



*Direzione Segreteria dell'Assemblea regionale
Settore Studi documentazione e supporto giuridico legale*

FOCUS

**La manovra finanziaria: il DPEF,
il D.L. 25 giugno 2008, n. 112 e
il disegno di legge delega c.d. "Brunetta".
Prime note di lettura**

14

4 luglio 2008

*Direzione Segreteria dell'Assemblea Regionale
Adriana Garabello*

*A cura di
Aurelia Jannelli, Antonella Boffano, Federica Moi, Claudia Parola, Loredana Renda,
Francesco Pallante, Franco Turigliatto*

*Realizzazione grafica:
Francesca Mezzapesa*

INDICE

PARTE PRIMA

Premessa: dal DPEF alla manovra economico finanziaria.....	5
---	----------

PARTE SECONDA

1. Provvedimenti a carattere economico: IL DPEF.....	8
---	----------

1. Il decreto legge 118/2008.....	10
--	-----------

- 1.1 Premesse..... 10
- 1.2 Interventi economici..... 16
- 1.3 Interventi di settore: quadro generale..... 21

<i>Editoria.....</i>	<i>21</i>
----------------------	-----------

<i>Famiglia.....</i>	<i>21</i>
Libri scolastici on line	21

<i>Consumatori.....</i>	<i>22</i>
Sorveglianza prezzi	22
Class action	22
Uffici metrici presso i comuni	23

<i>Solidarietà.....</i>	<i>23</i>
Carta acquisti.....	23
Fondo di solidarietà	24

<i>Giustizia amministrativa</i>	<i>25</i>
---------------------------------------	-----------

<i>Informatizzazione.....</i>	<i>26</i>
-------------------------------	-----------

<i>Pubblica amministrazione-Riduzione costi della politica.....</i>	<i>26</i>
Adozione di misure volte al risparmio energetico	26
Limitazione delle operazioni sui derivati poste in essere dagli enti territoriali	26
Potenziamento dei poteri di controllo della Corte dei Conti sulle amministrazioni regionali	26
Riduzione di enti pubblici e di altri organismi pubblici	27
Vendita di parte del patrimonio immobiliare degli enti territoriali	30

<i>Patto di stabilità interno.....</i>	<i>30</i>
--	-----------

<i>Privacy</i>	30
<i>Sanità</i>	31
Semplificazione della sanità	31
Finanziamento del sistema sanitario nazionale	32
<i>Semplificazione</i>	33
Semplificazione normativa	33
Semplificazione amministrativa	34
<i>Trasporti</i>	35

PARTE TERZA

1. Premessa: gli interventi in materia di pubblico impiego.	37
2. Il decreto legge	39
<i>Abolizione del divieto di cumulo fra pensione e redditi da lavoro</i>	40
<i>Adempimenti del datore di lavoro</i>	40
<i>Assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti della P.A.</i>	41
<i>Autorità indipendenti</i>	42
<i>Contratti di lavoro</i>	43
Utilizzo di contratti di lavoro flessibile	43
I contratti atipici	43
Contratti a tempo determinato	43
Contratti occasionali di tipo accessorio	44
Contratti di apprendistato.....	44
<i>Contrattazione integrativa e controllo dei contratti nazionali ed integrativi</i>	45
<i>Controlli su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi</i>	47
<i>Lavoro flessibile nella p.a.</i>	47
<i>Part-time</i>	48
<i>Reclutamento del personale nelle società pubbliche</i>	48
<i>Riduzione delle collaborazioni e consulenze nella pubblica Amministrazione</i>	49

<i>Riduzione degli organici</i>	50
<i>Turn over</i>	51
<i>Uscita anticipata dal lavoro e permanenza oltre i limiti</i>	52
3. Il disegno di legge delega in materia di pubblico impiego	53
<i>Articolo 1: meccanismi di controllo, merito e premialità</i>	53
<i>Articolo 2: contrattazione collettiva</i>	54
<i>Articolo 3: valutazione del personale</i>	55
<i>Articolo 4: merito e premialità</i>	56
<i>Articolo 5: riforma della dirigenza</i>	56
<i>Articolo 6: sanzioni disciplinari</i>	57

Premessa: dal DPEF alla manovra economico finanziaria

Il Consiglio dei Ministri, in data 18 giugno 2008, ha approvato una complessa manovra economica finanziaria articolata in plurimi documenti di diversa natura con la finalità di promuovere lo sviluppo economico e sociale.

La manovra comprende in primo luogo il **Documento di programmazione economico-finanziario** per gli anni **2009-2013** che il Governo è tenuto presentare entro il 30 giugno di ogni anno¹.

La manovra si articola, poi, in altri tre provvedimenti: un **decreto legge** (D.L. 25 giugno 2008, n. 112 “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”), pertanto di efficacia immediata; un **disegno di legge** “Misure per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”; un **disegno di legge delega** recante “Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico finalizzata a conferire al Governo una delega in materia di riforma del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione”.

I provvedimenti intervengono su molteplici fattispecie² e diversi campi di azione che possono riassumersi in quattro macrocategorie:

- **perequazione tributaria;**
- **piano industriale per la Pubblica Amministrazione;**
- **semplificazione, interventi per lo Sviluppo;**
- **federalismo fiscale**³.

Le misure relative al fisco sono prioritariamente concentrate nel decreto legge. Per quanto riguarda la Previdenza, la Giustizia, il Lavoro, il Pubblico impiego, gli Enti locali, l’Energia le nuove norme si ripartiscono tra il decreto legge, il disegno di legge e il disegno di legge delega⁴.

¹ Dopo l’esame da parte delle commissioni bilancio dei due rami del Parlamento riunite congiuntamente le due assemblee parlamentari approvano una risoluzione in cui sono definiti gli obiettivi di finanza pubblica in termini di saldi finanziari e di andamento dei principali comparti della spesa e dell’entrata.

² I provvedimenti fanno capo a 6 ministeri: Economia e Finanza, Sviluppo Economico; Giustizia; Infrastrutture e Trasporti; Lavoro Salute e Politiche sociali; Pubblica Amministrazione e l’Innovazione, Semplificazione Normativa.

³ Si segnalano, inoltre, i riferimenti ai disegno di legge “Misure contro gli atti persecutori” il cosiddetto stalking, e “Misure contro la violenza sessuale” varati dal Consiglio dei Ministri sempre nella seduta del 18 giugno 2008 su cui è stata predisposta apposita scheda sul Notiziario Giuridico Legale, consultabile al seguente indirizzo: <http://www.consiglioregionale.piemonte.it/lgextr/jsp/dettaglio.jsp?scheda=8049>.

⁴ In autunno il Governo ha, infine, annunciato che saranno presentati: il disegno di legge di bilancio, la legge finanziaria vera e propria; tre disegni di legge delega collegati. Il primo collegato riguarderà il Federalismo fiscale con cui il governo intende dare piena attuazione all’art.119 della Costituzione. Viene scelto l’iter legislativo più complesso, come già era nelle intenzioni del precedente governo, anche in relazione dei difficili equilibri finanziari delle Regioni e degli Enti locali in ragione dei forti tagli previsti dalla stessa manovra economica. In particolare nel Dpf si precisa che “l’attuazione del federalismo fiscale non deve comportare né aumenti della spesa pubblica, né inasprimenti dell’imposizione fiscale sui cittadini” e che deve essere garantita la correlazione tra prelievo fiscale e servizi offerti sul territorio; sembra anche possibile la devoluzione di parti del demanio statale alle regioni.

Il presente Focus vuole fornire un quadro generale della manovra avendo riguardo, nella prima parte, al documento di programmazione economica finanziaria.

Nella seconda parte si entrerà nel merito del decreto legge procedendo alla ricostruzione dell'articolato per macro aree, per poi evidenziare le materie che hanno particolare interesse per la regione.

Si è infine ritenuto di dedicare la terza parte ad una analisi complessiva degli interventi di riforma del pubblico impiego. In tal senso si analizzeranno le norme immediatamente entrate in vigore relativamente al decreto legge e, poi, si affronterà il disegno di legge "c.d. Brunetta".

Con riguardo ai testi :

Il Documento di Programmazione Economica-Finanziaria è rintracciabile nei siti internet www.mef.gov.it oppure www.dt.tesoro.it.

Il decreto-legge del 25 giugno 2008, n. 112 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria*) è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale ed è reperibile all'indirizzo:

<http://www.gazzettaufficiale.it/guridb/dispatcher?service=1&datagu=2008-06-25&task=dettaglio&numgu=147&redaz=008G0135&tmstp=1214467820297>

Al contrario, il disegno di legge di delega non è ancora stato trasmesso al Parlamento, per la relazione illustrativa si rinvia all'indirizzo:

http://www.Governo.it/GovernoInforma/Dossier/riforma_brunetta/relazione_illustrativa_2008.pdf

Per l'articolato, infine, si veda:

http://www.Governo.it/GovernoInforma/Dossier/riforma_brunetta/ddl_delega_lavoro_pubblico.pdf

Sembra invece essere stata abbandonata la proposta del Consiglio Regionale della Lombardia, in cui, tra l'altro, si prevedeva che fino all'80% il gettito dell'Iva restasse sul territorio d'origine.

Un'altra legge delega riguarderà il "*Codice delle Autonomie*" in cui dovranno essere individuate le funzioni fondamentali degli enti locali, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lett. p) della Costituzione".

Un terzo provvedimento disciplinerà l'ordinamento di Roma Capitale, in attuazione dell'articolo 114, terzo comma della Costituzione.

E' all'interno di questi collegati che saranno affrontati le questioni relative alla abolizione di alcune province e Comunità montane.

Come si è evidenziato, la manovra comprende anche un disegno di legge che, ad oggi, non risulta ancora presentato alle Camere; il testo ufficiale, pertanto, non è ancora disponibile⁵.

⁵ Il Disegno di legge è suddiviso in tre Titoli.

TITOLO I

SVILUPPO ECONOMICO, SEMPLIFICAZIONE E COMPETITIVITA'

si compone dei seguenti capi:

CAPO I - IMPRESA

CAPO II - INNOVAZIONE

CAPO III - ENERGIA

CAPO IV - CASA E INFRASTRUTTURE

CAPO V - LIBERALIZZAZIONE E DEREGOLAMENTAZIONE

CAPO VI - SEMPLIFICAZIONI

CAPO VII - PIANO INDUSTRIALE PUBBLICVA AMMINISTRAZIONE

CAPO VIII - GIUSTIZIA

CAPO IX - PRIVATIZZAZIONI

TITOLO II

STABILIZZAZIONE DELLA FINANZA PUBBLICA

è composto da un solo capo:

CAPO I - STABILIZZAZIONE DELLA FINANZA PUBBLICA

TITOLO III

DISPOSIZIONI FINALI

è composto da un solo capo:

CAPO I - DISPOSIZIONI FINANZIARIE E FINALI

PRIMA PARTE

1. Provvedimenti a carattere economico: il DPEF

La manovra economico e finanziaria, per esplicita indicazione del DpF, viene realizzata in modalità innovativa rispetto all'iter tradizionale.

Il Governo infatti, se da una parte ha confermato l'obiettivo del pareggio di bilancio per il 2011, dall'altra ha previsto un piano triennale di intervento in cui **i vincoli** non sono stabiliti anno per anno, ma sono complessivamente già quantificati nella **cifra di 34,8** miliardi di Euro, con la definizione preventiva delle spese da tagliare.

Di tale cifra, 25 miliardi, o, forse anche più, in relazione alla dinamica dell'economia, andranno a ridurre il deficit.

Inoltre la legge finanziaria viene anticipata nella sua parte sostanziale da un provvedimento che affianca e *“da corpo al DpF”*. Scopo dichiarato è di superare la scissione tra la parte programmatica che ha una proiezione pluriennale e la parte attuativa che, tradizionalmente, era delimitata al solo anno successivo.

Nel DpF si fa riferimento alla Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica (RUEF) presentata in Parlamento il 18 marzo 2008 in cui si esplicita che *“nel complesso la politica di bilancio dovrà recuperare risorse per un ammontare che si stima tra i 20 e i 30 miliardi nel triennio 2009-2011”*.

L'importo è stato **incrementato fino a 35 miliardi** di Euro dall'attuale Governo sulla base del risultato della *“due diligence”* operata dalla Ragioneria Generale dello Stato, da cui è emerso un maggior deficit dall'aggiornamento delle condizioni dei conti pubblici.

Partendo dal presupposto che la correzione non può essere operata aumentando la *“già eccessiva pressione fiscale”* e sulla base della concezione liberale *“del limite dello stato nell'economia”*, l'attuazione del Piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica viene operata soprattutto dal *“lato della riduzione della spesa pubblica”*, per cui si considera fuori discussione sia la quantità dell'intervento che l'area di bilancio in cui operarli. Sul lato delle entrate, infatti, vengono individuate soltanto alcune misure *“di perequazione tributaria verso alcuni profitti di regime e su alcuni regimi di favore”*.

Il DPEF presenta quattro obiettivi:

- **ridurre il costo** complessivo dello Stato;
- rendere più **efficace l'azione della pubblica amministrazione**;
- ridurre il **peso burocratico**;
- **spingere l'apparato economico verso lo sviluppo** con una azione particolare sul nucleare, la *“banda larga e la liberalizzazione dei servizi pubblici”*⁶.

⁶ Nel capitolo di sintesi del DpF gli intenti dell'esecutivo sono così espressi: *“l'economia italiana sta attraversando un momento difficile sia dal punto di vista congiunturale sia da quello strutturale. La strategia per rilanciare la crescita si baserà su iniziative volte a semplificare la tassazione degli oneri per le imprese, valorizzare il Made in Italy, potenziare la*

- Per quanto riguarda l'incidenza del **deficit sul PIL**, l'indebitamento netto viene fissato:

- **per il 2008** al 2,5%, prevedendo che 2 miliardi di Euro di entrate aggiuntive si produrranno già nell'anno in corso;
- **per il 2009** al 2%, per il 2010 all'1%, raggiungendo nel 2011 quasi il pareggio del saldo (0,1%). L'avanzo primario, cioè la differenza tra entrate ed uscite al netto del servizio del debito, salirà progressivamente, nelle previsioni del Governo, fino a raggiungere il 5% nel 2013.

- Sul fronte del **Debito pubblico**, il Dpf prevede un percorso di **riduzione dall'attuale 104% del PIL, al 97,2% nel 2011, fino ad attestarsi nel 2013 al 90,1%**.

- Con riferimento, infine, alla delicata questione dell'**inflazione programmata**, il DpF, dopo una articolata analisi delle dinamiche inflazionistiche e una disamina della inflazione interna e di quella imputata ai fattori di importazione, **conferma** per il **2008** il dato **dell'1,7%** e **dell'1,5%** per gli **anni successivi**. La dinamica inflattiva risulta più sostenuta nelle regioni meridionali del Paese.

La scelta di intervenire soprattutto sull'area della spesa pubblica comporta **importanti economie** sia nel settore della **Pubblica Amministrazione** sia **nelle Regioni, Enti locali e Sanità**, che nel corso del triennio si aggireranno intorno ai 24-25 miliardi di Euro.

La manovra per il 2009, di poco superiore ai 13 miliardi, prevede, infatti, oltre 3 miliardi di tagli a Regioni e Enti locali, altrettanto nel Pubblico Impiego e circa 1 miliardo nella Sanità.

In conclusione, secondo il DpF risulta che "la manovra finanziaria netta si sviluppa secondo un profilo triennale che per il 2009 ammonta a circa lo 0,6% del PIL, per poi incrementarsi nel 2010 a circa 1,1% del PIL per raggiungere nel 2011 circa 1,0% del PIL".

Essa, secondo il testo, avrebbe un impatto modesto se non neutrale sulla crescita del PIL che viene, quindi, preventivato come segue: 0,5% nel 2008; 0,9% nel 2009 e poco al di sotto dell'1,5% negli anni successivi.

dotazione infrastrutturale del paese, migliorare la prestazione del mercato del lavoro, innalzare la crescita delle aree sotto-utilizzate, promuovere la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica, modernizzare la Pubblica amministrazione. Sarà varato un piano di liberalizzazioni, di semplificazioni e di privatizzazioni per dare una spinta alla crescita economica e allo sviluppo della società in generale".

PARTE SECONDA

1. Il decreto legge 118/2008

1.1 Premesse

Il 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” è stato pubblicato sulla G.U. n. 147 del 25 giugno 2008 - Suppl. Ord. n. 152 ed è entrato in vigore il 25 giugno 2008.

Il Parlamento, pertanto, deve **convertire il decreto legge entro il 24 agosto**.

La trattazione che segue ha riguardo, innanzitutto, ad una **generale ricostruzione** dei più significativi provvedimenti a carattere economico. Si è, quindi, proceduto a scorporare il testo e ad analizzare l’articolato avendo riguardo alle materie che hanno particolare interesse per la regione⁷.

Al fine di fornire al lettore un quadro complessivo, si è comunque ritenuto di scomporre il testo per macroaree di intervento secondo il quadro sinottico che segue⁸.

BANCHE	
Art. 82	Banche, assicurazioni, fondi di investimento immobiliari “familiari” e cooperative

CONSUMATORI - FAMIGLIA	
Art. 5	Sorveglianza dei prezzi
Art. 15	Costo dei libri scolastici
Art. 34	Tutela dei consumatori e apparecchi di misurazione
Art. 36	Class Action
Art. 81 comma 29-32-35b-36-37	Settori petrolifero e del gas

7 Si segnalano e le schede di lettura della Camera dei deputati agli indirizzi:
<http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/D08112A.htm>
<http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/D08112.htm>
<http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/D08112B.htm>

⁸ Si rinvia anche alla lettura della “Prima nota di lettura sul decreto legge recante: <Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria>” all’indirizzo:
<http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/nota%20di%20lettura%20su%20manovra.pdf>

ECONOMIA – SVILUPPO - TRIBUTI

Art. 2	Banda larga
Art. 3	Start up
Art. 4	Strumenti innovativi di investimento
Art. 32	Strumenti di pagamento
Art. 33	Applicabilità degli studi di settore e elenco clienti fornitori
Art. 45	Soppressione del Servizio consultivo ed ispettivo tributario e della Commissione spesa pubblica
Art. 60	Missioni di spesa e monitoraggio della finanza pubblica
Art. 61	Potenziamento degli strumenti di controllo e monitoraggio della spesa della Corte dei Conti
Art. 62	Contenimento dell'indebitamento delle regioni e degli enti locali
Art. 63 commi 7-12-13	Esigenze prioritarie
Art. 77	Patto di stabilità interno
Art. 83	Efficientamento dell'Amministrazione finanziaria

EDILIZIA E INFRASTRUTTURE

Art. 11	Piano casa
Art. 12	Abrogazione/revoca delle concessioni TAV
Art. 13	Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico

EDITORIA

Art. 44	Semplificazione e riordino delle procedure di erogazione dei contributi dell'editoria
---------	---

ENERGIA - CARBURANTI

Art. 8	legge obiettivo per lo sfruttamento di giacimenti di idrocarburi
Art. 9	Sterilizzazione dell'IIVA sugli aumenti petroliferi
Art. 10	Promozione interventi infrastrutturali strategici e nei settori dell'energia
Art. 35	Semplificazione della disciplina per l'installazione degli impianti all'interno degli edifici
Art. 81	Settore petrolifero e del gas

GIUSTIZIA

Art. 50	Cancellazione della causa dal ruolo
Art. 51	Comunicazioni e notificazioni per via telematica
Art. 52	Misure urgenti per il contenimento delle spese di giustizia
Art. 55	Accelerazione del contenzioso tributario

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Art. 54	Accelerazione del processo amministrativo
---------	---

GRANDI EVENTI

Art. 14	Expo Milano 2015
---------	------------------

IMPRESA	
Art. 6	Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese
Art. 30	Semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione
Art. 38	"Impresa in un giorno"
Art. 43	Semplificazione degli strumenti di attrazione degli investimenti e di sviluppo d'impresa

INFORMATIZZAZIONE	
Art. 27	"Taglia - carta"

ISTRUZIONE - UNIVERSITA'	
Art. 16	Facoltà di trasformazione delle università in fondazioni
Art. 17	Progetti di ricerca di eccellenza
Art. 64	Disposizioni in materia di organizzazione scolastica

LAVORO SETTORE PUBBLICO	
Art. 18	Reclutamento del personale delle società pubbliche
Art. 46	Riduzione delle collaborazioni e consulenze nella pubblica amministrazione
Art. 47	Controlli su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi
Art. 49	Lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni
Art. 65	Forze armate
Art. 66	Turn over

Art. 67	Norme in materia di contrattazione integrativa e di controllo dei contratti nazionali ed integrativi
Art. 69	Progressione triennale
Art. 70	Esclusione di trattamenti economici aggiuntivi per infermità dipendente da causa di servizio
Art. 71	Assenza per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni
Art. 72	Personale dipendente prossimo al compimento dei limiti di età per il collocamento a riposo
Art. 73	Part time
Art. 74	Riduzione degli assetti organizzativi
Art. 75	Autorità indipendenti
Art. 76	Spese di personale per gli enti locali e delle camere di commercio
Art. 83 commi 12,13 (*)	Efficientamento dell'Amministrazione finanziaria
* i commi si riferiscono alle Agenzie fiscali istituite presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze	
LAVORO SETTORE PRIVATO	
Art. 20	Disposizioni in materia contributiva
Art. 39	Adempimenti di natura formale nella gestione dei rapporti di lavoro
Art. 41	Modifiche alla disciplina in materia di orario di lavoro
LAVORO SETTORI PUBBLICO E PRIVATO	
Art. 19	Abolizione del divieto di cumulo tra pensione e redditi di lavoro
Art. 21	Modifiche alla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato

Art. 22	Modifiche alla disciplina dei contratti occasionali di tipo accessorio
Art. 23	Modifiche alla disciplina del contratto di apprendistato
Art. 40	Tutela dei documenti di lavoro ed altri adempimenti formali

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Art. 25	“Taglia – oneri” amministrativi
Art. 26	“Taglia – enti”
Art. 48	Risparmio energetico
Art. 58	Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali
Art. 68	Riduzione degli organismi collegiali e di duplicazioni di strutture

PRIVACY

Art. 29	Trattamento dei dati personali
Art. 42	Accesso agli elenchi dei contribuenti

PRIVATIZZAZIONI - SVILUPPO

Art. 57	Servizi di Cabotaggio
Art. 59	Finmeccanica s.p.a.

ROMA CAPITALE

Art. 78	Disposizioni urgenti per Roma capitale
---------	--

SANITA'	
Art. 37	Certificazioni Sanitarie
Art. 79	Programmazione delle risorse per la spesa sanitaria
Art. 80	Piano straordinario di verifica delle invalidità civili

SEMPLIFICAZIONE	
Art. 24	"Taglia - leggi"
Art. 28	Misure per garantire la razionalizzazione di strutture tecniche statali
Art. 31	Durata e rinnovo della carta d'identità

TELECOMUNICAZIONI	
Art. 10	Promozione interventi infrastrutturali strategici e nei settori delle telecomunicazioni

1.2 Interventi economici

Il decreto legge contiene una decina di articoli relativi ad interventi economici, di cui alcuni di particolare rilevanza ai fini delle politiche fiscali.

Senza entrare nel dettaglio delle singole disposizioni, qui di seguito si riassumono brevemente gli interventi che sono sembrati più significativi.

Un primo gruppo di articoli, il **2, 3 e 4** ha la finalità di favorire lo **sviluppo economico e facilitare la nascita di nuove imprese**.

In particolare **l'articolo 2** disciplina la cosiddetta banda larga, cioè gli interventi di **installazione di reti e impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica**.

Le nuove norme facilitano e semplificano le regole per la loro messa in opera, con la possibilità per gli operatori di utilizzare le infrastrutture civili già esistenti di proprietà a qualsiasi titolo pubblica o comunque in titolarità di concessionari pubblici.

Risultano semplificate **le regole edilizie e così anche abbreviati i termini per il rilascio dell'assenso** se sull'immobile grava un vincolo tutelato dal Comune. Il comma 5 definisce che le infrastrutture destinate all'installazione di tali impianti siano assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria di cui all'Articolo 16, comma 7 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380.

L'articolo 3 prevede che le **plusvalenze** che derivano dalla cessione di partecipazioni al capitale di società di persone con esclusione delle società semplici, o di capitali, che sono costituite da meno di 7 anni, non concorrano alla formazione del reddito imponibile. La norma viene estesa anche nel caso di cessione di strumenti finanziari o contratti sempre relativi alle medesime società se posseduti da almeno tre anni.

L'esenzione è concessa solo se, entro due anni dal loro conseguimento, le plusvalenze sono reinvestite in altre aziende che svolgono la stessa attività e che sono costituite da meno di tre anni.

Infine l'articolo 4, al fine di favorire programmi di **investimento in iniziative produttive** con elevato contenuto di innovazione, rende possibile la costituzione di appositi fondi di investimenti con la partecipazione di investitori pubblici e privati, articolato in un sistema integrato di fondi di livello nazionale e rete di fondi locali. Un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'Economia, disciplinerà le modalità e il funzionamento dei fondi.

L'articolo 6 attiene al sostegno alla **internazionalizzazione delle imprese**, norma una serie di agevolazioni per le imprese che intendono operare su mercati extraeuropei (sempre all'interno del Regolamento Ue 1998/2006 per il lancio e la diffusione di nuovi prodotti e servizi già esistenti, con strutture finalizzate a realizzare una presenza stabile in questi mercati).

L'articolo 9, Sterilizzazione dell'Iva sugli aumenti petroliferi, si pone anch'esso la finalità di favorire l'attività economica.

Nel **comma 1** si modifica l'Articolo 1 comma 291 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008).

Per meglio comprendere l'intervento di modifica è necessario partire dal comma 290 dell'Articolo 1 legge finanziaria il quale dispone che "ai fini della tutela del cittadino consumatore, 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 sono diminuite al fine di compensare le maggiori entrate dell'imposta sul valore aggiunto derivanti dalle variazioni del prezzo internazionale, espresso in Euro, del petrolio greggio".

Il comma 291 dispone, poi, che "il decreto di cui al comma 290 può essere adottato, con cadenza trimestrale, se il prezzo di cui al medesimo comma aumenta in misura pari o superiore, sulla media del periodo, a due punti percentuali rispetto al valore di riferimento, espresso in Euro, indicato nel Documento di programmazione economico-finanziaria".

Il decreto legge sostituisce il "può essere" con "è adottato", rendendo in questo modo obbligatorie le agevolazioni sui carburanti.

Sempre l'articolo 9 del decreto legge dispone inoltre la possibilità di **misure di sostegno**, attraverso l'utilizzo di risorse dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di Impresa spa, nei confronti dei settori dell'agricoltura, della pesca professionale e dell'autotrasporto, in grave crisi in conseguenza dell'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi.

L'applicazione delle disposizioni suddette è subordinata alla preventiva approvazione della Commissione europea.

Gli **articoli 32 e 33** modificano **norme relative al fisco**.

L'articolo 32 modifica l'articolo 49 (Limitazioni all'uso del contante e dei titoli al portatore) del decreto legislativo 21 novembre 2007, n.231. Ai commi 1,5,8,12,13 le parole **Euro 5.000** sono sostituite da **Euro 12.500**.

Si tratta delle norme cosiddette sulla **tracciabilità dei pagamenti**, ovverosia **si alza la soglia** prevista nel suddetto decreto legge **da 5.000 a 12.500 Euro** per quanto riguarda i pagamenti in contanti, gli assegni trasferibili e il saldo dei libretti al portatore.

Il comma 3 abroga poi le disposizioni di cui ai commi 12 e 12-bis dell'Articolo 35 del DL n. 233, 2006 (Misure di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale) convertito con modifiche dalla legge n. 248/2006, che obbligava i professionisti "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. 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 o postale nonché mediante sistemi di pagamento elettronico, salvo per importi unitari inferiori a 100 Euro".

Ne risulta quindi **che i soggetti in essere non sono più tenuti ad avere un conto corrente e che non esistono più limiti per il pagamento in contanti**.

L'articolo 33, relativo all'applicabilità degli **studi di settore e elenco clienti fornitori**, modifica il comma 1 dell'Articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 195/1999, disponendo che gli **accertamenti fiscali basati sugli studi di settore sono possibili solo dal periodo di imposta in cui gli studi entrano in vigore**. A partire dal 2009 tali studi devono essere pubblicati nella "Gazzetta Ufficiale" entro il 30 settembre del periodo d'imposta nel quale entrano in vigore. Per il 2008 questo termine è posticipato al 31 dicembre.

Il comma 3 dell'Articolo 33 abroga il comma 4-bis e 6 dell'Articolo 8 bis del Decreto n. 322 del Presidente della Repubblica, **cancellando l'obbligo di tenuta dell'elenco dei clienti e fornitori**.

L'articolo 43 è una norma che ha la finalità di favorire "**l'attrazione degli investimenti e la realizzazione di progetti di sviluppo di impresa rilevanti per il rafforzamento** della struttura produttiva del paese con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno".

Sono quindi previste delle agevolazioni finanziarie di supporto agli investimenti dei privati. Sarà un Decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e il Ministro della semplificazione normativa, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, a stabilirne, i criteri, le condizioni e le modalità.

Gli **articoli 81 e 82**, comprensivi di moltissimi commi, sono inseriti nel Titolo IV del Decreto legge, sulla **Perequazione tributaria**.

L'articolo 81 (Settori petrolifero e del gas), reca le disposizioni su nuove imposizioni fiscali per le imprese titolari delle concessioni di coltivazione per l'olio e per il gas. Sono le norme a cui è stato attribuito l'appellativo di **"Robin tax"**⁹ e che introducono nuovi tipi di imposizioni fiscali.

Si può affermare che la **"Robin Hood tax"** è una nuova tassa che consiste in un prelievo, previsto una tantum, sugli utili che i petrolieri, le banche e le assicurazioni hanno guadagnato dall'aumento del costo del petrolio riferito alle scorte petrolifere. Gli operatori saranno quindi obbligati a far emergere, nella gestione contabile delle scorte petrolifere la plusvalenza: questo utile è realizzato dalla differenza tra le scorte di petrolio comprate e accantonate a prezzi più bassi e poi vendute a valore di mercato.

Entrando nel merito dell'articolo 81, i **commi dall'1 al 7**, dispongono una aliquota aggiuntiva per le produzioni di olio ottenute a partire dal 1° gennaio 2008, se il prezzo internazionale del greggio espresso in Euro sia superiore almeno del 10% a 55 Euro per barile e, per quanto riguarda il gas, se il suo prezzo sia superiore almeno del 10% a 0,5643 centesimi di Euro.

Tale aliquota è stabilita al 2,1% per un differenziale del 10% e allo 0,3 per quanto riguarda gli idrocarburi liquidi e gassosi estratti in terraferma e per gli idrocarburi gassosi estratti in mare. Per gli idrocarburi liquidi estratti in mare l'aliquota aggiuntiva è dell'1,2% se l'incremento del prezzo è del 10% con una ulteriore aliquota del 0,15% sull'ulteriore aumento.

Per gli anni successivi al 2008 sarà un decreto del ministero dello sviluppo economico a determinare le quotazioni di riferimento per l'olio e per il gas tenendo conto delle variazioni annuali dei prezzi della produzione di prodotti industriali e del costo del lavoro per unità di prodotto nell'industria.

I **commi dall'8 al 15** dispongono che sia obbligatorio per i petrolieri versare a novembre 2008 un **acconto sul valore delle aliquote di prodotto dovuto per l'anno in corso**, pari all'intera tassa versata nell'esercizio precedente. Sono definite le modalità di rimborso di crediti derivate da eccedenze di acconto oppure la possibilità che tale eccedenze vengano utilizzate in compensazione di quanto dovuto ad altri impositori.

I **commi dal 16 al 18** dispongono per le imprese che hanno più di 25 milioni di fatturato e che operano nei settori, di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, di raffinazione petrolio, produzione o commercializzazione di benzine, petroli, gasoli vari e di produzione o commercializzazione di energia elettrica, una **addizionale IRES del 5%, con decorrenza dal periodo di imposta in corso**.

Viene fatto divieto agli operatori economici dei settori suddetti di traslare l'onere della maggiorazione d'imposta sui consumi. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas è chiamata a vigilare sulla osservanza di questa norma.

I **commi dal 19 al 25** disciplinano, invece, **un nuovo sistema nella contabilizzazione e quindi nella tassazione delle plusvalenze** realizzate con le scorte petrolifere. Sono le rimanenze di magazzino, prodotti quindi acquistati a un prezzo inferiore alle quotazioni attuali.

Viene prevista una imposta sostitutiva del 16% sui valori latenti delle rimanenze per tutte le imprese (sia quelle quotate che quelle non quotate) e i

⁹ Secondo le previsioni del Ministero dell'economia e delle Finanze questa tassa porterà nelle casse dello Stato circa 2 miliardi di Euro.

cui ricavi siano maggiori delle soglie previste per l'applicazione degli studi di settore.

I **commi dal 26 al 28** dispongono una **imposta sull'estrazione**: i titolari delle concessioni di coltivazione conferiscono allo Stato "una quota espressa in barili, pari all'1% delle produzioni annue ottenute a decorrere dal 1 luglio dalle concessioni di coltivazione".

L'articolo 82 disciplina le "Banche, assicurazioni, fondi di investimento immobiliari familiari e cooperative", introducendo nuove norme fiscali per alcune categorie di soggetti economici.

I **commi dall'1 al 5** dispongono che le **banche e le assicurazioni** possono fare deduzioni - relativa a IRES e IRAP - dalla base imponibile, nel rispetto del limite del 96% del loro ammontare. A partire dal periodo di imposta in corso la deducibilità degli interessi passivi è del 97% per ridursi a regime di un ulteriore punto percentuale; con riguardo invece al consolidato nazionale la deducibilità rimane piena.

I **commi dal 6 all'8** prevedono nuovi limiti percentuali di deducibilità della variazione della riserva sinistri delle assicurazioni, dal 60% al 30%.

I **commi 9 e 10** dispongono un aumento delle percentuali di **acconto dell'imposta di bollo** sui conti correnti delle banche e dell'imposta sulle assicurazioni.

I **commi dall'11 al 13** riducono la **deducibilità delle svalutazioni** del valore dei crediti in bilancio delle banche dal 40% al 30%. Tale deducibilità non sarà più divisa per i nove esercizi successivi, ma per i diciotto esercizi successivi.

I **commi 13 e 14** dispongono che per i gruppi bancari la **locazione degli immobili** è esente dall'IVA; l'imposta di registro invece si applica secondo la consueta disciplina.

Nel **comma 17** si dispone che ai **fondi immobiliari familiari** si applichi una imposta patrimoniale sull'ammontare del valore netto dei fondi. La società di gestione preleva, quindi, un ammontare pari all'1% a titolo di imposta patrimoniale.

I fondi familiari sono quelli in cui due terzi delle quote fanno capo a parenti e affini, oppure se questi due terzi sono riferiti a società a loro volta controllate da un gruppo familiare. La norma si applica anche a fondi immobiliari posseduti da meno di 10 persone¹⁰.

I **commi 23 e 24** abrogano **l'esenzione dall'IRPEF** per il plusvalore ottenuto con le stock option. Tale norma trova applicazione solo per le azioni che saranno assegnate a decorrere dalla data in entrata in vigore del decreto.

I **commi dal 25 e 29**, infine, introducono una serie di imposizioni fiscali per **le cooperative**.

Le cooperative a mutualità prevalente, che presentino in bilancio un debito per finanziamento contratto con i soci superiore a 50 milioni di Euro rispetto al patrimonio netto contabile, dovranno destinare il **5% dell'utile netto annuale** al "Fondo di solidarietà per i cittadini meno abbienti".

Tale disposizione si applica agli utili dell'esercizio in corso alla data di entrata in vigore del decreto.

¹⁰ Si veda anche la voce <<Famiglia>>.

Si dispone inoltre che la ritenuta sugli interessi corrisposti dalle cooperative ai propri soci **amenti** dal 12,5% al 20%.

Infine alla percentuale di utile di esercizio che le società cooperative e i loro consorzi - accantonato a fondo di riserva indivisibile - non si applica l'esenzione IRES sale al 55%¹¹.

L'articolo 83, sull'efficienza dell'Amministrazione finanziaria, indica una serie di obiettivi e di metodologie per migliorare la capacità operativa dell'Agenzia delle Entrate con l'obiettivo di incrementare del 10% nel periodo tra il 2009 e 2011 la lotta all'evasione fiscale. Si segnalano altresì i commi 19 e 20 i quali prevedono che gli studi di settore siano definiti anche su base regionale e comunale.

1.3 Interventi di settore: quadro generale

Qui di seguito si sono, invece, ricostruite per macro aree alcuni degli **interventi più significativi** posti in essere dal decreto legge avendo particolare riguardo a quanto di interesse per la regione e le istituzioni pubbliche.

EDITORIA

Con riguardo alle competenze regionali si segnala che l'articolo 44 dispone misure **per semplificare e riordinare le procedure relative** all'erogazione di contributi all'editoria di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 250, da attuarsi con regolamento di delegificazione, che verrà emanato entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in esame.

Quanto sopra nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) semplificazione della documentazione necessaria per accedere al contributo;
- b) semplificazione dei criteri di calcolo del contributi suddetto;
- c) semplificazione delle fasi del procedimento di erogazione, in modo da garantire che il contributo sia effettivamente erogato entro e non oltre l'anno successivo a quello di riferimento.

FAMIGLIA

Libri scolastici on line (Articolo 15)

Il decreto legge prevede alcune disposizioni a favore della famiglia.

In particolare l'articolo 15 disciplina che, a partire dall'anno scolastico 2008/2009, pur facendo salva l'autonomia didattica nell'adozione dei libri di testo nelle scuole di ogni ordine e grado, i competenti organi individuano i libri di testo disponibili, in tutto o in parte, preferibilmente nella rete

¹¹ Sul punto di veda anche la voce <<Solidarietà>>.

internet. Gli studenti potranno così accedere ai testi disponibili tramite internet, gratuitamente o dietro pagamento, a seconda dei casi previsti dalla normativa vigente.

Entro tre anni, i libri per il primo ciclo e la scuola superiore saranno **prodotti nelle versioni a stampa, on line scaricabili da internet e miste. Dall'anno scolastico 2011/2012** il collegio dei docenti dovrà adottare **solo libri scaricabili on line e in versione mista**. Il Ministro dell'Istruzione, con proprio decreto, determinerà:

- a) le caratteristiche tecniche dei libri cartacei, anche al fine di assicurarne il contenimento del peso;
- b) le caratteristiche tecnologiche dei libri nelle versioni on line e mista;
- c) il prezzo dei singoli testi per il primo ciclo e i tetti di spesa annui per le scuole secondarie.

Anche le Università e le Istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica sono chiamate ad adeguarsi alla migrazione dei libri sul web.

CONSUMATORI

Sorveglianza prezzi (articolo 5)

L'articolo 5 riguarda invece la **sorveglianza dei prezzi** e modifica i commi 198 e 199 dell'Articolo 2 della legge n. 244 del 2007 (Finanziaria 2008) in cui vengono rafforzati i poteri del Garante per la sorveglianza dei prezzi, con la possibilità di mettere a disposizione dell'Antitrust le indagini conoscitive sull'andamento dei prezzi e di utilizzare il supporto organizzativo della Guardia di Finanza.

Class action (articolo 36)

Con l'articolo 36 **l'entrata in vigore** delle norme in materia di azione collettiva risarcitoria, previste nella legge finanziaria per l'anno 2008¹², viene **prorogata** dal 29 giugno 2008 **al 1° gennaio 2009**¹³.

¹² Viene modificato all'articolo 2, comma 447 della legge 4 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), il quale sanciva che "Le disposizioni di cui ai commi da 445 e 449 diventano efficaci decorsi centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge". Dette norme "istituiscono e disciplinano l'azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori, quale nuovo strumento generale di tutela nel quadro delle misure nazionali volte alla disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, conformemente ai principi stabiliti dalla normativa comunitaria volti ad innalzare i livelli di tutela". Per un commento in materia, cfr. il Focus n. 9 del 15 gennaio 2008 "Finanziaria 2008. Note di lettura" reperibile sul sito del Consiglio regionale all'indirizzo:

<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2008/9finanziaria-notedilettura.pdf>, pag. 20.

¹³ Per ulteriori informazioni sull'istituto della class action si rinvia al Focus, a cura del Settore, n. 8 del 7 dicembre 2007, consultabile all'indirizzo:

<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2007/8class-action.pdf>.

L'obiettivo del rinvio è quello di individuare e coordinare specifici strumenti di tutela risarcitoria collettiva, anche in forma specifica nei confronti della P.A.

Uffici metrici presso i comuni (articolo 34)

Si abroga l'articolo 20 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112¹⁴ e si attribuiscono ai Comuni le attività di verifica prima e verifica periodica degli strumenti metrici, utilizzati nelle transazioni commerciali e precedentemente di competenza delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Presso ciascun comune verrà individuato un responsabile delle attività finalizzate alla tutela del consumatore e della fede pubblica, con particolare riferimento ai compiti in materia di controllo di conformità dei prodotti e strumenti di misura già svolti dagli uffici delle Camere di commercio.

Dall'attuazione di tali disposizioni non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

SOLIDARIETA'

Carta acquisti (articolo 81)

Insieme al fondo di solidarietà, fra le misure adottate per i cittadini meno abbienti, l'Articolo 81 regolamenta, nei commi da 32 a 38, **la carta degli acquisti**.

Con riguardo ai cittadini residenti che versano in condizione di maggiore disagio economico, **il comma 32 dell'articolo 81** introduce la c.d. "**Card alimentare**", destinata all'acquisto di generi alimentari e all'ottenimento di forniture elettriche, con onere a carico dello Stato.

Per quanto concerne l'individuazione delle fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno che possono presentare domanda per accedere al beneficio in oggetto, **il comma 33** dispone che essa verrà effettuata con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, da emanarsi entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto n. 112/2008 con il quale, nei limiti delle risorse disponibili, verranno stabiliti, in via generale, i requisiti necessari, l'ammontare del beneficio, nonché le modalità e i limiti per la sua fruizione.

¹⁴ L'art. 20 del dlgs. 112/1998 reca che "Sono attribuite alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura le funzioni esercitate dagli uffici metrici provinciali e dagli uffici provinciali per l'industria, il commercio e l'artigianato, ivi comprese quelle relative ai brevetti e alla tutela della proprietà industriale.

Presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e' individuato un responsabile delle attivita' finalizzate alla tutela del consumatore e della fede pubblica, con particolare riferimento ai compiti in materia di controllo di conformita' dei prodotti e strumenti di misura gia' svolti dagli uffici di cui al comma 1."

In ordine alla data di partenza per l'attuazione del provvedimento in parola, il successivo **comma 34** fissa il 30 settembre 2008 precisando che, a tal fine, il ministero dell'Economia e delle Finanze potrà avvalersi della collaborazione di altre amministrazioni, enti pubblici o di Sogei S.p.a.

Sempre in relazione all'attuazione in concreto della misura in oggetto, **il comma 35** specifica che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ovvero uno dei soggetti che collabora con esso secondo quanto previsto dal precedente comma 34, provvederà a determinare, oltre ai titolari del beneficio, anche **il gestore del servizio integrato per l'attivazione e la gestione delle carte acquisti e dei relativi rapporti amministrativi**.

Peraltro, con riguardo a tale ultimo aspetto, si procederà all'individuazione del gestore considerando la disponibilità di una rete distributiva dislocata, capillarmente, su tutto il territorio, che possa farsi carico delle ulteriori funzioni di sportello connesse all'introduzione del nuovo servizio, al fine di minimizzare gli oneri, anche di spostamento, dei titolari del beneficio.

Venendo all'esame delle ultime disposizioni, **il comma 36** riguarda alcuni **adempimenti a carico delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici** che possiedono informazioni utili all'individuazione dei titolari del beneficio, nonché alle dichiarazioni da essi rese per l'ottenimento dello stesso.

Tali soggetti dovranno comunicare i dati, le notizie e i documenti su richiesta del ministero dell'Economia e delle finanze o delle amministrazioni o enti che con esso collaborano. **Il comma 37** interessa, invece, il settore privato con il quale, con apposite convenzioni, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, promuove il concorso al supporto economico in favore dei cittadini titolari delle carte acquisti.

Infine, con riguardo al finanziamento della nuova "carta prepagata", **il comma 38** precisa che ad esso si provvederà attingendo dalle somme stanziare per il **Fondo di solidarietà per i meno abbienti**.

Fondo di solidarietà per i meno abbienti (articoli. 81, 82)

Nell'ambito delle misure previste a favore dei ceti meno abbienti, gli **articoli 81 e 82¹⁵** contengono, tra le altre, alcune disposizioni relative alla disciplina del fondo di solidarietà.

Viene così regolamentato un **Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritarie di natura alimentare e successivamente anche energetiche** dei cittadini meno abbienti.

Una parte delle somme riscosse dalle nuove imposizioni fiscali sui petrolieri è utilizzato al finanziamento di questo fondo. Il Ministro dell'Economia e delle finanze di concerto con il Ministro del Lavoro, della salute e delle politiche sociali ne definirà le modalità e la platea degli aventi diritti sulla base delle risorse disponibili. Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che detengono informazioni funzionali all'individuazione degli titolari del beneficio, forniranno notizie e documenti secondo gli indirizzi impartiti dal Ministero delle Finanze.

¹⁵ In generale sugli articoli 81 e 82 si veda anche la voce <<Interventi economici>>.

Nel merito delle disposizioni, il **comma 29** prevede **l'istituzione di un Fondo speciale in favore dei ceti meno abbienti**, destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritarie di natura alimentare ed energetiche, mentre il successivo comma 30 elenca le modalità attraverso le quali il suddetto Fondo verrà alimentato.

Con riguardo a tali previsioni, si specifica che al finanziamento del Fondo **si provvederà facendo ricorso alle somme riscosse in eccesso dagli agenti della riscossione**, alle maggiori somme riscosse dalle nuove imposizioni fiscali sulle coltivazioni di idrocarburi, alle somme versate dalle cooperative a mutualità prevalente, ovvero con trasferimenti dal bilancio dello Stato e, infine, con versamenti effettuati spontaneamente da parte di società ed enti che operano nel comparto energetico.

Per quanto concerne l'individuazione dei **beneficiari**, in presenza di effettive situazioni di bisogno, il comma 31 prevede **l'emanazione di un decreto del Ministro dell'Economia** e delle Finanze di concerto con il Ministro del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, con il quale saranno stabilite, in generale, le modalità di utilizzo del Fondo in questione per la erogazione di aiuti di carattere eccezionale.

L'articolo 82, invece, in relazione al finanziamento del Fondo di solidarietà prevede che **nel Fondo in oggetto confluiscano alcune somme destinate dalle cooperative a mutualità prevalente**, previste dall'Articolo 2512 del Codice Civile¹⁶.

Più precisamente, secondo quanto disposto dal comma 25 del presente articolo, le **cooperative mutualistiche** che presentano in bilancio un debito per finanziamenti nei confronti dei soci superiori a 50 milioni di Euro e maggiori dell'importo del patrimonio netto contabile comprensivo dell'utile d'esercizio, devono **devolvere il 5% dell'utile netto annuale al finanziamento del Fondo di solidarietà per i cittadini meno abbienti**. Tale previsione trova applicazione in relazione agli utili evidenziati nei bilanci relativi all'esercizio in corso alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 112 del 2008, nonché a quello successivo; mentre il successivo comma 26 specifica che la **tassa è biennale**.

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA ¹⁷

L'intervento normativo di cui all'articolo 54 interessa tre diversi profili:

- a) viene ridotto da **10 a 5 anni il periodo dal deposito del ricorso** decorso il quale è necessario presentare **nuova istanza di fissazione dell'udienza** pena la perenzione del ricorso stesso;
- b) la domanda di **equa riparazione** per l'eccessiva durata del processo **amministrativo non è proponibile se non è stata presentata un'istanza urgente**;

¹⁶ L'articolo 2512 prevede che “ (Enti mutualistici) 1. Gli enti mutualistici diversi dalle società sono regolati dalle leggi speciali”.

¹⁷ In argomento si vedano Nicolò D'Alessandro *Una nota barbara. Nota a margine dell'art. 54 del D.L. che ha, tra l'altro, ridotto da 10 a 5 anni il lasso di tempo necessario per la perenzione straordinaria dei ricorsi amministrativi* e Nazareno Saitta *Vecchio Consiglio di Stato, addio?* entrambe pubblicate sulla rivista informatica Lex Italia all'indirizzo: <http://www.lexitalia.it/>.

c) vengono rafforzati i **poteri organizzativi interni** del Presidente del Consiglio di Stato.

INFORMATIZZAZIONE

Ai sensi dell'articolo 27 dal 1° gennaio 2009 la **spesa per la stampa di ogni pubblicazione previste da leggi o regolamenti e distribuite gratuitamente o inviate ad altre pubbliche amministrazioni deve essere ridotta del 50% rispetto al 2007.**

Nella medesima ottica, gli **abbonamenti cartacei alla Gazzetta Ufficiale** a carico di amministrazioni ed enti pubblici verranno **convertiti in abbonamenti telematici.**

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE-RIDUZIONE COSTI DELLA POLITICA

Possono essere ricondotte in quest'ambito una serie di misure inerenti la soppressione di enti e organismi pubblici, il risparmio energetico, la vendita di beni demaniali, i controlli della Corte dei Conti e la limitazione delle operazioni sui derivati.

Adozione di misure volte al risparmio energetico (Articolo 48)

L'articolo prevede che **tutte le amministrazioni pubbliche (statali e non) provvedano al loro fabbisogno di combustibile da riscaldamento** e di energia elettrica tramite le convenzioni Consip o in ogni caso a prezzi non superiori a quelli praticati dalla Consip.

Limitazione delle operazioni sui derivati poste in essere dagli enti territoriali (Articolo 62)

L'articolo dispone il **divieto per regioni**, province ed enti locali di stipulare **contratti relativi agli strumenti finanziari derivati**, contratti che non prevedano modalità di rimborso mediante rate di ammortamento comprensive di capitali e interessi e contratti con piani di ammortamento di durata superiore a trent'anni fino all'entrata in vigore del regolamento con cui il Ministro dell'economia e delle finanze individua i contratti ammessi.

Potenziamento dei poteri di controllo della Corte dei Conti sulle amministrazioni regionali (Articolo 61)

Questo articolo è particolarmente rilevante in quanto si ritiene venga reintrodotta, di fatto, un forte sistema di controllo successivo.

La previsione legislativa attribuisce alle **sezioni regionali** di controllo della **Corte dei conti** il potere di effettuare **controlli sulle gestioni** pubbliche in corso di svolgimento presso le amministrazioni regionali.

Tale potere può essere attivato anche su iniziativa delle competenti commissioni del Consiglio regionale.

Se dai controlli emergono **gravi irregolarità o deviazioni da obiettivi**, procedure e tempi di attuazione stabiliti dalla Giunta regionale, la sezione regionale di controllo può, con decreto motivato, **intimare all'amministrazione regionale competente l'immediata sospensione dell'impegno di spesa, nonché dei pagamenti delle somme già impegnate.**

Qualora invece dai controlli emergano **rilevanti ritardi** nella realizzazione di piani o programmi, nell'assunzione di impegni, nell'erogazione di spese o contributi, nel trasferimento di fondi, la Corte dei conti **ne accerta le cause in contraddittorio** con l'amministrazione per poi notificare all'amministrazione stessa i provvedimenti da adottare per rimuovere gli impedimenti.

L'amministrazione ha l'obbligo di conformarsi a quanto disposto dalla Corte dei conti.

Riduzione di enti pubblici (Articolo 26) e di altri organismi pubblici (artt. 45 e 68)

Ai sensi dell'Articolo 26, sono soppressi al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto-legge:

- a) gli **enti pubblici non economici con meno di 50** dipendenti;
- b) gli **enti individuati nella legge finanziaria per il 2008**¹⁸ (cui vanno aggiunti: l'Ente italiano per la montagna; l'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente; l'Istituto agronomico per l'oltremare);

¹⁸ Particolarmente articolata è la ricostruzione dei soggetti individuati dalla Finanziaria. In particolare: il comma 636 della Finanziaria 2008 recita che: "Tutti gli enti, organismi e strutture compresi nell'elenco di cui all'allegato A, che non sono oggetto dei regolamenti di cui al comma 634, sono soppressi a far data dalla scadenza del termine di cui al medesimo comma 634. Con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge".

L'Allegato A prevede:

"(Articolo 2, comma 636)

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. Ente irriguo umbro-toscano – Istituito con legge 18 ottobre 1961, n. 1048.
5. Unione accademica nazionale (UAN) – Istituita con regio decreto 18 novembre 1923, n. 2895.
6. Fondazione «Il Vittoriale degli Italiani» – Istituita con regio decreto-legge 17 luglio 1937, n. 1447, convertito dalla legge 27 dicembre 1937, n. 2554.
7. Opera nazionale per i figli degli aviatori (ONFA) – Istituita con regio decreto 21 agosto 1937, n. 1585.
8. Ente opere laiche palatine pugliesi – Istituito con regio decreto-legge 23 gennaio 1936, n. 359, convertito dalla legge 14 maggio 1936, n. 1000.

c) gli **enti pubblici non economici con più di 50 dipendenti** che al 31 dicembre 2008 **non saranno confermati, riordinati o trasformati** dalle amministrazioni da cui dipendono.

Le funzioni, le finanze e il personale degli enti soppressi passano all'amministrazione vigilante (o a quello con competenza primaria nella materia in caso vi siano più Ministeri vigilanti), che succede a titolo universale in ogni rapporto, anche controverso, facente capo all'ente soppresso.

Sono esclusi in ogni caso dalla soppressione:

9. Istituto nazionale di beneficenza «Vittorio Emanuele III».

10. Pio istituto elemosiniere.

11. Comitato per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo dei Balcani – Unita` tecnico-operativa – Istituiti con legge 21 marzo 2001, n. 84, agli articoli 1 e 2”.

Per completezza si segnala anche che il comma 634 sempre della legge Finanziaria prevede che: “ Al fine di conseguire gli obiettivi di stabilità e crescita, di ridurre il complesso della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, di incrementare l'efficienza e di migliorare la qualità dei servizi, con uno o più regolamenti, da emanare entro il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, 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 o i Ministri interessati, sentite le organizzazioni sindacali in relazione alla destinazione del personale, sono riordinati, trasformati o soppressi e messi in liquidazione, enti ed organismi pubblici statali, nonché strutture amministrative pubbliche statali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) fusione di 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;

b) 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 secondo le modalità previste dalla legge 4 dicembre 1956, n. 1404, e successive modificazioni, fermo restando quanto previsto dalla lettera e) del presente comma, nonché dall'articolo 9, comma 1-bis, lettera c), del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112;

c) 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;

d) razionalizzazione degli organi di indirizzo amministrativo, di gestione e consultivi e riduzione del numero dei componenti degli organi collegiali almeno del 30 per cento, con salvezza della funzionalità dei predetti organi;

e) previsione che, per gli enti soppressi e messi in liquidazione, lo Stato risponde delle passività nei limiti dell'attivo della singola liquidazione in conformità alle norme sulla liquidazione coatta amministrativa;

f) 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 ai sensi della lettera b);

g) trasferimento, all'amministrazione che riveste preminente competenza nella materia, delle funzioni di enti, organismi e strutture soppressi.”

- gli ordini professionali e le loro federazioni;
- le federazioni sportive;
- gli **enti non inclusi nell'elenco** pubblicato dall'Istat sulla Gazzetta Ufficiale ogni anno entro il 31 luglio;
- gli enti parco;
- gli enti di ricerca;
- gli **enti confermati dal Ministro per la pubblica amministrazione e Innovazione** e dal Ministro per la **semplificazione normativa** con decreto da emanarsi entro 40 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge e gli enti le cui funzioni sono attribuite, con lo stesso decreto ministeriale, a organi diversi dal Ministero che riveste competenza primaria nella materia.

Secondo quanto disposto dall'Articolo 45 **sono soppressi:**

d) il **Servizio consultivo e ispettivo tributario** (Secit), le cui funzioni passano al Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze;

e) la **Commissione spesa pubblica** istituita dall'articolo 32 legge 30 marzo 1981, n. 119 come successivamente modificato dall'articolo 8 legge 17 dicembre 1986, n. 878.

L'Articolo 68 interviene sulla disposizione della legge 248 del 2006 che prevedeva la soppressione di una serie di organismi collegiali operanti presso l'amministrazione pubblica, salvo proroga da parte della Presidenza del Consiglio, **escludendo** dagli organismi prorogabili:

f) gli **organismi istituiti prima del 30 giugno 2004** con lo scopo di perseguire obiettivi concreti se ancora non li hanno perseguiti;

g) gli **organismi istituiti dopo il 30 giugno 2004** che non hanno operato nei due anni precedenti all'entrata in vigore del decreto legge in commento;

h) gli organismi che svolgono funzioni analoghe a quelle di competenza degli **uffici dirigenziali di 1° e 2° livello dell'amministrazione** presso la quale operano.

Quanto agli organismi per i quali interverrà la proroga da parte della Presidenza del Consiglio, questa potrà essere disposta per un massimo di due anni.

Lo stesso articolo, inoltre, dispone che **siano soppressi:**

i) le **strutture amministrative** che svolgono prevalentemente **attività** a contenuto **tecnico e di elevata specializzazione** che duplicano competenze esercitate da altre amministrazioni statali (alle quali sono trasferite le relative funzioni);

j) l'**Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione** e di altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione;

k) l'**Alto Commissario per la lotta alla contraffazione;**

l) la **Commissione per l'inquadramento del personale** già dipendente da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Nato.

Vendita di parte del patrimonio immobiliare degli enti territoriali (Articolo 58)

Ai sensi della disposizione in commento **le regioni**, le province, i comuni e gli altri enti locali **individuano, con delibera dell'organo di Governo, i beni immobili suscettibili di dismissione**, redigendo un Piano delle alienazioni immobiliari da allegare al bilancio di previsione.

L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la classificazione come patrimonio disponibile, ha effetto dichiarativo della proprietà, produce gli effetti della trascrizione ai sensi dell'Articolo 2644 cod. civ. e dell'iscrizione del bene al catasto.

Contro l'iscrizione nell'elenco degli immobili suscettibili di dismissione è ammesso ricorso amministrativo entro 60 giorni dalla pubblicazione, fermi restando gli altri rimedi previsti dalla legge.

In alternativa alla dismissione, regioni, province, comuni e altri enti locali possono individuare **altre forme di valorizzazione del patrimonio** non strumentale all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali (tra cui il conferimento a fondi comuni di investimento immobiliare), purché mediante l'utilizzo di strumenti competitivi.

PATTO DI STABILITA' INTERNO

L'Articolo **77** del decreto legge, al comma 1, stabilisce **quale debba essere il contributo di Regioni**, Province autonome di Trento e di Bolzano, province e comuni superiori ai 5 mila abitanti, per la realizzazione degli obiettivi della finanza pubblica per il prossimo triennio, cioè le rispettive quote di fabbisogno e di indebitamento netto.

Il settore regionale concorrerà per 1.500 Euro nel 2009, per 2.300 Euro nel 2010 e per 4060 milioni nel 2011. Gli Enti locali concorreranno per 1650 milioni nel 2009, 2.900 nel 2010 e 5.140 nel 2001.

Al comma 2 si dispone che, nel caso in cui le nuove norme che disciplinano il patto di stabilità non fossero approvate entro il 31 luglio del 2008, **gli stanziamenti** già individuati **nell'elenco annesso al decreto legge** debbano essere **accantonati** e possano essere **utilizzati solo dopo l'approvazione delle predette disposizioni legislative.**

PRIVACY

Dati personali non sensibili (articolo 29)

Secondo quanto previsto **dall'articolo 29, i soggetti che trattano solo dati personali non sensibili**, con l'eccezione dei dati relativi alla salute dei propri dipendenti, **non sono più tenuti ad adottare e mantenere aggiornato un documento programmatico per la sicurezza**, sostituibile da un'autocertificazione del titolare del trattamento in cui dichiara di

trattare solo dati non sensibili e di trattare i dati relativi alla salute dei dipendenti senza indicazione della diagnosi.

Le regole di redazione dello stesso documento programmatico per la sicurezza verranno semplificate, ai fini amministrativi e contabili, tramite un decreto ministeriale da adottarsi entro due mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge in esame. Qualora il termine non dovesse essere rispettato sarà sufficiente, di nuovo, l'autocertificazione.

Le novità interessano anche le **modalità di notificazione** del trattamento, che sarà valida solo se trasmessa attraverso il sito dell'autorità Garante utilizzando il modello ivi contenuto.

Elenco contribuenti (articolo 42)

L'articolo 42, invece, regola **la gestione degli elenchi dei redditi dei contribuenti**, prevedendo che tali documenti restino consultabili per un anno presso gli uffici delle imposte e dei comuni. La diffusione tramite altri mezzi è punita attraverso sanzioni amministrative.

SANITÀ

Gli **articoli 37 e 79** del decreto legge n. 112 del 2008 contengono, rispettivamente, delle previsioni concernenti la **semplificazione della Sanità** e il **finanziamento del Sistema sanitario nazionale**.

Semplificazione della sanità (articolo 37)

Nella materia in esame, sono previste, innanzitutto, delle semplificazioni relative a certificazioni superate dalla evoluzione tecnico-scientifica e procedure autorizzative ormai obsolete, da attuarsi attraverso la soppressione di disposizioni dal corpo legislativo esistente.

Nello specifico, **l'articolo 37, comma 1** stabilisce che siano individuate le **norme da abrogare¹⁹ al fine di ridurre gli adempimenti meramente formali e non necessari. La finalità è quella di tutelare la salute a carico dei cittadini** e delle imprese ovvero modificare procedure sanitarie obsolete. Rimango ferme le disposizioni vigenti in tema di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, contenute nel *decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81²⁰*.

Nell'articolo in commento, è poi contenuta una previsione riguardante la disciplina relativa ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea.

Con riguardo a tale aspetto **il comma 2** sancisce, in via generale, l'inapplicabilità ai cittadini UE del citato Testo unico, salvo quanto previsto dalle norme di attuazione dell'ordinamento comunitario²¹.

¹⁹ Le modalità saranno definite con decreto del Ministro del Lavoro, della Salute e della solidarietà sociale, di concerto con il Ministro per la Semplificazione normativa, previa apposita intesa sancita in sede di conferenza unificata Stato, regioni e autonomie locali.

²⁰ Si veda, più in generale, anche la voce <<Semplificazione normativa>>.

²¹ Tale disposizione interviene sull'ambito di applicazione delle norme previste nell' articolo 1, comma 2 del *“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e*

Finanziamento del Sistema sanitario nazionale (Articolo 79)

Con riguardo alla programmazione delle risorse necessarie per la copertura della spesa sanitaria, al fine di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, **l'articolo 79, comma 1, lett. a)** indica le quote di finanziamento relative al triennio 2009-2011 cui concorre, in via ordinaria lo Stato, comprensive dell'importo di **50 milioni di Euro** annui da destinare all'ospedale Bambino Gesù di Roma.

In particolare, per quanto **riguarda l'anno 2009**, la suddetta quota resta invariata, poiché confermata nella misura di 102.683 milioni di Euro, secondo quanto già previsto dall'Articolo 1, comma 796, lett. a) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge Finanziaria per il 2007) e dall'Articolo 3, comma 139 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge Finanziaria per il 2008).

Per gli **anni successivi**, le quote di finanziamento per la Sanità sono determinate in 103.945 milioni di Euro per il 2010 e in 106.265 milioni di Euro per il 2011.

In ordine all'accesso alle integrazioni a carico dello Stato per gli anni 2010 e 2011 derivanti da quanto disposto dalla lett. a), **l'articolo 79, comma 1, lett. b)** prevede che il maggiore finanziamento rispetto a quello previsto per l'anno 2009 sarà garantito mediante la stipulazione di una specifica intesa fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano da raggiungersi entro il 31 luglio 2008, i cui contenuti, improntati ad una maggiore capacità di contenimento dei costi, andranno a integrare e modificare i precedenti accordi intercorrenti fra lo Stato e le Regioni.

Proseguendo nell'analisi dell'articolato, **il comma 2** indica gli incrementi di finanziamento destinati a sbloccare il rinnovo degli accordi collettivi nazionali per il personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale del biennio economico 2006-2007.

Più specificamente, a tal fine, sono stati stanziati i seguenti finanziamenti aggiuntivi:

- 184 milioni di Euro per l'anno 2009;
- 69 milioni di Euro a decorrere dall'anno 2010.

Come si evince dal testo in esame, le risorse stanziato serviranno anche per **l'attuazione del Progetto Tessera Sanitaria** e, in particolare, per il collegamento telematico in rete dei medici, nonché per la ricetta elettronica²².

Infine, per effetto della soppressione del secondo periodo dell'articolo 4, comma 2, del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159 recante "*Misure urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale*" operata dal **comma 3, la nomina a commissario ad acta** prevista per le **regioni inadempienti, non è più incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione interessata.**

norme sulla condizione dello straniero" di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni,

²² Si veda anche la voce <<Semplificazione amministrativa>>.

SEMPLIFICAZIONE

Il decreto legge affronta la semplificazione sotto più profili: **semplificazione normativa**, con la previsione di abrogazione di 3574 leggi e adozione di regolamenti di delegificazione nonché **semplificazione amministrativa**.

Semplificazione normativa (artt. 24 e 25)

Sono **diversi gli articoli** che interessano **la semplificazione normativa**.

Innanzitutto l'**articolo 24** il quale prevede che a partire dal sessantesimo giorno dopo l'entrata in vigore del decreto-legge in commento siano **abrogate le leggi elencate nell'allegato A** al decreto stesso (per un totale di 3574 leggi).

Secondo quanto, poi, previsto **dall'articolo 25**, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge è approvato un **programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi**. Nelle materie di **competenza legislativa statale** si procede su iniziativa del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa; nelle materie di **competenza regionale** attraverso accordi o intese stipulati in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Lo scopo è di ridurre gli oneri così individuati del 25% entro il 31 dicembre 2012. A tal fine ciascun ministero adotta, sulla base delle linee guida predisposte dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dal Ministro per la semplificazione normativa, un piano di riduzione degli oneri amministrativi che definisce le misure normative, organizzative e tecnologiche da adottare. I diversi piani confluiscono poi nel piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione.

Il Governo è inoltre delegato ad adottare **regolamenti di delegificazione** per porre in essere gli interventi normativi necessari a **ridurre gli oneri amministrativi** gravanti sulle imprese e a semplificare e riordinare la relativa normativa.

Secondo quanto disposto **dall'articolo 30**, i controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità rilasciati da un soggetto certificatore accreditato sono sostituiti dai **controlli periodici svolti dagli enti certificatori** (anche ai fini del rinnovo o aggiornamento delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività).

Un apposito **regolamento di delegificazione** individuerà nel dettaglio le tipologie di controlli e gli ambiti nei quali trova applicazione tale previsione normativa.

I controlli periodici degli enti certificatori costituiscono il livello essenziale di controllo che deve essere svolto sul territorio nazionale (attiene

«ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione»); regioni ed enti locali restano liberi, in forza del principio di sussidiarietà e nell'ambito delle loro competenze, di prevedere altri controlli per garantire livelli ulteriori di tutela.

L'articolo 38 semplifica la normativa vigente in tema di **avvio di attività imprenditoriali**. Lo stesso decreto legge qualifica le previsioni normative sul punto quali norme attinenti ai **«livelli essenziali delle prestazioni per garantire uniformemente i diritti civili e sociali ed omogenee condizioni per l'efficienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale»**, con ciò volendo intendere che si applicano anche nelle materie di competenza legislativa regionale.

In particolare l'articolo in commento dispone che il Governo adotti un **regolamento di delegificazione per procedere alla semplificazione e al riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive**, dando attuazione ai seguenti principi e criteri:

- a) lo **sportello unico** deve diventare la sola porta di comunicazione tra il richiedente e la pubblica amministrazione per tutte le vicende amministrative che interessano l'attività d'impresa;
- b) le medesime disposizioni devono valere per i **prestatori di servizi** e per la **realizzazione e la modifica di impianti produttivi** di beni e servizi;
- c) la **verifica del possesso dei requisiti** per le vicende inerenti le imprese può essere effettuata anche da soggetti privati accreditati (le Agenzie per le imprese), la cui dichiarazione di conformità costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività. Un apposito regolamento governativo stabilirà i requisiti e le modalità di accreditamento di tali soggetti privati, nonché le forme di vigilanza sul loro operato (eventualmente coinvolgendo le camere di commercio);
- d) i **comuni possono avvalersi delle camere di commercio** per esercitare le funzioni inerenti lo sportello unico;
- e) nei casi in cui è sufficiente presentare la dichiarazione di inizio attività allo sportello unico, **l'attività di impresa può essere avviata immediatamente** (la ricevuta vale quale titolo autorizzatorio fino all'eventuale successivo diniego).

Semplificazione amministrativa (Articolo 31)

L'articolo 31 dispone l'aumento del periodo di durata della **carta d'identità da 5 a 10 anni**, anche per i documenti già consegnati. I comuni dovranno avvisare i titolari delle carte d'identità in scadenza tra i 180 e i 90 giorni antecedenti la perdita di validità²³.

²³ Si veda anche la voce <<Finanziamento del Sistema sanitario nazionale>>.

TRASPORTI

Nell'ambito degli interventi di spesa per fronteggiare le esigenze prioritarie evidenziate **nell'articolo 63**, rilevano alcune disposizioni dedicate alla materia dei trasporti, ovvero quelle contenute nei commi 4, 12 e 13.

Nello specifico, con riguardo al funzionamento del Gruppo Ferrovie dello Stato Spa, **il comma 4** prevede **lo stanziamento di 300 milioni** di Euro per l'anno 2008.

La stessa disposizioni precisa che la definizione della destinazione del contributo sarà effettuata successivamente, con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, da emanarsi entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge n. 112 del 2008 in esame.

Venendo ora ad analizzare gli altri commi inerenti alla materia dei trasporti, **il comma 12** dispone **l'istituzione**, nello stato di previsione del ministero delle Infrastrutture e trasporti, di un **Fondo per la promozione e il sostegno dello sviluppo del trasporto locale**, allo scopo di promuovere lo sviluppo economico e rimuovere gli squilibri economico-sociali.

La **dotazione** del suddetto fondo è stabilita nella misura di 113 milioni di Euro per l'anno 2008, di 130 milioni di Euro per l'anno 2009 e di 110 milioni di Euro annui per il 2010 e il 2011.

Per provvedere al finanziamento dello stesso per gli anni successivi, il presente comma richiama le modalità stabilite nell'articolo 11, comma 3, lett. f)²⁴, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, recante "Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio".

Per quanto concerne **l'individuazione degli interventi finanziati** con le risorse del Fondo, la norma in esame stabilisce che essa dovrà avvenire con decreto del Ministro delle Infrastrutture e trasporti, specificando, tra l'altro, che essi sono destinati al completamento delle opere in corso di realizzazione in misura non superiore al 20 per cento.

In ordine alla ripartizione delle risorse destinate alle finalità indicate all'articolo 1, comma 1031, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge Finanziaria per il 2007), nonché alle finalità previste dall'articolo 9 della legge 26 febbraio 1992, n. 211, con le procedure e le modalità delineate in tali disposizioni, **il comma 14** sancisce che essa sarà definita con decreto del Ministro delle Infrastrutture e trasporti, previa intesa sancita con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

²⁴ L' articolo 11, comma 3 l. 468/1978 recita 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...(**omissis**...):

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".

Più precisamente, operando una distinzione nell'ambito dei periodi interessati dalla ripartizione in oggetto, la norma in commento stabilisce che, **in fase di prima applicazione**, per il triennio 2008-2010 le risorse sono suddivise in pari misura tra le varie finalità mentre, a partire dall'anno 2011 le stesse saranno ripartite con il medesimo decreto, tenendo conto di principi di premialità che incentivino l'efficienza, l'efficacia e la qualità nella prestazione dei servizi, la mobilità pubblica, nonché la tutela ambientale.

Infine, per effetto dell'abrogazione della lett. *d*), dell'articolo 1, comma 1032 della legge Finanziaria per il 2007 disposta dal medesimo comma 14, viene soppresso uno dei diversi criteri in conformità del quale è approvato il piano di riparto delle risorse tra le regioni e le province autonome.

PARTE TERZA

1. Premessa: gli interventi in materia di pubblico impiego

Il Governo è intervenuto sulla materia del pubblico impiego *in primis* con un **decreto legge** e poi con un **disegno di legge di delega**.

Al fine di porre in evidenza i diversi interventi normativi segue un quadro riassuntivo delle materie interessate dalla riforma.

DECRETO LEGGE: DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PUBBLICO IMPIEGO

- reclutamento del personale nelle società pubbliche (Articolo 18)
- contratti di lavoro flessibile (artt. 19 e 36)
- contratti a tempo determinato- (Articolo 21)
- contratti occasionali di tipo accessorio – (Articolo 22)
- contratti di apprendistato – (Articolo 23)
- riduzione di enti pubblici (Articolo 26) e di altri organismi pubblici (artt. 45 e 68)
- informatizzazione PA (Articolo 27)
- estensione della Class action alle PA (Articolo 36)
- riduzione delle collaborazioni e consulenze nella pubblica Amministrazione (Articolo 46)
- controlli su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi (Articolo 47)
- adozione di misure volte al risparmio energetico (Articolo 48)
- vendita di parte del patrimonio immobiliare degli enti territoriali (Articolo 58)
- potenziamento dei poteri di controllo della Corte dei Conti sulle amministrazioni regionali (Articolo 61)
- limitazione delle operazioni sui derivati poste in essere dagli enti territoriali (Articolo 62)
- turn over (Articolo 66)
- contrattazione integrativa e controllo dei contratti nazionali ed integrativi (Articolo 67)
- assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti della P.A. (Articolo 71)
- uscita anticipata dal lavoro e permanenza oltre i limiti (Articolo 72)
- part-time (Articolo 73)
- riduzione degli organici (Articolo 74)
- autorità indipendenti (Articolo 75)

con riguardo al disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 18 giugno 2008, “*Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico*” questo demanda al Governo il compito di adottare, entro nove mesi dall’entrata in vigore delle legge, uno o più decreti legislativi volti a modificare la disciplina relativa ad alcuni profili del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, attualmente regolata dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*), allo scopo di giungere ad una riforma organica della pubblica amministrazione, in attuazione dei principi di efficienza, efficacia e produttività.

**DISEGNO DI LEGGE DELEGA:
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PUBBLICO IMPIEGO**

- meccanismi di controllo, merito e premialità (Articolo 1)
- contrattazione collettiva (Articolo 2)
- valutazione del personale (Articolo 3)
- merito e premialità (Articolo 4)
- riforma della dirigenza (Articolo 5)
- sanzioni disciplinari (Articolo 6)

Come si è avuto modo di osservare, la manovra del Governo comprende infine un **disegno di legge**, approvato dal Governo il 18 giugno, recante “misure per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” che, tra le diverse disposizioni, interviene anche in materia di **pubblico impiego**.

Dalla lettura del testo (**non ancora ufficiale**), l’ambito di intervento dovrebbe riguardare i seguenti aspetti:

DISEGNO DI LEGGE: DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PUBBLICO IMPIEGO

- certezza dei tempi di conclusione del procedimento amministrativo, che nei casi in cui non sia previsto un termine diverso è di 30 giorni, e introduzione del risarcimento del danno in caso di ritardo della p.a. per dolo o colpa; (Articolo 26);
- territorializzazione delle procedure concorsuali, con riferimento ad ambiti regionali (Articolo 37);
- maggiore mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni in caso di conferimento di funzioni statali a regioni ed autonomie locali ovvero in caso di esternalizzazione di attività e servizi. Il dipendente che oppone un reiterato rifiuto (pari a 2 volte in 5 anni) può essere messo in cassa integrazione (Articolo 38);
- aspettativa per un periodo massimo di 12 mesi, concessa anche per avviare attività professionali e imprenditoriali (Articolo 39);

- trasparenza sulle retribuzioni e sulle collaborazioni autonome di ciascuna p.a. (Articolo 40);
- uso ottimale degli immobili pubblici, anche per lo svolgimento di attività diverse da quelle istituzionali (Articolo 43),
- diffusione delle buone prassi nelle p.a., loro pubblicazione on line e fissazione dei tempi medi (Articolo 44);
- riorganizzazione del CNIPA, del FORMEZ e della SSPPA attraverso decreti del Governo (Articolo 46);
- maggiore possibilità di ricorrere alla conciliazione per l'utente dei servizi pubblici (Articolo 47);
- diffusione della p.a. digitale e sanzioni per le pubbliche amministrazioni che non rispettano le prescrizioni in materia di trasparenza e nuove tecnologie (Articolo 49).

2. Il decreto legge

Vengono di seguito illustrate le misure del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 inerenti il pubblico impiego, molte delle quali sono applicabili anche alle regioni, evidenziando le principali novità introdotte.

Nella prima parte sono analizzate le norme relative al reclutamento del personale da parte delle società pubbliche, quelle che si occupano degli adempimenti a carico del datore di lavoro in materia di conservazione della documentazione relativa ai rapporti di lavoro e gli obblighi di trasmissione alle competenti amministrazioni dei posti riservati ai disabili. Infine una sezione apposita è stata dedicata alla modifica di alcuni contratti flessibili, applicabili anche ai dipendenti pubblici regionali.

Alcuni interventi previsti nella manovra finanziaria sostituiscono nuovamente disposizioni del d.lgs. 165/2001, già oggetto di modifiche da parte della legge finanziaria per l'anno 2008: si tratta delle norme relative all'affidamento di incarichi esterni, al regime del ricorso al lavoro flessibile e al procedimento di contrattazione collettiva (Articolo 7 comma 6, Articolo 36 e Articolo 47 del d.lgs. 165/2001).

Sono infine previste norme relative ai controlli su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi (Articolo 47), alle assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti della P.A. (Articolo 71), all'uscita anticipata dal lavoro e permanenza oltre i limiti (Articolo 72), al lavoro a tempo parziale (Articolo 73) e alla riduzione degli organici (Articolo 74).

Vengono inoltre evidenziate alcune delle principali novità introdotte dall'articolo 66 in materia di *turn over*, recante misure per contenere ulteriormente le assunzioni presso le pubbliche amministrazioni statali.

ABOLIZIONE DEL DIVIETO DI CUMULO FRA PENSIONE E REDDITI DA LAVORO

Dal 1 gennaio 2009, secondo quanto previsto dall'articolo 19, i redditi da **lavoro autonomo e dipendente saranno totalmente cumulabili con la pensione di anzianità.**

La stessa disciplina è applicabile anche alle pensioni contributive maturate prima dei 65 anni per gli uomini e dei 60 anni per le donne.

ADEMPIMENTI DEL DATORE DI LAVORO

L'articolo 40 interviene in materia di norme per l'ordinamento della professione di **consulente del lavoro**: i documenti dei datori di lavoro per lo svolgimento dell'attività di cui all'articolo 2 della legge 12/1979²⁵ possono essere tenuti presso lo studio dei consulenti del lavoro o degli altri professionisti indicati nella legge su citata. All'atto dell'assunzione, prima dell'inizio della attività di lavoro, **i datori di lavoro, pubblici e privati**, sono tenuti a consegnare ai lavoratori una **copia della comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro**. L'obbligo si intende assolto nel caso in cui il datore di lavoro consegni al lavoratore, prima dell'inizio della attività lavorativa, copia del contratto individuale di lavoro che contenga anche tutte le informazioni previste dal decreto legislativo 152/1997.

La presente disposizione non si applica per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 165/2001²⁶.

²⁵ L'art.2 della l. 12/1979 prevede che :

“I consulenti del lavoro, con le eccezioni di cui al quarto comma dell'articolo 1, svolgono per conto di qualsiasi datore di lavoro tutti gli adempimenti previsti da norme vigenti per l'amministrazione del personale dipendente.

I consulenti del lavoro svolgono l'assistenza fiscale nei confronti dei contribuenti non titolari di reddito autonomo e di impresa, di cui all'articolo 34, comma 4, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

Essi inoltre, su delega e in rappresentanza degli interessati, sono competenti in ordine allo svolgimento di ogni altra funzione che sia affine, connessa e conseguente, a quanto previsto nel comma precedente.

Ferma restando la responsabilità personale del consulente, questi può avvalersi esclusivamente dell'opera di propri dipendenti per l'effettuazione dei compiti esecutivi inerenti all'attività professionale.”

²⁶ L'articolo 3 del d.Lgs. 30-3-2001 n. 165 prevede che:

“1. In deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti: 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.

1-bis. In deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, il rapporto di impiego del personale, anche di livello dirigenziale, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, esclusi il personale volontario previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 novembre 2000, n. 362, e il personale volontario di leva, è disciplinato in regime di diritto pubblico secondo autonome disposizioni ordinamentali.

1-ter. In deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, il personale della carriera dirigenziale penitenziaria è disciplinato dal rispettivo ordinamento.

L'articolo reca altresì una **semplificazione** in ordine alla **comunicazione dei posti disponibili per i disabili** nel caso in cui non vi siano cambiamenti rispetto all'anno precedente. Detta disposizione, relativa alla l. 68/1999 (*Norme per il diritto al lavoro dei disabili*), citata dal d.lgs. 165/2001 **è applicabile quindi anche alle amministrazioni regionali**.

ASSENZE PER MALATTIA E PER PERMESSO RETRIBUITO DEI DIPENDENTI DELLA P.A.

L'Articolo 71 rivede il regime delle assenze per malattia e dei permessi retribuiti per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'Articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, **ivi comprese le regioni, introducendo una disciplina più restrittiva**.

In particolare, per le **assenze per malattia** si prevede che:

1. primi 10 giorni di assenza

Per i periodi di assenza di qualunque durata, ai dipendenti della P.A., **nei primi 10 giorni di assenza**, è corrisposto:

- **il trattamento economico fondamentale con esclusione** di ogni indennità o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio.
- **sono fatti salvi i trattamenti più favorevoli** previsti dai contratti collettivi o dalle specifiche normative di settore per le assenze per malattia dovute ad infortunio sul lavoro o a causa di servizio, oppure a ricovero ospedaliero o a day hospital, nonché per le assenze relative a patologie gravi che richiedano terapie salvavita.

2. secondo evento malattia o periodo di oltre 10 giorni

Per i periodi di **assenza superiori a 10 giorni**, e, in ogni caso, **dopo il secondo** evento di malattia **nel corso dell'anno**:

- l'assenza viene giustificata esclusivamente mediante presentazione di certificazione medica rilasciata da struttura sanitaria pubblica.

3. orario dei controlli

Per quanto attiene il controllo in ordine alla sussistenza della malattia del dipendente, la P.A. dispone detto **controllo anche nel caso di assenza di un solo giorno**, tenuto conto delle esigenze funzionali e organizzative.

2. Il rapporto di impiego dei professori e dei ricercatori universitari resta disciplinato dalle disposizioni rispettivamente vigenti, in attesa della specifica disciplina che la regoli in modo organico ed in conformità ai principi della autonomia universitaria di cui all'articolo 33 della Costituzione ed agli articoli 6 e seguenti della legge 9 maggio 1989, n. 168, e successive modificazioni ed integrazioni, tenuto conto dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421”.

Viene inoltre **ampliato l'orario dei controlli**: le fasce di reperibilità del lavoratore, entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo, vanno **dalle 8 alle 13 e dalle 14 alle 20 di tutti i giorni, compresi i non lavorativi e i festivi**.

4. permessi retribuiti

La disposizione introduce alcune modifiche in materia di disciplina dei **permessi retribuiti**:

- viene stabilito che i **permessi introdotti dalla contrattazione collettiva**, nonché quelli **previsti dalla normativa di settore**, attualmente fruiti alternativamente in giorni o in ore, **possano essere fruiti soltanto a ore**, fermi restando i tetti massimi già previsti dalle normative vigenti. Nel caso di fruizione dell'intera giornata lavorativa, l'incidenza dell'assenza sul monte ore a disposizione del dipendente, per ciascuna tipologia, viene computata con riferimento all'orario di lavoro che il medesimo avrebbe dovuto osservare nella giornata di assenza.

In via generale, le assenze dal servizio non sono equiparate alla presenza in servizio ai fini della distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa.

Fanno eccezione le assenze per **congedo di maternità**, compresa l'interdizione anticipata dal lavoro, e per **congedo di paternità**, le assenze dovute alla fruizione di permessi per **lutto**, per **citazione a testimoniare** e per l'espletamento delle funzioni di **giudice popolare**, nonché le assenze previste dall'articolo 4, c. 1, della legge n. 53/2000, ossia il permesso retribuito di tre giorni lavorativi all'anno nel caso di decesso o di documentata grave infermità del coniuge od un parente entro il secondo grado o del convivente, e, per i soli dipendenti portatori di handicap grave, i permessi di cui all'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104.²⁷

AUTORITÀ INDIPENDENTI

L'articolo 75 stabilisce che, in attesa della riforma decisa dalla finanziaria 2008, le **autorità indipendenti**, nei 45 giorni successivi all'entrata in vigore del decreto, rivedono le politiche in materia di personale in base al principio di **contenimento della spesa**, inoltre devono predisporre dei piani di adeguamento e inoltrarli alla presidenza del Consiglio e al ministero dell'Economia. Nelle more delle attività di verifica dei predetti piani, da completarsi entro i 45 giorni successivi alla ricezione, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo.

²⁷ L'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 prevede che successivamente al compimento del terzo anno di vita del bambino, la lavoratrice madre o, in alternativa, il lavoratore padre, anche adottivi, di minore con handicap in situazione di gravità, nonché colui che assiste una persona con handicap in situazione di gravità, parente o affine entro il terzo grado, convivente, hanno diritto a tre giorni di permesso mensile coperti da contribuzione figurativa, fruibili anche in maniera continuativa a condizione che la persona con handicap in situazione di gravità non sia ricoverata a tempo pieno.

Inoltre, **si stabilisce che il trattamento economico del personale stabilizzato in base alla finanziaria 2007 sia quello di livello iniziale**: l'anzianità maturata con i contratti a termine non è riconosciuta.

CONTRATTI DI LAVORO

Utilizzo di contratti di lavoro flessibile (Articolo 19)

L'articolo 19 prevede che dal 1° gennaio 2009 i redditi da lavoro autonomo e dipendente saranno totalmente cumulabili con la pensione di anzianità. La stessa disciplina è applicabile anche alle pensioni contributive maturate prima dei 65 anni per gli uomini e ai 60 anni per le donne.

Posto che la materia della **previdenza sociale rientra nella competenza esclusiva dello stato** ai sensi dell'articolo 117 comma 2 lett. o) l'articolo su citato risulta applicabile a tutti i lavoratori e non può essere modificato dalla disciplina regionale.

I contratti atipici (Articolo 21 e 22)

Il decreto legge interviene in materia di **contratti a tempo determinato** e di **contratti occasionali di tipo accessorio e i contratti di apprendistato**.

Contratti a tempo determinato

Il d.lgs. 165/2001 ammette che le **amministrazioni pubbliche**, per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali, **si avvalgano 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. Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della somministrazione di lavoro, **in applicazione di quanto previsto dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368**, dall'articolo 3 del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, dall'articolo 16 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 299, convertito con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 451, **dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276** per quanto riguarda la somministrazione di lavoro, nonché da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina con riferimento alla individuazione dei contingenti di personale utilizzabile. Non è possibile ricorrere alla somministrazione di lavoro per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali.

Di conseguenza gli articoli che seguono, modificando le disposizioni statali che riguardano la flessibilità del lavoro, citate dal d.lgs 165/2001, si applicano anche alle regioni.

In particolare, per quanto concerne la disciplina dei contratti a tempo determinato sono state apportate, dagli articolo 22 e 23, le seguenti modifiche:

1. la stipulazione dei medesimi è ammessa anche per **l'ordinaria attività del datore di lavoro**;
2. sono state individuate **nuove eccezioni alla trasformazione automatica del rapporto a termine in tempo indeterminato** dopo 36 mesi;
3. il **diritto di precedenza** nelle assunzioni dei dipendenti che sono stati assunti con contratti a tempo determinato **viene limitato** prevedendo la possibilità di deroghe ad opera di disposizioni contenute nei contratti collettivi.

Gli effetti di tali modifiche dovranno essere verificati dopo due anni in tavoli congiunti che riferiranno al Parlamento il quale valuterà in ordine alla loro ulteriore vigenza.

Contratti occasionali di tipo accessorio

La disciplina dei contratti occasionali di tipo accessorio, contenuta nel d.lgs. 276/2003, è stata modificata fornendo una definizione di tali contratti secondo la quale si tratta di **prestazioni occasionali** rese nell'ambito del:

- lavoro domestico;
- di giardinaggio;
- di pulizie;
- insegnamento privato;
- manifestazioni sportive culturali e di solidarietà;
- di attività agricole stagionali;
- impresa familiare;
- consegna porta a porta di giornali.

E' consentito l'utilizzo dei **buoni lavoro** anche 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.

Vengono eliminati i requisiti soggettivi per poter svolgere prestazioni di lavoro occasionale. Si semplificano le modalità di selezione del concessionario rinviando a un regolamento del Ministro del Lavoro che individua il concessionario del servizio e disciplina con proprio regolamento criteri e modalità per il versamento dei contributi e delle relative coperture assicurative e previdenziali. **In attesa del decreto ministeriale i concessionari del servizio sono individuati nell'Inps e nelle agenzie per il lavoro.**

Contratti di apprendistato

Le modifiche di maggior rilievo alla disciplina di tali contratti possono essere riassunte come di seguito:

1. **eliminata** la **durata minima** del contratto (2 anni): permane la previsione della durata massima (6 anni)

2. la **formazione «esclusivamente aziendale»** (individuata dai contratti collettivi e da enti bilaterali) **non è soggetta a regolamentazione regionale**, ma solo ai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali ;
3. **abrogati gli obblighi di comunicazione** all'amministrazione competente dell'assunzione di apprendisti;
4. applicazione del contratto di **apprendistato anche ai dottorati di ricerca**;
5. regolamentazione dell'**apprendistato di alta formazione con convenzioni** con Università e altre istituzioni formative in assenza di regolamentazione regionale.

CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA E CONTROLLO DEI CONTRATTI NAZIONALI ED INTEGRATIVI

Il procedimento di **contrattazione integrativa viene modificato dal comma 7 dell'Articolo 67** che dispone, in particolare, la **disapplicazione**, a decorrere dall'anno 2009, di tutte le **disposizioni speciali** che prevedono risorse aggiuntive a favore del **finanziamento della contrattazione integrativa** per le amministrazioni dello Stato, delle Agenzie Fiscali e degli Enti Pubblici non economici, con il loro ripristino a partire dall'anno 2010, previa riduzione del 20% e la definizione di nuovi criteri e parametri di erogazione legati all'apporto individuale degli uffici.

L'Articolo 67 rivede, inoltre, la tempistica, prevista dall' Articolo 47 del d. lgs n. 165/2001 disponendo:

- tempi più certi relativamente alle fasi successive alla sigla dell'ipotesi di accordo;
- una disciplina più puntuale delle fasi successive all'eventuale certificazione non positiva dell'ipotesi di accordo da parte della Corte dei Conti (in particolare, viene sostituito il comma 6 dell'articolo 47 del d.lgs. 165/2001²⁸);
- una ridefinizione dei tempi relativi alla definitiva sottoscrizione del contratto sostituendo il comma 7 dell'Articolo 47 del d.lgs. 165/2001²⁹

²⁸ Tale disposizione viene modificata prevedendo che *“in caso di certificazione non positiva della Corte dei Conti le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo. Il Presidente dell'Aran, sentito il Comitato di settore ed il Presidente del Consiglio dei Ministri, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo adeguando i costi contrattuali ai fini delle certificazione. In seguito alla sottoscrizione della nuova ipotesi si riapre la procedura di certificazione prevista dai commi precedenti. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate”*.

²⁹ La nuova disciplina prevede che l'ipotesi di accordo è trasmessa *“dall'Aran, corredata dalla prescritta relazione tecnica, al Comitato di settore ed al Presidente del Consiglio dei Ministri entro 7 giorni dalla data di sottoscrizione. Il parere del Comitato di settore e del Consiglio dei Ministri si intende reso favorevolmente, trascorsi quindici giorni dalla data di trasmissione della relazione tecnica da parte dell'Aran. La procedura di certificazione dei contratti collettivi deve concludersi entro quaranta giorni dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo decorsi i quali i contratti sono efficaci, fermo restando che, ai fini dell'esame dell'ipotesi di accordo da parte del Consiglio dei Ministri, il predetto termine può essere*

- l'inserimento del comma 7-bis nell'Articolo 47 del d.lgs. 165/2001 per chiarire che tutti i termini dell'articolo 47 si intendono riferiti a giornate lavorative.

I successivi **commi 8, 9 e 10 dell'Articolo 67** introducono un regime molto serrato in merito al **controllo della spesa** per la contrattazione decentrata, stabilendo che:

- le amministrazioni di cui all'Articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165³⁰, **ivi comprese le Regioni**, hanno l'obbligo di trasmettere alla Corte dei Conti, tramite il Ministero Economia e Finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno;
- il Ministero Economia e Finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, d'intesa con la Corte dei Conti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione Pubblica, integra le informazioni annualmente richieste con il modello di cui all'Articolo 40 bis, comma 2, del d.lgs. 165/2001, predisponendo un'apposita scheda con le ulteriori informazioni di interesse della Corte dei Conti;³¹
- la Corte dei Conti utilizza tali informazioni, unitamente a quelle trasmesse ai sensi del titolo V del d.lgs. 165/2001,³² ai fini del referto sul costo del lavoro e propone interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente in caso di esorbitanza delle spese dai limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e dagli indirizzi generali assunti in materia in sede di contrattazione collettiva nazionale

La documentazione, trasmessa annualmente all'organo di controllo in materia di contrattazione integrativa, deve essere **pubblicata**, in modo permanente, dalle amministrazioni (comprese le regioni) sul proprio sito

sospeso una sola volta e per non più di quindici giorni, per motivate esigenze istruttorie dei comitati di settore o del Presidente del Consiglio dei Ministri. L'ARAN provvede a fornire i chiarimenti richiesti entro i successivi sette giorni. La deliberazione del Consiglio dei Ministri deve essere comunque essere adottata entro otto giorni dalla ricezione dei chiarimenti richiesti, o dalla scadenza del termine assegnato all'Aran, fatta salva l'autonomia negoziale delle parti in ordine ad un'eventuale modifica delle clausole contrattuali. In ogni caso, i contratti per i quali non si sia conclusa la procedura di certificazione divengono efficaci trascorso il cinquantacinquesimo giorno dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo".

³⁰ Ai sensi dell'art. 1 comma 2 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"

³¹ Tali informazioni sono volte, tra l'altro ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla vigente normativa in ordine alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa ed all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche.

³² Si tratta delle informazioni sui flussi finanziari relativi a tutte le amministrazioni pubbliche.

web, con modalità che garantiscano la piena visibilità e accessibilità delle informazioni ai cittadini.

In caso di mancato adempimento delle prescrizioni dell'articolo 67, oltre alle sanzioni previste dall'articolo 60, comma 2, del d.lgs. 165/2001, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.

Spetta, infine, al collegio dei revisori di ciascuna amministrazione, o in sua assenza, all'organo di controllo interno equivalente vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni del presente articolo.

CONTROLLI SU INCOMPATIBILITÀ, CUMULO DI IMPIEGHI E INCARICHI

Il regime di controllo in merito al rispetto della disciplina relativa alle incompatibilità e al cumulo di impieghi e incarichi risulta irrigidito.

L'Articolo 47³³, applicabile alle **amministrazioni dello Stato**, prevede che il Dipartimento della Funzione pubblica può esercitare, tramite l'Ispettorato per la funzione pubblica, specifiche verifiche condotte in collaborazione con il Ministero dell'economia e con la Guardia di Finanza per quanto riguarda il rispetto del regime relativo alla previa autorizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni appartenenti nel caso di conferimento di incarichi a pubblici dipendenti da parte di soggetti privati ed enti pubblici economici.

LAVORO FLESSIBILE NELLA P.A.

L'articolo 36 del d. lgs 165/2001 viene riformulato eliminando le modifiche introdotte dalla legge finanziaria 2008 in merito al regime del ricorso al lavoro flessibile³⁴, ripristinando, con qualche variazione, la previgente disciplina del d. lgs. 165/2001.

Viene, pertanto, confermata la possibilità di ricorrere al lavoro flessibile, da parte delle pubbliche amministrazioni, **ivi comprese le regioni, solo per esigenze temporanee ed eccezionali**, secondo la normativa in vigore, **senza porre vincoli temporali** (mentre la legge finanziaria 2008 aveva, invece, previsto il vincolo trimestrale)³⁵ e demandando ai CCNL l'individuazione dei contingenti di personale utilizzabile mediante il tempo determinato, il contratto di formazione lavoro e la somministrazione di lavoro.

Il comma 3 dell'Articolo 49 pone, inoltre, un limite generale al fine di evitare abusi: ciascun lavoratore non potrà essere utilizzato, anche con più

³³ L'art. 47 aggiunge, dopo il comma 16 dell'articolo 53 del d.lgs. 165/2001, il comma 16-bis.

³⁴ Per le modifiche introdotte dal comma 79 dell'articolo 3 della legge finanziaria per l'anno 2008 in materia di utilizzo dei contratti di lavoro flessibile nella P.A., cfr. il Focus n. 9 del 15 gennaio 2008 "Finanziaria 2008. Note di lettura", pag 68 consultabile all'indirizzo: <http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2008/9finanziaria-notedilettura.pdf>.

³⁵ La regola generale per le pubbliche amministrazioni resta l'assunzione di personale mediante contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato mentre l'utilizzo dei contratti flessibili si configura come una vera e propria eccezione, eliminando, inoltre, il vincolo trimestrale in presenza di esigenze temporanee ed eccezionali.

tipologie contrattuali, per periodi superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio.

Viene, infine, eliminata la sanzione relativa al divieto di assunzione per un triennio a carico delle amministrazioni che violano le disposizioni dell'Articolo 36. Detta violazione non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno.

PART-TIME

Si prevede una modifica all'utilizzo del part-time per i dipendenti pubblici, prevedendo che la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a parziale non avviene più automaticamente dopo 60 giorni dalla domanda, ma deve essere concessa dall'amministrazione, che la può negare se reca pregiudizio alla funzionalità dell'amministrazione stessa. Non è più previsto il «grave pregiudizio» di cui all'articolo 1, comma 58, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica".

La disposizione riguarda tutti i dipendenti pubblici, **compreso il personale delle regioni.**

RECLUTAMENTO DEL PERSONALE NELLE SOCIETÀ PUBBLICHE

L'articolo 18 disciplina i criteri cui le **società pubbliche** devono attenersi nel reclutamento di personale. In particolare, il comma 1 dispone che a decorrere dal sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge, le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui **al comma 3 dell'Articolo 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001** che **riferendosi in generale alle pubbliche amministrazioni include implicitamente anche quelle regionali.**

Il citato comma 3 dispone che le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi:

- a) 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;
- b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;
- c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;
- d) decentramento delle procedure di reclutamento;
- e) 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.

Le società quindi dovranno attenersi a tali principi nel regolamentare le modalità di reclutamento di nuovo personale.

Il comma 2 poi precisa che le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo adottano, 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.

RIDUZIONE DELLE COLLABORAZIONI E CONSULENZE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

L'Articolo 46 introduce alcune importanti novità in materia di **conferimento di incarichi esterni da parte delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le regioni**, finalizzate alla riduzione di collaborazioni e consulenze esterne.

La disciplina generale, introdotta dalla legge finanziaria 2008³⁶, secondo la quale per l'affidamento degli incarichi esterni è necessario il possesso, da parte dell'affidatario, di una "particolare e comprovata specializzazione universitaria", resta invariata³⁷.

Viene, invece, introdotta un'importante deroga, la quale prevede che si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria "in caso di stipulazione di contratti d'opera per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore".

Viene inoltre introdotta una specifica **responsabilità amministrativa per i dirigenti che ricorrono a contratti di collaborazione coordinata e continuativa** per lo svolgimento di funzioni ordinarie o utilizzano i collaboratori come lavoratori subordinati.

Per quanto concerne gli enti locali si stabilisce che tutti gli incarichi devono fare riferimento alle attività istituzionali previste dalla legge o nei

³⁶ L'art. 46 sostituisce nuovamente il contenuto del comma 6 dell'art. 7 del d.lgs. 165/2001, già modificato dalla legge finanziaria 2008: cfr il Focus n. 9 del 15 gennaio 2008 "Finanziaria 2008. Note di lettura", pag 59 consultabile all'indirizzo: <http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2008/9finanziaria-notedilettura.pdf>.

³⁷ Anche il novellato art. 46 prevede che "per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le PP.AA. possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, a esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza di alcuni presupposti di legittimità: l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, a obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione".

programmi consiliari; a tal fine vengono sostituiti i commi 55 e 56 dell'articolo 3 della legge finanziaria 2008³⁸.

Ai sensi dei novellati commi non sussistono più:

- l'obbligo di **inserire gli incarichi esterni** in uno specifico programma del Consiglio: viene disposto che gli enti locali possano stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio (comma 55);
- l'obbligo di inserire il **limite di spesa** per gli incarichi di consulenza nel regolamento della Giunta, nel quale sono definite solo le modalità procedurali per l'affidamento degli incarichi: il limite massimo di spesa annuale per incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo.

RIDUZIONE DEGLI ORGANICI

E' previsto che, entro il 31 ottobre 2008, le **amministrazioni pubbliche statali** provvedano a **ridurre gli assetti organizzativi** secondo i rispettivi ordinamenti, in particolare devono:

- a) ridurre del 20% i dirigenti di livello generale e del 15% quelli di livello non generale; a tal fine possono stipulare accordi per gestire in modo unitario le funzioni logistiche e strumentali, inclusa la gestione del personale, e l'utilizzo congiunto dei lavoratori presso le strutture centrali e periferiche;
- b) ridurre del 10% il personale con compiti logistico-strumentali e di supporto, con contestuale riallocazione delle risorse umane eccedenti tale limite negli uffici che svolgono funzioni istituzionali;
- c) ridurre del 10% la spesa per il personale non dirigenziale.

Sempre entro il 31 ottobre le amministrazioni statali rideterminano la rete periferica su base regionale o interregionale o, in alternativa, la riorganizzano. Per i ministeri, si tiene conto delle procedure previste dalla Finanziaria 2007³⁹.

³⁸ Cfr. il Focus n. 9 del 15 gennaio 2008 "Finanziaria 2008. Note di lettura", pag 59 consultabile all'indirizzo:

<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2008/9finanziaria-notedi lettura.pdf>.

³⁹ In particolare, si dispone la riduzione e la razionalizzazione dei costi di funzionamento dei Ministeri all'art. 1, comma 404, lett. c), legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) che così dispone: "c) alla rideterminazione delle strutture periferiche, prevedendo la loro riduzione e, ove possibile, la costituzione di uffici regionali o la riorganizzazione presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, ove risulti sostenibile e maggiormente funzionale sulla base dei principi di efficienza ed economicità a seguito di valutazione congiunta tra il Ministro competente, il Ministro dell'interno, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali ed il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, attraverso la realizzazione dell'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, l'istituzione dei servizi comuni e l'utilizzazione in via prioritaria dei beni immobili di proprietà pubblica".

Le amministrazioni che non si adeguano al piano di snellimento non possono fare nuove assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

La disposizione non riguarda l'assetto organizzativo regionale.

TURN OVER

L'articolo 66, recante **misure per contenere ulteriormente le assunzioni presso le pubbliche amministrazioni, non si applica alle regioni**, bensì alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo.⁴⁰

Tra le altre novità, si segnala che detta disposizione modifica il contenuto dell'Articolo 1, comma 523 della legge finanziaria 2007 prevedendo la possibilità di procedere:

- per il solo **anno 2008** (e non più anche per l'anno 2009) ad **assunzioni di personale a tempo indeterminato** nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente;
- per **l'anno 2009**, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad **assunzioni a tempo indeterminato** nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 10 per cento delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente (rispetto al 20% previsto nella legge 296/2006). In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascuna amministrazione, il 10 per cento delle unità cessate nell'anno precedente;
- per **gli anni 2010 e 2011**, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad **assunzioni a tempo indeterminato** nel limite del 20% delle cessazioni avvenute nell'anno precedente (rispetto al 60% ed al 100% previsti, rispettivamente per il 2010 e per il 2011, dalla precedente normativa). In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20 per cento delle unità cessate nell'anno precedente;
- per **l'anno 2012**, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad **assunzioni a tempo indeterminato** nel limite del 50% del turn over (rispetto al 100% previsto dalla precedente normativa). In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 50 per cento delle unità cessate nell'anno precedente.

⁴⁰ Tra le amministrazioni dello Stato vanno ricompresi anche i Corpi di polizia ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, gli enti pubblici non economici e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. La norma si applica altresì alle assunzioni del personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 nonché alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette e a quelle connesse con la professionalizzazione delle Forze armate di cui alla legge 14 novembre 2000, n. 331, al decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215, ed alla legge 23 agosto 2004, n. 226, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 25 della medesima legge n. 226 del 2004.

Per quanto attiene la **stabilizzazione del rapporto di lavoro**, il comma 5 dell'Articolo 66 del decreto legge in esame dispone che nel 2009 potranno essere disposte stabilizzazioni di personale nel limite del 10 per cento del turn-over dell'anno precedente (in luogo del 40% previsto dall'articolo 1, comma 526 della legge 296/2006). In ogni caso il numero delle unità da stabilizzare non può eccedere, per ciascuna amministrazione, il 10 per cento delle unità cessate l'anno precedente.

USCITA ANTICIPATA DAL LAVORO E PERMANENZA OLTRE I LIMITI

L'articolo prevede che, negli anni 2009-2011, **i dipendenti pubblici dello Stato** (escluso il personale della scuola) possano chiedere, entro il 1° marzo di ogni anno, di essere **esonerati dal servizio nei cinque anni che precedono la maturazione dell'anzianità contributiva massima di 40 anni** e se entro l'anno raggiungono il requisito minimo di età. È facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze funzionali, accogliere la richiesta dando priorità al personale interessato da processi di riorganizzazione o per le quali è prevista una riduzione di organico.

La disposizione non trova quindi applicazione per i dipendenti regionali.

Durante il periodo di esonero dal servizio, al dipendente spetta un trattamento temporaneo pari al 50 per cento di quello complessivamente goduto al momento del collocamento nella nuova posizione. Tale trattamento è aumentato al 70 per cento se, durante tale periodo, il dipendente svolge in modo continuativo ed esclusivo attività di volontariato.

All'atto del collocamento a riposo per raggiunti limiti di età, il dipendente ha diritto al trattamento di quiescenza e previdenza che sarebbe spettato se fosse rimasto in servizio.

Il trattamento economico temporaneo spettante durante il periodo di esonero dal servizio si può cumulare con altri redditi derivanti da prestazioni lavorative rese dal dipendente come lavoratore autonomo o per collaborazioni e consulenze con soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165⁴¹ o società e consorzi dalle stesse partecipati.

Le amministrazioni di appartenenza, in relazione ai risparmi effettivamente derivanti dal collocamento in posizione di esonero dal servizio, possono procedere ad assunzioni di personale in più rispetto a quelle consentite.

Per quanto riguarda la permanenza al lavoro, **i dipendenti pubblici che scelgono di rimanere oltre il limite per il collocamento a riposo**

⁴¹ L'art. 1, comma 2, del dlgs 165/2001 dispone che: "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 dlgs. 300/1999.

devono presentare domanda tra i 24 e i 12 mesi prima. La Pa valuta se accogliere o no la richiesta. Sono fatti salve le permanenze in servizio esistenti e quelle disposte con decorrenza anteriore al 31 dicembre 2008.

Le amministrazioni pubbliche riconsiderano, con provvedimento motivato, i provvedimenti di trattenimento in servizio già adottati con decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009, mentre i trattenimenti in servizio già autorizzati con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2010 decadono ed i dipendenti interessati sono tenuti a presentare una nuova richiesta.

Quando i dipendenti compiono l'anzianità contributiva massima di 40 anni, la Pa può risolvere il rapporto di lavoro con un preavviso di sei mesi.

3. Il disegno di legge delega in materia di pubblico impiego

Come si è già evidenziato, il Governo ha approvato anche un disegno di legge delega <<*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico*>>⁴².

Il provvedimento si compone di 6 articoli e dalla sua attuazione non dovrebbero derivare maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Con riguardo all'ambito di applicazione che i decreti delegati avranno rispetto all'ordinamento regionale, il disegno di delega prevede che i decreti legislativi **individuino le disposizioni rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione, e quelle contenenti principi generali dell'ordinamento giuridico e che pertanto saranno vincolanti anche per la legislazione regionale in materia.** Questa esplicitazione risulta particolarmente importante in quanto, come è noto, la materia del "organizzazione" è stesa stata di difficile inquadramento nel sistema costituzionale.

Entrando nel merito dell'articolato le principali novità apportate dal disegno di legge delega possono essere così riassunte:

ARTICOLO 1: MECCANISMI DI CONTROLLO, MERITO E PREMIALITÀ

Il primo comma fissa i principi generali entro i quali dovrà esercitarsi la delega e gli obiettivi primari da raggiungere: **la convergenza del mercato del lavoro pubblico** con quello privato, il **miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della contrattazione collettiva**, l'introduzione di **systemi interni ed esterni di valutazione** volti a garantire un'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità, la **valorizzazione del merito cui ricollegare meccanismi premiali**, la definizione di un sistema rigoroso di **responsabilità dei dipendenti pubblici**, il rafforzamento del **principio di concorsualità** per l'accesso al pubblico impiego e per le progressioni di carriera, il miglioramento del **sistema di formazione** dei dipendenti pubblici.

⁴² Si vedano anche a cura dell'Unioncamere ["Prime osservazioni sul D.L. Brunetta-Tremonti recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"](#).

I commi 2 e 3 descrivono l'iter procedurale dell'attuazione mentre il comma 4 reca una disposizione di particolare interesse per le **regioni** in quanto stabilisce che i decreti legislativi di attuazione **dovranno individuare le disposizioni rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione e quelle contenenti principi generali dell'ordinamento giuridico.**

L'ultimo comma invece prevede un'**eccezione** con riferimento alla **Presidenza del Consiglio dei Ministri** in quanto per essa sono applicabili i principi e i criteri della legge delega solo nella parte in cui risultano compatibili con il suo specifico ordinamento.

ARTICOLO 2: CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

L'articolo è finalizzato a modificare la **disciplina della contrattazione collettiva** nel settore pubblico, prevedendo una più netta **ripartizione tra le materie sottoposte alla legge** (quali gli atti macro-organizzativi pubblicistici e quelli datoriali di gestione) e le **materie di pertinenza** della contrattazione collettiva.

E' stabilito che debbano essere riservate alla legge le **seguenti materie**:

- 1) organizzazione degli uffici;
- 2) criteri generali, metodologie, procedure e finalità della valutazione del personale;
- 3) individuazione degli strumenti premiali e di incentivazione della produttività;
- 4) regime della responsabilità e delle relative sanzioni disciplinari;
- 5) criteri generali in materia di progressione professionale.

Sono inoltre previsti:

- 1) meccanismi **d'inserzione automatica di clausole** in caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di legge o dei limiti fissati dalla contrattazione collettiva nazionale;
- 2) procedimenti periodici di **monitoraggio sull'effettività e congruenza della ripartizione delle materie** affidate alla regolamentazione della legge o dei contratti collettivi; ciò al fine di adottare aggiustamenti dei rispettivi ambiti di competenza;
- 3) strumenti di **raccordo della contrattazione collettiva** con i procedimenti negoziali di contrattazione per il personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3, commi 1, 1 bis e 1 ter, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;
- 4) individuazione di appositi **criteri di regolazione della contrattazione integrativa**, al fine di consentire il pieno raccordo tra situazione economica e finanziaria e rendimento complessivo delle singole amministrazioni;
- 5) previsione ai fini dell'accertamento dei costi della contrattazione integrativa, di uno **schema standardizzato di relazione tecnica**

recante i contenuti minimi necessari per la valutazione degli organi di controllo, della compatibilità economico-finanziaria.

6) previsione di **forme di pubblicizzazione** ai fini della valutazione, da parte dell'utenza, dell'impatto della contrattazione integrativa sul funzionamento evidenziando le richieste e le previsioni di interesse per la collettività;

7) rafforzamento dei **controlli sui contratti collettivi integrativi** e sull'impatto degli stessi per la collettività, attraverso il potenziamento delle amministrazioni addette ai controlli.

L'articolo tuttavia fa' salvo quanto disposto dall'articolo 2, comma 2 del d.lgs., 165/2001 che stabilisce “ *eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrari* “ nonché quanto disposto dall'articolo 3 del testo unico sul pubblico impiego che disciplina il personale tutt'ora in regime di diritto pubblico.

Inoltre, per quanto riguarda il riordino **dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni** (ARAN), è previsto il potenziamento del potere di rappresentanza delle regioni e degli enti locali. Infine, è indicato un ulteriore criterio di particolare interesse che trae il suo fondamento nei principi di governance, per cui il cittadino e le imprese sono posti al centro del sistema quali utenti di servizi che la pubblica amministrazione deve fornire garantendone la migliore qualità.

ARTICOLO 3: VALUTAZIONE DEL PERSONALE

La legge delega individua quale oggetto la modifica e l'integrazione della disciplina del sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti nella pubblica amministrazione, attenendosi ai seguenti principi:

1) predisposizione di un sistema di indicatori di produttività in ordine alla valutazione del rendimento del personale delle amministrazioni pubbliche, correlati agli obiettivi assegnati e alla pianificazione strategica;

2) individuazione di sistemi di valutazione delle amministrazioni pubbliche diretti a rilevare, anche mediante ricognizione e utilizzo delle fonti informative esistenti in materia, la corrispondenza dei servizi e dei prodotti resi ad obiettivi standard di qualità, rilevati anche a livelli internazionale

3) riordino degli uffici preposti all'attività di valutazione e controllo strategico;

4) ampliamento dei poteri ispettivi dell'Ispettorato per la funzione pubblica per una migliore valutazione e verifica delle spese per il personale.

E' prevista, altresì l'istituzione, presso il Dipartimento della Funzione pubblica, di un **organismo collegiale**, composto da personalità ed esperti in materia, che accettino di prestare la propria collaborazione a titolo gratuito,

con il compito validare i sistemi di valutazione e monitoraggio adottati dalle singole amministrazioni centrali.

ARTICOLO 4: MERITO E PREMIALITÀ

Tale articolo intende introdurre **meccanismi di premialità nel lavoro pubblico e metodi idonei alla incentivazione della produttività** e della qualità delle prestazioni lavorative, vincolanti per la contrattazione collettiva. A tal fine, proprio per dare effettività al principio meritocratico, si intende garantire concreta attuazione ai principi di selettività e concorsualità con riferimento alle progressioni di carriera ed al riconoscimento degli incentivi.

Il secondo comma, sempre nell'ottica di incentivare il criterio meritocratico, prevede:

- 1) l'individuazione di **percentuali minime di risorse da destinare al merito** e alla produttività del singolo dipendente;
- 2) la **destinazione di parte delle economie** conseguite con **risparmi sui costi di funzionamento a favore del personale** coinvolto proficuamente nei processi di ristrutturazione e razionalizzazione;
- 3) l'ampliamento dei **servizi al pubblico dal punto di vista quantitativo e qualitativo**;
- 4) la **valorizzazione dei principi di concorsualità e selettività** che attengono alle progressioni economiche e di carriera; in particolare si prevede che le progressioni di carriera avvengano per concorso pubblico con una riserva a favore del personale interno di una quota comunque non superiore al 50%;
- 5) la possibilità di **accedere dall'esterno alle posizioni apicali nell'ambito delle aree funzionali, anche attraverso un corso - concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione.**

ARTICOLO 5: RIFORMA DELLA DIRIGENZA

L'articolo intende trasferire **nell'ambito del lavoro pubblico i criteri di organizzazione, gestione e valutazione utilizzati per il lavoro privato**, al fine di consentire un innalzamento del livello complessivo di produttività delle pubbliche amministrazioni, sia attraverso la valorizzazione del merito che della professionalità.

Il secondo comma, seguendo l'impostazione generale del provvedimento, fissa alcuni principi tra cui:

- 1) l'attribuzione al dirigente della piena autonomia nella gestione delle risorse umane, nonché la competenza esclusiva nell'organizzazione degli uffici e dei servizi, nella valutazione del personale e nell'utilizzo dell'istituto della mobilità individuale di cui all'articolo 30 del d. lgs. 165/2001;
- 2) l'introduzione di una specifica ipotesi di responsabilità dirigenziale per omessa vigilanza sull'effettiva produttività delle risorse allo stesso assegnate;

- 3) l'accesso agli incarichi dirigenziali di livello generale mediante il ricorso a procedure selettive pubbliche di tipo concorsuale;
- 4) la riforma della disciplina delle incompatibilità per i dirigenti pubblici, al fine di rafforzarne l'autonomia e l'indipendenza rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori;
- 5) la semplificazione della disciplina sulla mobilità nazionale e internazionale dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni;
- 6) il divieto di corrispondere ai dirigenti l'indennità di risultato qualora le amministrazioni di appartenenza non abbiano predisposto sistemi di valutazione dei risultati coerenti con i principi contenuti nel provvedimento in esame.

Infine, ai su citati principi, l'articolo aggiunge anche la **valorizzazione delle eccellenze nell'ambito della dirigenza pubblica**, mediante l'erogazione del trattamento economico accessorio in base ai risultati ottenuti all'esito della valutazione effettuata ai sensi dell'Articolo 3 limitatamente però ad un numero di dirigenti limitata per ogni struttura. Sarà interessante leggere se questo principio verrà modificato in sede di approvazione della legge delega o come sarà tratto dalla legge delega stessa.

La sua formulazione, infatti, non risulta particolarmente chiara in quanto non è dato comprendere in modo univoco che cosa si intenda con il termine "struttura" né il meccanismo proporzionale che lega il criterio di premialità al numero di dirigenti per ogni realtà pubblica organizzata, al suo interno, talvolta in modi diversi.

ARTICOLO 6: SANZIONI DISCIPLINARI

L'articolo in esame affida al Governo la delega a emanare decreti legislativi rivolti a porre in essere un sistema di principi e disposizioni, inderogabili da parte della contrattazione collettiva, diretti alla **lotta alla scarsa produttività e all'assenteismo**, fino a giungere alla sanzione disciplinare del licenziamento in caso di conclamate situazioni di assenteismo, inefficienza o scarso rendimento.

In particolare fissa i seguenti principi e criteri direttivi:

- 1) la **semplificazione dei tempi e delle modalità di svolgimento** delle varie fasi del procedimento disciplinare, prevedendo che lo stesso possa proseguire e concludersi anche in pendenza del procedimento penale;
- 2) la **ridefinizione della tipologia delle infrazioni comportanti il licenziamento**, in particolare, per scarso rendimento e per falsificazione di attestazioni di presenze o presentazione di certificati medici falsi;
- 3) l'introduzione di una **nuova fattispecie di reato** con applicazione di una sanzione non inferiore a quella stabilita per il delitto di cui all'Articolo 640 capoverso codice penale (**Truffa**)⁴³ e procedibilità d'ufficio;

⁴³Articolo 640 c.p. Truffa. "Chiunque, con artifici o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da Euro 51 a Euro 1.032

La pena è della reclusione da uno a cinque anni e della multa da Euro 309 a Euro 1.549:

1. se il fatto è commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico o col pretesto di far esonerare taluno dal servizio militare;

4) **l'introduzione di meccanismi di controllo** più rigorosi durante il periodo di assenza del dipendente per malattia, con connesse responsabilità disciplinari e licenziamento dei medici addetti, se dipendenti pubblici, in caso di concorso degli stessi nella falsificazione dei certificati attestanti lo stato di malattia;

5) la **disciplina di procedure e modalità per il collocamento** a disposizione e licenziamento del personale inefficiente, che abbia arrecato un grave danno al normale funzionamento degli uffici;

6) la **responsabilità dell'organo procedente per mancato esercizio** o per **decadenza dell'azione disciplinare in caso di negligenza**.

L'articolo contiene, infine, il criterio dell'ampliamento dei poteri disciplinari assegnati al dirigente al fine di consentire allo stesso l'erogazione diretta di sanzioni conservative, quali la multa o la sospensione.

*2. se il fatto è commesso ingenerando nella persona offesa il timore di un pericolo immaginario o l'erroneo convincimento di dovere eseguire un ordine dell'autorità .
Il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo che ricorra taluna delle circostanze previste dal capoverso precedente o un'altra circostanza aggravante” .*