa come anche quella esterna; si deve incoraggiare la mobilità ascendente come anche quella tra disoccupazione o inattività e lavoro. Sono parimenti essenziali posti di lavoro di qualità elevata e produttivi, una buona organizzazione del lavoro e un continuo aggiornamento delle competenze;

la flessicurezza dovrebbe supportare la parità di genere;

la flessicurezza richiede un clima di fiducia e un ampio dialogo tra tutte le parti interessate, in cui tutti siano pronti ad assumersi la responsabilità del cambiamento in vista di politiche socialmente equilibrate; importanza decisiva riveste il coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione ed attuazione delle politiche di flessicurezza attraverso il dialogo sociale e la contrattazione collettiva;

la flessicurezza dovrebbe restare pienamente compatibile con bilanci pubblici sani e finanziariamente sostenibili; dovrebbe inoltre prefiggersi un'equa distribuzione dei costi e benefici, specie tra imprese, autorità pubbliche e singoli individui, con un'attenzione particolare per la situazione specifica delle piccole e medie imprese.

I principi comuni sono stati accolti con favore dal Parlamento europeo e dal Consiglio occupazione che ha invitato la Commissione ad assumere le iniziative necessarie per consentire l'attuazione dell'approccio proposto per gli Stati membri.

Il Consiglio europeo del 13 e 14 marzo 2008, ha invitato gli Stati membri ad attuare i principi comuni concordati di flessicurezza delineando nei loro programmi nazionali di riforma per il 2008 le modalità nazionali di attuazione di tali principi.

Il 19 maggio 2008 la Commissione ha lanciato, in cooperazione con le parti sociali europee, la “missione per la flessicurezza”, un’iniziativa per contribuire alla messa in pratica, a livello nazionale, della flessicurezza.

**Articolo 50**  
(*Cancellazione della causa dal ruolo*)

**L'articolo 50, che non è stato modificato dalla Camera dei deputati,** novella l'art. 181, primo comma, c.p.c. relativo agli effetti della mancata comparizione delle parti all'udienza.

L'art. 181 c.p.c. prevedeva, prima dell'entrata in vigore del decreto-legge in esame, che, se nessuna delle parti compariva alla prima udienza, il giudice era obbligato a fissare una nuova udienza, di cui il cancelliere dava comunicazione alle parti costituite. Se nessuna delle parti compariva alla nuova udienza, il giudice, con ordinanza non impugnabile, disponeva la cancellazione della causa dal ruolo.

Ai sensi dell'art. 307, primo comma, c.p.c., nelle ipotesi previste dalla legge (tra cui quella di cui all'art. 181), una volta che il giudice abbia cancellato la causa dal ruolo, il processo deve essere riassunto davanti allo stesso giudice nel termine perentorio di un anno dalla data del provvedimento di cancellazione, altrimenti il processo si estingue.

L'articolo in esame introduce due novità:

- in primo luogo, viene stabilito che alla mancata comparizione alla nuova udienza consegue l'obbligo del giudice non solo di ordinare la cancellazione della causa dal ruolo, ma anche di dichiarare l'estinzione del processo (senza possibilità di riassunzione);

- conseguentemente, è stato eliminato il riferimento alla non impugnabilità dell'ordinanza con la quale il giudice disponeva la cancellazione della causa dal ruolo. Si ricorda, infatti, che al provvedimento di cancellazione della causa dal ruolo *ex art. 181, primo comma, c.p.c.* era riconosciuta natura meramente ordinatoria, in quanto la parte aveva la facoltà di chiedere la riassunzione del procedimento, sicchè, essendo privo dei caratteri della decisorietà e della definitività, non era impugnabile con ricorso per cassazione (Cass. civ., 20 febbraio 2004, n. 3388).

In sintesi, la mancata comparizione, sia dell'attore che del convenuto, alla seconda udienza costituisce già autonoma causa di estinzione del processo. In tale ipotesi, risulta ora esclusa la sua riassunzione.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 309 c.p.c., l'art. 181, primo comma, c.p.c. trova applicazione anche nel caso in cui la mancata comparizione delle parti all'udienza avvenga successivamente nel corso del processo.

Si ricorda, inoltre, che una proposta di modifica dell'art. 181 c.p.c. era contenuta nell'A.S. 1524 della XV legislatura, recante "*Disposizioni per la razionalizzazione e l'accelerazione del processo civile*" (Governo Prodi). L'art. 20 di tale disegno di legge modificava l'art. 181 c.p.c., eliminando il meccanismo in due fasi e prevedendo l'immediata cancellazione della causa dal ruolo in caso di mancata comparizione alla prima udienza (senza bisogno di fissare una nuova udienza).

Le nuove disposizioni si applicano ai giudizi istaurati dopo l'entrata in vigore del decreto-legge in esame (in virtù di quanto disposto dall'art. 56 del decreto stesso).

## **Articolo 51**

*(Comunicazioni e notificazioni per via telematica)*

L'**articolo 51** - modificato solo formalmente dalla Camera - prevede che, nell'ambito del processo civile, le notificazioni e le comunicazioni debbano essere effettuate per via telematica all'indirizzo *e-mail* fornito da difensori e consulenti.

In particolare, il **comma 1** prevede che il Ministro della giustizia adotti uno o più decreti ministeriali con i quali determinare la data a decorrere dalla quale le seguenti notificazioni e comunicazioni dovranno essere effettuate per via telematica ad un indirizzo elettronico (*e-mail*):

- notificazioni e comunicazioni, dopo la costituzione in giudizio, al procuratore costituito (art. 170, primo comma, c.p.c.);
- notificazione dell'ordinanza di nomina, con invito a comparire all'udienza fissata, e ogni ulteriore comunicazione al consulente tecnico (art. 192, primo comma, c.p.c.).

L'indirizzo elettronico cui si fa riferimento è quello comunicato dal difensore al Consiglio dell'ordine e dal consulente al proprio ordine professionale o all'albo dei consulenti presso il tribunale.

Il comma 1 richiama infatti l'art. 7 del D.P.R. 13 febbraio 2001, n. 123 (*"Regolamento recante disciplina sull'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti"*), che precisa inoltre come tali indirizzi elettronici debbano essere "comunicati tempestivamente dagli ordini professionali al Ministero della giustizia".

La disposizione precisa che le notificazioni e comunicazioni dovranno essere effettuate per via telematica nel rispetto della normativa, anche regolamentare, relativa al processo telematico, soprattutto per quanto riguarda la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti.

Come affermato nel *Piano triennale per l'informatica 2004/2006 della giustizia*, per processo civile telematico si intende la gestione "integrale" ed "integrata" della documentazione e delle comunicazioni prodotte nell'ambito di un qualsiasi procedimento di contenzioso civile in forma digitale e telematica. Concretamente questo significa, una volta che il sistema sarà a regime:

- gestire tutte le informazioni connesse ad un procedimento civile prioritariamente in forma digitale (dall'atto di citazione alla sentenza);
- gestire tutte le comunicazioni e gli scambi informativi tra i diversi "attori" coinvolti in un procedimento civile (giudici, avvocati, cancellieri, ufficiali giudiziari, commercialisti, notai, ecc.) in forma telematica;

- semplificare le attività di ogni attore coinvolto nei procedimenti civili favorendo la diffusione delle informazioni e la loro fruizione, eliminando la ridondanza delle operazioni, riducendo le attività a basso valore aggiunto connesse alla continua manipolazione delle carte;

- dare trasparenza e dimensione temporale certa agli atti e al procedimento.

Il progetto per la realizzazione del processo civile telematico consiste nella realizzazione di un insieme di applicazioni informatiche e infrastrutture tecnologiche che renda accessibile via web il sistema informatico civile, sia per il deposito di atti che per attività di consultazione dello stato delle cause e del fascicolo elettronico; inoltre è prevista anche la trasmissione per via telematica di comunicazioni, notifiche e copie di atti dagli uffici giudiziari ai soggetti coinvolti.

Il progetto prevede una prima fase di sperimentazione che coinvolge attualmente le seguenti sedi pilota: Tribunale di Bari; Tribunale di Bergamo; Tribunale di Bologna; Tribunale di Catania; Tribunale di Genova; Tribunale di Lamezia Terme; Tribunale di Padova. Presso ciascuna sede pilota è costituito un laboratorio di sperimentazione composto da avvocati, magistrati, cancellieri ed esperti informatici.

Per quanto riguarda i riferimenti normativi, occorre segnalare, oltre al già citato D.P.R. 123/2001, il D.M. 14 ottobre 2004, recante "*Regole tecnico-operative per l'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile*", che individua, in particolare, le modalità per la gestione della posta elettronica.

*Per ragioni di sistematicità, si potrebbe valutare l'opportunità di inserire questa previsione nelle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile.*

Il **comma 2** prevede che il Ministro della giustizia adotti i suddetti decreti dopo aver sentito l'Avvocatura generale dello Stato, il CNF (Consiglio nazionale forense) e i Consigli dell'ordine degli avvocati interessati, individuando i circondari di tribunale ai quali si applica quanto disposto dal comma 1. L'individuazione di tali circondari dovrà essere effettuata tenuto conto della funzionalità dei servizi di comunicazione dei documenti informatici degli uffici giudiziari.

Il **comma 3** precisa che le notificazioni e le comunicazioni nel corso del procedimento ai difensori e consulenti che non abbiano comunicato l'indirizzo elettronico saranno effettuate in cancelleria.

Il **comma 4** estende l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 al rito societario. Esso, infatti, stabilisce che, a decorrere dalla data fissata con il citato decreto del Ministro della giustizia, le notificazioni e le comunicazioni previste dall'art. 17 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5<sup>250</sup> - notificazioni e comunicazioni nel corso del procedimento alle parti costituite - siano effettuate ai sensi dell'art. 170 c.p.c..

---

<sup>250</sup> "*Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della L. 3 ottobre 2001, n. 366*".

Attualmente, ai sensi del suddetto art. 17, tutte le notificazioni e comunicazioni alle parti costituite possono essere fatte, oltre che a norma degli artt. 136 e ss. c.p.c., via fax, via posta elettronica o con scambio diretto tra difensori, attestato da sottoscrizione per ricevuta sull'originale, apposta anche da parte di collaboratore o addetto allo studio del difensore.

*Si sottolinea, per ragioni di sistematicità, l'opportunità di inserire questa previsione, direttamente, come novella, nel decreto legislativo 5/2003.*

Il **comma 5** novella il R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578, che disciplina la professione di avvocato<sup>251</sup>. In particolare, inserendo un comma nell'art. 16, il decreto-legge in esame prevede che all'interno dell'albo degli avvocati debba essere indicato, per ogni professionista, il relativo indirizzo di posta elettronica.

Inoltre, sostituendo il quarto comma, il decreto-legge in esame dispone che, a decorrere dalla data fissata da un apposito decreto del Ministro della giustizia, gli albi – rivisti e integrati dell'informazione di cui sopra – debbano essere comunicati al Ministero della giustizia per via telematica.

---

<sup>251</sup> "Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore".



## Articolo 52

### *(Misure urgenti per il contenimento delle spese di giustizia)*

L'**articolo 52** del decreto-legge novella il D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante il Testo unico in materia di spese di giustizia<sup>252</sup> (di seguito, il "Testo unico"), per introdurre due nuove disposizioni volte a disciplinare, nell'ambito della riscossione delle spese di giustizia, le fasi della quantificazione dell'importo dovuto (art. 227-bis) e della riscossione a mezzo ruolo (art. 227-ter).

Si ricorda che il Testo unico disciplina la riscossione delle spese maturate nel processo penale (art. 200)<sup>253</sup>, nel processo civile, amministrativo, contabile e tributario (art. 201)<sup>254</sup>, nonché (art. 202) le modalità di recupero delle somme dovute, in base alle norme del codice di procedura civile e del codice di procedura penale, per sanzioni pecuniarie, condanna alla perdita della cauzione e dichiarazione di inammissibilità o di rigetto di una richiesta sulla base di provvedimenti non più revocabili.

Per quanto riguarda la procedura per la riscossione, attualmente l'art. 212 del Testo unico prevede, che entro un mese dal passaggio in giudicato o dalla definitività del provvedimento da cui sorge l'obbligo o - per le spese di mantenimento - dalla cessazione dell'espiazione della pena in istituto, inizia la procedura di recupero del credito vantato dall'erario. Quantificato il credito (art. 211), l'ufficio riscossione competente notifica l'avviso bonario di pagamento. Entro un mese dalla notifica, l'interessato deve pagare al concessionario o all'ufficio postale o allo sportello bancario e, entro 10 giorni dal pagamento, portare copia della ricevuta all'ufficio riscossione.

Se, trascorsi un mese e 10 giorni dalla notifica, il pagamento non è avvenuto, l'ufficio riscossione iscrive a ruolo (art. 213 Testo unico) il credito e consegna il ruolo al concessionario, aprendo così la riscossione esattoriale. Il concessionario notifica la cartella esattoriale, che contiene l'intimazione ad adempiere entro 60 giorni dalla notifica e l'avvertimento che, in mancanza, si procederà ad esecuzione forzata. In caso di inadempimento, il concessionario provvede direttamente al pignoramento mobiliare o immobiliare, a mezzo degli ufficiali della riscossione<sup>255</sup>.

Su questa disciplina, tuttora vigente, è intervenuta la legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) che, all'art. 1, commi 367-373, ha previsto che entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge il Ministero della giustizia provvedesse alla stipula di una o più convenzioni con una società interamente posseduta

---

<sup>252</sup> "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia".

<sup>253</sup> Si tratta di spese processuali penali; pene pecuniarie; sanzioni amministrative pecuniarie; spese di mantenimento dei detenuti; spese nei casi di ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

<sup>254</sup> Si tratta delle sole spese processuali nei casi di ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

<sup>255</sup> Per la riscossione coattiva si applicano le norme degli artt. 223 e ss. del Testo unico, che rinviano al D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 ("*Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito*") e al decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 ("*Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337*").

da Equitalia spa (ex Riscossione s.p.a.) per la gestione e la riscossione dei crediti derivanti da spese di giustizia previste dal Testo unico<sup>256</sup>.

Con riferimento alle spese ed alle pene pecuniarie previste dal Testo unico, risultanti dai provvedimenti passati in giudicato o divenuti definitivi a decorrere dal 1° gennaio 2008, la citata Società stipulante dovrà provvedere alla gestione dei relativi crediti attraverso:

- l'acquisizione dei dati anagrafici del debitore e supporto all'attività di quantificazione del credito effettuata dall'ufficio competente;
- la notifica al debitore di un invito al pagamento entro un mese dal passaggio in giudicato o dalla definitività del provvedimento da cui sorge l'obbligo o dalla cessazione dell'espiazione della pena;
- l'iscrizione a ruolo del credito, scaduto inutilmente il termine per l'adempimento spontaneo.

Il comma 372, dispone, dalla data di stipula della convenzione di cui al comma 367, l'abrogazione degli artt. 211, 212 e 213 del Testo unico relativi alla iscrizione a ruolo del credito. Tale abrogazione è connessa alle nuove competenze previste in capo alla Società stipulante la convenzione con il Ministero della Giustizia.

Si evidenzia che, ad oggi, le convenzioni non sono state stipulate e che pertanto gli artt. 211, 212 e 213 sono in vigore.

In questo contesto normativo, il decreto-legge in esame inserisce nel testo unico un capo recante due nuovi articoli.

**Con una modifica approvata dalla Camera dei deputati, è stato chiarito che i due nuovi articoli vanno inseriti in un nuovo Capo VI-bis della Parte VII, Titolo II del Testo unico.**

*Si segnala che il nuovo Capo VI-bis reca un titolo "Riscossione mediante ruolo", che è identico a quello del Capo II.*

Il nuovo art. 227-bis stabilisce che per la quantificazione dell'importo dovuto si applica la disposizione dell'art. 211. Tale disposizione (v. *supra*) prevede che il funzionario quantifichi l'importo dovuto per spese sulla base degli atti, dei registri e delle norme che individuano la somma da recuperare e prenda atto degli importi stabiliti nei provvedimenti giurisdizionali per le pene pecuniarie, per le sanzioni amministrative pecuniarie e per le sanzioni pecuniarie processuali, specificando le varie voci dell'importo complessivo.

Il nuovo art. 227-ter disciplina la riscossione a mezzo ruolo, che tuttavia è attualmente già disciplinata dagli artt. 213-216 del Testo unico.

Il decreto-legge in esame elimina la fase del c.d. adempimento spontaneo per prevedere che, dopo la quantificazione dell'importo dovuto (di cui al precedente art. 227-bis), si proceda - entro un mese dal passaggio in giudicato o dalla

---

<sup>256</sup> In particolare, il comma 367, elenca espressamente le attività che formeranno oggetto delle citate convenzioni individuando, altresì, talune delle caratteristiche della Società con la quale il Ministero della giustizia dovrà procedere alle relative stipule.

definitività del provvedimento da cui sorge l'obbligo - con l'adempimento coattivo mediante iscrizione a ruolo (comma 1). L'agente della riscossione dovrà notificare al debitore una comunicazione con l'intimazione a pagare l'importo dovuto nel termine di un mese e contestuale cartella di pagamento contenente l'intimazione ad adempiere entro 20 giorni, con l'avvertenza che in mancanza si procederà ad esecuzione forzata (comma 2). La disposizione precisa che se il ruolo è ripartito in più rate, l'intimazione ad adempiere contenuta nella cartella di pagamento produce effetti relativamente a tutte le rate (comma 3).

*Parrebbe necessario valutare l'opportunità di coordinare le nuove disposizioni con quelle già presenti nel Titolo II del Testo unico e, in particolare, con quelle da esse richiamate.*

*Si ricorda, infatti, che, dal momento della stipula delle convenzioni previste dalla legge finanziaria 2008 (v. supra) e per effetto della stessa legge, gli artt. 211, 212 e 213 del Testo unico saranno abrogati.*



## **Articolo 53**

*(Razionalizzazione del processo del lavoro)*

**L'articolo 53, che non è stato modificato dalla Camera dei deputati,** novella gli artt. 421, secondo comma, e 429, primo comma, c.p.c., relativi, rispettivamente, ai poteri istruttori del giudice ed alla pronuncia della sentenza nell'ambito della disciplina del processo del lavoro.

La modifica del secondo comma dell'art. 421 c.p.c. ha finalità di coordinamento normativo. La novella chiarisce che il rinvio al sesto comma "dell'articolo precedente" da parte del citato secondo comma dell'art. 421 si intende all'art. 420.

Tale modifica si è resa necessaria a seguito dell'inserimento dell'art. 420-*bis* nel codice di rito civile (ad opera del decreto legislativo 40/2006).

L'art. 421 c.p.c. prevede che il giudice indichi alle parti in ogni momento le irregolarità degli atti e dei documenti che possono essere sanate assegnando un termine per provvedervi, salvo gli eventuali diritti quesiti (primo comma).

Può altresì disporre d'ufficio in qualsiasi momento l'ammissione di ogni mezzo di prova anche fuori dei limiti stabiliti dal codice civile, ad eccezione del giuramento decisorio, nonché la richiesta di informazioni e osservazioni, sia scritte che orali, alle associazioni sindacali indicate dalle parti. Si osserva la disposizione del comma sesto dell'articolo precedente (secondo comma previgente).

Con la modifica dell'art. 429 c.p.c., primo comma, il legislatore interviene sul contenuto della sentenza del processo del lavoro.

Il previgente art. 429, primo comma, c.p.c., stabiliva che il giudice, esaurita la discussione orale e udite le conclusioni delle parti, pronunciasse sentenza con cui definiva il giudizio dando lettura del dispositivo.

Per finalità di "maggiore trasparenza" e per garantire "tempi certi per la decisione"- secondo quanto riportato dalla relazione governativa - si è invece previsto che, in sede di pronuncia della sentenza, il giudice debba dare lettura anche della esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione.

Viene, inoltre, aggiunto un periodo che stabilisce un termine massimo di 60 giorni per il deposito della sentenza nei casi di particolare complessità della controversia.

Le nuove disposizioni si applicano ai giudizi istaurati dopo l'entrata in vigore del decreto-legge in esame (in virtù di quanto disposto dell'art. 56 dello stesso decreto)

*Si segnala l'opportunità di valutare il coordinamento della disposizione introdotta dal comma 2 dell'art. 53 del decreto-legge in esame con l'art. 430 c.p.c., che stabilisce i termini per il deposito della sentenza.*

## Articolo 54

### *(Accelerazione del processo amministrativo)*

L'**articolo 54** contiene disposizioni volte ad incidere sul processo amministrativo con le seguenti finalità:

- prevedere la perenzione dei ricorsi amministrativi ultraquinquennali (comma 1);
- subordinare alla presentazione di un'istanza di urgenza la proponibilità della domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo amministrativo (comma 2);
- modificare la struttura del Consiglio di Stato, eliminando la previsione che voleva le 6 sezioni del Consiglio ripartite rigidamente in 3 sezioni con funzioni consultive e 3 con funzioni giurisdizionali. Spetterà al Presidente del Consiglio di Stato indicare all'inizio di ogni anno quante e quali sezioni svolgeranno funzioni consultive e quante e quali funzioni giurisdizionali, oltre a designare i componenti dell'Adunanza plenaria (comma 3).

In particolare, il **comma 1** interviene sull'art. 9 della legge 21 luglio 2000, n. 205, (recante "*Disposizioni in materia di giustizia amministrativa*"), relativo alla perenzione dei ricorsi ultradecennali.

L'art. 9 della legge 205/2000 (nel testo vigente prima del decreto-legge in esame) prevedeva che, se dopo 10 anni dal deposito, il ricorso amministrativo era ancora pendente, la segreteria del giudice amministrativo doveva notificare alla parte ricorrente un avviso con il quale la invitava a presentare entro i successivi 6 mesi una nuova istanza di fissazione dell'udienza, con la firma delle parti. In assenza di tale nuova istanza doveva essere dichiarata la perenzione del ricorso<sup>257</sup>.

Il decreto-legge in esame è intervenuto per ridurre da 10 a 5 gli anni che devono trascorrere prima che si possa attivare la procedura volta a verificare il persistente interesse delle parti alla pronuncia del giudice, ed eventualmente a dichiarare la perenzione del ricorso.

---

<sup>257</sup> La perenzione è pronunciata con decreto dal presidente della sezione competente o da un magistrato da lui delegato. Il decreto è depositato in segreteria, che ne dà formale comunicazione alle parti costituite. Nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione ciascuna delle parti costituite può proporre opposizione al collegio, con atto notificato a tutte le altre parti e depositato presso la segreteria del giudice adito entro dieci giorni dall'ultima notifica. Nei trenta giorni successivi il collegio decide sulla opposizione in camera di consiglio, sentite le parti che ne facciano richiesta, con ordinanza che, in caso di accoglimento della opposizione, dispone la reinscrizione del ricorso nel ruolo ordinario. Nel caso di rigetto, le spese sono poste a carico dell'opponente e vengono liquidate dal collegio nella stessa ordinanza, esclusa la possibilità di compensazione anche parziale. L'ordinanza è depositata in segreteria, che ne dà comunicazione alle parti costituite. Avverso l'ordinanza che decide sulla opposizione può essere proposto ricorso in appello. Il giudizio di appello procede secondo le regole ordinarie, ridotti alla metà tutti i termini processuali (cfr. art. 26, legge 1034/1971).

Il **comma 2** subordina la domanda di equa riparazione per il danno derivante dall'eccessiva durata del processo amministrativo (art. 2, comma 1, legge 89/2001 (c.d. legge Pinto) alla presentazione al giudice amministrativo, un'istanza volta a far dichiarare il ricorso urgente (in base all'art. 51 del R.D. 17 agosto 1907, n. 642<sup>258</sup>).

L'art. 51 del R.D. 642/1907 prevede che il segretario, ricevuta la domanda di fissazione dell'udienza per la discussione del ricorso, ne fa annotazione in apposito registro e ne rilascia dichiarazione, se richiesta. Indi presenta la domanda stessa col ricorso, il contro-ricorso, il ricorso incidentale, le carte e i documenti al Presidente della sezione il quale nomina il relatore ed assegna il giorno dell'udienza. Nello stesso decreto di fissazione di udienza il Presidente può, ad istanza di parte o d'ufficio, dichiarare il ricorso urgente

Il **comma 3** interviene sulla legge 27 aprile 1982, n. 186, in tema di ordinamento della giurisdizione amministrativa e del relativo personale addetto<sup>259</sup>, per apportarvi le seguenti modifiche:

- la **lettera a)** stabilisce che il Consiglio di Stato si divide in sei sezioni, con funzioni consultive o giurisdizionali, oltre alla sezione normativa prevista dalla legge 127/1997. Il decreto elimina la previsione dell'obbligatoria presenza di 3 sezioni con funzioni consultive - modifica che va letta alla luce dell'intervento disposto dalla lettera b) - e aggiunge il richiamo alla sezione normativa<sup>260</sup>;

- la **lettera b)** stabilisce che all'inizio di ogni anno il presidente del Consiglio di Stato debba individuare le sezioni che svolgeranno funzioni consultive e quelle che, invece, svolgeranno funzioni giurisdizionali, determinando le rispettive materia di competenza e definendo altresì la composizione dell'Adunanza Plenaria (ai sensi dell'art. 5 della legge 186/1982, come novellato dalla lettera c) del comma in esame);

- la **lettera c)** stabilisce che spetta al Presidente del Consiglio di Stato, sentito il Consiglio di presidenza, individuare i 12 magistrati che comporranno l'Adunanza plenaria (poi presieduta dallo stesso Presidente del Consiglio di Stato). Prima dell'entrata in vigore del decreto-legge in esame la scelta era sempre di competenza del Presidente, che però doveva individuare i 12 consiglieri traendone 4 da ciascuna delle 3 sezioni giurisdizionali;

- la **lettera d)** stabilisce che con le medesime modalità, il Presidente debba designare i membri supplenti dell'Adunanza plenaria.

---

<sup>258</sup> "Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato".

<sup>259</sup> "Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali".

<sup>260</sup> Si tratta della sezione consultiva istituita dalla legge 127/1997 (art. 17, comma 28) per l'esame degli schemi di atti normativi per i quali il parere del Consiglio di Stato è prescritto per legge o è comunque richiesto dall'amministrazione.

**Articolo 55**  
*(Accelerazione del contenzioso tributario)*

L'**articolo 55** - che ha ricevuto modifiche solo formali - reca disposizioni in materia di accelerazione del processo tributario ed organizzazione della Commissione tributaria centrale.

In particolare, il **comma 1** disciplina uno specifico meccanismo di estinzione automatica dei processi pendenti innanzi alla Commissione tributaria centrale.

L'estinzione opera con riguardo ai processi pendenti innanzi alla suddetta Commissione centrale alla data del 1° gennaio 2008 (ovvero la data di entrata in vigore dell'art. 1, comma 351, della legge 24 dicembre 2007, n. 244) promossi dagli uffici dell'Amministrazione finanziaria, per i quali non sia stata ancora fissata l'udienza di trattazione al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge in esame.

Si ricorda che la riforma del 1992<sup>261</sup> ha soppresso la Commissione Tributaria Centrale e ne ha disposto la cessazione del funzionamento, tenuto conto dei ricorsi pendenti e, dunque, con prosecuzione della sua attività fino all'esaurimento del contenzioso in corso di definizione.

Da ultimo, nell'ottica di razionalizzazione e riordino degli organi di giustizia tributaria, la legge finanziaria per il 2008 (art. 1, commi 351-354, legge 24 dicembre 2007 n. 244) ha introdotto disposizioni organizzative della suddetta Commissione centrale.

In particolare, il comma 351 ha - tra l'altro - ridotto a 21 le sezioni della Commissione tributaria centrale a decorrere dal 1° maggio 2008, disponendone l'incardinazione presso ciascuna commissione tributaria regionale avente sede nei capoluoghi regionali, nonché presso le commissioni tributarie di secondo grado di Trento e Bolzano.

Al fine di evitare l'estinzione del processo, gli uffici sono tenuti a depositare presso la competente segreteria, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame, apposita dichiarazione di persistenza del loro interesse alla definizione del giudizio.

---

<sup>261</sup> Art. 42, comma 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992 n. 545, recante l'ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413. Si veda inoltre il decreto legislativo 31 dicembre 1992 n. 546, recante disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413.

La mancata presentazione della dichiarazione comporta infatti l'estinzione di diritto del processo e la permanenza delle spese di giudizio a carico della parte che le ha sopportate sino al momento dell'estinzione medesima.

Il **comma 2** dispone il blocco della nomina di nuovi giudici della Commissione tributaria centrale, con eventuale integrazione delle sezioni tramite i componenti delle commissioni tributarie regionali presso le quali le predette sezioni hanno sede.

Si ricorda a tal proposito che tra le disposizioni introdotte dal citato art. 1, comma 351, della legge finanziaria per il 2008 rientra l'applicazione alle sezioni della Commissione tributaria centrale incardinate presso i capoluoghi regionali e le province autonome, in qualità di componenti, dei presidenti di sezione, dei vice presidenti di sezione e dei componenti delle commissioni tributarie regionali istituite nelle stesse sedi<sup>262</sup>.

Una ricerca privata<sup>263</sup> ha rilevato che, alla data del 1° febbraio 2008 i ricorsi pendenti presso la Commissione tributaria centrale erano 301.677, a fronte di 20.653 ricorsi definiti dalla Commissione medesima tra il 1° gennaio 2007 ed il 1° febbraio 2008.

---

<sup>262</sup> L'art. 1, comma 352, della legge finanziaria 2008 ha recato norme in materia di attribuzione dei processi pendenti. Il comma 353 ha rimesso ad uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze la determinazione del numero delle sezioni e degli organici di ciascuna commissione tributaria provinciale e regionale, nonché la definizione delle modalità per l'attuazione dei commi 351 e 352, e l'indizione delle elezioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria. Con D.M. 20 marzo 2008 è stata disposta l'articolazione in collegi delle sezioni della Commissione tributaria centrale.

<sup>263</sup> Fonte: Il Sole 24 ore, sezione "Norme e tributi" di lunedì 25 febbraio 2008, elaborazione su dati dell'Anagrafe tributaria.

**Articolo 56**  
*(Disposizioni transitorie)*

L'**articolo 56** chiarisce che le disposizioni di cui agli artt. 181 (relativo alla mancata comparizione delle parti) e 429 c.p.c. (relativo alla pronuncia della sentenza), come novellate rispettivamente dagli artt. 50 e 53 del decreto-legge in esame, si applicano esclusivamente ai giudizi instaurati dalla data dell'entrata in vigore del decreto stesso (27 giugno 2008).



## **Articolo 57** *(Servizi di Cabotaggio)*

### **L'articolo 57 ha subito modificazioni solo di forma.**

Il **comma 1** dell'**articolo 57** dispone che le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione relative ai servizi di cabotaggio marittimo di servizio pubblico che si svolgono all'interno di una Regione siano esercitati dalla Regione interessata. Per le Regioni a statuto speciale il conferimento delle funzioni e dei compiti avviene nel rispetto degli statuti speciali. La gestione dei servizi di cabotaggio è regolata da contratti di servizio secondo quanto previsto dagli articoli 17 e 19 del D.Lgs. 422/1997 in quanto applicabili al settore.

La legge 59/1997 esclude dal conferimento a Regioni ed enti locali le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti i trasporti aerei e marittimi e ferroviari di interesse nazionale (articolo 1, comma 3, lett. *r-bis*).

Il D.Lgs. 422/1997<sup>264</sup> - in attuazione della delega di cui alla legge 59/1997:

- individua i servizi pubblici di trasporto regionale e locale (articolo 1) e quelli di interesse nazionale (articolo 3)<sup>265</sup>: sono di interesse nazionale tutti i trasporti marittimi con la eccezione dei servizi di cabotaggio che si svolgono prevalentemente nell'ambito di una regione;
- conferisce alle Regioni e agli enti locali tutti i relativi compiti, compresi quelli concernenti la definizione degli oneri di servizio pubblico e la relativa imposizione nonché la conclusione dei contratti di servizio pubblico;
- stabilisce i criteri di organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale;

---

<sup>264</sup> Decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, *Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59.*

<sup>265</sup> Ai sensi dell'articolo 3 costituiscono servizi pubblici di trasporto di interesse nazionale:

- a) i servizi di trasporto aereo, ad eccezione dei collegamenti che si svolgono esclusivamente nell'ambito di una regione e dei servizi elicotteristici;
- b) i servizi di trasporto marittimo, ad eccezione dei servizi di cabotaggio che si svolgono prevalentemente nell'ambito di una regione;
- c) i servizi di trasporto automobilistico a carattere internazionale, con esclusione di quelli transfrontalieri, e le linee interregionali che collegano più di due regioni;
- d) i servizi di trasporto ferroviario internazionali e quelli nazionali di percorrenza medio-lunga caratterizzati da elevati *standards* qualitativi. Detti servizi sono tassativamente individuati con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Qualora la predetta intesa non sia raggiunta entro quarantacinque giorni dalla prima seduta in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, provvede il Consiglio dei Ministri;
- e) i servizi di collegamento via mare fra terminali ferroviari;
- f) i servizi di trasporto di merci pericolose, nocive ed inquinanti.

- dispone che per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano il conferimento delle funzioni, nonché il trasferimento dei relativi beni e risorse, sono disposti nel rispetto degli statuti e attraverso apposite norme di attuazione.

Il regolamento comunitario 3577/92 ha fissato il principio della libera prestazione di servizi di cabotaggio marittimo negli Stati comunitari per tutti gli armatori comunitari che impiegano navi comunitarie. La sola deroga prevista riguarda l'imposizione di obblighi di servizio pubblico e/o il contratto di servizio pubblico, nell'ipotesi in cui manchi, su una o più rotte e/o linee, un servizio sufficiente a garantire la continuità territoriale.

Il **comma 2** dispone che le risorse statali destinate al finanziamento del servizio pubblico di cabotaggio marittimo siano altresì destinate ad integrare la compartecipazione dello Stato alla spesa sostenuta dalle Regioni per l'erogazione del servizio. Le risorse sono ripartite con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente *pro-tempore*. Per accedere al contributo le Regioni stipulano contratti e determinano oneri di servizio pubblico e dinamiche tariffarie sulla base di criteri comuni stabiliti dal CIPE, sentita la conferenza Stato-Regioni.

Si ricorda che l'articolo 1, comma 998, della legge finanziaria per il 2007<sup>266</sup> - allo scopo di completare il processo di liberalizzazione del settore del cabotaggio marittimo, nonché la privatizzazione delle società esercenti i predetti servizi - ha autorizzato la spesa di 50 milioni di euro a decorrere dal 2009 per la stipula di nuove convenzioni con le società marittime esercenti:

- i servizi di collegamento con le isole maggiori e minori nonché eventuali prolungamenti ritenuti necessari allo sviluppo delle aree interessate ed in particolare del Mezzogiorno;
- i servizi postali e commerciali con le isole dell'Arcipelago toscano, Partenopee, Pontine, Eolie, Egadi, Pelagie, di Ustica e di Pantelleria;
- i servizi marittimi sovvenzionati di carattere locale nella costa adriatica orientale.

L'articolo 2, comma 223 della legge finanziaria per il 2008<sup>267</sup> ha autorizzato ulteriori spese (5 milioni di euro per il 2008 e di 15 milioni di euro per il 2009) per rifinanziare il comma 998.

Il **comma 3** prevede che, su richiesta delle Regioni interessate, da effettuarsi entro 120 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento in oggetto, l'intera partecipazione detenuta dalla Società Tirrenia di Navigazione S.p.a. nelle società Caremar - Campania Regionale Marittima S.p.a., Saremar - Sardegna Regionale

---

<sup>266</sup> Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

<sup>267</sup> Legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Marittima S.p.a., Toremar – Toscana Regionale Marittima S.p.a., Siremar – Sicilia Regionale Marittima S.p.a. è trasferita, a titolo gratuito, rispettivamente alle Regioni Campania, Sardegna, Toscana, Sicilia. Entro il medesimo termine, la Regione Puglia e la Regione Lazio possono richiedere il trasferimento gratuito, a società da loro interamente partecipate, del complesso dei beni, delle attività e delle risorse umane utilizzate rispettivamente dalla Tirrenia di Navigazione S.p.a. e dalla Caremar S.p.a. per l'esercizio dei collegamenti con le Isole Tremiti e con l'arcipelago Pontino.

Tirrenia di Navigazione S.p.a. è una società soggetta alla attività di direzione e coordinamento di Fintecna S.p.a. Roma e per suo tramite del Ministero dell'economia e delle finanze, unico azionista.

Il gruppo Tirrenia effettua servizi marittimi di continuità territoriale tra l'Italia continentale e le sue principali isole, nonché cabotaggio merci sulle dorsali adriatica e tirrenica. La gestione dei suddetti servizi è disciplinata da Convenzioni (la cui scadenza è prevista al 31 dicembre 2008) stipulate tra le società del Gruppo e i Ministeri competenti che prevedono, tra l'altro, il riconoscimento a favore delle stesse società di un corrispettivo annuo d'equilibrio a fronte degli obblighi di servizio pubblico, da determinarsi sulla base di precisi criteri, tenuto conto di particolari parametri di spesa.

Il gruppo Tirrenia risulta attualmente così articolato:

- la Tirrenia, capogruppo, esercita i collegamenti con Sardegna, Sicilia e, tramite flotta della Divisione Adriatica, con Albania e Tremiti;
- la Caremar con le isole del Golfo di Napoli e le Ponziane;
- la Saremar con isole minori sarde e Corsica;
- la Siremar con Eolie, Egadi, Pelagie, Ustica e Pantelleria;
- la Toremar infine con l'Elba e l'arcipelago toscano.

Come si legge nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del decreto-legge in esame, il trasferimento delle azioni detenute dalla Tirrenia S.p.a. nelle società svolgenti i servizi di cabotaggio di interesse regionale è diretto ad agevolare la privatizzazione della Tirrenia stessa. L'intenzione del Governo di attivare tempestivamente tale privatizzazione è affermata anche nel Documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni 2009-2013 (doc. LVII n. 1).

Il **comma 4**, prevede, in deroga agli articoli 10, 17 e 18 del D.Lgs. 422/1997 e sussistendo comprovate esigenze economiche sociali, ambientali, anche al fine di assicurare il rispetto del principio della continuità territoriale e la domanda di mobilità dei cittadini, la possibilità che le Regioni affidino l'esercizio di servizi di cabotaggio a società di capitale da esse interamente partecipate.

Il comma in oggetto pone una questione di compatibilità comunitaria. Gli articoli 10, 17 e 18 del D.Lgs. 422/1997, infatti, nel disciplinare le modalità di

gestione dei servizi marittimi (ed aerei) di interesse regionale, prevedevano, allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità coerenti con gli indirizzi comunitari, che Regioni ed enti locali, garantissero il ricorso a procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio, conformemente alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizio, escludendo peraltro dalle gare le società esercenti, in Italia o all'estero, servizi in affidamento diretto o a seguito di procedure non ad evidenza pubblica, le società dalle stesse controllate o ad esse collegate, le loro controllanti nonché le società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali.

Il **comma 5** sopprime il secondo periodo del comma 192, dell'articolo 2, della legge 662/1996<sup>268</sup> (provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1997).

Tale disposizione prevedeva l'obbligo del Governo di trasmettere un piano industriale relativo agli effetti della cessione di quote azionarie che comportassero la perdita della maggioranza del capitale sociale in società di trasporto aereo ovvero di servizi marittimi nazionali e internazionali, nonché in società di supporto di queste ultime, partecipate da IRI Spa e FINMARE Spa.

La trasmissione al Parlamento del citato piano industriale, in via preventiva rispetto all'avvio delle procedure di alienazione delle partecipazioni, aveva la finalità di consentire alle competenti Commissioni parlamentari di esprimere un parere relativo alla cessione delle quote di capitale sociale.

La disposizione soppressa, ove figura l'espressione "predette società", era collegata al primo periodo del richiamato comma 192, articolo 2, che ha abrogato le disposizioni legislative che obbligavano l'IRI S.p.a. (società per azioni all'epoca interamente posseduta dal Ministero del tesoro) a detenere direttamente o indirettamente partecipazioni di maggioranza in società di trasporto aereo, nonché in società esercenti servizi marittimi nazionali ed internazionali e relative società di supporto. Per queste ultime società esercenti servizi marittimi e di supporto a tali servizi, in particolare, l'obbligo di detenere direttamente o indirettamente partecipazioni di maggioranza era esteso altresì alla FINMARE S.p.a.

E' da segnalare che sia per l'IRI S.p.a, sia per la FINMARE S.p.a sono state concluse le procedure di riorganizzazione e liquidazione del gruppo.

In particolare, l'IRI, dopo che il decreto-legge 333/1992<sup>269</sup> ne aveva disposto la trasformazione in società per azioni, attribuita al Ministero del tesoro (ora dell'economia e delle finanze) che ne esercitava i diritti dell'azionista, è stato sottoposto alla procedura di liquidazione dal 27 giugno 2000. Successivamente, a

---

<sup>268</sup> Legge 23 dicembre 1996, n. 662.

<sup>269</sup> D.L. 11 luglio 1992, n. 333, recante *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*, e convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359.

far data dal 30 novembre 2002, l'Istituto è stato cancellato dal Registro delle imprese per effetto della fusione per incorporazione nella FINTECNA S.p.a., società in precedenza posseduta al 100% dall'IRI stesso. Fintecna ha acquisito in tal modo il residuo portafoglio di attività in capo all'IRI S.p.a., costituito principalmente dalle partecipazioni in Fincantieri e Tirrenia.

La costituzione di quest'ultima società operante nel settore cabotiero, inoltre, derivava dal processo di riorganizzazione del Gruppo FINMARE, nell'ambito del quale si era già provveduto alla dismissione delle società operanti nel settore di linea (Lloyd Triestino e Italia di Navigazione)<sup>270</sup>.

*Si osserva che la norma in esame sopprime una disposizione che appare riferirsi a due gruppi societari che risultano attualmente incorporati in un altro soggetto giuridico pubblico. Pertanto, la finalità di tale soppressione sembra riguardare, più in generale, la cancellazione dell'obbligo del Governo di presentare al Parlamento i piani industriali di società del settore dei trasporti marittimi o aerei a partecipazione direttamente o indirettamente pubblica, le cui quote azionarie di maggioranza siano oggetto di cessione.*

---

<sup>270</sup> La cessione della Tirrenia del Gruppo FINMARE era stata prevista già dall'aprile 2001 dal Libro bianco sulle privatizzazioni pubblicato dall'allora Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica. In particolare, dal riepilogo delle privatizzazioni effettuate dal Gruppo IRI, alla fine del 2002 (v. "Relazione sulle privatizzazioni" presentata al Parlamento dal Ministero dell'economia e delle finanze nell'aprile 2003, p. 17), il totale delle risorse reperite a chiusura del processo di dismissione della FINMARE S.p.a. risultano pari a circa 347 milioni di euro.



## Articolo 58

*(Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali)*

L'**articolo 58** prevede che regioni, province, comuni e altri enti locali predispongano un "Piano delle Alienazioni e valorizzazioni immobiliari" individuando, con delibera dell'esecutivo, i singoli beni immobili non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali che ricadono nel territorio di propria competenza. La finalità della norma è di procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni ed enti locali. **L'articolo è stato oggetto di modificazioni durante l'esame presso la Camera dei deputati.**

Il **comma 1** dell'articolo in esame prevede dunque che regioni, province, comuni e altri enti locali dispongano l'individuazione, con delibera del proprio organo di Governo e in base della documentazione dei propri archivi ed uffici (e limitatamente ad essi), dei singoli beni immobili che ricadono nel territorio di propria competenza. Per l'individuazione è richiesta la redazione di un apposito elenco. I beni devono essere non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali e suscettibili di essere valorizzati ovvero dismessi.

La finalità della norma è di procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni ed enti locali e di redigere un "Piano delle Alienazioni - **e Valorizzazioni**", **a seguito di una modifica approvata durante l'esame presso la Camera - immobiliari**" da allegare al bilancio di previsione dell'ente.

Si ricorda che disposizioni di analogo tenore sono contenute all'articolo 1 del decreto-legge n. 351 del 2001<sup>271</sup> che rimetteva ad appositi "decreti dirigenziali" dell'Agenzia del demanio l'individuazione dei beni immobili appartenenti allo Stato e agli enti pubblici non territoriali, dei beni ubicati all'estero e di quelli, non strumentali, attribuiti a società integralmente controllate dallo Stato, distinguendo tra beni demaniali e beni facenti parte del patrimonio indisponibile e disponibile. Tale ricognizione del patrimonio immobiliare era, tra l'altro, finalizzata alla redazione del conto patrimoniale dello Stato.

Anche tali decreti, così come i predetti elenchi approvati dagli organi esecutivi di regioni ed enti locali (*cfr. esame comma 3 più avanti*), hanno effetti dichiarativi della proprietà e, in caso di assenza di precedenti trascrizioni nei pubblici registri immobiliari, producono gli stessi effetti relativi alla trascrizione.

Rispetto alla previsione del comma 1 sopra esaminato, tuttavia, volto a disporre l'introduzione obbligatoria in capo a regioni ed enti locali del "Piano delle Alienazioni immobiliari", il sopra esaminato articolo 1 del decreto-legge n. 351 prevede una semplice facoltà degli enti territoriali, qualora lo ritengano opportuno, di avvalersi delle disposizioni relative alla ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico, al fine di dare maggiore certezza alla titolarità dei beni di loro proprietà.

---

<sup>271</sup> Convertito con modificazioni dalla legge n. 410 del 2001.

Il **comma 2** inoltre stabilisce che l'inserimento degli immobili nel Piano, come sopra disposto, ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica.

In particolare, la norma prevede che la deliberazione del predetto Piano delle Alienazioni da parte del consiglio comunale, costituisca una variante dello strumento urbanistico generale. Si specifica altresì che tale variante, poiché riferita ai singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle Province e delle Regioni.

**A seguito di una modifica approvata durante l'esame presso la Camera, è stato specificato che la verifica di conformità** è comunque richiesta e deve essere effettuata entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta, nei casi di varianti relative a terreni classificati come agricoli dallo strumento urbanistico generale vigente, ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10 per cento dei volumi previsti dal medesimo strumento urbanistico vigente.

Il **comma 3** prevede che **gli elenchi** (di cui al comma 1) deve essere pubblicato secondo le forme previste per ciascuno degli enti richiamati nei predetti commi. Inoltre, si stabilisce che esso abbia effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni e produca gli effetti previsti dall'articolo 2644 del codice civile relativi agli effetti della trascrizione, oltre che gli effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto.

Al riguardo, il **comma 4** dispone altresì che gli uffici competenti siano chiamati a provvedere, se necessario, alle conseguenti attività di trascrizione, intavolazione<sup>272</sup> e voltura.

Il **comma 5** stabilisce la possibilità di ricorrere in via amministrativa avverso l'iscrizione del bene **negli elenchi** di cui al comma 1, entro sessanta giorni dalla pubblicazione degli stessi, fatti salvi gli altri rimedi previsti dalla legge.

Il **comma 6** estende ai beni immobili inclusi **negli elenchi** di cui al comma 1 la procedura prevista dall'articolo 3-*bis* del decreto-legge n. 351 del 2001, relativa alla valorizzazione dei beni dello Stato e utilizzazione a fini economici tramite concessione o locazione.

In particolare, la procedura prevista al comma 2 del citato articolo 3-bis, mediante la quale il Ministero dell'economia può convocare una o più conferenze

---

<sup>272</sup> Si ricorda che il sistema tavolare, regolato dal R.D. 28 marzo 1929, n. 499, recante disposizioni relative ai libri fondiari nei territori delle nuove province, è un complesso di norme regolante la pubblicità immobiliare vigente nelle province di Trieste, Gorizia e Trento. Il sistema è impostato su una rilevazione di tipo catastale del territorio, di modo che accanto ad ogni unità immobiliare vengano registrate le relative vicende giuridiche, a differenza del sistema vigente nel resto d'Italia nei registri immobiliari, impostati su base personale, in cui le vicende dei beni immobili vengono effettuate con riferimento alle persone che compiano gli atti da trascrivere o iscrivere.

di servizi o promuovere accordi di programma<sup>273</sup>, è previsto si applichi esclusivamente ai soggetti diversi dai comuni e l'iniziativa di tali attività viene rimessa all'ente proprietario dei beni da valorizzare. Quest'ultimo ente predispone altresì i bandi previsti dal comma 5 del citato articolo 3-*bis*, con i quali vengono stabiliti i criteri di assegnazione e le condizioni delle concessioni o delle locazioni.

Il **comma 7** prevede che i soggetti di cui al comma 1 possano in ogni caso individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi.

Il **comma 8** dispone che gli enti proprietari degli immobili inseriti **negli elenchi** di cui al comma 1 possano conferire i propri beni immobili, anche residenziali, a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero promuoverne la costituzione secondo le disposizioni degli articolo 4 e seguenti del citato decreto-legge n. 351.

Si rammenta che l'articolo 4 del citato decreto-legge n. 351 interviene in materia di conferimento di beni immobili a fondi comuni di investimento immobiliare. A tal fine, si autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze a promuovere la costituzione di uno o più fondi comuni di investimento immobiliare, cui possono essere conferiti beni immobili a uso diverso da quello residenziale dello Stato, dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e degli enti pubblici non territoriali, individuati con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze. I decreti disciplinano altresì le procedure per l'individuazione o l'eventuale costituzione della società di gestione, per il loro funzionamento e per il collocamento delle quote del fondo, nonché i criteri di attribuzione dei proventi derivanti dalla vendita delle quote.

Infine, il **comma 9**, estende la disciplina dell'articolo 3, commi 18 e 19, del citato decreto-legge n. 351 ai conferimenti e alle dismissioni degli immobili inclusi **negli elenchi** di cui al comma 1.

Si ricorda che i sopra richiamati comma 18 e 19 dispongono taluni esoneri a favore dello Stato e degli altri enti pubblici, nonché delle società c.d. "veicolo" con le quali essi operano nel campo immobiliare. In particolare, il comma 18 esonera dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà dei beni e alla regolarità urbanistica-edilizia e fiscale; il comma 19 esonera la società veicolo dal fornire per la rivendita dei beni immobili ad

---

<sup>273</sup> La finalità di tali accordi ed intese è diretta all'approvazione di iniziative per la valorizzazione degli immobili e per la loro utilizzazione a fini economici.

essa trasferiti, la garanzia per vizi e per evizione e dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà dei beni e alla regolarità urbanistica-edilizia e fiscale.

**Articolo 59**  
*(Finmeccanica Spa)*

**L'articolo 59 – modificato dalla Camera dei deputati** - autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze alla sottoscrizione di azioni di nuova emissione di Finmeccanica Spa nel caso in cui la società deliberi, nel corso del corrente esercizio, aumenti di capitale finalizzati ad iniziative strategiche di sviluppo.

La sottoscrizione è autorizzata per un importo massimo di 250 milioni di euro, attraverso l'esercizio di una quota dei diritti di opzione spettanti allo Stato, mediante utilizzo delle risorse derivanti, almeno per pari importo, dalla distribuzione di riserve disponibili da parte di società controllate dallo Stato e che vengono versate su apposita contabilità speciale per le finalità del presente articolo.

**Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati il comma 1 è stato integrato (con un emendamento del relatore confluito nel maxiemendamento)** con la previsione che, in caso di sottoscrizione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze di azioni di nuova emissione per aumenti di capitale da parte di Finmeccanica Spa con risorse derivanti dalla distribuzione di riserve disponibili da parte di società controllate dallo Stato, la quota percentuale di capitale sociale detenuta dallo Stato non può risultare, in ogni caso, inferiore al 30 per cento.

Secondo la documentazione presentata dal Governo e reperibile in allegato alla seduta del 9 luglio scorso delle Commissioni riunite V e VI della Camera, <<allo stato non sono individuate le riserve disponibili che potranno essere utilizzate per la sottoscrizione di nuove azioni. Si tratta, in ogni caso, di partite finanziarie che restano fuori bilancio e non incidono sull'indebitamento. È esplicitamente previsto l'utilizzo di riserve qualificate come "disponibili" dalla stessa norma che, pertanto, non pregiudica l'equilibrio patrimoniale delle società>>.

Nella relazione illustrativa del provvedimento si afferma che la disposizione è diretta a consentire all'amministrazione la sottoscrizione di azioni di nuova emissione connesse all'esecuzione di possibili aumenti di capitale di Finmeccanica S.p.a. La Società è infatti impegnata a sviluppare importanti iniziative di rafforzamento della propria presenza, in Italia e all'estero, nei settori strategici presidiati che potrebbero richiedere, già nel corrente anno, un finanziamento parziale attraverso il ricorso al mercato dei capitali. In tale ambito, la partecipazione almeno parziale del socio pubblico di maggioranza

relativa, oltre a preservare l'entità della quota di possesso, costituirebbe un importante segnale al mercato in sede di esecuzione dell'operazione di ricapitalizzazione<sup>274</sup>.

La Società Finanziaria Meccanica Finmeccanica è stata costituita dall'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) nel 1948, con l'originario compito di gestire le partecipazioni nell'industria meccanica e cantieristica acquisite nei primi 15 anni di vita dell'IRI. Oggi il Gruppo Finmeccanica controlla l'80% delle capacità industriali italiane nel settore della difesa.

Nei primi anni di vita di Finmeccanica l'attenzione del gruppo si è concentrata su settori come l'automotoristico, la cantieristica, il ferroviario ed il macchinario industriale e l'emergente elettronica, con la gestione di aziende quali Ansaldo, Alfa Romeo, San Giorgio, Sant'Eustachio, Navalmeccanica, Cantieri Navali dell'Adriatico. Negli anni Sessanta erano scorporate da Finmeccanica le aziende ferroviarie e quelle elettroniche, mentre venivano invece acquisite quelle elettromeccaniche.

Negli anni Settanta Finmeccanica era presente in diversi settori industriali: automotoristico (con l'Alfa Romeo), termo-elettro-meccanico (con l'Ansaldo) ed aerospaziale (con l'Aeritalia, costituita al 50% con la FIAT nel 1969).

Negli anni Ottanta le attività del gruppo Finmeccanica si sono concentrate gradualmente nei settori elettromeccanico ed aerospaziale.

Nel 1989 l'IRI riportava in ambito Finmeccanica Selenia, Elsig e SGS, aziende a prevalente tecnologia elettronica precedentemente trasferite alla STET; Finmeccanica ha fatto così ingresso in mercati come i sistemi civili, la fabbrica automatica, i sistemi di comando e controllo, la missilistica, le apparecchiature biomedicali, la robotica complessa, la componentistica microelettronica.

Negli anni Novanta è avvenuta la fusione di Aeritalia e Selenia, che ha dato vita ad Alenia, società che oggi riunisce le attività delle due aziende nell'aeronautica, nell'elettronica per la difesa, nella missilistica e nel controllo del traffico aereo. Intanto Elsig ha acquisito Bailey, ampliando le già rilevanti presenze nell'automazione dei

---

<sup>274</sup> Da notizie di stampa (Milano Finanza del 27 giugno 2008) si apprende che il cda di Finmeccanica ha deliberato – in data 26 giugno 2008 - di proporre alla prossima assemblea straordinaria di aumentare il capitale sociale a pagamento e in via scindibile per un importo complessivo massimo, comprensivo di sovrapprezzo, di 1,4 miliardi di euro, nonché la revoca della precedente deliberazione di aumento di capitale dell'assemblea straordinaria del 30 maggio 2007. La decisione è stata presa nell'ambito dell'acquisizione di Drs Technologies. L'assemblea è stata convocata per il 31 luglio e 1° agosto, rispettivamente in prima e in seconda convocazione. L'aumento di capitale potrà aver luogo mediante emissione di azioni ordinarie, aventi le stesse caratteristiche di quelle in circolazione, da offrire in opzione agli azionisti e potrà eventualmente essere posto, in parte, al servizio di prestiti obbligazionari convertibili o di *warrant* da offrire in opzione agli azionisti. La proposta prevede che il cda possa esercitare la delega dando esecuzione all'operazione, secondo le modalità ed i criteri ivi previsti, entro il 31 luglio 2009. Si ritiene che il cda possa dare esecuzione all'operazione entro il corrente esercizio. La proposta prevede inoltre che l'assemblea attribuisca al cda la delega a stabilire modalità, termini e condizioni dell'operazione e, pertanto, a determinare, in prossimità dell'avvio dell'operazione e previa verifica delle condizioni di mercato e del mantenimento da parte del ministero dell'economia e delle finanze di una partecipazione non inferiore al 30% del capitale sociale, così come previsto nel d.P.C.m. del 28 settembre 1999, quanto segue: il prezzo di sottoscrizione delle azioni, ivi incluso il sovrapprezzo, tenuto conto, tra l'altro, dell'andamento della quotazione delle azioni della società, nonché della prassi di mercato per operazioni similari; l'esatto numero di azioni ordinarie oggetto dell'emissione e il rapporto di opzione; l'esatto ammontare dell'aumento di capitale, fermo restando che complessivamente non potrà comunque eccedere il controvalore massimo di 1,4 miliardi di euro.

processi e dei servizi. Nel 1991 è stata costituita Ansaldo Energia, in cui sono confluite Ansaldo GIE e Ansaldo Componenti.

Nel 1992 è avvenuta la fusione di Finmeccanica con la società controllata Società Immobiliare e Finanziaria per Azioni-SIFA Spa<sup>275</sup> ed il contestuale ingresso in borsa con denominazione di “Finmeccanica-Società per azioni”.

Al momento dell’avvio del processo di dismissione (fine degli anni Novanta), il Ministro del tesoro era titolare dell’intero capitale sociale dell’IRI Spa, che, a sua volta, deteneva direttamente il controllo maggioritario, pari al 59,7%, del capitale sociale di Finmeccanica Spa.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 settembre 1999 il Ministero del tesoro è stato autorizzato ad emanare le disposizioni per l’attribuzione dei poteri speciali, secondo quanto previsto dalla l. n. 474 del 1994, di conversione del d.l. n. 332 del 1994<sup>276</sup>. In detto decreto, si dava atto dell’avvio del progetto di privatizzazione di Finmeccanica Spa da parte dell’IRI; si dava atto, altresì, che per mezzo di esso, attraverso aumenti di capitale sociale di quest’ultima e/o collocamento di azioni e/o integrazioni della stessa con altre società pubbliche, la partecipazione del Tesoro avrebbe raggiunto una quota non maggioritaria del capitale stesso, sia pure non inferiore al 30%.

Nella medesima ottica del rafforzamento patrimoniale della società, in data 20 dicembre 1999 è stata perfezionata la fusione della MEI<sup>277</sup> nella Finmeccanica, con efficacia a decorrere dal 31 dicembre 1999 ed effetti contabili dal 1 gennaio 2000.

Finmeccanica, previo annullamento delle vecchie azioni, ha emesso complessive n. 8.392.324.500 azioni ordinarie, assegnate in parte ai precedenti azionisti (IRI ed azionisti terzi) e, quanto alle residue, ai soci MEI (IRI e Ministero del tesoro, con quote, rispettivamente, del 50,06% e del 49,04%). Pertanto, a seguito dell’operazione, la quota pubblica detenuta nel capitale Finmeccanica è cresciuta a circa l’83%, destinata però ad una successiva dismissione, salvo il mantenimento di una quota minima del 30% in capo al tesoro.

Il Consiglio di Amministrazione dell’IRI nel maggio del 2000 ha deliberato di fissare in 3.200 milioni di azioni il quantitativo di azioni oggetto di vendita tramite offerta globale; di tale ammontare, almeno 1.280 milioni di azioni sarebbero state destinate ad essere cedute mediante offerta pubblica di vendita (OPV). Il 22 maggio del medesimo anno è stato avviato il *book-buiding*<sup>278</sup>, concluso il 2 giugno contestualmente all’offerta pubblica di vendita (avviata il 29 maggio 2000). L’Assemblea degli azionisti IRI del 3 giugno 2000, tenuto conto delle positive risultanze del *book-building* e delle raccomandazioni espresse dai consulenti, ha deliberato quindi di fissare il prezzo dell’OPV in 1,50 euro per azione e di determinare in 3.300 milioni di azioni

---

<sup>275</sup> La SIFA Spa svolgeva attività di intermediazione mobiliare e di finanziamento alle grandi imprese.

<sup>276</sup> In attuazione di detto decreto sono stati successivamente emanati due decreti del Ministro del Tesoro: uno per l’attribuzione dei poteri speciali, l’altro per fissare al 3% il limite alla partecipazione al capitale oltre il quale era necessario il preventivo gradimento del Ministero stesso.

<sup>277</sup> MEI era la società italiana che possedeva (pariteticamente con un *partner* pubblico francese) il 22% della ST Microelectronics, società leader nei semiconduttori.

<sup>278</sup> Il “*book-building*” è la procedura - che si svolge nell’ambito di una *Initial Public Offering* o del lancio di altri titoli - mediante la quale, prima della fissazione definitiva del prezzo di emissione, vengono prima considerate le aspettative di prezzo dei grandi investitori istituzionali. Diversamente dalla procedura di assunzione a fermo, nel metodo del *bookbuilding* l’emittente si assume il rischio di collocamento.

l'ammontare definitivo dell'offerta globale. Sono state dunque trasferite al Ministero del tesoro, in coerenza alla premessa del d.P.C.M. del 28 settembre 1999 sopra citato, circa 300 milioni di azioni Finmeccanica da parte dell'IRI.

A seguito dell'offerta, il Ministero del tesoro deteneva 2.723,9 milioni di azioni, corrispondenti ad una partecipazione del 32,45% del capitale sociale di Finmeccanica. Ciò a seguito dell'eventuale integrale conversione del prestito obbligazionario convertibile; dell'aumento di capitale connesso all'assegnazione delle residue *stock options* al *management* di Finmeccanica, nonché dell'ulteriore aumento di capitale ipotizzato dalla Finmeccanica per sostenere iniziative di razionalizzazione societaria.

Il 18 luglio 2005 hanno avuto inizio le azioni di raggruppamento delle azioni ordinarie.

Secondo dati recenti la partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento del tesoro in Finmeccanica Spa è del 33,78%. Il Ministero dispone dei poteri speciali connessi alla c.d. *golden share*.

Le attività di Finmeccanica, prima organizzate come divisioni, sono state riaggregate negli ultimi anni in società operative omogenee e coerenti con la strategia di sviluppo internazionale, lasciando a Finmeccanica le funzioni di indirizzo e controllo strategico e industriale. Sono così nate Alenia Spazio e Agusta nel 2000, Galileo Avionica e Oto Melara nel 2001, Alenia Aeronautica nel 2002.

Nel settore trasporto, nel 2001 sono state costituite Ansaldo Breda e Ansaldo Trasporti Sistemi Ferroviari. Nel 2002 sono state acquisite Marconi Mobile (oggi SELEX Communications), OTE e Telespazio.

Nel settore aerospazio e difesa Finmeccanica ha rafforzato il proprio ruolo con le acquisizioni di Aermacchi e del 30% di Fiat Avio (oggi Avio Group, per la parte restante controllato da *The Carlyle Group*).



## Ultimi dossier del Servizio Studi

22	Dossier	Indicatori socio-economici territoriali: la regione Trentino-Alto Adige (2 <sup>a</sup> serie)
23	Dossier	Mercato del lavoro 2007
24	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 859 "Conversione in legge del decreto-legge 30 giugno 2008, n. 113, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative"
25	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 866 "Conversione in legge del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie"
26	Testo a fronte	Disegni di legge recanti "Disposizioni in materia di assegno sostitutivo dell'accompagnatore militare" (AA.SS. nn. 466, 745, 782, 792, 821)
27	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 585-B "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85, recante disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244"
28	Dossier	Libro bianco sulla difesa e sicurezza della Francia
29	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 867 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 maggio 2008, n. 95, recante disposizioni urgenti relative al termine per il riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria"
30	Dossier	Energia nucleare: ritorno al futuro?
31	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 903 "Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato"
32	Schede di lettura	Disegni di legge AA.SS. nn. 413, 465, 508 "Garanzia sovrana dello Stato italiano per i soggetti creditori della Libia"
33	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 692-B "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica"
34	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 779 "Modifica dell'articolo 9 della legge 5 marzo 1963, n. 366, in materia di utilizzo delle valli da pesca lagunari"
35	Dossier	Disegno di legge A.S. n. ... "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" Tabella delle corrispondenze Indice per materia Ed. provvisoria

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".

Per gli utenti intranet del Senato è altresì disponibile il formato word seguendo il percorso "dossier di documentazione - Servizio Studi - Amarcord".