

CONSIGLIO
REGIONALE
DEL PIEMONTE

Settore Studi, documentazione e Supporto Giuridico Legale

FOCUS

***“Manovra correttiva 2011.
Prime note di lettura”***

45

8 agosto 2011

*Settore Studi, documentazione e Supporto Giuridico Legale
Aurelia Jannelli*

*A cura di
Franco Turigliatto, Alberto Crosio, Federica Moi, Claudia Parola*

*Realizzazione grafica
Simonetta Morreale*

INDICE

<i>Premessa</i>	6
1. IL QUADRO FINANZIARIO	7
2. RIDUZIONE DEI COSTI DELLA POLITICA E DEGLI APPARATI	9
2.1 <i>Livellamento delle retribuzioni (articolo 1)</i>	9
2.2 <i>Auto e aerei blu (articoli 2 e 3)</i>	10
2.3 <i>Benefits (articolo 4)</i>	11
2.4 <i>Riduzione degli dotazioni organismi politico-amministrativi e degli organi collegiali (articolo 5)</i>	11
2.5 <i>Finanziamento ai partiti politici (articolo 6)</i>	12
2.6 <i>Election Day (articolo 7)</i>	13
2.7 <i>Trasparenza delle società a partecipazione pubblica (articolo 8)</i>	13
3. RAZIONALIZZAZIONE E MONITORAGGIO DELLA SPESA PUBBLICA	14
3.1 <i>Fabbisogni standard e spending review (articolo 9)</i>	14
3.2 <i>Riduzione delle spese dei Ministeri (articolo 10)</i>	15
3.3 <i>Razionalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi della pubblica amministrazione (articolo 11)</i>	18
3.4 <i>Acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici (articolo 12)</i>	23
3.5 <i>Case popolari (articolo 12, comma 12)</i>	25
3.6 <i>Rimodulazioni di fondi (articolo 13)</i>	26
3.7 <i>Soppressione, incorporazione e riordino di enti ed organismi pubblici (articolo 14)</i>	27
3.7.1. <i>Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) (articolo 14, commi 1-5)</i> ..	27
3.7.2. <i>Soppressione di enti (articolo 14, comma 15)</i>	28
3.7.3. <i>Soppressione dell'Istituto nazionale del commercio estero (Ice) (articolo 14, commi 17-27)</i>	30
3.8 <i>Dissesto degli enti sottoposti alla vigilanza dello Stato (articolo 15, comma 1)</i>	32
4. PUBBLICO IMPIEGO	33
4.1. <i>Contenimento delle spese (articolo 16, commi da 1 a 4)</i>	33
4.2 <i>Malattia (articolo 16, commi 9 e 10)</i>	38

4.3. Risoluzione del rapporto di lavoro (articolo 16, comma 11)	38
4.4 Razionalizzazione della spesa sanitaria (articolo 17).....	38
4.4.1. Spesa sanitaria (commi 1-3)	39
4.4.2. Regioni sottoposte ai piani di rientro dal disavanzo sanitario	40
4.4.3. Accertamenti medico-legali sui dipendenti pubblici assenti dal servizio per malattia (comma 5)	41
4.5 Previdenza (articolo 18).....	42
4.5.1. Requisiti anagrafici per il pensionamento di vecchiaia delle lavoratrici (comma 1)	43
4.5.2. Ammortizzatori sociali per i lavoratori non rientranti nell'ambito di applicazione dell'indennità di mobilità (comma 2)	43
4.5.3. Rivalutazione automatica delle pensioni (comma 3).....	43
4.5.4. Adeguamento dei requisiti pensionistici all'incremento della speranza di vita (comma 4)	44
4.5.5. Pensioni ai superstiti (comma 5)	44
4.5.6. Accertamento dei requisiti di invalidità (comma 22)	44
4.5.7. Contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici superiori a determinati importi (comma 22-bis).....	45
4.5.8. Posticipo delle decorrenze dei trattamenti pensionistici di anzianità (commi 22- ter, 22-quater e 22-quinquies)	45
4.6 Scuola (articolo 19).....	45
5. SPESE INDIFFERIBILI DELL'ANNO 2011	47
5.1 Controllo del territorio (articolo 21 comma 1)	47
5.2 Trasporti (articolo 21 commi 2, 3, 4)	47
6. NORME IN MATERIA TRIBUTARIA	48
7. DISPOSIZIONI PER LO SVILUPPO.....	49
7.1 Contrattazione aziendale (articolo 26)	49
7.2 Giovani imprenditori (articolo 27)	50
7.3 Liberalizzazione del collocamento e dei servizi e delle attività economiche (articolo 29)	50
7.4 Banda larga (articolo 30)	52
7.5 Infrastrutture (articolo 32).....	53

7.6	<i>Valorizzazione del patrimonio immobiliare (articolo 33)</i>	54
7.7	<i>Espropriazione per pubblica utilità (articolo 34)</i>	54
7.7.1.	Provvedimento di acquisizione.....	55
7.7.2.	Indennizzo.....	56
7.7.3.	Disciplina transitoria.....	57
7.8	<i>ANAS S.p.A. e Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali (articolo 36)</i>	57
7.8.1	Funzioni dell’Agenzia	58
7.8.2	Funzioni dell’Anas.....	59
7.8.3.	Sanzioni in materia di pubblicità lungo le strade	60
8.	GIUSTIZIA	61
8.1	<i>Programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari e formazione presso gli uffici giudiziari (articolo 37, commi 1-5)</i>	61
8.2	<i>Contributo unificato nel processo civile, amministrativo e tributario- (articolo 37, commi 6-19)</i>	62
8.3	<i>Spese di giustizia (articolo 37, commi 10-19)</i>	66
8.4	<i>Revisione contabile (articolo 37, comma 20)</i>	67
8.5.	<i>Giustizia tributaria (articolo 39)</i>	68
8.5.1	Incompatibilità	68
8.5.2.	Composizione, funzionamento e compiti	70
8.5.3.	Procedura di reclamo e mediazione	71
8.6	<i>Contenzioso previdenziale e assistenziale (articolo 38)</i>	73
9.	DISPOSIZIONI FINANZIARIE	73
10.	NUOVO PATTO DI STABILITÀ INTERNO: PARAMETRI DI VIRTUOSITÀ (ARTICOLO 20)	76
10.1	<i>Contesto normativo</i>	76
10.2	<i>Principali novità</i>	78
10.2.1.	Nuovo modello di patto di stabilità interno concordato	78
10.2.2	Criteri di virtuosità.....	80
10.2.3.	Vincoli alle assunzioni di personale da parte degli enti locali	81
10.2.4.	Elusione del patto di stabilità interno e sanzioni	82
10.2.5.	Obbligo scioglimento delle società in perdita da parte dei comuni	82
10.2.6.	Adeguamento delle regioni alle sentenze della corte costituzionale e potere sostitutivo statale.....	82

10.2.7. Riduzione trasferimenti statali agli enti locali	83
11. GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI	83
12. RIFORMA FISCALE E ASSISTENZIALE.....	85

Premessa

Sulla G.U. del 16 luglio 2011 è stata pubblicata **la legge del 15 luglio 2011 n. 111 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”** (c.d. “manovra correttiva 2011”).

Il provvedimento è entrato in vigore il giorno successivo alla pubblicazione ed è reperibile alla pagina:

<http://www.gazzettaufficiale.it/guridb/dispatcher?service=1&datagu=2011-07-16&task=dettaglio&numgu=164&redaz=011G0153&tmstp=1311153684906>

Il testo coordinato è stato pubblicato sul supplemento ordinario della G.U. n. 171 del 25 luglio 2011 ed è reperibile alla pagina:

<http://www.gazzettaufficiale.it/guridb/dispatcher?service=1&datagu=2011-07-25&task=dettaglio&numgu=171&redaz=11A10000&tmstp=1311751585525>

Il decreto legge originario era stato approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 30 giugno 2011. Si tratta del decreto legge n. 98 “ **Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria**” pubblicato sulla G.U. n. 155 del 06/07/2011 ed entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione

Il testo è reperibile alla pagina:

<http://www.gazzettaufficiale.it/guridb/dispatcher?service=1&datagu=2011-07-06&task=dettaglio&numgu=155&redaz=011G0146&tmstp=1311153830180>

L’iter parlamentare del provvedimento è stato accelerato in relazione alla situazione finanziaria del paese, alle dinamiche del mercato azionario e dei titoli pubblici e per impulso della *moral suasion* del Presidente della Repubblica.

Il dibattito in prima lettura al Senato è iniziato in commissione il 12 luglio 2011 ed il voto favorevole dell’assemblea è stato espresso il 14 luglio 2011 sulla base di un maxi emendamento del Governo di modifica del testo iniziale su cui è stata chiesta ed ottenuta la fiducia da parte dell’esecutivo.

Il giorno successivo la Camera approvava definitivamente il provvedimento¹

¹ Gli Enti locali hanno prodotto dei testi di valutazione della manovra. I documenti dell’ANCI sono reperibili alla pagina: <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/odg%20consiglio%20nazionale%20livorno%2014.7.11.doc> e alla pagina: <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Manovra%202012-2014.doc>.

1. IL QUADRO FINANZIARIO

Il provvedimento approvato dal Parlamento è molto complesso sia per gli interventi normativi introdotti sia soprattutto per l'entità dei movimenti finanziari che ne derivano.

L'azione normativa e finanziaria si distribuisce da qui al 2014, con effetti parziali nell'anno in corso, con effetti contenuti nel 2012 e con effetti molto più consistenti nel 2013 e 2014 poiché una serie di misure saranno vigenti soltanto a partire da detti esercizi contabili.

La finalità del decreto è quello di raggiungere tendenzialmente il pareggio di bilancio entro il 2014 e, nello stesso tempo, di ridurre in misura consistentemente il debito pubblico.

Per questi stessi obiettivi è collegato ad esso un **disegno di legge delega del governo di radicale ristrutturazione del sistema fiscale ed assistenziale.**²

La manovra prevede un **intervento correttivo sui conti pubblici del valore di 47,972 miliardi di euro da realizzarsi di qui al 2014** con l'obiettivo di ridurre il deficit pubblico annuale dal 3,9% del PIL (previsione per il 2011) allo 0,2 del 2014.³

Il risultato dovrebbe essere garantito dal cumularsi delle **disposizioni specifiche del decreto legge** in oggetto e da **una clausola di garanzia contenuta nell'articolo 40** (come sarà spiegato più avanti) sulla concretizzazione degli effetti dalla legge delega che dovrà essere approvata successivamente dal Parlamento.

La legge di conversione corregge la finanza pubblica per 2.108 miliardi di euro nel 2011, per 5.577 miliardi nel 2012, per 24.405 miliardi nel 2013 e per 47.972 miliardi nel 2014. Le cifre indicate non vanno sommate ma sono quelle incrementalmente anno per anno, che inglobano man mano quelle degli anni precedenti.

La manovra è quindi stata incrementata dai 40 miliardi di euro, stimati nella prima versione del provvedimento, a poco meno di 48 miliardi, ma ha subito anche una modifica strutturale dal punto di vista della ripartizione tra minori spese e maggiori entrate. Nella prima versione le riduzioni costituivano il 74% della manovra, mentre la versione finale è composta per il 60% da maggiori entrate e dal 40% di minori spese.

Le valutazioni della Conferenza delle Regioni e delle province autonome sono reperibili alla pagina:

http://www.regioni.it/upload/130711_doc_su_manovra.pdf.

² Cfr. paragrafo 12.

³ Tale previsione potrà concretizzarsi se contemporaneamente la realtà economica confermerà anche gli obiettivi di crescita preventivati nel Documento di Economia e Finanza (DEF), dell'1,1% nel 2011, dell'1,3% nel 2012, dell'1,5% nel 2013, 1,6 nel 2014. Non si può infatti escludere a priori che proprio la dimensione inusitata della manovra possa avere consistenti effetti sui consumi e quindi produrre anche elementi recessivi tali da modificare i dati macroeconomici su cui sono stati elaborati i quadri previsionali. Il rischio che la manovra determini effetti depressivi su crescita e consumi sono stati espressi anche dal centro studi della Confindustria e dalla Confcommercio che hanno teso a rivedere al ribasso le previsioni di crescita prima indicate.

Decisiva nel determinare questo risultato è stata l'introduzione nel corso della conversione in legge della **clausola di salvaguardia** che **dispone un taglio lineare delle agevolazioni fiscali oggi vigenti del 5% nel 2013 per una loro riduzione di 4 miliardi, e de 20% nel 2014 per una riduzione di 20 miliardi**. Ne risulta una norma di grande impatto economico e sociale.

Tale disposizione non scatterà solamente nel caso in cui entro il 30 settembre 2013 la legge delega sul fisco e l'assistenza sia approvata e i suoi effetti, grazie a una drastica ristrutturazione delle due materie, producano la stessa entità di risparmi a partire dai due anni di riferimento (2013 e 2014).

In conclusione mentre la prima versione del decreto produceva un intervento a regime nel 2014 sul deficit dello stato di 25,3 miliardi, la versione finale comporta altri 22,6 miliardi di euro per un totale di poco inferiore ai 48 miliardi.

Se il contributo maggiore alla manovra arriverà dal taglio alle agevolazioni fiscali, particolare rilevanza finanziaria avranno gli interventi sugli enti locali (6,4 miliardi di euro), sui Ministeri (5 miliardi di euro) sulla sanità (5 miliardi di euro), sul sistema previdenziale (circa 3 miliardi di euro), sull'insieme delle misure relative alle banche, quale l'aumento dell'IRAP e bollo annuo del dossier titoli (circa 5 miliardi di euro) e sul pubblico impiego con il blocco delle assunzioni e delle retribuzioni (circa 3 miliardi di euro)⁴.

Il provvedimento comprende 41 articoli e tre allegati ed è suddiviso in 3 titoli:

Titolo I (Disposizioni per il controllo e la riduzione della spesa pubblica, nonché in materia di entrate)

Capo I Riduzione dei costi della politica e degli apparati.

Capo II Razionalizzazione e monitoraggio della spesa delle amministrazioni pubbliche:

Capo III Contenimento e razionalizzazione delle spese in materie di impiego pubblico, sanità, assistenza, previdenza, organizzazione scolastica. Concorso degli enti territoriali alla stabilizzazione finanziaria.

Capo IV Finanziamento di spese indifferibili ed altre disposizioni di carattere finanziario

Capo V Disposizioni in materia di entrate.

Titolo II (Disposizioni per lo sviluppo)

Titolo III (Disposizioni finali)

⁴ Per quanto attiene l'analisi degli effetti finanziari, si rinvia alla nota breve del Servizio Bilancio del Senato consultabile alla seguente pagina:

http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/bilancio/Note_brevi/NB%208.pdf.

Per una più facile lettura delle disposizioni della manovra correttiva 2011, la trattazione è stata svolta suddividendo il testo per macroaree all'interno delle quali si è proceduto ad un'analisi delle norme accorpate in base alla materia disciplinata.

Nell'illustrazione del provvedimento sono state evidenziate le modificazioni al decreto legge n. 98 "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" apportate nel corso dell'esame al Senato e sono stati esaminati gli aspetti più rilevanti nonché alcune problematiche emerse, avendo particolare attenzione per le disposizioni attinenti le Regioni, gli Enti locali e l'insieme delle istituzioni pubbliche.

2. RIDUZIONE DEI COSTI DELLA POLITICA E DEGLI APPARATI

Questa prima parte del provvedimento individua una serie di misure rivolte a contenere i cosiddetti costi della politica. Le nuove norme risultano tuttavia assai contenute nella loro valenza finanziaria e nell'incidenza all'interno della manovra anche perché la gran parte di esse si applicheranno solo a partire dalle prossime elezioni, nomine o rinnovi degli istituti di riferimento.

2.1 Livellamento delle retribuzioni (articolo 1)

Il trattamento economico onnicomprensivo annualmente corrisposto dei parlamentari e, a cascata, dei titolari di altre cariche elettive e incarichi di vertice, dovrà allinearsi a quello medio europeo degli organismi o enti analoghi. Quanto sopra descritto si applicano anche ai segretari generali, ai capi di dipartimento, ai dirigenti generali e ai titolari degli uffici a questi equiparati (comma 2).⁵

La legge di conversione ha introdotto emendamenti che restringono il campo di intervento della norma. La media a cui si fa riferimento è infatti quella ponderata rispetto al PIL e i paesi su cui costruire il confronto non sono l'insieme dei paesi della Comunità europea, ma solo i sei principali paesi dell'area Euro. La disposizione specifica inoltre che l'aggancio delle retribuzioni dei parlamentari dovrà essere fatto nel rispetto del principio costituzionale di autonomia di Camera e Senato.⁶

⁵ Al riguardo si segnala che in data 3 agosto 2011 il Consiglio dei Ministri ha approvato il **DPCM recante "Stipendi e indennità dei politici e dei vertici amministrativi"**.

⁶ Per un'adeguata documentazione sugli emolumenti dei parlamentari vedasi la pagina: <http://www.senato.it/composizione/21593/132051/genpagina.htm> e la pagina: <http://www.senato.it/115notizie/8766/131996/141088/142388/142455/gennotizianew.htm>.

Una commissione apposita, istituita con decreto del Presidente del Consiglio e composta da quattro esperti di chiara fama sarà presieduta dal presidente dell'Istat col compito di provvedere ogni anno entro il 1° luglio di ogni anno alla ricognizione e all'individuazione delle medie dei trattamenti economici europei, che saranno pubblicati sulla G.U. La partecipazione alla Commissione è a titolo gratuito (comma 3).

Le regioni a statuto ordinario dovranno adeguare, entro 60 giorni, la loro legislazione alle succitate disposizioni in quanto esse, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, costituiscono norme di coordinamento della finanza pubblica. Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale e le province autonome, l'attuazione delle norme in oggetto avviene secondo il rispetto dei rispettivi statuti e relative norme di attuazione (comma 4).

Per quanto riguarda i componenti degli organi compresi nello specifico allegato b) al provvedimento, nel caso siano dipendenti pubblici, sono collocati in aspettativa non retribuita, a meno che optino per il mantenimento, in via esclusiva, della retribuzione della amministrazione di appartenenza (comma 5).

Le norme di cui sopra si applicano solo con le prossime elezioni, nomine e rinnovi e comunque per i compensi, le retribuzioni e le indennità che non siano state ancora determinate al momento dell'entrata in vigore della legge (comma 6).

2.2 Auto e aerei blu (articoli 2 e 3)

Le auto di servizio non possano essere superiori a 1600 di cilindrata, con la sola eccezione delle vetture che sono a disposizione del Capo dello Stato, ai Presidenti di Camera e Senato, del Presidente del Consiglio e del Presidente della Corte costituzionale e delle auto blindate adibite ai servizi istituzionali di pubblica sicurezza.

Le auto attualmente in servizio possono essere usate solo fino alla loro dismissione o rottamazione e non possono essere sostituite; un decreto del Presidente del Consiglio disporrà le modalità e i limiti delle auto di servizio ai fini di ridurne il numero.

Al comma 4 dell'articolo 2 si prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sono disposti modalità e limiti di utilizzo delle autovetture di servizio al fine di ridurne numero e costo⁷.

⁷ Al riguardo si segnala che in data 3 agosto 2011 il Consiglio dei Ministri ha **approvato il DPCM recante “Modalità e limiti di utilizzo delle autovetture di servizio al fine di ridurne numero e costo”** diretto alla razionalizzazione e trasparenza nell'utilizzo delle autovetture, al contenimento dei costi e al miglioramento complessivo del servizio, anche attraverso l'adozione di modalità innovative di gestione.

I voli di stato saranno possibili solo per le cinque più alte cariche dello Stato prima indicate ed eventuali eccezioni dovranno essere specificatamente autorizzate soprattutto per quanto riguarda gli impegni internazionali e rese pubbliche sul sito della Presidenza del Consiglio dei ministri, fatto salvo i casi di segreto o ragion di stato.⁸

2.3 Benefits (articolo 4)

I titolari i qualsiasi incarico o carica pubblica, con la sola eccezione del Presidente della Repubblica, **con la cessazione della carica e dell'ufficio perdono le relative prerogative**. Il divieto riguarda: l'utilizzo di immobili pubblici, anche ad uso abitativo, l'impiego di mezzi di trasporto o apparati di comunicazione ed informazione appartenenti ad organi o enti pubblici o da questi comunque finanziati nonché l'impiego di personale pubblico.

Per quanto riguarda i Presidenti di Camera e Senato e della Corte Costituzionale saranno i rispettivi organismi a deliberare in merito ai benefici riconosciuti dai loro organismi.

2.4 Riduzione degli dotazioni organismi politico-amministrativi e degli organi collegiali (articolo 5)

Le riduzioni di spese autonomamente deliberate da Camera, Senato e Corte costituzionale saranno versati al bilancio dello stato e utilizzati per interventi straordinari per la fame nel mondo.⁹

A decorrere dal 2012 gli stanziamenti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) degli organi della magistratura ordinaria, amministrativa, contabile tributaria, militare, nonché delle autorità dipendenti, compresa la Consob, **sono ridotti del 20% rispetto al 2011**.

In sede di conversione del decreto è stato inserito un comma aggiuntivo che esclude la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale – VIA e VAS e la Commissione istruttoria per l'autorizzazione integrata ambientale – IPPC dall'ambito di applicazione di alcune disposizioni di carattere generale riguardanti gli **organi collegiali** introdotte dal

Alla pagina <http://www.lineamica.gov.it/node/970> sono consultabili una presentazione delle disposizioni del DPCM e altri documenti d'interesse sull'argomento.

⁸ Gli altri titolari di cariche istituzionali dovranno quindi usare per i loro spostamenti i regolari voli di linea.

⁹ Si ricorda che gli organi costituzionali oggetto della disposizione in esame godono di autonomia contabile.

decreto-legge 112/2008 e dal decreto-legge 223/2006, quali i limiti alla proroga, la valutazione di perdurante utilità, il limite della durata biennale con proroga legata ad obiettivi di risparmio previsti dai citati decreti legge.

ORGANO	CAPITOLI	STATO DI PREVISIONE
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO	2178/2192	Economia e Finanze
CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA	2195/2199	Economia e Finanze
COMMISSIONE NAZIONALE PER LE SOCIETÀ E LA BORSA	1560	Economia e Finanze
AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI	1575	Economia e Finanze
GARANTE PER LA TUTELA DELLE PERSONE E DI ALTRI SOGGETTI RISPETTO AL TRATTAMENTO DEI DATI		
PERSONALI	1733	Economia e Finanze
CONSIGLIO DI PRESIDENZA DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA	1605	Economia e Finanze
AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI FORNITURE	1702	Economia e Finanze
AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO	2275	Sviluppo Economico
COMMISSIONE DI GARANZIA PER L'ATTIVAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO DEI SERVIZI PUBBLICI	5025	Lavoro e Politiche sociali
COMMISSIONE DI VIGILANZA SUI FONDI PENSIONE	4332	Lavoro e Politiche sociali
CONSIGLIO DI MAGISTRATURA MILITARE	1164	Difesa

2.5 Finanziamento ai partiti politici (articolo 6)

Sono ridotti del 10% i rimborsi elettorali dei partiti politici spettanti per le elezioni di Camera, Senato, Parlamento Europeo e Consigli regionali.¹⁰ La norma troverà applicazione a decorrere dal primo rinnovo degli organismi di cui sopra. Contestualmente vengono confermate le riduzioni di spese già disposte dalla finanziaria del 2008 e dalla legge n. 122/2010, pari al 20%.¹¹ La riduzione complessiva risulta quindi essere pari al 30%. Inoltre, nel caso in cui la legislatura venga interrotta per lo

¹⁰La disciplina dei rimborsi per le spese elettorali è contenuta nella legge 157/1999, per quanto attiene ai criteri per il riparto delle somme da assegnare, alla legge 515/1993 ed alla legge 43/1995. Sono costituiti quattro fondi corrispondenti ai quattro organi elettivi. L'ammontare di ciascuno dei fondi è pari, per ciascun anno di legislatura degli organi stessi, alla somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di 1 euro per il numero dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati.

¹¹ L'art. 2, comma 275, della legge finanziaria per il 2008 ha ridotto di 20 milioni di euro, a decorrere dal 2008, l'autorizzazione di spesa di cui alla legge 157/1999. Successivamente, l'art. 5, comma 4, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 7821 ha ridotto del 10% l'importo di 1 euro, pari quindi a 0,90 centesimi. La Relazione tecnica considera a partire dal 2013 un risparmio di 7,67 milioni di euro, rispetto a una stima a legislazione vigente per quell'anno di 171,60. Di seguito la tabella contenuta nella relazione tecnica in cui il numero degli elettori è stato moltiplicato per il nuovo importo del rimborso determinato in euro 0,81 (precedente valore 0,90)

scioglimento anticipato delle Camere, i partiti hanno diritto esclusivamente al versamento delle quote dei rimborsi per un numero di anni pari alla durata della legislatura dei rispettivi organi. Il rimborso è operato anche nel caso in cui sia trascorsa una frazione di anno.

La Relazione tecnica considera, a partire dal 2013, un risparmio di 7,67 milioni di euro, rispetto a una stima a legislazione vigente per quell'anno di 171,60 milioni di euro. Di seguito viene inserita la tabella contenuta nella relazione tecnica in cui il numero degli elettori è stato moltiplicato per il nuovo importo del rimborso determinato in euro 0,81 (precedente valore 0,90).

ANNO 2013	Numero Elettori	Importo
Rimborso		
Camera dei Deputati	50.817.614	€ 41.162.267,53
Senato della Repubblica	50.817.614	€ 41.162.267,53
Parlamento Europeo	50.342.153	€ 40.777.143,93
Amministrative	50.405.088	€ 40.828.121,28
TOTALE		€ 163.929.800,26

2.6 Election Day (articolo 7)

A decorrere dal 2012 le elezioni comunali, provinciali, regionali e politiche si svolgeranno in un'unica data, compatibilmente con quanto previsto dagli ordinamenti corrispondenti. Nel caso in cui nel medesimo anno si voti anche per il Parlamento europeo la data è quella stabilita per la consultazione europea. L'accorpamento non viene disposto per i voti referendari.

Nell'ordinamento previgente, anche se non era previsto l'obbligo di abbinare più consultazioni elettorali, tale ipotesi non era vietata. L'unica eccezione, per altro mantenuta implicitamente dalla presente legge, era costituita dai *referendum* abrogativi che non possono svolgersi nello stesso anno delle elezioni politiche.

2.7 Trasparenza delle società a partecipazione pubblica (articolo 8)

Entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge **tutti gli enti e organismi pubblici devono pubblicare sul loro sito, con periodico aggiornamento:**

- l'elenco di tutte le società in cui detengono quote di partecipazioni direttamente o indirettamente, anche minoritarie e l'entità di queste;
- una rappresentazione grafica che evidenzi i collegamenti tra l'ente o l'organismo e le società oppure tra le società collegate;
- l'indicazione se, nell'ultimo triennio, dette società hanno raggiunto il pareggio di bilancio.

3. RAZIONALIZZAZIONE E MONITORAGGIO DELLA SPESA PUBBLICA

Gli articoli da 9 a 15 intervengono in materia di fabbisogni standard e spending review, riduzione delle spese dei Ministeri, razionalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi della pubblica amministrazione, acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici, rimodulazione dei fondi nonché soppressione, incorporazione e riordino di enti ed organismi pubblici e liquidazione degli enti dissestati. Vengono di seguito analizzate le singole disposizioni che affrontano i differenti profili sopraccitati.

3.1 Fabbisogni standard e spending review (articolo 9)

Nel quadro dell'obiettivo di superamento della spesa storica delle amministrazioni dello Stato e della definizione dei fabbisogni standard **il Ministero dell'economia, sulla base di un atto di indirizzo d'intesa con i Ministeri interessati, inizierà un ciclo di analisi e valutazione della spesa (c.d. *spending review*)**.¹² Dovranno essere esaminati, tra l'altro, i punti di criticità della produzione e dell'erogazione dei servizi pubblici, individuando anche le possibili duplicazioni esistenti. La Ragioneria dello Stato richiederà alle amministrazioni pubbliche le informazioni dalle banche dati finalizzate a realizzare gli obiettivi prima indicati. A decorrere dal 2013 i dati raccolti centralmente saranno trasmessi alle amministrazioni centrali dello Stato; si dispone che sulla base di queste comunicazioni, in coerenza con i contenuti del DEF, le amministrazioni centrali dello stato, **nell'ambito di accordi triennali con il ministero dell'economia propongano norme finalizzate al superamento della spesa storica**. La nuova

¹² Per quanto concerne i fabbisogni standard dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali che dovrebbero essere definiti con la *spending review*, si ricorda che, secondo la definizione data dalla legge n. 42 del 2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale), il fabbisogno standard "valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica". Sulla base di tale espressa indicazione legislativa il fabbisogno standard appare dunque costituire il livello ottimale di un servizio valutato a costi standard.

normativa sarà inserita nella legge di stabilità o in un specifico disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica.

3.2 Riduzione delle spese dei Ministeri (articolo 10)

All'interno del quadro sopra delineato, il comma 2 dell'articolo 10 dispone che al fine di raggiungere gli obiettivi programmati di finanza pubblica, a decorrere dal 2012 **le amministrazioni centrali devono apportare una riduzione della spesa in termini di saldo netto da finanziare ed indebitamento netto corrispondente agli importi indicati nell'allegato C del provvedimento in esame.**

RIDUZIONI DI SPESA DEI MINISTRI (milioni di euro)

MINISTRI	SALDO NETTO DA FINANZIARE			INDEBITAMENTO NETTO		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
ECONOMIA E FINANZE	711,7	735,2	1.390,1	409,2	735,2	1.390,1
SVILUPPO ECONOMICO	95,3	1.880,2	1.963,4	47,6	1.880,2	1.963,4
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	22,2	22,9	42,7	14,3	22,9	42,7
GIUSTIZIA	54,5	66,7	124,4	41,8	66,7	124,4
AFFARI ESTERI	42,6	49,0	91,3	29,7	49,0	91,3
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' RICERCA	30,0	33,7	62,9	25,9	33,7	62,9
INTERNO	113,0	141,6	263,8	96,7	141,6	263,8
AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	25,7	30,8	57,5	13,1	30,8	57,5
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	46,0	55,4	103,2	26,4	55,4	103,2
DIFESA	299,6	413,5	769,1	249,4	413,5	769,1
POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	33,1	40,5	74,6	22,1	40,5	74,6
BENI ATTIVITA' CULTURALI	12,5	14,9	27,8	11,7	14,9	27,8
SALUTE	13,7	15,7	29,3	12,1	15,7	29,3
TOTALE	1.500	3.500	5.000	1.000	3.500	5.000

Al fine di raggiungere i suddetti obiettivi vengono disposte tre fasi operative, che contengono clausole di garanzia:

- nelle more della definizione degli interventi correttivi il Ministro dell'economia è autorizzato ad accantonare e rendere indisponibile nell'ambito delle spese rimodulabili un ammontare di spesa che corrisponda ai risparmi richiesti dalla tabella (comma 3);

- i ministri competenti, nel quadro di definizione della legge di stabilità nel triennio 2012-2014, propongono gli interventi correttivi necessari al raggiungimento della riduzioni di spese indicate (comma 4);
- nel caso in cui le proposte avanzate dai ministeri non siano in grado di conseguire gli obiettivi in termini di indebitamento netto, il Ministro dell'economica riferisce al Consiglio dei ministri e con la stessa legge di stabilità si dispone la corrispondente riduzione delle dotazioni finanziarie, iscritte a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili (comma 5).¹³

Sono esclusi dalle suddette misure di riduzione di spesa, comprese le norme di salvaguardia, le seguenti tipologie di interventi previste dal comma 1:

- fondo per il finanziamento ordinario dell'università;
- risorse destinate alla ricerca e all'istruzione scolastica;
- finanziamento del cinque per mille dell'imposta sull'IRPEF;
- fondo unico per lo spettacolo;
- risorse destinate alla manutenzione e alla conservazione dei beni culturali;
- fondo per le aree sottosviluppate (limitatamente all'anno 2012).

Come si evince dalla tabella la maggiore compressione delle spese è richiesta al Ministero dello sviluppo e a quello dell'economia.

E' opportuno specificare che viene prevista la possibilità di un relativa flessibilità del bilancio (comma 14): infatti, per gli anni **2012, 2013 e 2014**, in via sperimentale e nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, è possibile adottare **variazioni compensative** tra le dotazioni finanziarie relative alle **spese rimodulabili** del bilancio dello Stato (nell'ambito di ciascun Ministero), anche **tra programmi differenti**.

¹³ Ai sensi dell'articolo 21, comma 5 della legge n. 196 del 2009 concernente il bilancio di previsione, le spese, nell'ambito di ciascun programma si ripartiscono in:

- a) spese non rimodulabili;
- b) spese rimodulabili.

Mentre le spese non rimodulabili sono quelle per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione, le spese rimodulabili si dividono a loro volta in:

- fattori legislativi, ossia le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio;
- spese di adeguamento al fabbisogno, ossia spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Le autorizzazioni di spesa di fattore legislativo sono rimodulabili con il disegno di legge di bilancio, per motivate esigenze, in via compensativa”.

Sul punto cfr. il dossier di documentazione della Camera dei deputati n. 522 “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria -D.L. 98/2011–A.C. 4509” consultabile alla pagina:

http://nuovo.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//nuovo.camera.it/701%3Fleg%3D16%26file%3DD11098&back_to=http%3A//nuovo.camera.it/126%3FPDL%3D4509%26leg%3D16%26tab%3D6.

La misura della variazione adottata con decreto del Ministro dell'economia

qualora siano interessate autorizzazioni di spesa di fattore legislativo, non deve comunque pregiudicare il conseguimento delle finalità definite dalle relative norme sostanziali, e, comunque, non può superare il limite del 20 per cento delle risorse finanziarie complessivamente stanziare. La disposizione ribadisce il divieto di dequalificazione della spesa, affermando che resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per il finanziamento delle spese di parte corrente.

Il comma 15 dispone l'interpretazione autentica delle norme della legge n. 196 del 31 dicembre 2009¹⁴ per quanto riguarda l'ambito degli oneri inderogabili. Si precisa che essi riguardano soltanto le spese cosiddette obbligatorie, ovvero:

- il pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse;
- le spese per interessi passivi;
- le spese derivanti da obblighi comunitari e internazionali;
- le spese per ammortamento di mutui;
- le spese vincolate a meccanismi e parametri, determinati da leggi che regolano la loro evoluzione.

3.3 Razionalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi della pubblica amministrazione (articolo 11)

L'articolo 11 della manovra finanziaria, attraverso la riorganizzazione degli acquisti da parte delle pubbliche amministrazioni, contribuisce al contenimento delle spese pubbliche che è l'obiettivo primario della manovra stessa. Detto articolo, più precisamente, completa le numerose disposizioni che, a partire dalla legge finanziaria del 2000, hanno inteso razionalizzare la spesa per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, l'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 ha assegnato al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di stipulare convenzioni quadro per l'approvvigionamento di beni e servizi per la pubblica amministrazione, attraverso l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica, avvalendosi di una società che il Ministero ha poi individuato, con il D.M. 24 febbraio 2000, nella Consip.

¹⁴ Si tratta di “*Legge di contabilità e finanza pubblica*” reperibile alla pagina:
<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/09196l.htm>.

Tale disposizione ha dato il via al Programma di razionalizzazione degli acquisti e al complessivo sistema di ottimizzazione e razionalizzazione degli acquisti pubblici.

Il D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101 ha dettato criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi.

La legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) ha introdotto obblighi di acquisto tramite convenzioni da parte delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, riferiti a determinate tipologie di beni e servizi. Per quanto riguarda le restanti tipologie di beni e servizi, rimane la facoltà delle amministrazioni di utilizzare le convenzioni.

Il quadro normativo di riferimento è stato successivamente arricchito dalla legge finanziaria per il 2008, dal decreto-legge 112/2008, dalla legge finanziaria per il 2010 e dal decreto-legge 78/2010.

L'**articolo 11** dell'attuale manovra finanziaria, proseguendo nella volontà legislativa di approvare disposizioni volte a razionalizzare gli acquisti delle pubbliche amministrazioni, si pone l'obiettivo di incrementare i processi di **centralizzazione degli acquisti**.

Il **comma 1** prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze, a decorrere dal 30 settembre 2011, nell'ambito del **Programma di razionalizzazione degli acquisti** debba:

- avviare un **piano volto all'ampliamento della quota di spesa per gli acquisti di beni e servizi gestita attraverso gli strumenti di centralizzazione**;
- pubblicare sul sito *www.acquistinretepa.it* con cadenza trimestrale le merceologie per le quali viene attuato il piano.

Ai sensi del **comma 2**, il Ministero dell'economia e delle finanze, anche avvalendosi di Consip, al fine di incentivare gli acquisti in via telematica, deve mettere a disposizione nel contesto del sistema a rete il proprio **sistema informatico di negoziazione in riuso**, anche ai sensi del Codice dell'amministrazione digitale di cui del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, secondo quanto definito con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Ai sensi del **comma 3**, le amministrazioni pubbliche possono altresì richiedere al Ministero dell'economia e delle finanze l'utilizzo del sistema informatico di negoziazione in modalità ASP (*Application Service Provider*).

Secondo i lavori preparatori la disposizione in esame è finalizzata a **favorire l'utilizzo di strumenti telematici di acquisto** anche per le amministrazioni pubbliche che non partecipano propriamente al sistema a rete o che non siano in grado di parteciparvi per ragioni di carattere organizzativo e tecnologico.

Sono rinviate ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze le modalità e tempi di attuazione, nonché i meccanismi di copertura dei costi relativi all'utilizzo, e degli eventuali servizi correlati, del sistema informatico di negoziazione, anche attraverso forme di remunerazione sugli acquisti a carico degli aggiudicatari delle procedure realizzate.

Il **comma 4** prevede che, per le merceologie per le quali viene data attuazione a quanto previsto dal comma 1, **Consip** predispone e mette a disposizione delle amministrazioni pubbliche **strumenti di supporto alla razionalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi**. A tal fine, Consip:

- elabora appositi **indicatori e parametri** per supportare l'attività delle amministrazioni di misurazione dell'efficienza dei processi di approvvigionamento con riferimento, tra l'altro, all'osservanza delle disposizioni e dei principi in tema di razionalizzazione e aggregazione degli acquisti di beni e servizi, alla percentuale di acquisti effettuati in via telematica, alla durata media dei processi di acquisto;
- realizza strumenti di supporto per le attività di programmazione, controllo e monitoraggio svolte dalle amministrazioni pubbliche;
- realizza strumenti di supporto allo svolgimento delle attività di controllo da parte dei soggetti competenti sulla base della normativa vigente.

Tale disposizione sembrerebbe ricollegarsi, in modo implicito, alle norme contenute nell'art. 2, commi 570-572, della legge finanziaria per il 2008, analoghe e di portata generale che hanno previsto che il Ministero dell'economia, avvalendosi di Consip, individua indicatori di spesa sostenibile per il soddisfacimento dei fabbisogni collegati funzionalmente alle attività da svolgere, tenendo conto delle caratteristiche di consumo delle specifiche categorie merceologiche e dei parametri dimensionali della singola amministrazione, nonché dei dati di consuntivo. Gli indicatori ed i parametri di spesa sostenibile così definiti sono messi a disposizione delle amministrazioni, anche attraverso la pubblicazione sul portale degli acquisti in rete del Ministero dell'economia e delle finanze e di Consip, quali strumenti di supporto e modelli di comportamento secondo canoni di efficienza, nell'attività di programmazione degli acquisti di beni e servizi e nell'attività di controllo. In relazione ai parametri di prezzo-qualità di cui al comma 3 dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, il Ministero dell'economia, attraverso

Consip, predisporre e mette a disposizione delle amministrazioni pubbliche gli strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità del bene e del servizio e per l'utilizzo dei detti parametri, anche con indicazione di una misura minima e massima degli stessi.

Il **comma 5** dispone che dalle attività di cui ai commi da 1 a 4 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Ai sensi del **comma 6**, laddove non si ricorra alle convenzioni quadro stipulate da Consip, di cui all'art. 1, comma 449, della legge finanziaria per il 2007¹⁵, gli **atti** e i **contratti** posti in essere **in violazione** dei relativi **parametri prezzo-qualità** sono **nulli**, costituiscono **illecito disciplinare** e determinano **responsabilità erariale**. **Restano escluse le procedure di approvvigionamento già attivate alla data di entrata in vigore del presente provvedimento.**

Ai sensi del **comma 7**, le **comunicazioni che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori** sono tenuti a effettuare nei confronti dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'art. 7, comma 8, del Codice degli appalti (D.Lgs. n. 163/2006), **sono rese disponibili**, anche attraverso accesso al casellario informatico di contratti pubblici di lavori servizi e forniture, **agli organi di controllo per la verifica del rispetto dei parametri prezzo qualità** di cui al comma 6.

Il **comma 8** reca una **disciplina speciale per gli enti del Servizio Sanitario Nazionale**, ai quali si applicano le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo in esame, ferme restando le disposizioni di *governance* di settore in materia di verifica degli adempimenti (articolo 2 del decreto-legge n. 347/2001¹⁶ e articolo 22, comma 8, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78) ai fini dell'applicazione del sistema premiale e sanzionatorio previsto dalla legislazione vigente.

¹⁵ Il citato articolo 1, comma 449 della legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006) prevede in sintesi che:

- per le amministrazioni statali centrali e periferiche - ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie - un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze individui, entro il mese di gennaio di ogni anno, le tipologie di beni e servizi per le quali le suddette amministrazioni sono obbligate ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni - quadro stipulate dalla CONSIP. Le tipologie di beni e servizi per le quali vi è l'obbligo di aderire alle convenzioni CONSIP sono state individuate, da ultimo, con il D.M. del 17 febbraio 2009;

- per le restanti amministrazioni pubbliche (di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 165/2001, tra le quali gli enti territoriali), la facoltà di ricorrere alle convenzioni CONSIP (quelle cui le amministrazioni statali sono invece obbligate ad aderire) o alle convenzioni stipulate dalle centrali regionali di acquisto, ovvero l'obbligo di utilizzarne i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipula dei contratti (art. 26, comma 3, come implicitamente modificato all'articolo 1, comma 449 della legge n. 296/2006);

- gli enti del servizio sanitario nazionale (aziende sanitarie ed ospedaliere) sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi di beni e servizi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di acquisto di riferimento.

¹⁶ Ai sensi del citato articolo 2 del D.L. n. 347/2001, per gli enti del servizio sanitario nazionale (aziende sanitarie ed ospedaliere) sono le regioni competenti ad attuare le iniziative necessarie per assicurare l'attuazione dei principi relativi al rispetto dei parametri prezzo qualità (comma 1).

Il **comma 9** prevede che il Ministero dell'economia stipuli - su richiesta delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del decreto legislativo 165/2001 - **convenzioni per l'erogazione dei servizi di pagamento delle retribuzioni**, che devono essere efficaci a decorrere dal 1° gennaio 2013.

Il **comma 10** reca una disposizione speciale per il **Ministero della giustizia** il quale, con **decreto** di concerto con il Ministero dell'economia, individua periodicamente i beni e i servizi strumentali all'esercizio delle competenze istituzionali, per l'acquisizione dei quali il Ministero della giustizia si avvale di Consip, in qualità di centrale di committenza.

Il suddetto decreto definisce altresì i termini principali della convenzione tra il Ministero della giustizia e Consip e può prevedere, previa verifica della insussistenza di effetti finanziari negativi, anche indiretti, sui saldi di finanza pubblica, meccanismi di remunerazione sugli acquisti da porre a carico dell'aggiudicatario delle procedure di gara svolte da Consip.

Il **comma 11** sostituisce l'art. 1, comma 453 della legge finanziaria per il 2007, al fine di estendere alle nuove iniziative - siano esse convenzioni, ovvero accordi quadro o gare su delega - il meccanismo di remunerazione sugli acquisti da imporre a carico degli aggiudicatari, già previsto dall'articolo 453, della legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006).

Ai sensi del **comma 12**, la relazione di cui all'articolo 26, comma 4, della legge finanziaria per il 2000 (legge n. 488/1999¹⁷, deve illustrare i risultati, in termini di riduzione di spesa, conseguiti attraverso l'attuazione di quanto previsto dall'articolo in esame per ciascuna categoria merceologica.

Tale relazione deve essere inviata alla Ragioneria generale dello Stato entro il mese di giugno di ciascun anno.

Per completezza si osserva che, sempre in materia di acquisti delle pubbliche amministrazioni, il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 recante "**Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia**" meglio noto come "Decreto Sviluppo", pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 110 del 13 maggio 2011 ed entrato in vigore il 14

¹⁷ L'articolo 26, comma 4, della legge finanziaria per il 2000 stabilisce che, nell'ambito di ciascuna pubblica amministrazione gli uffici preposti al controllo di gestione, verificano l'osservanza dei parametri prezzo-qualità di cui alle convenzioni Consip, richiedendo eventualmente al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica il parere tecnico circa le caratteristiche tecnico-funzionali e l'economicità dei prodotti acquisiti. Annualmente i responsabili dei predetti uffici sottopongono all'organo di direzione politica una relazione riguardante i risultati, in termini di riduzione di spesa, conseguiti attraverso l'attuazione di quanto previsto dal medesimo art. 26. Tali relazioni sono rese disponibili sui siti internet di ciascuna amministrazione. Nella fase di prima applicazione, ove gli uffici preposti al controllo di gestione non siano costituiti, i compiti di verifica e referto sono svolti dai servizi di controllo interno.

maggio 2011¹⁸ aveva già modificato in più punti il codice degli appalti. A mero titolo esemplificativo si ricorda l'innalzamento la soglia per la procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando di gara e prevedendo alcune ipotesi di segnalazione obbligatoria all'Autorità in caso di false dichiarazioni o documentazioni.

3.4 Acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici (articolo 12)

L'**articolo 12** dispone in ordine alle operazioni di **acquisto, vendita, manutenzione e censimento degli immobili di proprietà pubblica** da parte delle pubbliche amministrazioni. All'**Agenzia del demanio**¹⁹ è attribuito il compito di gestire in maniera accentrata le decisioni di spesa per la **manutenzione ordinaria e straordinaria** degli immobili utilizzati dalle pubbliche amministrazioni. Le relative risorse - previa corrispondente riduzione degli stanziamenti a disposizione delle amministrazioni interessate, fatte salve quote residuali necessarie per piccole manutenzioni e per altri interventi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - confluiranno in appositi fondi di parte corrente e di conto capitale presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

Il **comma 1** dell'articolo in commento **subordina**, a partire dal 1° gennaio 2012, le operazioni di **acquisto e vendita degli immobili** da parte delle amministrazioni pubbliche **alla verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica**, da attuarsi con decreto non regolamentare del Ministero dell'economia e delle finanze.

I **commi da 2 ad 11** dispongono in merito alle **attività di manutenzione degli immobili pubblici** e stabiliscono come spetti **all'Agenzia del demanio la gestione accentrata** delle risorse necessarie alla loro manutenzione ordinaria e straordinaria. Tali risorse confluiscono in **appositi fondi di parte corrente e di conto capitale** appositamente istituiti **presso il Ministero dell'economia e delle finanze**, escluse le quote residuali di interventi di pertinenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e,

¹⁸ Per approfondimenti cfr: <http://www.consiglioregionale.piemonte.it/lgextr/jsp/dettaglio.jsp?scheda=8891>

¹⁹ All'**Agenzia del demanio** è stata riconosciuta dal d.lgs. n. 173 del 2003 la natura di **ente pubblico economico**, regolato dal codice civile e dalle altre leggi relative alle persone giuridiche private. Ultimamente l'articolo 2, comma 222, della legge finanziaria 2010, ha previsto specifici obblighi di comunicazione all'**Agenzia del demanio** relativi agli **immobili utilizzati dalle amministrazioni dello Stato**, allo scopo di unificare in capo alla stessa Agenzia le procedure riguardanti le **locazioni passive** e di **razionalizzare gli spazi utilizzati** dalle medesime amministrazioni, nonché obblighi di comunicazione da parte delle altre amministrazioni pubbliche, anche al fine di redigere il conto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato. In particolare, le **Amministrazioni dello Stato** sono tenute a comunicare all'Agenzia del demanio, entro il 31 gennaio di ogni anno, la **previsione triennale del loro fabbisogno di spazio allocativo** e delle superfici da esse occupate che non risultano più necessarie.

limitatamente ad opere di piccola manutenzione, delle singole Amministrazioni che gestiscono gli immobili.

Il **comma 2**, in particolare, attribuisce **all'Agenzia del demanio** i compiti di gestione e di spesa relativamente agli **interventi di manutenzione sugli immobili di proprietà dello Stato** utilizzati per finalità istituzionali e sui beni immobili di proprietà di terzi utilizzati a qualsiasi titolo da parte delle pubbliche amministrazioni (sono esclusi gli interventi di piccola manutenzione curati in proprio dagli utilizzatori).

Per quanto attiene l'ambito soggettivo si osserva che è individuato con riferimento all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/01. Sono inclusi espressamente la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le Agenzie mentre sono fatte salve le specifiche norme riguardanti il Ministero della difesa, il Ministero degli affari esteri, il Ministero per i beni e le attività culturali e il Ministero delle infrastrutture e i trasporti.

Per quanto riguarda gli interventi di manutenzione **su beni immobili e su infrastrutture diversi da quelli sopra individuati**, rimane ferma la **competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**, il quale è tenuto a comunicare preventivamente i relativi interventi all'Agenzia del demanio per il necessario **coordinamento**.

Il **comma 3** sancisce l'obbligo, per le Amministrazioni pubbliche, di comunicare annualmente (entro il 31 gennaio, a decorrere dal 2012) la **previsione triennale dei lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria** che intendono effettuare sugli immobili di proprietà dello Stato alle stesse in uso e dei lavori di manutenzione ordinaria che intendono effettuare sugli immobili in locazione passiva ovvero utilizzati a qualsiasi titolo.

L'**Agenzia del demanio**, sulla base delle previsioni presentate e delle verifiche svolte:

- **assume le decisioni di spesa** sulla base di un **piano generale degli interventi** per il triennio successivo;
- può stipulare accordi quadro con società specializzate nella riorganizzazione dei processi di funzionamento (**comma 4**);
- può stipulare, per realizzare gli interventi di manutenzione, **convenzioni quadro con le strutture del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**, senza nuovi o maggiori oneri, ovvero **accordi quadro con società specializzate o con altri soggetti pubblici per la gestione degli appalti** (**comma 5**).

Ai sensi del **comma 6** gli **stanziamenti** per gli interventi di manutenzione in esame confluiscono, a decorrere dal 2013, in **due fondi** (per le spese di parte corrente e per quelle in conto capitale) alimentati dalle riduzioni di stanziamenti di ciascuna amministrazione, sulla

base di quanto comunicato ai sensi dell'**art. 2, comma 222**, della L. 191/09 (legge finanziaria 2010).

Gli stanziamenti alle singole amministrazioni per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, a decorrere dall'esercizio finanziario 2011, non potranno eccedere gli importi spesi e comunicati all'Agenzia del demanio, e comunque entro il limite del **2 per cento del valore dell'immobile utilizzato** stabilito, da ultimo, dall'art. 8 del D.L. 78 del 2010.

Fino alla stipula degli accordi o delle convenzioni quadro di cui al comma 5 e, comunque, per i lavori già appaltati, gli interventi manutentivi continuano ad essere gestiti dalle amministrazioni interessate. Successivamente alla stipula dell'accordo o della convenzione quadro, **è nullo ogni nuovo contratto di manutenzione ordinaria e straordinaria non affidato dall'Agenzia del demanio**. Fanno eccezione i contratti stipulati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dichiarati indispensabili per la protezione degli interessi della sicurezza dello Stato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (**comma 7**).

L'**Agenzia del demanio verifica e monitora gli interventi** necessari di manutenzione ordinaria e straordinaria, avvalendosi delle strutture del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (senza oneri) o selezionando, con procedure ad evidenza pubblica, società specializzate e indipendenti (**comma 8**).

Il **comma 13** reca una sanzione per le amministrazioni statali disponendo che **la violazione degli obblighi di comunicazione** stabiliti dall'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 è **causa di responsabilità amministrativa**. Le amministrazioni soggette ai suddetti obblighi devono individuare, secondo le rispettive strutture organizzative e i relativi profili di competenza, i responsabili della comunicazione stessa.

3.5 Case popolari (articolo 12, comma 12)

Entro il 31 dicembre 2011 il Governo potrà concludere **accordi con regioni ed enti locali per semplificare la procedura di alienazione degli immobili in passato di proprietà degli IACP** (Istituti Autonomi Case Popolari).

In particolare viene sostituito il comma 1 dell'articolo 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133: la nuova disposizione afferma che, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, i

livelli essenziali delle prestazioni e favorire l'accesso alla proprietà dell'abitazione, **entro il 31 dicembre 2011, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale promuovono**, in sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, **la conclusione di accordi con regioni ed enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari**, comunque denominati, nonché la dismissione e la razionalizzazione del patrimonio dei predetti Istituti.

In sede di Conferenza Unificata si procede annualmente al monitoraggio dello stato di attuazione dei predetti accordi".

3.6 Rimodulazioni di fondi (articolo 13)

L'articolo in oggetto dispone la rimodulazione di **tre fondi**:

Il primo fondo è il c.d. "**fondo depositi dormienti**" costituito con la finanziaria del 2006 e la cui finalità è la concessione di indennizzo ai risparmiatori vittime di frodi finanziarie e che hanno subito un danno ingiusto non risarcito altrimenti. Tenuto conto delle effettive esigenze di cassa il fondo è ridotto di 100 milioni per l'anno 2011, mentre sarà incrementato per la medesima cifra a partire dal 2015.

Il secondo fondo è quello per **esigenze urgenti ed indifferibili**. Che viene ridotto di 49,5 milioni di euro per l'anno 2011. Secondo la relazione tecnica la riduzione è relativa alla quota rassegnata nel 2011 e non ancora utilizzata, in relazione alle economie derivanti dai definanziamenti 2007-2009 previsti dall'articolo 1 del decreto-legge n. 78/2010.²⁰

Il terzo è il **Fondo strategico per il paese a sostegno dell'economia reale**, istituito presso la presidenza del Consiglio con il decreto legge n. 185 del 2008.

La riduzione dei fondi è consistente e copre un lungo periodo di anni con importi differenti:

392 milioni di euro per l'anno 2013;

492 milioni di euro per l'anno 2014;

592 milioni di euro per l'anno 2015;

²⁰ Si tratta del provvedimento ""*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*"" reperibile alla pagina:

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2010:78>.

542 milioni di euro per l'anno 2016;
442 milioni di euro per l'anno 2017;
342 milioni di euro per l'anno 2018;
292 milioni di euro per l'anno 2019;
242 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020.

Secondo la relazione tecnica si tratta dei risparmi di spesa della riforma pensionistica, con particolare riferimento alla quota concernente l'aumento dell'età pensionabile delle lavoratrici dipendenti pubbliche, che confluiscono nel suddetto Fondo strategico, per essere successivamente destinati a interventi per le politiche sociali e familiari.

3.7 Soppressione, incorporazione e riordino di enti ed organismi pubblici (articolo 14)

Le disposizioni di cui all'articolo 14, inerenti la soppressione, l'incorporazione e il riordino di enti ed organismi pubblici, vengono di seguito raggruppate in base agli argomenti trattati, al fine di agevolarne la lettura poiché la norma risulta alquanto ampia e complessa.

3.7.1. Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) (articolo 14, commi 1-5)

Nell'ambito delle disposizioni inerenti la soppressione, incorporazione e riordino di enti ed organismi pubblici disposta dall'articolo in esame, i **commi da 1 a 5** attribuiscono alla **Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP)**, a decorrere dall'entrata in vigore del provvedimento in esame e nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 8, comma 15, del D.L. 78/2010²¹ i compiti di **controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio** degli enti gestori di forme previdenziali obbligatorie di base privatizzati in seguito alle disposizioni di cui al D.Lgs. 509/1194 e al D.Lgs. 103/1996. **Nell'esercizio di tali attività, la COVIP può effettuare anche ispezioni, richiedendo la produzione di atti e documenti.**

²¹ Detto comma stabilisce che "Le operazioni di acquisto e vendita di immobili da parte degli enti pubblici e privati che gestiscono forme obbligatorie di assistenza e previdenza, nonché le operazioni di utilizzo, da parte degli stessi enti, delle somme rivenienti dall'alienazione degli immobili o delle quote di fondi immobiliari, sono subordinate alla verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica da attuarsi con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali". E' stato attuato con D.M. 10 novembre 2010. Inoltre le disposizioni contenute nel comma sono interpretate dalla direttiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 10 febbraio 2011.

La COVIP, inoltre, **subentra al Nucleo di valutazione della spesa previdenziale** (di seguito Nucleo) per quanto concerne i compiti di controllo sugli enti previdenziali privatizzati affidati a quest'ultimo dall'articolo 3, comma 12, della L. 335/1995, in ordine alle **indicazioni sulla redazione dei bilanci tecnici, alle valutazioni sul riequilibrio economico-finanziario e alla nomina del commissario straordinario in caso di mancato riequilibrio (comma 5)**.

Il Nucleo continua comunque a svolgere compiti di osservazione, monitoraggio ed analisi della spesa previdenziale ed assistenziale degli enti in esame.

Le modalità attraverso le quali la COVIP riferisce ai Ministeri vigilanti sull'attività di controllo effettuata sono demandate ad un apposito decreto interministeriale (**comma 2**). Tuttavia il testo non prevede un termine entro il quale il richiamato decreto debba essere emanato.

Il **comma 3** demanda ad un decreto interministeriale, da emanarsi entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, la definizione delle disposizioni in materia di investimento delle risorse finanziarie degli enti previdenziali, di conflitti di interessi e di banca depositaria.

Infine, i nuovi compiti di vigilanza della COVIP sono esercitati, ai sensi del **comma 4**, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Ai fini dell'assolvimento dei propri compiti istituzionali, la COVIP può inoltre avvalersi di un contingente di personale, stabilito con apposito decreto interministeriale, acquisito da altre pubbliche amministrazioni mediante collocamento in posizione di comando fuori ruolo, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, con contestuale indisponibilità dei posti nell'amministrazione di provenienza.

3.7.2. Soppressione di enti (articolo 14, comma 15)

L'**articolo 14, comma 15**, reca un'interpretazione autentica dell'art. 7, comma 20, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 che ha disposto la soppressione di una serie di enti elencati nell'Allegato 2 al medesimo decreto-legge e il trasferimento dei compiti e delle attribuzioni esercitati ad altre amministrazioni.

In particolare, l'art. 7, comma 20, del decreto-legge 78/2010 prevede che gli enti di cui all'Allegato 2 sono soppressi e i compiti e le attribuzioni esercitati sono trasferiti alle amministrazioni indicate nel medesimo allegato.

La disposizione in esame chiarisce che le amministrazioni di destinazione subentrano direttamente nella titolarità di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi degli enti

soppressi, **senza che tali enti siano previamente assoggettati a una procedura di liquidazione.**

Inoltre detta disposizione introduce anche la disciplina delle procedure necessarie per i trasferimenti di personale degli enti soppressi presso le amministrazioni interessate²².

Si riporta di seguito il testo dell'Allegato 2 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

²² Ai sensi del predetto comma 20, il personale a tempo indeterminato degli enti soppressi viene trasferito alle amministrazioni subentranti ed è inquadrato sulla base di una tabella di corrispondenza che dovrà essere approvata con decreto del Ministro interessato, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Conseguentemente, le amministrazioni subentranti dovranno adeguare le proprie dotazioni organiche mediante provvedimenti previsti dai rispettivi ordinamenti.

I dipendenti trasferiti mantengono il trattamento economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento dell'inquadramento.

Nel caso in cui esso risulti più elevato rispetto a quello previsto per il personale dell'amministrazione subentrante, i dipendenti trasferiti percepiscono per la differenza un assegno ad personam riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti.

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

Gli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato previsti, alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame, per le esigenze degli enti soppressi confluiscono nello stato di previsione della spesa o nei bilanci delle amministrazioni subentranti, insieme alle eventuali contribuzioni a carico degli utenti dei servizi per le attività rese dai medesimi servizi pubblici.

Alle amministrazioni subentranti sono altresì trasferite tutte le risorse strumentali attualmente utilizzate dagli enti soppressi.

Al fine di garantire la continuità delle attività di interesse pubblico già facenti capo agli enti soppressi fino al processo di riorganizzazione indicato, l'attività facente capo agli enti soppressi continua ad essere esercitata presso le sedi e gli uffici già a tal fine utilizzati.

Enti soppressi	Amministrazione subentrante nell'esercizio dei relativi compiti ed attribuzioni
Stazione Sperimentale per l'Industria delle Conserve Alimentari (SSICA)	CCIAA Parma
Stazione Sperimentale del vetro	CCIAA Venezia
Stazione Sperimentale per la seta	CCIAA Milano
Stazione Sperimentale per i combustibili	
Stazione Sperimentale Carta, Cartoni e Paste per carta (SSCCP)	
Stazione Sperimentale per le Industrie degli Oli e dei Grassi (SSOG)	
Stazione Sperimentale per le Industrie delle Essenze e dei Derivati dagli Agrumi (SSEA)	CCIAA Reggio Calabria
Stazione Sperimentale delle Pelli e Materie Concianti, di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 540	CCIAA Napoli
Banco nazionale di prova per le armi da fuoco portatili e per le munizioni commerciali	CCIAA Brescia
IPI, istituto per la promozione industriale	Ministero dello sviluppo economico
Centro per la Formazione in Economia e Politica dello Sviluppo Rurale, istituito ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 454	Ministero per le politiche agricole e forestali
Comitato Nazionale Italiano per il collegamento tra il Governo e la FAO, istituito con decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1182	
Ente teatrale italiano, di cui alla legge 14 dicembre 1978, n. 836	Ministero per i beni e le attività culturali
Ente nazionale delle Sementi Elette (ENSE), istituito con decreto del Presidente della Repubblica 12 novembre 1955, n. 1461	Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione (INRAN), di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 454
Istituto Nazionale Conserve Alimentari	

Il successivo art. 15 che interviene in materia di liquidazione di enti prevede la liquidazione coatta amministrativa degli enti dissestati.

3.7.3. Soppressione dell'Istituto nazionale del commercio estero (Ice) (articolo 14, commi 17-27)

I commi da **17 a 27 sopprimono** l'Istituto nazionale del commercio estero (**comma 17**), disciplinano il **passaggio delle funzioni** del soppresso ICE²³, nonché delle risorse umane, strumentali e finanziarie, al Ministero dello sviluppo economico e al Ministero degli affari esteri per le parti di rispettiva competenza e, infine, **abrogano** la relativa legge di riforma dell'ICE (**comma 27**).

Il **comma 18** dispone il **trasferimento al Ministero dello sviluppo economico (MiSE)** di "**funzioni, risorse di personale, finanziarie e strumentali**" e dei rapporti giuridici attivi e passivi dell'ente soppresso, senza che sia esperita alcuna procedura di liquidazione, anche giudiziale.

²³ L'ente aveva il compito di sviluppare, agevolare e promuovere i rapporti economici e commerciali italiani con l'estero con particolare attenzione alle esigenze delle piccole e medie imprese, dei loro consorzi e raggruppamenti.

Il **personale in servizio presso gli uffici dell'ICE all'estero** è assegnato ad istituendo apposite sezioni nell'ambito delle rappresentanze diplomatiche e consolari .

Inoltre è previsto che le risorse già destinate all'ICE per il finanziamento dell'attività di promozione e di sviluppo degli scambi internazionali, come determinate nella Tabella C della l. 220/2010, sono trasferite in un apposito **Fondo per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese** da istituire nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico.

I commi 18 e 20 della disposizione in commento, letti in combinato disposto, consentono di individuare le fasi che permetteranno l'assunzione, da parte del Ministero dello sviluppo economico, delle funzioni del soppresso ICE:

Al **comma 19** si conferisce ai due Ministeri (MiSE e MAE) il potere di **indirizzo e vigilanza** in materia di promozione e di internazionalizzazione delle imprese, che entrambi esercitano in una "**cabina di regia**", nella quale i tre organi pubblici (Ministri degli affari esteri, dello sviluppo economico e dell'economia) sono numericamente controbilanciati da tre soggetti di diritto privato (un rappresentante, rispettivamente, di Unioncamere, della Confederazione generale dell'industria italiana e della Associazione bancaria italiana). Si tratta di un organo competente su un aspetto fondamentale delle funzioni pubblicistiche di indirizzo: la fissazione delle "linee guida e di indirizzo strategico per l'utilizzo delle relative risorse", dalla quale discende anche l'apertura e la chiusura delle Sezioni presso gli uffici diplomatico-consolari.

I **commi 21-24** prevedono l'istituzione delle **Sezioni per la promozione degli scambi** nelle Rappresentanze diplomatiche e consolari e la disciplina relativa al personale in servizio presso i soppressi uffici ICE all'estero e quello locale impiegato anche a tempo indeterminato.

L'apertura e chiusura delle Sezioni presso gli uffici diplomatico-consolari, il numero degli addetti, l'uso e la destinazione dei loro locali sono deliberate dal Consiglio di amministrazione del MAE tenuto conto degli indirizzi forniti dalla "cabina di regia" di cui al comma 19 (comma 24)

Le Sezioni sono coordinate dal Capo Missione (comma 22) e, all'interno delle stesse, opera il personale in servizio presso i soppressi uffici ICE all'estero fino alla scadenza dell'incarico. Le predette Sezioni sono istituite nell'ambito delle risorse trasferite al MAE con DPCM ai sensi del comma 20. Infine, il personale locale impiegato, anche a tempo indeterminato, è attribuito al MAE (comma 21).

Il MiSE può destinare alle Sezioni all'estero un contingente massimo di 100 unità, previo nulla osta del MAE e accreditato in conformità alle convenzioni di Vienna (sulle relazioni diplomatiche e consolari), tenendo conto delle consuetudini esistenti nei Paesi di accreditamento e secondo le procedure previste dall'articolo 31 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18.

Inoltre è previsto che il funzionario responsabile sia accreditato presso le autorità locali in lista diplomatica, mentre il restante personale è notificato nella lista del personale tecnico (comma 24).

Infine, le modalità di impiego di tutte le risorse assegnate alle Sezioni sono disciplinate con DPCM, su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (comma 24).

I **commi 25 e 26** disciplinano l'**inquadramento giuridico** e il **trattamento economico** dei dipendenti a tempo indeterminato (ex ICE) trasferiti al MiSE.

3.8 Dissesto degli enti sottoposti alla vigilanza dello Stato (articolo 15, comma 1)

L'**articolo 15** introduce, al **comma 1**, una disciplina generale per i casi di dissesto degli enti sottoposti alla vigilanza dello Stato, restando comunque salva – viene espressamente precisato - la disciplina speciale vigente per determinate categorie di enti pubblici. **Si dispone inoltre che il comma medesimo non trova applicazione per gli enti territoriali ed agli enti del servizio sanitario nazionale.**

Il commissario provvede alla liquidazione dell'ente, non procede a nuove assunzioni, neanche per la sostituzione di personale in posti che si rendono vacanti, e provvede all'estinzione dei debiti esclusivamente nei limiti delle risorse disponibili alla data della liquidazione ovvero di quelle che si ricavano dalla liquidazione del patrimonio dell'ente; ogni atto adottato o contratto sottoscritto in violazione di tali disposizioni è nullo.

Le funzioni, i compiti ed il personale a tempo indeterminato dell'ente sono allocati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro vigilante di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nel Ministero vigilante, in altra pubblica amministrazione, ovvero in una agenzia.

Il **comma 2** prevede che possano essere revocati in ogni momento, con le modalità previste per la nomina i commissari straordinari e i commissari ad acta.

Inoltre, viene stabilito che ai commissari o sub commissari revocati spetta soltanto il compenso previsto con riferimento all'attività effettivamente svolta.

Il **comma 3** reca una disciplina di carattere generale per la determinazione di compensi dei commissari e dei sub commissari suddetti.

Ai sensi del **comma 4**, i compensi dei commissari per i piani di rientro sanitari restano determinati secondo la metodologia di calcolo e negli importi indicati nei relativi decreti del Ministro dell'economia e finanze, di concerto col Ministro della salute.

Il **comma 5** prevede che il commissario monocratico delle grandi imprese in stato di insolvenza ammesse ad amministrazione straordinaria sia affiancato da due ulteriori commissari nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro dello sviluppo economico.

Poiché, inoltre, come precisato nel comma 5 medesimo, le nuove disposizioni sui commissari straordinari non devono comportare aumento dei costi delle procedure, i compensi ora riconoscibili al commissario vengano ripartiti per i tre commissari.

4. PUBBLICO IMPIEGO

L'articolo 16 contiene numerosi disposizioni rivolte a consolidare le misure di razionalizzazione e riduzione della spesa in materia di pubblico impiego, già contenute nella manovra di finanza pubblica per gli anni 2011-2013, in particolare nel decreto legge n 78 del 2010 prima richiamato.

4.1. Contenimento delle spese (articolo 16, commi da 1 a 4))

L'obbiettivo indicato nella norma è un ulteriore risparmio in termini di indebitamento netto, non inferiore a:

- 30 milioni di euro nel 2013
- 740 milioni di euro nel 2014
- 340 milioni di euro nel 2015
- 370 milioni di euro annui a decorrere dal 2016.

Gli strumenti per realizzare questa finalità saranno uno o più **regolamenti emanati su proposta dei ministri per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e dell'Economia e delle finanze.**

In base ad essi si potrà disporre:

- **la continuazione del blocco del turn over**, (già previsto fino al 2013) al 31 dicembre 2014 con le sole eccezioni dei corpi di polizia e del corpo nazionale dei vigili del fuoco. Nuove assunzioni saranno possibili solo in ragione del 20% rispetto ai dipendenti che abbiano cessato l'attività nell'anno precedente (1 su 5). Si calcola una diminuzione di oltre 250.000 posti di lavoro entro il 2014.
- **il congelamento fino al 31/12/2014 di tutte le retribuzioni**, comprese quelle accessorie, prolungando la normativa del decreto legge n. 78 del 2010 convertito in legge n. 122 del 2010 che ha bloccato gli stipendi dal 2011 al 2013.²⁴ La norma lascia la possibilità di limitate deroghe collegate a forme sperimentali per valorizzare ed incentivare l'efficienza di determinati settori. Tali forme sono demandate all'esito di apposite consultazioni con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative.
- **la semplificazione, il rafforzamento e l'obbligatorietà della mobilità** del personale tra le pubbliche amministrazioni.
- **la modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017.**
- l'inserimento di **tutti i soggetti pubblici nell'ambito degli enti destinatari in via diretta delle misure di razionalizzazione della spesa** prevista in particolare dall'articolo n. 6 del citato decreto legge n. 78 del 2010 che prevede una serie di

²⁴ Per una miglior e comprensione e ricostruzione dei contenuti della legge si riporta la sintesi contenuta nel dossier della Camera: “ *l'articolo 9 del D.L. 78/2010 reca una serie di disposizioni complessivamente finalizzate a contenere le spese di parte corrente relative ai redditi da lavoro dipendente delle pubbliche amministrazioni, definendo parametri massimi di aumento, operando riduzioni del trattamento, non applicando talune corresponsioni ed incidendo sulle dinamiche retributive contrattuali.*

- *blocco per il triennio 2011-2013 del trattamento economico individuale complessivo dei dipendenti pubblici, anche di qualifica dirigenziale, prevedendo che non possa in ogni caso superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010 (comma 1);*

- *previsione per il triennio 2011-2013, una riduzione, rispettivamente del 5 e del 10%, dei trattamenti economici complessivi dei dipendenti pubblici superiori a 90.000 euro e a 150.000 euro annui (comma 2);*

- *previsione per il triennio 2011-2013, che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale pubblico non possa superare il corrispondente importo dell'anno 2010 e che esso venga automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (comma 2-bis);*

- *non applicazione delle disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a favore dei dirigenti pubblici, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi (comma 3);*

- *previsione che i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici per il biennio 2008-2009 non possano prevedere miglioramenti economici per il medesimo biennio superiori al 3,2% (comma 4).*

- *blocco della contrattazione nel pubblico impiego per il triennio 2010-2012 attraverso la sospensione (senza possibilità di recupero) delle procedure contrattuali e negoziali del triennio 2010-2012, facendo salva la sola erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale (comma 17), la rideterminazione delle risorse previste per i rinnovi contrattuali per il personale statale (comma 18) per cui le risorse comprendono anche gli oneri riflessi a carico delle amministrazioni (comma 19) e la rideterminazione da parte delle amministrazioni non statali delle risorse per il rinnovo contrattuale per l'anno 2011 e a partire dal successivo 2012 (comma 20);*

- *per gli anni 2011, 2012 e 2013 non applicazione al personale in regime di diritto pubblico (articolo 3 D.Lgs. 165/2001) dei meccanismi di adeguamento retributivo previsti dall'articolo 24 della legge 448/1998, ancorché a titolo di acconto ed escludendo successivi recuperi (comma 21);*

- *disposizioni specifiche per il personale di cui alla legge 27/1981 (magistrati, avvocati e procuratori dello Stato) (comma 22).*

disposizioni volte al contenimento della spesa degli apparati amministrativi. Vengono però espressamente esclusi da tale disposizione le Regioni e le province autonome e gli enti del servizio sanitario nazionale.

Si autorizza il Governo ad adottare ulteriori misure di risparmio, razionalizzazione e qualificazione della spesa delle amministrazioni centrali, attraverso una serie di misure quali:

- **digitalizzazione e semplificazione** delle procedure;
- **riduzione dell'uso delle autovetture di servizio** (al riguardo si ricorda che l'art. 2, comma 4, del provvedimento in esame prevede che, con DPCM, siano disposti modalità e limiti di utilizzo delle autovetture di servizio al fine di ridurre il costo);
- **lotta all'assenteismo**, anche mediante l'estensione al personale del comparto sicurezza e difesa, con eccezione di quello impegnato in attività operative o missioni, delle disposizioni di cui all'articolo 71 del D.L. 112/2008.²⁵

La disposizione specifica che il **blocco delle retribuzioni si applica anche ai dipendenti del Servizio sanitario nazionale** (comma 2).

Viene inoltre inserita **una clausola di garanzia**: nel caso non siano attuate o non diano i risultati previsti i provvedimenti prima indicati il Ministro dell'economia con proprio decreto **provvede alla riduzione dei finanziamenti, fino alla concorrenza dello scostamento riscontrato**, iscritti a legislazione vigente delle spese rimodulabili. Sono escluse dalle riduzioni le fattispecie già indicate nell'articolo 10 (riduzione delle spese dei ministeri) (comma 3).

Le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001²⁶ sono autorizzate ad adottare, entro il 31 marzo di ogni anno, **piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa**, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche. I piani devono indicare la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci di spesa interessate e i correlati obiettivi in termini fisici e finanziari. Rimane confermato quanto previsto dall'articolo 11

²⁵ Si tratta del decreto "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria" L'articolo 71 disciplina le assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e impegna le amministrazioni ad effettuare i controlli fin dal primo giorno di malattia.

²⁶ Decreto legislativo n. 165 del 2001 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" reperibile alla pagina:
<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/01165dl.htm>.

del provvedimento in esame, in materia di razionalizzazione dell'approvvigionamento di beni e servizi della pubblica amministrazione (comma 4).


Le eventuali economie aggiuntive così realizzate rispetto a quelle già previste del presente articolo e dall'articolo 12 del provvedimento (in materia di acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici) **possono essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50%, per la contrattazione integrativa.** Di questo 50% la metà deve essere destinato alla erogazione dei premi previsti dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 150 del 2009.²⁷ Dei piani adottati dalle amministrazione viene data informazione alle organizzazioni sindacali rappresentative (comma 5).

Il Sole/24 ore ha operato una stima delle ricadute sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti delle norme introdotte nel corso degli due anni che riportiamo nella pagina seguente

²⁷ Decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009 “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”. L'articolo 19 disciplina i criteri per la differenziazione delle retribuzioni. Il provvedimento è reperibile alla pagina: <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/09150dl.htm>.

2 GLI EFFETTI POSSIBILI

Stime sugli effetti combinati delle misure delle manovre 2010 e 2011 sugli stipendi pubblici, in termini di tagli e mancati aumenti: importi annui lordi

Settore	Categoria	Stipendio base	Effetti 2010-12	Effetti 2013-14	Totale mancati aumenti
 AGENZIE FISCALI	Dirigenti II fascia	88.250	4.766	3.354	8.120
	Dirigenti I fascia	185.706	23.169	13.627	36.796
	Impiegati	34.961	1.888	1.328	3.216
 ENTI NON ECONOMICI	Dirigenti II fascia	104.716	7.126	4.716	11.841
	Dirigenti I fascia	201.935	27.292	15.868	43.160
	Impiegati	37.842	2.043	1.438	3.481
 ENTI RICERCA	Dirigenti II fascia	89.236	4.819	3.390	8.209
	Dirigenti I fascia	142.883	13.004	8.074	21.078
	Ricercatori	50.477	2.726	1.918	4.644
 MAGISTRATI	Ministero giustizia	120.781	9.601	6.129	15.730
	Avvocatura di Stato	149.134	13.966	8.625	22.591
	Consiglio di Stato	162.841	17.361	10.472	27.833
	Corte dei conti	178.080	21.233	12.576	33.809
 MINISTERI	Dirigenti II fascia	84.778	4.579	3.222	7.801
	Dirigenti I fascia	182.491	22.352	13.183	35.535
	Impiegati	27.418	1.481	1.042	2.523
 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	Dirigenti II fascia	70.077	3.785	2.662	6.447
	Dirigenti I fascia	111.053	8.102	5.273	13.375
	Impiegati	42.951	2.319	1.632	3.951
 REGIONI ENTI LOCALI	Segretari	85.377	4.611	3.244	7.855
	Dirigenti	92.225	5.203	3.615	8.818
	Impiegati	27.870	1.505	1.060	2.565
 SANITÀ	Dirigenti non medici	62.043	3.350	2.358	5.708
	Medici	71.877	3.882	2.732	6.614
	Impiegati	29.979	1.620	1.140	2.760
 SCUOLA	Dirigenti	60.762	3.281	2.308	5.589
	Docenti	31.889	1.722	1.212	2.934
	Ata	23.007	1.242	874	2.116
 UNIVERSITÀ	Ricercatori	43.790	2.365	1.664	4.029
	Associati	62.750	3.388	2.384	5.772
	Ordinari	90.880	4.996	3.498	8.494

(1) La retribuzione del personale non dirigente è presa dalla delibera sulla relazione sul pubblico impiego ai sensi dell'art. 60 del Dlgs 165/2001 - Delibera Corte dei Conti 26/CONTR/CL/11 - Tabella 10 - (2) L'indice di inflazione Ioca è stato rilevato dalla comunicazione Istat del 30 maggio 2011

4.2 Malattia (articolo 16, commi 9 e 10)

Le pubbliche amministrazioni dispongono **il controllo sulle assenze per malattia dei dipendenti, valutando la condotta complessiva del dipendente e gli oneri connessi all'effettuazione della visita al fine di ridurre l'assenteismo.** Viene introdotta, in ogni caso, **la visita fiscale obbligatoria il primo giorno di assenza dal lavoro quando questa sia posteriore o anteriore a giorni festivi.** Questa disposizione vale anche le forze di polizia e militari.

Con decreto del ministro per la Pubblica amministrazione sono stabilite le fasce orarie di reperibilità e il regime delle esenzioni. Nel caso in cui il dipendente debba allontanarsi dall'indirizzo comunicato durante le fasce di reperibilità per effettuare visite mediche, prestazioni o accertamenti o per altri giustificati motivi che devono essere documentati, deve darne comunicazione preventiva all'amministrazione. Nel caso in cui l'assenza per malattia abbia luogo per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche o esami diagnostici, l'assenza è giustificata mediante la presentazione di attestazione rilasciata dal medico o dalla struttura, anche privati, che hanno svolto la visita o la prestazione.

4.3. Risoluzione del rapporto di lavoro (articolo 16, comma 11)

In caso di risoluzione del rapporto di lavoro derivante dall'esercizio della facoltà prevista all'articolo 72, comma 11, del D.L. 112/2008,²⁸ la pubblica amministrazione non deve fornire ulteriori motivazioni, qualora essa abbia preventivamente determinato in via generale appositi criteri applicativi con atto generale di organizzazione interna, sottoposto al visto dei competenti organi di controllo (comma11).

4.4 Razionalizzazione della spesa sanitaria (articolo 17)

Anche il Servizio Sanitario Nazionale è chiamato alla realizzazione degli obiettivi della finanza pubblica, cioè ad **una forte razionalizzazione della spesa sanitaria, prevedendo tagli per complessivi 5 miliardi**, che costituiscono una parte consistente della manovra.²⁹

²⁸ L'art. 72, comma 11 del d.l. 112/2008 ha introdotto la facoltà per le amministrazioni pubbliche (per il triennio 2009-2011) in caso di compimento dell'anzianità massima contributiva di 40 anni del personale dipendente, di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro con un preavviso di sei mesi.

²⁹ Secondo alcune analisi la misura potrebbe comportare un costo annuale di 500 euro ai cittadini italiani.

4.4.1. Spesa sanitaria (commi 1-3)

A questo fine si dispone che l'incremento del livello di finanziamento del SSN per gli anni 2013 e 2014, sia incrementato dello 0,5% rispetto al livello vigente per il 2012 e del 1,4% per il 2014 (comma 1).

Questi aumenti sono infatti decisamente inferiori a quelli disposti dalla legislazione vigente che comporterebbe aumenti del 2,8% per il 2013 e del 4% nel 2014.³⁰

Il conseguimento di questi obiettivi avverrà attraverso una intesa tra lo Stato e le regioni che dovrà essere stipulato entro il 30 aprile nel 2012.

Il legislatore ha tuttavia introdotto clausole di garanzia nel caso in cui questo accordo non fosse raggiunto introducendo le seguenti disposizioni:

- nelle more del passaggio dalla spesa storica ai costi standard , **l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture**, fornisce i prezzi di riferimento dei beni, compresi i dispositivi medici e i farmaci per uso ospedaliero, prestazioni e servizi sanitari e non sanitari, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo per il SSN; a loro volta le Regioni devono adottare tutte le misure necessarie per raggiungere gli obiettivi di risparmio intervenendo anche per quanto riguarda la spesa per gli acquisti delle prestazioni sanitarie presso gli enti privati accreditati (comma 1 lettera a);
- dal 2013 **le aziende farmaceutiche dovranno versare direttamente alle regioni una quota, non superiore al 35%** dell'eventuale superamento del tetto di spesa del 2,4% che è fissato al 2,4% (che corrisponde all'incirca a 2,4 miliardi) per la spesa farmaceutica ospedaliera; sarà un regolamento governativo, da emanarsi entro il 30 giugno 2012, a dare attuazione a questa norma; nel caso in cui tale regolamento non sia attuato l'Agenzia italiana del farmaco aggiorna le tabelle di raffronto della spesa farmaceutica territoriale delle singole regioni con l'obiettivo di definire le migliori soglie e quindi consentire alle regioni di conseguire gli obiettivi di risparmio previsti; **pertanto il tetto per la spesa farmaceutica territoriale a partire dal 2013 è contenuto al 12,5%** rispetto al tetto attuale del 13,5% (comma 1 lettera b);
- in attesa della determinazione dei costi standard dei livelli essenziali delle prestazioni nel 2013 **la spesa per l'acquisto di dispositivi medici non può superare la soglia del 5,2% del fabbisogno sanitario standard nazionale e regionale.**

³⁰ Nella relazione tecnica si quantifica una riduzione di spesa di 2,5 miliardi nel 2013 e di 5,450 nel 2014. Il finanziamento per il SSN è dunque fissato in 109,294 milioni per il 2013 e in 110,786 per il 2014.

Nel caso in cui qualche regione superi questo valore, esso è interamente a suo carico da realizzarsi con il contenimento della spesa sanitaria regionale o con copertura attraverso altre voci di bilancio. Non sono tenute al ripiano quelle regioni che abbiano i conti in equilibrio (comma 1 lettera c);

- a partire dal 2014 viene disposta **la compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria**, quella farmaceutica e per le altre prestazioni sanitarie. In altri termini il governo, tramite regolamento, ha **la possibilità di inserire ticket aggiuntivi ai maxi ticket** già introdotti da quasi tutte le regioni italiane (comma 1 lettera d);
- in sede di conversione il Senato ha inserito un emendamento che ha anticipato a decorrere dal giorno di pubblicazione della legge in esame (15 luglio 2011) la **reintroduzione del ticket di 10 euro sulle visite specialistiche e di 25 euro per gli interventi di pronto soccorso in codice bianco**.³¹

Le misure previste dalle lettere a, b, c, d sono stabilite dall'intesa Stato regioni: nel caso di mancato accordo, le economie di spesa sono garantite per quanto riguarda il 2013 dalle disposizioni a,b,c nelle corrispondenti percentuali del 30, 40 e 30%. **Nel 2014 la ripartizione avverrà sulle 4 fattispecie a, b, c, d, con queste percentuali 22, 20, 15 e 40 per cento**.³² Risulta quindi che il carico **maggiore delle economie avverrà attraverso lo strumento del ticket**, cioè attraverso il pagamento diretto delle prestazioni da parte del cittadino.

Ai sensi del comma 3 anche nel 2013 e 2014 le spese per il personale sanitario devono essere comprese entro l'ammontare del 2004, diminuito dell'1,4%, considerate al netto dei rinnovi contrattuali successivi al 2004 e degli arretrati. Vengono così confermate le norme previste dall'articolo 2, commi 71, 72 e 73 della legge finanziaria per il 2010 (legge n. 191 del 23 dicembre 2009).³³

4.4.2. Regioni sottoposte ai piani di rientro dal disavanzo sanitario

Le norme del comma 4 concernono **le Regioni sottoposte ai piani di rientro dal disavanzo sanitario** e sono rivolti a rafforzare gli strumenti per garantirne la realizzazione e il sistema di *governance* centrale nel settore sanitario.

³¹ Il decreto formalmente non dispone l'introduzione del ticket, che in realtà era già inserito nella finanziaria 2007, ma che era stato finanziato annualmente dallo stato. Il comma 6 richiama semplicemente la vigenza delle disposizioni della vecchia legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (finanziaria 2007) e non dispone il finanziamento di copertura reintroducendo *de facto* il ticket. Secondo alcuni analisti, la combinazione del ticket nazionale e regionale alcune prestazioni non complesse potrebbero risultare meno onerose nel settore privato.

³² Il residuo 3% corrisponde alle economie di spesa per il personale sanitario dipendente e convenzionato.

³³ Il provvedimento è reperibile alla pagina: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/091911.pdf>.

Gli organi di attuazione o il commissario ad acta, qualora rilevino che la realizzazione dei piani di rientro o dei programmi operativi è ostacolata da disposizioni legislative regionali, ne fanno segnalazione al Consiglio regionale che deve, entro 60 giorni, modificare, sospendere o abrogare le leggi in oggetto.

Nel caso in cui il Consiglio regionale non vi provveda o intervenga in modo parziale senza una adeguata rimozione degli ostacoli, il **Consiglio dei ministri interviene ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione** (disciplina del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni), per introdurre le necessarie misure anche di tipo normativo.

Viene introdotto anche una norma di interpretazione autentica (comma 88-bis) all'articolo 2 della legge finanziaria per il 2010 diretta a chiarire che **i programmi operativi delle Regioni sottoposte ai piani di rientro** *“costituiscono prosecuzione e necessario aggiornamento degli interventi di riorganizzazione, riqualificazione e potenziamento del piano di rientro, al fine di tenere conto del finanziamento del servizio sanitario programmato per il periodo di riferimento, dell'effettivo stato di avanzamento dell'attuazione del piano di rientro, nonché di ulteriori obblighi regionali derivanti da Intese Stato - regioni o da innovazioni della legislazione statale vigente”*.

Alcune particolari disposizioni riguardano **la Regione Abruzzo** disponendo l'approvazione del programma operativo per l'esercizio 2010 e l'adozione del piano sanitario regionale 2011-2012 da parte del commissario *ad acta*.

Viene spostato dal 31 dicembre 2011 al 31 dicembre 2012 il termine del divieto transitorio di intraprendere o proseguire azioni esecutive verso aziende sanitarie ed ospedaliere sottoposte ai piani di rientro e in cui operi il *commissario ad acta*.

E' introdotta **una deroga** per le regioni sottoposte ai piani di rientro nelle quali operi il blocco automatico del *turn over* del personale del Servizio sanitario regionale: tramite decreto interministeriale, su richiesta della regione interessata potranno essere conferiti incarichi di dirigenti medici responsabili di struttura complessa (primari).

4.4.3. Accertamenti medico-legali sui dipendenti pubblici assenti dal servizio per malattia (comma 5)

Particolare rilevanza hanno infine le disposizioni relative all'onerosità degli accertamenti medico-legali sui dipendenti pubblici assenti per causa di malattia. In origine detti pagamenti erano a carico delle aziende sanitarie locali (ASL), ma

a seguito della pronuncia 207/2010 della Corte costituzionale³⁴, l'onere è stato posto a carico di ciascuna amministrazione interessata escludendo la possibilità di ricorrere al Fondo sanitario nazionale in quanto spese non corrispondenti ai livelli essenziali di assistenza a sanitaria.

Conseguentemente il comma il comma in esame autorizza, in relazione alle risorse da assegnare alle pubbliche amministrazioni interessate, il Ministro dell'economia a trasferire annualmente una quota delle disponibilità finanziarie per il SSN, non utilizzata in sede di riparto, nel limite di 70 milioni per essere iscritta tra gli stanziamenti di spesa avente carattere obbligatorio.

A decorrere dal 2013 la legge di bilancio definisca una dotazione annua dei suddetti stanziamenti destinati a coprire i costi degli accertamenti medico legali per un importo non superiore a 70 milioni di euro.

Contemporaneamente si dispone che il livello di finanziamento del SSN a cui concorre lo Stato è rideterminato in riduzione di 70 milioni.

4.5 Previdenza (articolo 18)

Nel corso dell'*iter* di conversione le disposizioni relative agli interventi in materia **previdenziale hanno subito alcuni importanti cambiamenti:**

- è stato attenuato il blocco della perequazione automatica;
- è stato anticipato il meccanismo dell'adeguamento automatico dei requisiti anagrafici ai fini previdenziali alla speranza di vita;
- è stato introdotto un contributo di solidarietà per le pensioni più alte;
- è stato ulteriormente modifica il meccanismo delle finestre di uscita per l'effettivo godimento del trattamento pensionistico.

³⁴ La sentenza 207/2010 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 5-bis e 5-ter dell'art. 71 del d.l. n. 112/2008.

4.5.1. Requisiti anagrafici per il pensionamento di vecchiaia delle lavoratrici (comma 1)

Viene disposto, a decorrere dal 2020, **il progressivo innalzamento dell'età anagrafica necessaria per avere il diritto alla pensione per le lavoratrici del settore privato.**³⁵

A partire dal 1 gennaio 2021 l'età necessaria (60 anni) per accedere alla pensione viene innalzata di un mese. Tali requisiti sono ulteriormente incrementati di 2 mesi a decorrere dal 2021, di 3 mesi dal 2022, di 4 mesi dal 2023, di 5 mesi dal 2024, di 6 mesi dal 2025 per ogni anno fino al 2031 e di ulteriori 3 mesi a decorrere dal 2032.³⁶

4.5.2. Ammortizzatori sociali per i lavoratori non rientranti nell'ambito di applicazione dell'indennità di mobilità (comma 2)

Vengono modificate **le disposizioni relative agli ammortizzatori sociali** per i lavoratori non rientranti nell'ambito di applicazione dell'indennità di mobilità (comma 2), abrogando la possibilità di ricevere un trattamento di ammontare equivalente all'indennità di mobilità (com'era previsto dall'art. 19, c. 1 del d.l. 185/2008).

Viene riconosciuta la facoltà al Ministro del lavoro e delle politiche sociali di erogare un trattamento aggiuntivo, pari alla differenza tra il trattamento di disoccupazione spettante e l'indennità di mobilità, per un numero di mesi pari alla durata dell'indennità di disoccupazione, ai lavoratori non destinatari dell'indennità di mobilità, in caso di licenziamento o di cessazione del rapporto di lavoro e qualora i lavoratori medesimi siano percettori dell'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali.

4.5.3. Rivalutazione automatica delle pensioni (comma 3)

Per quanto riguarda **la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici** si dispone (comma 3) la sua disattivazione per le pensioni superiori di cinque volte al trattamento minimo INPS. Per le pensioni comprese tra 3 e 5 volte il trattamento minimo (la quota tra 1402 e 2337 euro mensili) la rivalutazione automatica

³⁵ Si rammenta che, per quanto riguarda le lavoratrici del settore pubblico, il requisito anagrafico di 65 per accedere al trattamento pensionistico è già stato posticipato a 65 per le disposizioni dell'articolo 12, comma 12-sexies, del D.L. 78/2010. Tale comma ha disposto l'elevamento del requisito da 61 a 65 anni con decorrenza dal 1° gennaio 2012. Resta fermo il diritto al trattamento per le lavoratrici che maturino, entro il 31 dicembre 2011, i requisiti anagrafici e contributivi vigenti alla suddetta data.

³⁶ Tali valori devono tener conto anche delle disposizioni che collegano il diritto alla pensione alla speranza di vita di cui al comma 4 della presente legge. Secondo una proiezione dell'Inps le nuove normative determineranno nel 2020 l'età pensionabile per gli uomini a 67 anni e per le donne a 62. La "parità" sarà raggiunta nel 2035, con l'età pensionabile per uomini e donne a 68 anni.

opera solo per il 75%. Per le pensioni fino a 3 volte il minimo (1402 euro mensili) resta vigente il vecchio meccanismo di perequazione.³⁷

4.5.4. Adeguamento dei requisiti pensionistici all'incremento della speranza di vita (comma 4)

Viene anticipato di due anni (comma 4), al 1° gennaio 2013 (invece del primo gennaio 2015) la disposizione che prevede **l'agganciamento automatico dell'età pensionabile all'aumento della speranza di vita**, modificando in tal senso le norme contenute nell'articolo 12 bis della legge n. 122 del 2010.³⁸

Si calcola che le misure nel loro complesso determineranno un taglio di 3 miliardi della spesa pensionistica.

4.5.5. Pensioni ai superstiti (comma 5)

Viene introdotta (comma 5) una particolare norma che riguarda il **regime di reversibilità delle pensioni**. A partire dalle pensioni che decorrono dal 1 gennaio 2012, nel caso in cui il matrimonio del soggetto deceduto sia stato contratto ad età superiori ad anni 70 e la differenza d'età dei coniugi sia superiore a venti anni, l'aliquota percentuale della pensione a favore del superstite è ridotta del 10% in ragione di ogni anno di matrimonio con il dante causa mancante rispetto al numero di 10. In caso di frazione di anno la riduzione percentuale è proporzionalmente rideterminata.

Tale disposizione non si applica in presenza di figli di minore età, studenti, ovvero inabili.

4.5.6. Accertamento dei requisiti di invalidità (comma 22)

Il comma 22 concede la possibilità alle **regioni di affidare all'INPS**, mediante **la stipula di speciali convenzioni**, le funzioni relative all'**accertamento** dei requisiti sanitari in materia di invalidità civile, **cecità civile, sordità, handicap e disabilità** ai fini della razionalizzazione e unificazione del procedimento relativo al riconoscimento di dette invalidità.

³⁷La perequazione automatica viene attribuita sulla base della variazione del costo della vita, con cadenza annuale e con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento; la rivalutazione è collegata al rapporto percentuale tra il valore medio dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati relativo all'anno di riferimento e il valore medio del medesimo indice relativo all'anno precedente.

4.5.7. Contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici superiori a determinati importi (comma 22-bis)

Viene introdotto un contributo di solidarietà per le pensioni più alte, disponendo un contributo di perequazione sui trattamenti pensionistici più elevati corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, pari 5% per gli importi che superino i 90.000 euro lordi annui e fino a 150.000 euro e al 10% per la parte eccedente i 150.000 euro. Tale norma si applica a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014.

4.5.8. Posticipo delle decorrenze dei trattamenti pensionistici di anzianità (commi 22-ter, 22-quater e 22-quinquies)

Viene introdotto **un posticipo delle decorrenze del pensionamento di anzianità, (le cosiddette finestre)** pari a 1 mese per coloro che maturano i requisiti nel 2012, a 2 mesi per coloro che maturano i requisiti nel 2013 e a 3 mesi per coloro che maturano i requisiti a decorrere dal 2014;

Le decorrenze previgenti continuano ad applicarsi per alcuni lavoratori che si trovano in particolari condizioni lavorative, ma la possibilità di usufruire di un tale beneficio è tuttavia contingentato entro il limite di 5.000 casi.

4.6 Scuola (articolo 19)

L'articolo 19 contiene diverse norme rivolte alla razionalizzazione e alla riduzione della spesa relativa all'organizzazione scolastica. Di seguito una sintesi delle principali misure:

- **riduzione del numero delle istituzioni scolastiche dotate di autonomia e conseguentemente degli incarichi di dirigente scolastico.** Dall'anno scolastico 2011/2012, le scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado sono aggregate in istituti scolastici comprensivi³⁹, con conseguente soppressione delle attuali corrispondenti istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie. Per poter conseguire l'autonomia scolastica gli istituti comprensivi devono avere un numero minimo di 1000 alunni; 500 alunni per le scuole collocate in piccole isole, comuni montani e aree geografiche con specifiche caratteristiche linguistiche.

³⁹ La nozione di istituto comprensivo è già prevista nella disciplina vigente, a partire dall'art. 51 del D.Lgs. 297/1994 il quale, nell'ambito delle misure di riorganizzazione della rete scolastica, prevede che nei comuni montani con meno di 5000 abitanti possono essere costituiti istituti comprensivi di scuola materna, elementare e media, secondo criteri e modalità stabiliti con ordinanza del Ministro della pubblica istruzione.

- alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 500 unità, (300 se sono site in piccole isole, comuni montani, aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche) non posso essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo determinato. **Sono quindi assegnati in reggenza a dirigenti scolastici già titolari di incarico per altri istituti autonomi.**⁴⁰

- limitata la possibilità di esonero o semiesonero dall'insegnamento per i **docenti con funzioni vicarie** i dirigente scolastico. Questa norma ha la funzione di ridurre il ricorso agli insegnanti supplenti.

- a partire dall'anno scolastico 2012/2013 il personale docente, educativo ed ATA non potrà essere superiore alla consistenza delle relative dotazioni organiche dell'anno scolastico 2011/2012.

Viene introdotta anche in questo caso **una clausola di garanzia finalizzata a garantire la quota di economia di spesa** prevista nel caso in cui le misure prima indicate non producessero tale risultato, ovvero la procedura prevista dall'art. 1, comma 621, lett. b), della legge finanziaria 2007, che prevede la riduzione lineare delle dotazioni complessive di bilancio del Ministero, ad eccezione di quelle relative alle competenze spettanti al personale della scuola e dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione, fino a concorrenza degli importi indicati.

Per quanto riguarda l'organico di sostegno agli alunni disabili vengono confermate le disposizioni della legge finanziaria 2008 distribuendolo tra le scuole per garantire la presenza di un insegnante di sostegno per ogni due alunni. L'azione didattica e di **integrazione** degli alunni disabili è **assicurata sia dai docenti di sostegno che dai docenti di classe.**

Gli insegnanti non più idonei per causa malattia possano presentare domanda per **rimanere nei ruoli scolastici con la qualifica di assistente amministrativo o tecnico (ATA)** con attribuzione di priorità alla provincia di appartenenza in caso di assegnazione. Nel caso la domanda non venga presentata o sia rigettata per questo è prevista la **mobilità intercompartimentale** nei ruoli delle Amministrazioni dello Stato.

Come da disposizione dell'articolo 10 **anche il personale della scuola subisce il congelamento delle retribuzioni fino al 2014.**

⁴⁰ Nella relazione illustrativa si specifica che le istituzioni scolastiche autonome saranno ridotte di 1130 unità e conseguentemente i presidi e i direttori dei servizi generali ed amministrativi.

5. SPESE INDIFFERIBILI DELL'ANNO 2011

L'articolo 21 interviene in materia di finanziamento delle spese indifferibili dell'anno 2011. Si segnalano, in particolare, le disposizioni che attengono il controllo del territorio e le risorse statali da destinare al finanziamento del trasporto pubblico locale.

5.1 Controllo del territorio (articolo 21 comma 1)

Viene prorogato fino al 31 dicembre 2011 **l'utilizzo di un contingente delle forze armate in funzione di ordine pubblico per specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità**. Si tratta degli interventi disciplinati dall'articolo 24, commi 74 e 75, del decreto-legge 78/2009 "*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*".⁴¹ Il piano di intervento, introdotto per la prima volta nel 2008, era autorizzato per un periodo di sei mesi, rinnovabile per una volta, per un contingente non superiore a 3.000 unità. L'intervento è stato successivamente autorizzato e finanziato più volte nel corso degli ultimi anni.

Il comma in oggetto autorizza una spesa di 35,4 milioni di euro per l'anno 2011.

5.2 Trasporti (articolo 21 commi 2, 3, 4)

Una quota di finanziamento fino a 314 milioni di euro potrà essere destinata alle regioni a statuto ordinario per le esigenze del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, connesso all'acquisto di materiale rotabile. Le relative spese devono essere effettuate rispettando il patto di stabilità.

Viene costituito un fondo di 400 milioni annui presso il ministero dell'Economia, per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario nelle Regioni a statuto ordinario. Il suo utilizzo è escluso dai vincoli del patto di stabilità

A decorrere dal 13 dicembre 2011, **viene introdotto un sovrapprezzo al canone dovuto per le linee ferroviarie ad alta velocità** i cui introiti sono destinati al finanziamento di interventi per garantire gli oneri per i servizi universali di trasporto ferroviario di interesse nazionale oggetto di contratto pubblico.

⁴¹ Il provvedimento è reperibile alla pagina: <http://www.camera.it/parlam/leggi/decreti/08092d.htm>.

6. NORME IN MATERIA TRIBUTARIA

L'intervento del legislatore in materia tributaria (**articolo 23**) trova espressione in un numero considerevole di disposizioni di natura analitica aventi per oggetto essenzialmente:

- l'aumento dell'aliquota Irap per le imprese operanti nei settori bancario e assicurativo;
- l'aumento dell'imposta di bollo sulle comunicazioni relative ai depositi titoli;
- le modalità del riporto della perdite nella tassazione del reddito d'impresa;
- l'introduzione di una addizionale erariale della tassa automobilistica per veicoli di potenza superiore a 225 KW;
- una razionalizzazione in materia di partite IVA inattive;
- gli studi di settore

Il comma 5 dell'art. 23 **aumenta l'aliquota Irap per le imprese operanti nei settori bancario e assicurativo** rispettivamente dello 0,75 per cento e del 2 per cento, portando quindi al 4,65% l'aliquota di tale imposta reale per le banche e gli altri enti e società finanziari e al 5,90% per le imprese di assicurazione.

Alle **regioni** viene consentito di variare tali aliquote sino ad un massimo di un punto percentuale.

Il comma 7 dell'art. 23 introduce un aumento dell'imposta di bollo sulle comunicazioni relative ai depositi di titoli inviati dagli intermediari finanziari, che viene portata a 120 euro l'anno sino all'anno 2012 e, a decorrere dall'anno 2013, a 150 euro l'anno per i depositi inferiori a 50 mila euro e a 380 euro l'anno per i depositi con valore superiore a 50 mila euro.

Il comma 9 dell'art. 23 prevede che la perdita di un periodo d'imposta possa essere computata in diminuzione del reddito dei periodi d'imposta successivi in misura non superiore all'ottanta per cento del reddito imponibile di ciascuno di essi e per l'intero importo che trova capienza in tale ammontare.

Il comma 21 dell'art. 23 introduce, a partire dal 2011, **un'addizionale erariale della tassa automobilistica**, pari ad euro dieci per ogni chilowatt di potenza del veicolo superiore a duecentoventicinque chilowatt.

I commi 22 e 23 dell'articolo 23 prevedono la revoca d'ufficio delle partite IVA inattive per contrastare le frodi su tale imposta.

Il comma 28 dell'articolo 23 interviene in materia di studi di settore aumentando le sanzioni previste per la comunicazione dei dati rilevanti per la loro redazione e a

consentendo l'accertamento induttivo nei casi di omessa, o infedele indicazione di specifici dati.

7. DISPOSIZIONI PER LO SVILUPPO

Vengono di seguito illustrati gli articoli da 26 a 36 relativi alla contrattazione aziendale, al regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile e per i lavoratori in mobilità, alla liberalizzazione del collocamento e dei servizi e delle attività economiche, alla banda larga, al finanziamento delle infrastrutture, all'espropriazione per pubblica utilità e al riordino dell'ANAS.

7.1 Contrattazione aziendale (articolo 26)

La norma conferma per il 2012 **alcuni vantaggi fiscali e contributivi relativi alle somme erogate ai lavoratori dipendenti del settore privato correlato a incrementi di produttività, qualità, redditività ed efficienza organizzativa**. Si tratta dei cosiddetti premi di produttività e di redditività riferiti agli utili dell'impresa frutto di accordi o contratti collettivi aziendali. La disposizione precisa che rientrano in questa fattispecie anche i contratti aziendali sottoscritti ai sensi del recente accordo interconfederale del 28 giugno tra Confindustria, Cgil, Cisl Uil e Ugl.⁴²

Tali somme sono **assoggettate a tassazione agevolata e che i lavoratori e i datori di lavoro possano usufruire di sgravi contributivi**. La norma non definisce l'entità di tali sgravi, ma rinvia ad un provvedimento del Governo da attuarsi entro il 31 dicembre 2011, sentite le parti sociali, nei limiti delle risorse stanziare con la legge di stabilità ovvero previste a tali fini dalla legislazione vigente.⁴³

⁴² La tassazione agevolata dei contratti di produttività è stata disciplinata dall'articolo 2, comma 1, lettera c) del D.L. 93/2008,; in origine aveva carattere sperimentale e transitorio, salvo poi essere prorogata anche per il 2011 dall'articolo 1, comma 47 della legge 220/2010. Ne Beneficiano i lavoratori del settore privato con reddito annuo non superiore a 30.000 euro annui; successivamente tale limite è salito a 40.000 euro annui. Lo sgravio contributivo dei contratti di produttività è stato introdotto e disciplinato dall'articolo 1, commi 67 e 68 della legge 247/2007 in via sperimentale, con effetto dal 1° gennaio 2008 e poi anch'essa prorogata al 2011 dall'articolo 1, comma 47 della legge 220/2010. La legge n. 47 è il cosiddetto protocollo sul Welfare ossia "*Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale*" La legge 220 del 2011 è la legge di stabilità 2011, la vecchia legge finanziaria.

⁴³ La normativa vigente prevede per il 2011 una cedolare secca di imposta pari al 10%.

7.2 Giovani imprenditori (articolo 27)

Viene prevista **una fiscalità di vantaggio per i giovani al di sotto dei 35 anni** che iniziano un'attività imprenditoriale. Per favorire la nascita di nuove imprese da parte dei giovani o di coloro che perdono il lavoro, gli attuali regimi forfettari sono riformati e concentrati.

Per i primi 5 anni, cioè per i primi cinque periodi di imposta (l'anno di inizio e i successivi 4 anni) viene prevista una imposta forfettaria del 5% sull'imposta dei redditi e delle addizionali comunali e regionali.

Per poter beneficiare di detta agevolazione il contribuente:

- non deve aver svolto altra attività imprenditoriale, sia pure solo in forma associata o familiare nei tre anni precedenti;
- non si deve trattare di un'attività che sia la mera prosecuzione di quella in precedenza svolta come dipendente;
- nel caso in cui venga intrapresa una attività precedentemente svolta da altri il beneficio della fiscalità di vantaggio non può superare il tetto di 30.000 euro.

La norma è esigibile solo per coloro che hanno iniziato una attività dopo il 31 dicembre 2007 e non è esigibile oltre il periodo di imposta di compimento del 35° anno di età.

7.3 Liberalizzazione del collocamento e dei servizi e delle attività economiche (articolo 29)

Viene modificato il decreto legislativo n. 276 del 2003 che stabilisce quali sono gli enti autorizzati a svolgere attività di intermediazione, cioè di collocamento del lavoro.⁴⁴ Mentre l'articolo 4 del provvedimento citato istituisce presso il Ministero del lavoro un apposito albo delle agenzie del lavoro e l'articolo 5 definisce i requisiti giuridici e finanziari per l'iscrizione ad esso, la nuova norma modifica l'articolo 6 (*Regimi particolari di autorizzazione*), semplificando le disposizioni per autorizzare l'attività di intermediazione di:

- scuole secondarie, statali e paritarie
- università pubbliche e private e i consorzi universitari;

⁴⁴ Si tratta del decreto "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30". Il provvedimento è reperibile alla pagina: <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/03276dl.htm>.

- comuni singoli o associati nelle forme delle Unioni di Comuni e delle Comunità montane e le Camere di Commercio;
- associazioni dei datori di lavoro e dei laboratori comparativamente più rappresentativi anche tramite le associazioni territoriali e delle società dei servizi controllate;
- patronati e gli enti bilaterali;
- gestori di siti internet (questi ultimi purché svolgano tale funzione senza finalità di lucro).

Il Senato ha introdotto due importanti commi aggiuntivi finalizzati a una completa liberalizzazione dei servizi e delle attività economiche.

Ferme restando le categorie comprese nell'articolo 33, quinto comma (della Costituzione⁴⁵ e sentita l'Alta commissione istituita dal successivo comma 2 presso il ministero della Giustizia per formulare proposte in materia di liberalizzazione dei servizi e della attività economica, **il Governo formulerà alle categorie interessate proposte di riforma in tema di liberalizzazione dei servizi e delle attività economica.**

In ogni caso, trascorso 8 mesi dalla entrata in vigore della legge in esame, **tutto ciò che non sarà espressamente regolamentato, sarà libero.**

In secondo luogo viene introdotta **una norma funzionale a agevolare la privatizzazione delle imprese pubbliche.**

Entro il 31 dicembre 2013 il ministro dell'Economia, previo parere del Comitato di consulenza globale e di garanzia per le privatizzazione, approva uno o più **programmi di dismissioni di partecipazione azionaria dello stato e di enti pubblici territoriali**, trasmessi immediatamente al Parlamento.

Uno o più decreti del Ministro dell'economia definiranno le modalità dell'alienazione delle proprietà pubbliche nel rispetto del principio di trasparenza e di non discriminazione. Il ministro riferisce ogni anno entro il 30 giugno del grado di attuazione dei piani.

I commi 2, 3 e 4 disciplinano l'istituzione e il funzionamento dell'Alta commissione di cui sopra.

⁴⁵ Il quinto comma dell'articolo 33 della Costituzione recita: "E' prescritto un esame di stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi e per abilitazione all'esercizio professionale".

7.4 Banda larga (articolo 30)

Il Ministero dello Sviluppo economico provvederà a predisporre un apposito **progetto strategico** nel quale, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale e di partenariato pubblico-privato, verranno **individuati interventi per la realizzazione di infrastrutture di telecomunicazione a banda larga e ultralarga**, anche mediante la valorizzazione, l'ammodernamento e il coordinamento di infrastrutture già esistenti.⁴⁶

Le infrastrutture ricomprese nel progetto strategico **costituiscono servizio di interesse economico generale** in conformità all'articolo 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Il progetto strategico è **finalizzato** alla realizzazione di infrastrutture passive, aperte e neutre, per lo sviluppo di reti di comunicazione elettronica a banda larga e ultralarga.

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni è competente per la **definizione del sistema tariffario**, che dovrà essere idoneo a incentivare gli investimenti necessari alla realizzazione della predetta infrastruttura nazionale e ad assicurare comunque una adeguata remunerazione dei capitali investiti.

Alla realizzazione del progetto strategico **possono essere destinate risorse pubbliche**, anche afferenti agli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali europei 2007/2013.

Per assicurare la realizzazione, in tempi rapidi, il progetto strategico sarà **prioritariamente finanziato nell'ambito delle procedure di riprogrammazione e accelerazione della spesa delle risorse** previste dalla delibera CIPE n. 1 dell'11 gennaio 2011⁴⁷.

I provvedimenti necessari per l'attuazione della norma in esame verranno adottati con decreto del Ministero per lo Sviluppo economico, di concerto con il Ministro

⁴⁶ Quanto descritto è finalizzato al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda digitale europea, concernenti il diritto di accesso a internet per tutti i cittadini "a una velocità di connessione superiore a 30 Mb/s" (e almeno per il 50% "al di sopra di 100 Mb/s").

⁴⁷ La deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica n. 1/2011 (CIPE) definisce obiettivi, criteri e modalità:

- per la programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate (delibera CIPE 79/2010);
- per la selezione e attuazione degli investimenti finanziati con le risorse del FAS 2007-2013;
- per l'accelerazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007/2013, e la conseguente eventuale riprogrammazione dei Programmi operativi, anche al fine di evitare il disimpegno automatico.

L'eventuale riprogrammazione avverrà secondo le modalità previste dai regolamenti comunitari e dal Quadro Strategico Nazionale, per quanto applicabili, e con il rispetto del vincolo di territorialità delle risorse.

dell'economia e delle finanze, sentita, per i profili di competenza, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Dall'attuazione delle disposizioni in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato⁴⁸.

7.5 Infrastrutture (articolo 32)

L'art. 32 introduce una pluralità di disposizioni aventi per oggetto principalmente:

- l'istituzione di un "Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali" con una dotazione di 930 milioni per l'anno 2012 e 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016, le cui risorse vengono destinate prioritariamente alle opere ferroviarie da realizzare ai sensi dell'articolo 2, commi 232, 233 e 234, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010)⁴⁹ nonché ai contratti di programma con RFI SpA e ANAS SpA.;
- la revoca dei finanziamenti assegnati dal CIPE entro il 31 dicembre 2008 per la realizzazione delle opere ricomprese nel Programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), nei casi di mancato perfezionamento delle procedure di assegnazione di tali risorse finanziarie;
- l'autorizzazione della spesa di euro 6.300.000 per l'anno 2011 per la prosecuzione del servizio intermodale dell'autostrada ferroviaria alpina attraverso il valico del Frèjus;
- la previsione della convocazione, con cadenza almeno semestrale, di una apposita sessione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni alla quale viene affidato il monitoraggio sull'utilizzo dei fondi strutturali e del fondo per lo sviluppo e la coesione e sulla realizzazione degli interventi strategici, nonché la formulazione di proposte per l'individuazione delle procedure e delle modalità necessarie per assicurare la qualità, la rapidità e l'efficacia della spesa.

⁴⁸ La Relazione tecnica afferma che la disposizione non comporta effetti sulla finanza pubblica in quanto la previsione del finanziamento del progetto tramite risorse pubbliche anche afferenti agli interventi cofinanziati dai fondi strutturali europei 2007/2013 si limita alla destinazione prioritaria di risorse già disponibili a legislazione vigente, da utilizzare nell'ambito della procedura già definita di riprogrammazione delle stesse.

⁴⁹ Progetti prioritari ricompresi nei corridoi europei TEN-T (rete transeuropea dei trasporti) e inseriti nel programma delle infrastrutture strategiche, aventi costi e tempi di realizzazione superiori, rispettivamente, a 2 miliardi di euro e a quattro anni dall'approvazione del progetto definitivo.

7.6 Valorizzazione del patrimonio immobiliare (articolo 33)

L'articolo 33 prevede la costituzione, con decreto del Ministro dell'economia e finanze, di una società di gestione del risparmio avente capitale sociale pari a 2 milioni di euro per l'istituzione di uno o più fondi d'investimento al fine di partecipare in fondi d'investimento immobiliari chiusi promossi da regioni, province, comuni anche in forma consorziata ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), ed altri enti pubblici, ovvero da società interamente partecipate dai predetti enti, al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile.

Ai fondi comuni di investimento immobiliare promossi da tali enti possono essere apportati beni immobili e diritti con le procedure dell'articolo 58 del d.l. 112/08⁵⁰, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché quelli trasferiti ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42) sul federalismo demaniale.

7.7 Espropriazione per pubblica utilità (articolo 34)

La disposizione introduce modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, inserendo l'articolo 42-bis concernente l'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico.

La disposizione è stata introdotta per colmare il vuoto normativo determinato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 293 del 2010 che aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 43 del succitato DPR n. 327/2001, disciplinante l'istituto della cd."acquisizione sanante".⁵¹

⁵⁰ Il comma 1 dell'art. 58 (Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali) del d.l. 112/08 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.) conv. in legge con mod. dalla legge 133/08 recita:

“1. Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, ciascun ente con delibera dell'organo di Governo individua redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione.”

⁵¹ Come evidenziato nel Dossier di documentazione della Camera dei deputati n. 522 “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria -D.L. 98/2011-A.C. 4509” la fattispecie in questione è stata oggetto di numerose pronunce da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo: Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 30 maggio 2000, Belvedere Alberghiera s.r.l. c. Italia; Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 30 maggio 2000, Carbonara e Ventura

Il nuovo art. 42-bis si differenzia dalle disposizioni di cui al citato articolo 43, in quanto si sostituisce il risarcimento del danno con un **indennizzo** composto da due voci (pregiudizio patrimoniale e pregiudizio non patrimoniale forfetario) spettante al proprietario del bene immobile indebitamente espropriato e viene disposto che il provvedimento di acquisizione sia **dettagliatamente motivato** dall'autorità che lo ha emanato

Entrando più nel dettaglio, la norma in esame dispone che:

- **l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico**, modificato senza un valido titolo di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, **può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile;**
- al proprietario del bene sia corrisposto un **indennizzo** per il pregiudizio non patrimoniale.

7.7.1. Provvedimento di acquisizione

Il provvedimento di acquisizione può essere adottato non solo quando manchi del tutto l'atto espropriativo ma anche in presenza dell'annullamento dell'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, dell'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o del decreto di esproprio o anche durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento dei suddetti atti, a patto che l'amministrazione ritiri l'atto impugnato. In tali casi le somme dovute al proprietario sono detratte dell'importo già erogato a titolo di indennizzo.

Per quanto attiene **gli elementi** del provvedimento di acquisizione, il comma 4 dell'art. 34 specifica che tale atto deve:

- contenere **la motivazione** in riferimento alle **attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico** che ne giustificano l'emanazione ed evidenzia l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione;
- contenere la liquidazione dell'indennizzo e disporre il pagamento entro 30 giorni;
- essere **notificato** al proprietario;

c. Italia; Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. IV, 17 maggio 2005, Scordino c. Italia, Ric. 43662/98; Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. IV, 15 novembre 2005, Lanteri c. Italia, Ric. 56578/00. Si vedano, da ultimo, Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. III, 9 febbraio 2006, Prenna e altri c. Italia, Ric. 69907/01 e Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. I, 13 luglio 2006, Zaffuto e altri c. Italia, Ric. 12894/04, Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. IV, 6 marzo 2007, Scordino (ter) c. Italia, Ric. 43662/98.

- essere trascritto presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'amministrazione procedente
- essere trasmesso in copia all'ufficio competente all'aggiornamento degli elenchi degli atti da cui deriva la dichiarazione di pubblica utilità di cui all'articolo 14, comma 2, del DPR n. 327 del 2001.

L'atto di acquisizione **comporta il passaggio del diritto di proprietà**, che tuttavia è sottoposto alla **condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute a titolo di risarcimento** ovvero del loro deposito effettuato la Cassa depositi e prestiti dell'indennità di espropriazione determinata in via provvisoria ai sensi dell'art. 20, comma 14, del D.P.R. 327/2001. Ne consegue che la notifica del provvedimento di sanatoria comporta il trasferimento della proprietà all'amministrazione sotto la condizione sospensiva che il pagamento sia erogato realmente entro 30 giorni.

Il comma 5 ribadisce la competenza nel procedimento di acquisizione in capo all'autorità pubblica "che ha occupato" il terreno.

L'articolo 34 si applica anche alle servitù, che, pertanto, possono costituirsi con il procedimento di acquisizione senza titolo. In tal caso gli oneri sono stabiliti a carico dei soggetti beneficiari e il diritto di servitù è acquisito al patrimonio dei soggetti, privati o pubblici, titolari di concessioni, autorizzazioni o licenze o che svolgono servizi di interesse pubblico nei settori dei trasporti, telecomunicazioni, acqua o energia.⁵²

Il provvedimento di acquisizione è trasmesso, entro trenta giorni, alla Corte dei conti del da parte dell'autorità che lo ha emanato.

7.7.2. Indennizzo

Al proprietario viene corrisposto un indennizzo per **il pregiudizio** patrimoniale e non patrimoniale:

- primo è determinato in misura corrispondente al **valore venale** del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità;
- il secondo è liquidato forfetariamente nella misura del **dieci per cento** del valore venale del bene.

Qualora poi l'occupazione riguardi un terreno edificabile, l'indennizzo è liquidato sulla base delle disposizioni dettate dall'art. 37, commi da 3 a 7 del DPR n. 327 del 2001.

⁵² Il contenuto della disposizione è pressoché analogo al comma 6-bis dell'abrogato articolo 43.

Oltre al capitale, per il periodo di occupazione senza titolo è computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, **l'interesse del 5% annuo** sul valore determinato ai sensi degli indicati criteri.

La liquidazione forfetaria dell'**indennizzo** per il pregiudizio non patrimoniale è stabilita nella misura del **venti per cento del valore venale del bene** (anziché del dieci, come disposto in via generale dal comma 1 dell'articolo 34) nelle ipotesi in cui l'atto di acquisizione abbia ad oggetto un **terreno utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata o convenzionata**, ovvero quando si tratti di terreno destinato a essere attribuito per finalità di interesse pubblico in uso speciale a soggetti privati.

7.7.3. Disciplina transitoria

Viene previsto che le disposizioni dell'articolo 34 trovino applicazione anche con riguardo a fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato, ferma restando la necessità di rinnovare la valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione e di disporre il conguaglio con le somme eventualmente già erogate al proprietario, maggiorate dell'interesse legale.⁵³

7.8 ANAS S.p.A. e Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali (articolo 36)

L'**articolo 36** ridefinisce l'assetto delle funzioni e delle competenze in materia di gestione della rete stradale e autostradale di interesse nazionale, da un lato, attraverso l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, dell'**Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali**⁵⁴ presso il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e,

⁵³ Come evidenziato nel Dossier di documentazione della Camera dei deputati n. 522 "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria -D.L. 98/2011-A.C. 4509" il comma disciplina, pertanto, la questione della applicabilità della norma che, nel silenzio sul punto, dell'abrogato art. 43 del Dpr.327/2001 era stata risolta in modo non univoco dalla giurisprudenza. La Corte di cassazione aveva escluso, infatti, l'ammissibilità dell'adozione di un provvedimento di acquisizione sanante ex art. 43 con riguardo alle occupazioni appropriative verificatesi prima dell'entrata in vigore del TU espropri (sentenze n. 26732/2007, n. 23943/2008 e n. 20543/2008). Diversamente, nella giurisprudenza del Consiglio di Stato era risultato prevalente il principio secondo cui «la procedura di acquisizione in sanatoria di un'area occupata sine titolo, descritta dal citato art. 43, trova una generale applicazione anche con riguardo alle occupazioni attuate prima dell'entrata in vigore della norma» (Cons. Stato, Sez. IV, n. 1762/2010; Sez. IV, n. 3509/2009; Sez. IV, n. 5830/2007).

⁵⁴ L'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59, disciplina l'ordinamento delle agenzie.

dall'altro, attraverso la **trasformazione di ANAS S.p.A.**⁵⁵ in società *in house* del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT).

Nella relazione illustrativa viene precisato che il nuovo assetto si giustifica “con la necessità di far cessare la commistione, in ANAS, dei ruoli e delle funzioni, da un lato, di concedente della rete autostradale in concessione a terzi e, dall'altro, di concessionario *ex lege* della rete stradale di interesse nazionale”.

Il comma 1 attribuisce il **potere di indirizzo, di vigilanza e di controllo sull'Agenzia al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti** che lo esercita di concerto, quanto ai profili finanziari, con il Ministero dell'economia e delle finanze.

I commi 2 e 3 elencano le funzioni dell'Agenzia e di ANAS, che riprendono in gran parte quelle di cui all'articolo 2, comma 1, del D.Lgs. n. 143/1994 ⁵⁶.

7.8.1 Funzioni dell'Agenzia

Il comma 2 individua le attività e i compiti dell'Agenzia che possono essere svolti anche avvalendosi di Anas S.p.A. e ferme restando le procedure previste a legislazione vigente per l'approvazione dei relativi atti e nei limiti delle risorse disponibili agli specifici scopi. Tra le funzioni attribuite si segnalano:

- la proposta di programmazione della costruzione di nuove strade statali, della costruzione di nuove autostrade, in concessione ovvero in affidamento diretto ad Anas s.p.a., nonché l'affidamento diretto ad ANAS della concessione di gestione di autostrade per le quali la concessione sia in scadenza ovvero revocata (lettera a)
- la proposta in ordine alla regolazione e variazioni tariffarie per le concessioni autostradali (lettera e)
- i compiti dell'Agenzia quale amministrazione concedente di autostrade, che si traducono nella selezione dei concessionari autostradali e nella relativa aggiudicazione, o in alternativa nell'affidamento diretto ad Anas S.p.A. delle concessioni, in scadenza o revocate, per la gestione di autostrade, nonché delle concessioni per la costruzione e

⁵⁵ Per una ricostruzione normativa della disciplina riguardante l'ANAS e le concessionarie stradali si rinvia al dossier n. 349 del 6 luglio 2011.

⁵⁶ Si ricorda che i compiti affidati all'Anas sono elencati dall'art. 2, comma 1, del D.Lgs. n. 143/1994, sul quale si è innestata la riforma intervenuta con l'art. 7 del decreto-legge n. 138/2002 (cd. “privatizzazione dell'ANAS”), che però non ha avuto sostanziale incidenza sui compiti attribuiti ad ANAS, atteso che questa nuova disciplina si è limitata, riguardo ai compiti, di natura prettamente pubblica, attribuiti all'ANAS dall'art. 2, comma 1, lett. a)-g) e alla lett. l) del citato D.Lgs. 143, ad attribuirli allo stesso soggetto (trasformato in S.p.A.) attraverso una concessione stipulata con il MIT.

gestione di nuove autostrade, con convenzione da approvarsi con decreto del MIT di concerto con il MEF

- la vigilanza e il controllo sui concessionari autostradali
- si avvale - nell'espletamento delle proprie funzioni concernenti le infrastrutture autostradali, assentite o da assentire in concessione, di rilevanza regionale - delle società miste regionali Autostrade del Lazio S.p.A., Autostrade del Molise S.p.A., Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. e Concessioni Autostradali Piemontesi S.p.A.⁵⁷

Il comma 5 trasferisce all'Agenzia le competenze già attribuite all'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali e ad altri uffici di Anas S.p.A. ovvero ad uffici di amministrazioni dello Stato, i quali sono conseguentemente soppressi a decorrere dal 1° gennaio 2012.

Il comma 4 dispone, a decorrere dal 1° gennaio 2012, il subentro dell'Agenzia ad Anas S.p.A. nelle funzioni di concedente per le convenzioni in essere a tale data.

Sono inoltre dettate disposizioni per il trasferimento delle risorse umane e per l'applicazione del trattamento economico.

Sono altresì trasferite all'Agenzia le risorse finanziarie previste per detto personale a legislazione vigente nello stato di previsione del MIT e le risorse di cui all'art. 1, comma 1020, della legge n. 296 del 2006 già finalizzate alla vigilanza sulle concessionarie autostradali nei limiti delle esigenze di copertura delle spese di funzionamento dell'Agenzia.

7.8.2 Funzioni dell'Anas

Il comma 3 elenca i compiti di Anas S.p.A., a decorrere dal 1° gennaio 2012, volti a:
costruire e gestire le strade, ivi incluse quelle sottoposte a pedaggio, e le autostrade statali (quelle in gestione diretta), anche per effetto di subentro ai sensi del precedente comma 2, lett. *a*) e *b*) incassandone tutte le entrate relative al loro utilizzo, nonché alla loro manutenzione ordinaria e straordinaria;
migliorare ed adeguare la rete delle strade e delle autostrade statali;
curare l'acquisto, la costruzione, la conservazione, il miglioramento e l'incremento dei beni mobili ed immobili destinati al servizio delle strade e delle autostrade statali;

⁵⁷ Cfr., al riguardo, il paragrafo "Il federalismo infrastrutturale" nel dossier del Servizio Studi n. 249.

espletare, con proprio personale, i compiti di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale e la tutela e il controllo sull'uso delle strade

Il comma 6 demanda, entro il termine del 31 dicembre 2011, al MIT e ad Anas s.p.a. il compito di predisporre lo schema di convenzione che, successivamente al 1° gennaio 2012, l'Agenzia sottoscrive con Anas s.p.a. e che è approvata con decreto del MIT, di concerto con il MEF.

Il comma 7 attribuisce gratuitamente, a decorrere dal 1° gennaio 2012, al MEF, o a società dallo stesso controllata tutte le partecipazioni detenute da Anas s.p.a. anche in società regionali, nonché in Stretto di Messina S.p.A.

Il comma 8 prevede la nomina di un **amministratore unico di Anas spa** - entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge – con ampi poteri di amministrazione ordinaria e straordinaria anche con riferimento alle risorse da attribuire all'Agenzia, nonché la contestuale decadenza del consiglio di amministrazione di Anas S.p.A.

Il comma 9 affida all'amministratore unico anche la predisposizione del nuovo statuto della società da approvare con decreto del MEF, di concerto con il MIT entro il 1° gennaio 2012. Il nuovo statuto di Anas S.p.A. deve prevedere i requisiti necessari per stabilire forme di controllo analogo del MIT sulla società al fine di assicurare la funzione di organo *in house* dell'amministrazione.⁵⁸

Il **comma 10** abroga l'art. 1, comma 1023, della citata legge 296/2006 che mirava a separare in ANAS le attività di concedente e controllore delle concessionarie autostradali che ora sono attribuite all' Agenzia

7.8.3.Sanzioni in materia di pubblicità lungo le strade

Il comma 10-*bis* dell'articolo 36, introdotto nel corso dell'esame presso il Senato, **aumenta** l'importo della **sanzione amministrativa pecuniaria** per il **mancato rispetto delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione** alla collocazione di **cartelli e altri mezzi pubblicitari** lungo le strade o in vista di esse. La sanzione, che

⁵⁸ Con riferimento agli affidamenti a società in house, si rileva che la giurisprudenza comunitaria e nazionale hanno fissato i principi per l'affidamento diretto: in particolare la sentenza del 18 novembre 1999 della Corte di Giustizia (c.d. "Sentenza Teckal", in causa C-107/98) che fa riferimento a due requisiti: l'esercizio da parte dell'ente committente, sul soggetto affidatario, di un "controllo analogo" a quello che esercita sui propri servizi; la necessità che il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente committente (o gli enti se sono più di uno) che la controlla.

attualmente è fissata nel minimo a 159 e nel massimo a 639 euro, **viene elevata a 1.3765,55 euro nel minimo e 13.765,50 nel massimo.**

Si prevede altresì la responsabilità solidale del **soggetto pubblicizzato** con il contravventore.

8. GIUSTIZIA

Le disposizioni contenute negli articoli 37, 38 e 39 riguardano la giustizia sotto diversi profili: l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie, il riordino del sistema tributario nonché il contenzioso previdenziale e assistenziale.

8.1 Programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari e formazione presso gli uffici giudiziari (articolo 37, commi 1-5)

L'articolo 37, commi 1-3, prevede che i capi degli uffici giudiziari, sentiti i presidenti dei consigli dell'ordine degli avvocati, entro il 31 gennaio di ogni anno, redigono un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti, con cui sono determinati gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno, gli obiettivi di rendimento dell'ufficio e l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, secondo criteri oggettivi ed omogenei. Nel programma è dato conto del conseguimento degli obiettivi fissati per l'anno precedente, e, in caso di mancato conseguimento, vengono specificate le relative motivazioni. Il programma è altresì trasmesso ai locali consigli dell'ordine degli avvocati ed al C.S.M., ai fini della valutazione per la conferma dell'incarico direttivo.

L'articolo contiene altresì una norma transitoria secondo la quale in sede di prima applicazione il programma è adottato entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge in esame, con l'indicazione degli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti civili, amministrativi e tributari raggiungibili entro il 31 dicembre 2012.

I commi 4 e 5 autorizzano i capi degli uffici giudiziari a stipulare convenzioni, senza oneri per la finanza pubblica, con facoltà universitarie di giurisprudenza; scuole di specializzazione per le professioni legali e consigli dell'ordine degli avvocati, al fine di consentire ai più meritevoli lo svolgimento presso gli uffici giudiziari del primo anno del corso di dottorato di ricerca, del corso di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense.

8.2 Contributo unificato nel processo civile, amministrativo e tributario- (articolo 37, commi 6-19)

I **commi da 6 a 9** dell'articolo 37 intervengono sulla disciplina del contributo unificato prevista dal TU spese di giustizia aumentandone la misura o introducendo nuove ipotesi per le quali esso è dovuto (attraverso l'abrogazione di attuali esenzioni).

In particolare, il **comma 6** reca novelle alla disciplina del contributo unificato contenuta nel D.P.R. n. 115 del 2002, T.U. in materia di spese di giustizia. In sintesi, il decreto legge:

- **introduce il contributo unificato per il processo tributario:** il contributo unificato di iscrizione a ruolo è dovuto – secondo gli specifici importi fissati dall'articolo 13 - per ciascun grado di giudizio, nel processo civile (compresa la procedura concorsuale e di volontaria giurisdizione), amministrativo e tributario, fatte salve le esenzioni previste dall'articolo 10 del T.U;
- prevede che nei **processi tributari** il valore della lite – e dunque l'importo del tributo al netto degli interessi e delle eventuali sanzioni irrogate con l'atto impugnato o, in caso di controversie relative esclusivamente alle irrogazioni di sanzioni, l'entità della sanzione stessa - debba essere esplicitamente dichiarato dalla parte nelle conclusioni del ricorso (**lettera u**);
- **elimina l'attuale esenzione per le controversie di previdenza ed assistenza obbligatorie**, nonché per quelle **individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego**. L'attuale formulazione, modificata in Senato, stabilisce che il pagamento del contributo è dovuto dalle parti titolari di un reddito IRPEF pari a tre volte il reddito massimo richiesto per l'accesso al gratuito patrocinio, ovvero almeno **31.884,48** euro. Con finalità di coordinamento, la **lettera e)** novella il comma 6-bis dell'articolo 10 del T.U. che prima dell'entrata in vigore del decreto-legge specificava che il contributo unificato era dovuto per i soli giudizi di lavoro dinanzi alla Cassazione. L'applicazione del contributo a tali controversie è infatti ora generalizzata;
- **elimina l'esenzione dal pagamento del contributo per il processo esecutivo per consegna e rilascio (lettera c)**);
- **elimina l'esenzione dal pagamento del contributo per i processi relativi alla separazione personale dei coniugi (lettera d)**);
- **aumenta la misura del contributo unificato o lo determina ex novo** intervenendo sull'art. 13 del TU (**lettere da f) a t**).

- **coordina** restanti disposizioni del TU con le novelle già descritte.

Per valutare meglio l'aumento del contributo unificato, a seguito della manovra finanziaria, si riporta una tabella tratta dal dossier redatto dagli Uffici legislativi della Camera⁵⁹ nella quale viene messa a confronto la normativa precedente (di cui al D.P.R 115/2002) rispetto a quella risultate successivamente alle novelle apportate dalla manovra finanziaria:

Normativa pre decreto-legge	Normativa vigente
<p style="text-align: center;">D.P.R. n. 115/2002 Art. 13 (<i>Importi</i>)</p> <p>1. Il contributo unificato è dovuto nei seguenti importi:</p> <p>a) euro 33 per i processi di valore fino a 1.100 euro;</p> <p>b) euro 77 per i processi di valore superiore a euro 1.100 e fino a euro 5.200 e per i processi di volontaria giurisdizione, nonché per i processi speciali di cui al libro IV, titolo II, capo VI, del codice di procedura civile;</p> <p>c) euro 187 per i processi di valore superiore a euro 5.200 e fino a euro 26.000 e per i processi contenziosi di valore indeterminabile di competenza esclusiva del giudice di pace;</p> <p>d) euro 374 per i processi di valore superiore a euro 26.000 e fino a euro 52.000 e per i processi civili e amministrativi di valore indeterminabile;</p> <p>e) euro 550 per i processi di valore superiore a euro 52.000 e fino a euro 260.000;</p> <p>f) euro 880 per i processi di valore superiore a euro 260.000 e fino a euro 520.000;</p> <p>g) euro 1.221 per i processi di valore superiore a euro 520.000.</p> <p>2. Per i processi di esecuzione immobiliare il contributo dovuto è pari a euro 220. Per gli altri processi esecutivi lo stesso importo è ridotto della metà. Per i processi esecutivi mobiliari di valore inferiore a 2.500 euro il contributo dovuto è pari a euro 30. Per i processi di opposizione agli atti esecutivi il contributo dovuto è pari a euro 132.</p> <p>2-bis. Fuori dei casi previsti dall'articolo 10, comma 6-bis, per i processi dinanzi alla Corte di cassazione, oltre al contributo unificato, è dovuto un importo pari all'imposta fissa di registrazione dei provvedimenti giudiziari.</p>	<p>a) euro 37 per i processi di valore fino a 1.100 euro, nonché per i processi per controversie di previdenza e assistenza obbligatorie, salvo quanto previsto dall'articolo 9, comma 1-bis, per i procedimenti di cui all'articolo 711 del codice di procedura civile, e per i procedimenti di cui all'articolo 4, comma 16, della legge 1° dicembre 1970, n. 898;</p> <p>b) euro 85 per i processi di valore superiore a euro 1.100 e fino a euro 5.200 e per i processi di volontaria giurisdizione, nonché per i processi speciali di cui al libro IV, titolo II, capo I e capo VI, del codice di procedura civile, e per i processi contenziosi di cui all'articolo 4 della legge 1 dicembre 1970, n. 898;</p> <p>c) euro 206 per i processi di valore superiore a euro 5.200 e fino a euro 26.000 e per i processi contenziosi di valore indeterminabile di competenza esclusiva del giudice di pace;</p> <p>d) euro 450 per i processi di valore superiore a euro 26.000 e fino a euro 52.000 e per i processi civili e amministrativi di valore indeterminabile;</p> <p>e) euro 660 per i processi di valore superiore a euro 52.000 e fino a euro 260.000;</p> <p>f) euro 1.056 per i processi di valore superiore a euro 260.000 e fino a euro 520.000;</p> <p>g) euro 1.466 per i processi di valore superiore a euro 520.000.</p> <p>2. Per i processi di esecuzione immobiliare il contributo dovuto è pari a euro 242. Per gli altri processi esecutivi lo stesso importo è ridotto della metà. Per i processi esecutivi mobiliari di valore inferiore a 2.500 euro il contributo dovuto è pari a euro 37. Per i processi di opposizione agli atti esecutivi il contributo dovuto è pari a euro 146.</p> <p>2-bis. <i>Identico</i>.</p>

⁵⁹ Il dossier è consultabile alla pagina:

http://nuovo.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//nuovo.camera.it/701%3Fleg%3D16%26file%3DD11098&back_to=http%3A//nuovo.camera.it/126%3FPDL%3D4509%26leg%3D16%26tab%3D6

Normativa pre decreto-legge	Normativa vigente
<p>3. Il contributo è ridotto alla metà per i processi speciali previsti nel libro IV, titolo I, del codice di procedura civile, compreso il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo e di opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento. Ai fini del contributo dovuto, il valore dei processi di sfratto per morosità si determina in base all'importo dei canoni non corrisposti alla data di notifica dell'atto di citazione per la convalida e quello dei processi di finita locazione si determina in base all'ammontare del canone per ogni anno.</p> <p>4. Abrogato.</p> <p>5. Per la procedura fallimentare, che è la procedura dalla sentenza dichiarativa di fallimento alla chiusura, il contributo dovuto è pari a euro 672.</p> <p>6. Se manca la dichiarazione di cui all'articolo 14, il processo si presume del valore indicato al comma 1, lettera g).</p> <p>6-bis. Per i ricorsi proposti davanti ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato il contributo dovuto è di euro 500; per i ricorsi previsti dall'articolo 21-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, per quelli previsti dall'articolo 25, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241, per i ricorsi aventi ad oggetto il diritto di cittadinanza, di residenza, di soggiorno e di ingresso nel territorio dello Stato e per i ricorsi di esecuzione nella sentenza o di ottemperanza del giudicato il contributo dovuto è di euro 250;</p>	<p>3. Il contributo è ridotto alla metà per i processi speciali previsti nel libro IV, titolo I, del codice di procedura civile, compreso il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo e di opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento e per le controversie individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego, salvo quanto previsto dall'articolo 9, comma 1-bis. Ai fini del contributo dovuto, il valore dei processi di sfratto per morosità si determina in base all'importo dei canoni non corrisposti alla data di notifica dell'atto di citazione per la convalida e quello dei processi di finita locazione si determina in base all'ammontare del canone per ogni anno.</p> <p>3-bis. Ove il difensore non indichi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata e il proprio numero di fax ai sensi degli articoli 125, primo comma, del codice di procedura civile e 16, comma 1-bis, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, ovvero qualora la parte ometta di indicare il codice fiscale nell'atto introduttivo del giudizio o, per il processo tributario, nel ricorso il contributo unificato è aumentato della metà.</p> <p>5. Per la procedura fallimentare, che è la procedura dalla sentenza dichiarativa di fallimento alla chiusura, il contributo dovuto è pari a euro 740.</p> <p>6. <i>Identico.</i></p> <p>6-bis. Il contributo unificato per i ricorsi proposti davanti ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato è dovuto nei seguenti importi:</p> <p>a) per i ricorsi previsti dagli articoli 116 e 117 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, per quelli aventi ad oggetto il diritto di cittadinanza, di residenza, di soggiorno e di ingresso nel territorio dello Stato e per i ricorsi di esecuzione nella sentenza o di ottemperanza del giudicato il contributo dovuto è di euro 300. Non è dovuto alcun contributo per i ricorsi previsti dall'articolo 25 della citata legge n. 241 del 1990 avverso il diniego di accesso alle informazioni di cui al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, di attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale;</p> <p>b) per le controversie concernenti rapporti di pubblico impiego, si applica il comma 3;</p> <p>c) per i ricorsi cui si applica il rito abbreviato comune a determinate materie previsto dal libro IV, titolo V, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, nonché da altre disposizioni che richiamino il citato rito, il contributo dovuto è di euro 1.500;</p> <p>d) per i ricorsi di cui all'articolo 119, comma 1,</p>

Normativa pre decreto-legge	Normativa vigente
<p>per i ricorsi cui si applica il rito abbreviato comune a determinate materie previsto dal Libro IV, Titolo V, Capo I del codice del processo amministrativo, nonché da altre disposizioni che richiamino il citato rito, il contributo dovuto è di euro 1.000;</p> <p>per i ricorsi in materia di procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, ivi compresi quelli per motivi aggiunti e quelli incidentali contenenti domande nuove, nonché di provvedimenti delle Autorità, il contributo dovuto è di euro 2.000. L'onere relativo al pagamento dei suddetti contributi è dovuto in ogni caso dalla parte soccombente, anche nel caso di compensazione giudiziale delle spese e anche se essa non si è costituita in giudizio. Ai fini predetti, la soccombenza si determina con il passaggio in giudicato della sentenza. Non è dovuto alcun contributo per i ricorsi previsti dall'articolo 25 della citata legge n. 241 del 1990 avverso il diniego di accesso alle informazioni di cui al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, di attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale. Per ricorsi si intendono quello principale, quello incidentale e i motivi aggiunti che introducono domande nuove.</p> <p>6-ter. Il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 6- bis è versato al bilancio dello Stato, per essere riassegnato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per le spese riguardanti il funzionamento del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali.</p>	<p>lettere a) e b), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, il contributo dovuto è di euro 4.000;</p> <p>e) in tutti gli altri casi non previsti dalle lettere precedenti e per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nei casi ammessi dalla normativa vigente, il contributo dovuto è di euro 600.</p> <p>I predetti importi sono aumentati della metà ove il difensore non indichi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata e il proprio recapito fax, ai sensi dell'articolo 136 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Ai fini del presente comma, per ricorsi si intendono quello principale, quello incidentale e i motivi aggiunti che introducono domande nuove.</p> <p>Abrogato.</p>

6-quater . Per i ricorsi principale ed incidentale proposti avanti le Commissioni tributarie provinciali e regionali è dovuto il contributo unificato nei seguenti importi:

a) euro 30 per controversie di valore fino a euro 2.582,28;

b) euro 60 per controversie di valore superiore a euro 2.582,28 e fino a euro 5.000;

c) euro 120 per controversie di valore superiore a euro 5.000 e fino a euro 25.000;

d) euro 250 per controversie di valore superiore a euro 25.000 e fino a euro 75.000;

e) euro 500 per controversie di valore superiore a euro 75.000 e fino a euro 200.000;

f) euro 1.500 per controversie di valore superiore a euro 200.000.

Tali aumenti, stabilisce il comma 7, si applichino alle controversie instaurate e ai ricorsi notificati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legge.

8.3 Spese di giustizia (articolo 37, commi 10-19)

Il **comma 10** prevede la costituzione di un **fondo per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile, amministrativa e tributaria** presso lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Tale fondo è alimentato dal maggior gettito derivante dalle disposizioni di modifica della disciplina del contributo unificato recate dai commi precedenti. Inoltre il **comma 14** stabilisce che il suddetto fondo sia alimentato, a decorrere dal 1° gennaio 2012, anche con il maggior gettito derivante dall'applicazione del comma 6-bis dell'articolo 13 del T.U. (relativo al contributo unificato per i ricorsi al TAR ed al Consiglio di Stato). Conseguentemente lo stesso comma 14 abroga il comma 6-ter dell'articolo 13 T.U. che attualmente prevede l'assegnazione delle risorse derivanti dal comma 6-bis allo stato di previsione del Ministero dell'economia per spese riguardanti il funzionamento del Consiglio di Stato e dei TAR. Gli uffici della camera, nel commento a tale comma osservano che anche tale effetto abrogativo dovrebbe decorrere dal 1° gennaio 2012.

Il **comma 11** demanda ad un DPCM, di concerto con i Ministri dell'economia e della giustizia, la **ripartizione** di una quota parte del **fondo** tra giustizia civile, amministrativa e tributaria.

Il **comma 12** definisce gli obiettivi degli uffici giudiziari, al cui raggiungimento è legata l'assegnazione della quota del fondo di cui al comma 11. In particolare, conseguiranno i finanziamenti gli uffici che avranno ridotto del 10% (5% per il solo 2011) il numero dei procedimenti pendenti al 31 dicembre di ciascun anno rispetto alla stessa data dell'anno precedente. Spetterà al Ministro della giustizia, sentiti il CSM e gli organi di autogoverno della magistratura amministrativa e tributaria operare il riparto tra gli uffici giudiziari che hanno raggiunto gli obiettivi di efficienza (**comma 13**).

I **commi 16 e 17** prevedono una **relazione annuale alle Camere** sullo stato delle **spese di giustizia**, presentata dal Ministro della giustizia, entro il mese di giugno. La relazione contiene un monitoraggio dell'andamento delle stesse nel semestre precedente. Se dalla relazione emerge un **possibile scostamento** con gli stanziamenti di bilancio, il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, **può disporre l'aumento del contributo unificato** fino all'integrale copertura delle spese, in misura comunque non superiore al 50%.

Il **comma 18** reca disposizioni volte ridurre le spese di giustizia relative alla **pubblicazione delle sentenze**. La lettera a) modifica l'articolo 36 del codice penale, eliminando la pubblicazione delle sentenze di condanna sui giornali e mantenendo unicamente la pubblicazione sul sito internet del Ministero della giustizia. A

Analogamente, la lettera b) interviene sull'articolo 729 del codice di procedura civile, che prevede la pubblicazione della sentenza che dichiara l'assenza o la morte presunta, sostituendo la previsione della pubblicazione sui giornali con quella della pubblicazione sul sito *internet* del ministero.

Il **comma 19** stabilisce che una **quota dei risparmi** derivanti dall'applicazione del comma 18, accertati al 31 dicembre di ciascun esercizio finanziario con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia, *nei limiti del 30%*, è versata all'entrata del bilancio dello Stato per **essere riassegnata al Fondo per l'editoria**.

8.4 Revisione contabile (articolo 37, comma 20)

Il **comma 20** dell'articolo 37 introduce il controllo di regolarità contabile per gli organi di autogoverno della magistratura amministrativa, tributaria e militare.

In particolare, il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria e il Consiglio della magistratura militare, devono affidare il controllo sulla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale, nonché sulla corretta ed economica gestione delle risorse e sulla trasparenza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa a un **Collegio dei revisori dei conti**.

8.5. Giustizia tributaria (articolo 39)

Con riguardo al settore della giustizia tributaria la manovra correttiva 2011 ha previsto nuove disposizioni attinenti alle materie della incompatibilità con la qualifica di giudice, del reclamo, della conciliazione preventiva e della chiusura delle liti pendenti. L'articolo 39 detta disposizioni finalizzate a:

- rafforzare le cause di incompatibilità dei giudici tributari
- incrementare la presenza nelle Commissioni tributarie regionali di giudici selezionati tra i magistrati ordinari, amministrativi, militari, e contabili ovvero tra gli Avvocati dello Stato, in servizio o a riposo
- modificare alcune disposizioni relative al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.

In tale ottica il comma 2 apporta una serie di **modifiche al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545/1992 sull'ordinamento degli organi di giurisdizione tributaria**. In particolare le lettere a) e b) del comma 2 modificano gli articoli 4 e 5 del citato decreto legislativo, prevedendo **che i giudici delle commissioni tributarie provinciali e regionali**, oltre che tra i magistrati ordinari, amministrativi o militari, in servizio o a riposo, **possano essere scelti anche fra magistrati contabili** in servizio o a riposo.

8.5.1 Incompatibilità

Per quanto attiene la disciplina delle incompatibilità, la lettera c) interviene sull'articolo 8 del decreto legislativo n. 545/1992, che disciplina le incompatibilità con la carica di componente delle commissioni tributarie. La disposizione viene modificata *in primis* con la soppressione della lettera f), eliminando, a seguito della soppressione del

Secit (Servizio Centrale degli Ispettori tributari), il riferimento alla incompatibilità con la figura degli ispettori tributari.⁶⁰

La lettera *i*) del succitato d.lgs. 545/1992 è sostituita con una diversa formulazione, che **amplia la sfera di operatività dell'ipotesi di incompatibilità**. La nuova formulazione prevede che non possono essere componenti delle commissioni tributarie, finché permangono in attività di servizio o nell'esercizio delle rispettive funzioni o attività professionali, coloro che in qualsiasi forma, anche se in modo saltuario o accessorio ad altra prestazione, esercitano la consulenza tributaria, detengono le scritture contabili e redigono i bilanci, ovvero svolgono attività di consulenza, assistenza o di rappresentanza, a qualsiasi titolo e anche nelle controversie di carattere tributario, di contribuenti singoli o associazioni di contribuenti, di società di riscossione dei tributi o di altri enti impositori.

Viene inoltre abrogata la lettera *m*) sull'incompatibilità dei coniugi o parenti fino al secondo grado o affini in primo grado di coloro che sono iscritti negli albi professionali o negli elenchi di cui alla lettera *i*) - il cui contenuto peraltro confluisce nel nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 8 - e viene inserita una nuova lettera *m-bis*), volta a prevedere l'incompatibilità di coloro che sono iscritti in albi professionali, elenchi, ruoli e del personale dipendente individuati nell'articolo 12 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, sul processo tributario.

Al medesimo articolo 8, dopo il comma 1 - in correlazione con l'abrogazione della lettera *m*) - viene inserito un nuovo comma 1-*bis* con il quale si stabilisce che non possono essere componenti di commissione tributaria provinciale o regionale i coniugi, i conviventi o i parenti fino al terzo grado o gli affini in primo grado di coloro che, secondo le modifiche intervenute nel corso dell'esame al Senato, sono iscritti in albi professionali ed esercitano le attività individuate nella lettera *i*) nella regione e nelle province confinanti con la predetta regione dove ha sede la commissione tributaria provinciale ovvero nella regione dove ha sede la commissione tributaria regionale o nelle regioni con essa confinanti. Inoltre, secondo le modifiche introdotte al Senato, all'accertamento della sussistenza delle cause di incompatibilità provvede il Consiglio di Presidenza. Viene infine modificato il comma 2 dello stesso articolo 8, estendendo ai conviventi il divieto di far parte dello stesso collegio giudicante, già previsto per i coniugi, i parenti ed affini entro il quarto grado.

⁶⁰ Il comma 1 dell'articolo 45 del D.L. n. 112 del 2008 ha previsto la soppressione del SECIT, con il contestuale trasferimento delle relative funzioni al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze. Il Servizio, operante alle dirette dipendenze del Ministro dell'Economia e delle Finanze (articolo 25, comma 1, D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 30), era stato istituito dall'articolo 9 della legge 24 aprile 1980, n. 146 con funzioni in parte ispettive ed in parte di controllo sui contribuenti, di programmazione e di studio.

Il comma 3 dell'articolo 39 reca una disposizione di carattere **transitorio** con la quale si prevede che i giudici tributari devono **comunicare**, pena la decadenza, **la cessazione delle cause di incompatibilità entro il 31 dicembre 2011**. Scaduto il termine, il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria accerta la corretta applicazione delle disposizioni in materia di incompatibilità.

8.5.2. Composizione, funzionamento e compiti

La lettera *d)* del comma 1 dell'articolo 39 interviene sull'articolo 9 del D.Lgs. n. 545 del 1992, stabilendo che, per le commissioni tributarie regionali, i posti da conferire siano attribuiti in modo da assicurare progressivamente la presenza in tali commissioni di due terzi dei giudici selezionati tra i magistrati ordinari, amministrativi, militari e contabili, in servizio o a riposo, ovvero gli Avvocati dello Stato, a riposo.

La lettera *e)* modifica l'articolo 15 del D.Lgs. n. 545/1992 delimitando all'attività giurisdizionale l'attività di vigilanza dei presidenti delle commissioni tributarie provinciali e regionali, e separandola così dalla funzione di vigilanza sull'andamento dei servizi di segreteria, attribuita al Direttore dell'ufficio.

La lettera *f)* interviene sull'articolo 17 del D.Lgs. n. 545/1992, sostituendone il comma 2-bis) al fine di prevedere che il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria elegga nel suo seno un presidente tra i componenti eletti dal Parlamento.

Infine la lettera *g)* del comma 2 dell'articolo in esame modifica l'articolo 24 del D.Lgs. n. 545 del 1992, riformulando innanzitutto la vigente lettera *m)* nel senso di attribuire al Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria la funzione di esprimere parere sul decreto del MEF che determina il compenso fisso mensile spettante ai componenti delle commissioni tributarie. Restano, pertanto, esclusi dal parere le liquidazioni periodiche dei compensi effettuate dagli uffici delle segreterie delle Commissioni tributarie. In analogia a quanto previsto all'articolo 15 per i presidenti delle commissioni tributarie provinciali e regionali, viene poi modificato il comma 2 del citato articolo 24, circoscrivendo all'attività giurisdizionale la funzione di vigilanza del Consiglio di presidenza.

Ai sensi del successivo **comma 4**, a decorrere dal 1° gennaio 2012, il Consiglio di Presidenza indice apposite **procedure di nomina**, senza previo espletamento della procedura per trasferimento, per la copertura di **960 posti vacanti presso le commissioni tributarie**, riservati ai magistrati e agli avvocati e procuratori dello Stato che non prestino già servizio presso le predette commissioni. A seguito delle modifiche

introdotte al Senato, sono revocate le procedure di nomina avviate prima dell'entrata in vigore della legge di conversione.

I **compensi corrisposti ai membri delle commissioni tributarie entro il periodo di imposta successivo a quello di riferimento**, si intendono concorrere alla formazione del reddito imponibile (comma 5), mentre i giudici delle commissioni tributarie, ad esclusione del Presidente di sezione più anziano, hanno diritto alla corresponsione del compenso fisso e variabile nei casi in cui svolgono le funzioni di Presidente di sezione e di vice Presidente di sezione (comma 6).

Previo accordo tra il Ministero della difesa ed il Ministero dell'economia e delle finanze, il personale delle Forze armate che risulti in esubero può essere distaccato, con il proprio consenso, alle segreterie delle Commissioni tributarie (comma 7).

Con riferimento alle problematiche concernenti l'attuazione dei principi previsti dal **codice dell'amministrazione digitale**, il comma 8 introduce alcune **disposizioni volte ad assicurare una maggiore efficienza e celerità del processo tributario**, stabilendo innanzitutto che le comunicazioni sono effettuate anche mediante l'utilizzo della posta elettronica certificata ovvero nell'ambito del Sistema pubblico di connettività se si tratta di pubbliche amministrazioni. L'indirizzo di posta elettronica certificata del difensore o delle parti è indicato nel ricorso o nel primo atto difensivo. Si demanda poi ad un regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze l'introduzione di disposizioni per il più generale adeguamento del processo tributario alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

8.5.3. Procedura di reclamo e mediazione

Il **comma 9** inserisce nel già citato D.Lgs. n. 546/1992 il nuovo articolo 17-*bis*, con il quale viene disciplinata una speciale **procedura di reclamo e mediazione** avente ad oggetto le **controversie** relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate **di valore non superiore a ventimila euro**, ad eccezione di quelle riguardanti ad atti volti al recupero di aiuti di Stato.⁶¹ L'**organo destinatario**, se non intende accogliere il reclamo volto all'annullamento totale o parziale dell'atto, né l'eventuale proposta di mediazione, formula d'ufficio una **proposta di mediazione** avuto riguardo all'eventuale incertezza delle questioni controverse, al grado di sostenibilità della pretesa e al principio di economicità dell'azione amministrativa.

⁶¹ Secondo quanto emerge dalla relazione illustrativa (A.S. 2814), tali controversie costituiscono oltre la metà (105.000 controversie) di quelle instaurate presso le commissioni tributarie.

Nelle controversie cui si applica detta procedura la parte soccombente è condannata a rimborsare, in aggiunta alle spese di giudizio, una somma pari **al 50 per cento delle spese di giudizio** a titolo di rimborso delle spese del procedimento. Nelle medesime controversie, fuori dei casi di soccombenza reciproca, la commissione tributaria può compensare parzialmente o per intero le spese tra le parti solo se ricorrono giusti motivi, esplicitamente indicati nella motivazione, che hanno indotto la parte soccombente a disattendere la proposta di mediazione. Tale disposizione si applica, ai sensi del comma 11 dell'articolo 39 con riferimento agli atti suscettibili di reclamo notificati a decorrere dal 1° aprile 2012.

Analogamente a quanto disposto in materia di accertamento con adesione e di conciliazione giudiziale dall'articolo 29, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, il successivo comma 10 dispone, quindi, che i rappresentanti dell'ente che concludono la mediazione o accolgono il reclamo rispondono - in relazione alle azioni di **responsabilità** in materia di contabilità pubblica - solo in caso di **dolo**.

Al fine di ridurre il numero delle pendenze giudiziarie, **le liti fiscali di valore non superiore a 20.000 euro** in cui è parte l'Agenzia delle entrate, **pendenti alla data del 1° maggio 2011** dinanzi alle commissioni tributarie o al giudice ordinario in ogni grado del giudizio, possono essere **definite**, a domanda del soggetto che ha proposto l'atto introduttivo del giudizio, **con il pagamento** delle somme determinate ai sensi dell'articolo 16 della legge 27 dicembre 2002, n. 289. Le **somme** dovute sono versate **entro il 30 novembre 2011** in unica soluzione. La **domanda** di definizione deve essere presentata **entro il 31 marzo 2012**. Le liti fiscali che possono essere definite sono **sospese fino al 30 giugno 2012**. Per le stesse sono altresì sospesi, sino al 30 giugno 2012, i termini per la proposizione di ricorsi, appelli, controdeduzioni, ricorsi per cassazione, controricorsi e ricorsi in riassunzione, compresi i termini per la costituzione in giudizio. Con uno o più **provvedimenti del direttore dell'agenzia delle entrate** sono stabilite le disposizioni applicative (comma 12).

Entro il 31 dicembre 2011, con **decreto** del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità per il **trasferimento**, anche graduale, **delle attività di accertamento, liquidazione e riscossione**, spontanea o coattiva, di **entrate erariali, diverse da quelle tributarie e per contributi previdenziali** e assistenziali obbligatori, da Equitalia S.p.a., nonché dalle società per azioni dalla stessa partecipate, **ad enti e organismi pubblici** muniti di idonee risorse umane e strumentali, che potranno essere autorizzati a svolgere l'attività di riscossione attraverso la **procedura di coazione** di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 (comma 13).

8.6 Contenzioso previdenziale e assistenziale (articolo 38)

L'art 38 introduce un'estinzione di diritto, con riconoscimento della pretesa economica a favore del ricorrente, dei processi previdenziali nei quali sia parte l'INPS pendenti nel primo grado di giudizio alla data del 31 dicembre 2010 e il cui valore non superi i 500 euro.

Viene altresì introdotta una nuova fattispecie di accertamento tecnico preventivo obbligatorio (art. 445 bis c.p.c.), subordinando l'instaurazione delle controversie in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, nonché di pensione di inabilità e di assegno di invalidità, disciplinati dalla legge 12 giugno 1984, n. 222, alla previa presentazione, da parte del soggetto che agisce per ottenerne il riconoscimento di un'istanza, di accertamento tecnico per la verifica preventiva delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere in giudizio.

9. DISPOSIZIONI FINANZIARIE (ARTICOLO 40)

La legge di conversione ha inserito una serie di modifiche fondamentali all'articolo 40, determinando l'innalzamento del valore complessivo della manovra dai 25 miliardi di euro della versione iniziale a quasi 48 miliardi. E' stata infatti **introdotta la clausola di salvaguardia che dispone la riduzione lineare delle agevolazioni fiscali a partire dal 2013**, già richiamate nella prima parte del presente focus.

Le modifiche introdotte sono le seguenti:

- **gli accantonamenti già disposti** ai sensi del terzo periodo dall'articolo 1, comma 13, terzo periodo, della legge di stabilità per il 2001 **in relazione all'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze radioelettriche, sono resi definitivi. Le entrate** derivanti dall'assegnazione delle frequenze, valutate dalla legge di stabilità in misura non inferiore a **2.400 milioni di euro, sono conseguentemente destinate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica** (comma 1-bis);
- **un taglio lineare a tutti i regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale del 5 per cento per il 2013 e del 20 per cento a decorrere dal 2014** (comma 1-ter). Nel caso in cui tale disposizione non sia di diretta ed immediata applicazione uno o più decreti del ministro dell'economia definiranno le modalità tecniche in relazione ai singoli regimi interessati. L'elenco dei regimi (483) è contenuto nell'allegata C-bis del provvedimento. E' questa misura che garantirà automaticamente, secondo la valutazione del ministro

dell'economia, maggiori entrate per 4 miliardi nel 2013 e 20 miliardi di euro nel 2014, in grado quindi di contenere il deficit annuale dello Stato. In realtà i tagli lineari determinerebbero anche un importo superiore, intorno ai 30 miliardi, ma il legislatore ha ritenuto, per ragioni prudenziali, di inserire un'ipotesi finanziaria inferiore. E' stata definita clausola di garanzia perché essa diventa vigente ed operativa nel caso in cui non si realizzino le misure ipotizzate nel comma successivo (1-quater).

- le disposizioni del taglio lineare delle esenzioni e agevolazioni fiscali **non saranno operative solo se verranno adottati entro il 30 settembre 2013 vari provvedimenti di riordino dei regimi fiscali ed assistenziali con una radicale riduzione della** spesa in materia sociale e l'eliminazione di una serie di regimi di esenzione ed esclusione fiscali assistenziali tali da raggiungere i risultati finanziari preventivati, 4 miliardi nel 2013 e 20 miliardi nel 2014. Come già accennato, per la realizzazione di detti obiettivi il Governo ha predisposto un disegno di legge delega di riforma del sistema fiscale ed assistenziale⁶².

Per una completa visione dei regimi di cui sopra si rimanda alla tabella C-bis della legge in oggetto.

Per una più immediata comprensione del significato delle norme relative si è ritenuto utile riprendere una sintetica tabella illustrativa comparsa sul Sole/24ore del 15 luglio 2011.

⁶² Cfr. paragrafo 12.

La galassia delle tax expenditures

I tre bonus più costosi per categoria di agevolazione. **Dati in milioni di euro**

Agevolazione	Costo	Beneficiari
PERSONE FISICHE	103.439,20	
Casa	9.197,26	
<i>Deduzione rendita catastale abitazione principale</i>	3.069,00	<i>Persone fisiche</i>
<i>Detrazione 36% ristrutturazioni edilizie</i>	1.962,30	<i>Persone fisiche</i>
<i>Deduzione forfettaria canoni di locazione</i>	1.341,20	<i>Proprietari che affittano immobili</i>
Famiglia	21.449,40	
<i>Detrazione per carichi di famiglia</i>	10.516,00	<i>Persone fisiche</i>
<i>Detrazione spese sanitarie e mediche</i>	2.356,00	<i>Persone fisiche</i>
<i>Detrazione interessi passivi sui mutui</i>	1.321,30	<i>Persone fisiche</i>
Lavoro e pensioni	56.812,13	
<i>Detrazione redditi di lavoro dipendente</i>	37.726,00	<i>Persone fisiche</i>
<i>Contributi previdenziali o assistenziali</i>	9.547,60	<i>Lavoratori dipendenti</i>
<i>Assoggettamento a tassazione separata del Tfr</i>	4.617,00	<i>Percettori degli emolumenti</i>
Terzo settore	135,39	
<i>Deduzione erogazioni liberali al terzo settore</i>	62,70	<i>Persone fisiche</i>
<i>Detrazione erogazioni liberali a Onlus umanitarie</i>	36,20	<i>Persone fisiche</i>
<i>Deduzione 8 per mille Chiesa cattolica</i>	9,20	<i>Persone fisiche</i>
Altre agevolazioni	15.845,02	
<i>Agevolazioni fiscalità finanziaria</i>	15.542,00	<i>Soggetti residenti e non residenti</i>
<i>Detrazione spese funebri</i>	118,20	<i>Persone fisiche</i>
<i>Esenzione redditi di capitale soggetti non residenti</i>	72,00	<i>Soggetti non residenti</i>
ENTI NON COMMERCIALI	403,47	
<i>Ires dimezzata per enti ass. sociale e istituti scol.</i>	168,60	<i>Enti di assistenza e beneficenza</i>
<i>Deduzione Ires per erogazioni liberali</i>	84,17	<i>P. giuridiche e fisiche con reddito d'imp.</i>
<i>Regime speciale enti associativi e Onlus</i>	54,73	<i>Enti di tipo associativo e Onlus</i>
REDDITO D'IMPRESA	10.300,45	
<i>Cuneo fiscale</i>	4.455,00	<i>Soggetti passivi Irap (tranne Pa)</i>
<i>Imposta sostitutiva su avviamento e marchi</i>	1.171,00	<i>Soggetti che effettuano op. straordin.</i>
<i>Imposta sost. su raliamento val. civili e fiscali</i>	771,10	<i>Soggetti Ires</i>
ACCISE	3.571,72	
<i>Esenzione accisa carburanti aerei</i>	1.613,59	<i>Imprese del trasporto aereo</i>
<i>Accisa ridotta carburanti uso agricolo</i>	816,80	<i>Imprese agricole</i>
<i>Esenzione accisa carburanti società di navigazione</i>	492,00	<i>Imprese del trasporto marittimo</i>
IVA	38.797,30	
<i>Beni con imposta ridotta al 10%</i>	23.239,00	<i>Famiglie che acquis. beni 1° necessità</i>
<i>Beni con imposta ridotta al 4%</i>	13.711,00	<i>Famiglie che acquis. beni 1° necessità</i>
<i>Imposta agevolata sulle ristrutturazioni edilizie</i>	523,00	<i>Famiglie che acquistano servizi edili</i>
IMPOSTE DI REGISTRO E IPOCATASTALI	4.724,44	
<i>Imposta sostitutiva settore del credito</i>	1.638,00	<i>Privati, banche, erogatori di finanz.</i>
<i>Esenzione imposta su assicurazioni e vitalizi</i>	1.200,00	<i>Società assicuraz. e privati contraenti</i>
<i>Imposta di registro agevolata su prima casa</i>	1.152,70	<i>Privati acquirenti prima casa di abitaz.</i>
VALORE TOTALE	161.236,58	

10. NUOVO PATTO DI STABILITÀ INTERNO: PARAMETRI DI VIRTUOSITÀ (ARTICOLO 20)

Particolare rilievo riveste l'articolo 20 che definisce il concorso degli enti territoriali alla manovra di finanza pubblica introducendo alcune interessanti novità nella disciplina del patto di stabilità interno e in altre disposizioni in materia di finanza locale.

Per quanto attiene la gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni, disciplinata al comma *2quater* dell'articolo 20, si rinvia ad altro paragrafo⁶³ in quanto si è ritenuto opportuno dedicare un apposito approfondimento all'argomento.

Prima di esaminare analiticamente il contenuto delle nuove disposizioni viene di seguito ricostruita sinteticamente la disciplina che regioni ed enti locali sono tenute ad osservare in materia.

10.1 Contesto normativo

La legge 220/10 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)" qualifica come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, comma 3 e 119, comma 2 Cost., le disposizioni introdotte in materia di patto stabilità interno, al cui rispetto sono tenuti rispettivamente gli enti locali e le Regioni (art. 1, commi 87 e 125).

I risparmi di spesa e le correlative modalità di determinazione dei saldi finanziari di comuni e province sono individuati all'interno dei commi 88, 89 e 90 dell'art. 1 della l. 220/10.⁶⁴

Per ciò che concerne invece l'individuazione degli obiettivi finanziari al cui raggiungimento sono tenute le regioni e il legislatore statale, l'art. 1, commi 126 e 127 della

⁶³ Cfr. paragrafo 11.

⁶⁴ I commi 88, 89 e 90 dell'art. 1 della l. 220/10 così recitano:

"88. Ai fini della determinazione dello specifico obiettivo di saldo finanziario, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti applicano alla media della spesa corrente registrata negli anni 2006-2008, così come desunta dai certificati di conto consuntivo, le percentuali di seguito indicate:

a) per le province le percentuali per gli anni 2011, 2012 e 2013 sono pari, rispettivamente, a 8,3 per cento, 10,7 per cento e 10,7 per cento;

b) per i comuni le percentuali per gli anni 2011, 2012 e 2013 sono pari, rispettivamente, a 11,4 per cento, 14 per cento e 14 per cento.

89. Il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali calcolato in termini di competenza mista è costituito dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti.

90. A decorrere dall'anno 2011, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti conseguono l'obiettivo strutturale del patto di stabilità interno realizzando un saldo finanziario espresso in termini di competenza mista, come definito al comma 89, pari a zero."

l. 220/10 introduce, rispetto alla disciplina del triennio precedente, una distinzione tra spese in termini di competenza e di cassa.⁶⁵

Il complesso di tali spese, sia in termini di competenza che di cassa, è determinato al netto di una pluralità di spese individuate analiticamente all'interno dell'art. 1, comma 129 della l. 220/10.⁶⁶

Le riduzioni percentuali di spesa che vengono imposte a regioni ed enti locali per il triennio 2011-2013 non sussistono isolatamente all'interno della manovra di finanza pubblica disegnata dal legislatore statale trovando, invece, un loro collegamento con la contrazione dei trasferimenti erariali verso tali enti territoriali, il cui ammontare viene determinato all'interno del comma 1 dell'art. 14 del d.l. 78/10 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito con modificazioni dalla legge 122/10.⁶⁷

⁶⁵ L'art. 1, commi 126 e 127 della l. 220/10 sanciscono quanto segue:

“126. Il complesso delle spese finali in termini di competenza finanziaria di ciascuna regione a statuto ordinario non può essere superiore, per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013, alla media delle corrispondenti spese finali del triennio 2007-2009 ridotta delle seguenti percentuali:

- a) per l'anno 2011: 12,3 per cento;
- b) per l'anno 2012: 14,6 per cento;
- c) per l'anno 2013: 15,5 per cento.

127. Il complesso delle spese finali in termini di cassa di ciascuna regione a statuto ordinario non può essere superiore, per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013, alla media delle corrispondenti spese finali del triennio 2007-2009 ridotta delle seguenti percentuali:

⁶⁶ Il comma 129 dell'art. 1 della l. 220/10 (legge di stabilità 2011) recita:

“129. Il complesso delle spese finali di cui ai commi da 126 a 128 è determinato, sia in termini di competenza sia in termini di cassa, dalla somma delle spese correnti e in conto capitale risultanti dal consuntivo, al netto:

- a) **delle spese per la sanità**, cui si applica la specifica disciplina di settore;
- b) **delle spese per la concessione di crediti**;
- c) **delle spese correnti e in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione europea, con esclusione delle quote di finanziamento statale e regionale**. Nei casi in cui l'Unione europea riconosca importi inferiori, l'importo corrispondente alle spese non riconosciute è incluso tra le spese del patto di stabilità interno relativo all'anno in cui è comunicato il mancato riconoscimento. Ove la comunicazione sia effettuata nell'ultimo quadrimestre, il recupero può essere conseguito anche nell'anno successivo;
- d) delle spese relative ai beni trasferiti in attuazione del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei medesimi beni, determinato dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 9, comma 3, del citato decreto legislativo n. 85 del 2010;
- e) delle spese concernenti il conferimento a fondi immobiliari di immobili ricevuti dallo Stato in attuazione del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85;
- f) dei pagamenti effettuati in favore degli enti locali soggetti al patto di stabilità interno a valere sui residui passivi di parte corrente, a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali. Ai fini del calcolo della media 2007-2009 in termini di cassa si assume che i pagamenti in conto residui a favore degli enti locali risultanti nei consuntivi delle regioni per gli anni 2007 e 2008 corrispondano agli incassi in conto residui attivi degli enti locali;
- g) delle spese concernenti i censimenti previsti dall'articolo 50, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nei limiti delle risorse trasferite dall'ISTAT;
- g-bis) delle spese finanziate con le risorse di cui ai commi 6, 7 e 38. L'esclusione delle spese di cui al comma 38 opera nel limite di 200 milioni di euro. 2

⁶⁷ Il comma 1 dell'art. 14 del d.l. 78/10 così recita:

“1. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013 nelle misure seguenti in termini di fabbisogno e indebitamento netto:

10.2 Principali novità

Richiamati i vincoli finanziari che gravano su regioni ed enti locali per il prossimo triennio, vengono di seguito analizzate le principali novità introdotte dall'art. 20 aventi per oggetto:

- una nuova e facoltativa modalità di definizione condivisa dei contenuti del patto di stabilità interno per regioni ed enti locali articolato sulla base del rispetto di criteri di virtuosità;
- un aumento progressivo del concorso di regioni ed enti locali al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per il biennio 2013-2014;
- le assunzioni di personale all'interno degli enti locali;
- lo scioglimento delle società in perdita da parte degli enti locali;
- il rispetto delle sentenze costituzionali da parte delle regioni e il correlativo potere sostitutivo statale;
- le modalità di applicazione delle riduzioni dei trasferimenti erariali agli enti locali all'interno del nuovo federalismo municipale.

10.2.1. Nuovo modello di patto di stabilità interno concordato

Il primo comma dell'art. 20 prevede che **a partire dal 2012 gli obiettivi di finanza pubblica**, esclusa la componente sanitaria, delle singole regioni e degli enti locali del territorio **possano essere individuati all'interno di un accordo con lo Stato da raggiungersi all'interno del Consiglio delle autonomie locali, o con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali in caso di assenza di tale organismo.**

Tali modalità devono risultare **conformi ai criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese da considerare nel saldo valido per il patto di stabilità interno.**

a) le regioni a statuto ordinario per 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e per 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012;

b) le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano per 500 milioni di euro per l'anno 2011 e 1.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012;

c) le province per 300 milioni di euro per l'anno 2011 e per 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al comma 2;

d) i comuni per 1.500 milioni di euro per l'anno 2011 e 2.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al comma 2.”

Il riferimento ai *criteri europei* pare richiamare implicitamente i criteri di contabilità economica definiti in sede comunitaria sulla cui base sono costruiti gli aggregati contabili soggetti ai parametri del Patto di stabilità e crescita⁶⁸.

Il mancato rispetto da parte delle regioni degli obiettivi finanziari concordati con lo Stato *comporta un maggior concorso delle stesse nell'anno successivo in misura pari alla differenza tra l'obiettivo complessivo e il risultato complessivo conseguito.*

Il monitoraggio sull'attuazione del *patto di stabilità concordato* viene affidato alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, con il supporto tecnico della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

Entro novembre 2011 un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del d. lgs.281/97, dovrà definire le modalità applicative delle nuove disposizioni, nonché le condizioni per l'eventuale esclusione dal nuovo modello di patto di stabilità interno delle regioni che in uno dei tre anni precedenti siano risultate inadempienti al patto di stabilità e di quelle sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari.

Il *patto di stabilità interno concordato* si pone, pertanto, come una ulteriore manifestazione di quel processo di potenziamento degli strumenti di flessibilità nella gestione del controllo delle politiche di bilancio delle regioni e degli enti locali, che aveva già avuto una precedente espressione nel comma 138 dell'art. 1 della legge 220/10 (*Legge di stabilità 2011*) in base al quale *"le regioni possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo programmatico attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale e contestualmente e per lo stesso importo procedono a rideterminare il proprio obiettivo programmatico in termini di cassa o di competenza"*.

⁶⁸ Cfr. le note di lettura della Camera al d.l. 98/11 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) conv. con mod. dalla legge 111/11 e consultabili al seguente indirizzo:
http://www.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//www.camera.it/701%3Fleg%3D16%26file%3DD11098&back_to=http%3A//www.camera.it/126%3FPDL%3D4509%26leg%3D16%26tab%3D6.

10.2.2 Criteri di virtuosità

Il peso dei vincoli finanziari ai quali vengono assoggettati gli enti sottoposti al patto di stabilità interno dipenderà anche dal rispetto di alcuni criteri di virtuosità nella gestione delle loro politiche di bilancio.

Il comma 2 dell'art. 20 prevede infatti che, a decorrere dall'anno 2013, la **classificazione** di tali enti, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari regionali e per la coesione territoriale, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d. lgs. 281/97, **in quattro classi definite con l'utilizzo di dieci parametri di virtuosità**⁶⁹, sulla cui base verrà individuato l'ammontare del loro concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Il collocamento degli enti nella classe più virtuosa determina:

- la loro sottrazione dall'obbligo di conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall'anno 2013⁷⁰ dal comma 5 dell'art. 20⁷¹, nonché dall'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010⁷²;

⁶⁹ **I dieci parametri di virtuosità** (modificati nel corso dell'esame da parte del Senato) sono i seguenti:

- a) prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard;
- b) rispetto del patto di stabilità interno;
- c) incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente dell'ente in relazione al numero dei dipendenti in rapporto alla popolazione residente, alle funzioni svolte anche attraverso esternalizzazioni nonché all'ampiezza del territorio; la valutazione del predetto parametro tiene conto del suo valore all'inizio della legislatura o consiliatura e delle sue variazioni nel corso delle stesse ai fini dell'applicazione del comma 2-ter;
- d) autonomia finanziaria;
- e) equilibrio di parte corrente;
- f) tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale per gli enti locali;
- g) rapporto tra gli introiti derivanti dall'effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale e i tributi erariali, per le regioni;
- h) effettiva partecipazione degli enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale;
- i) rapporto tra le entrate di parte corrente riscosse e accertate;
- l) operazione di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente.

⁷⁰ La decorrenza della disposizione per le province viene anticipata al 2012.

⁷¹ Il comma 5 dell'art. 20 del d.l. 98/11 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) con. con mod. dalla legge 111711 recita:

“5. Ai medesimi fini di cui al comma 4, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, per gli anni 2013 e successivi concorrono con le seguenti ulteriori misure in termini di fabbisogno e di indebitamento netto:

- a) le regioni a statuto ordinario per 800 milioni di euro per l'anno 2013 e per 1.600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014;
- b) le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano per 1.000 milioni di euro per l'anno 2013 e per 2.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014;
- c) le province per 400 milioni di euro per l'anno 2013 e per 800 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014;
- d) i comuni per 1.000 milioni di euro per l'anno 2013 e 2.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014.”

⁷² Il comma 1 dell'art. 14 del d.l. 78/10 recita:

“1. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013 nelle misure seguenti in termini di fabbisogno e indebitamento netto:

- gli enti locali conseguono l'obiettivo strutturale realizzando un saldo finanziario pari a zero;
- le regioni conseguono un obiettivo pari a quello risultante dall'applicazione alle spese finali medie 2007-2009 della percentuale annua di riduzione dello 0,9 per cento stabilita per il calcolo dell'obiettivo 2011 dal comma 3 dell'art. 77 ter del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), conv. con mod. dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;
- la riduzione del loro contributo alla manovra per l'anno 2012 sulla base di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in modo tale che non derivino effetti negativi, in termini di indebitamento netto e fabbisogno, superiori a 200 milioni di euro.

L'introduzione di tali criteri di virtuosità e i vantaggi che il loro conseguimento sono però subordinati al rispetto del vincolo dell'obiettivo complessivo del comparto.⁷³

10.2.3. Vincoli alle assunzioni di personale da parte degli enti locali

Il comma 9 dell'art. 20 introduce una disposizione antielusiva dei vincoli che gravano sulle **assunzioni del personale da parte degli enti locali**.

La disposizione generale, in base alla quale viene precluso agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari, o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, consentendo invece ai restanti di procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, viene integrata e rafforzata con la previsione che ai fini del computo di tali percentuali si calcolano anche le spese sostenute *dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi*

a) le regioni a statuto ordinario per 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e per 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012;

b) le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano per 500 milioni di euro per l'anno 2011 e 1.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012 (96);

c) le province per 300 milioni di euro per l'anno 2011 e per 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al comma 2;

d) i comuni per 1.500 milioni di euro per l'anno 2011 e 2.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al comma 2.”

⁷³ Tale disposizione sembra implicare che per trasferire il peso della quota degli oneri finanziari di cui vengono sgravati gli enti più virtuosi sui delicati equilibri di bilancio degli enti collocati nelle altre classi. Sul punto cfr. il dossier della Camera dei deputati.

carattere non industriale, nè commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica.

10.2.4. Elusione del patto di stabilità interno e sanzioni

I commi 10 e 12 dell'art. 20 prevedono rispettivamente la nullità dei contratti di servizio e degli altri **atti posti in essere dalle regioni e dagli enti locali, che si configurino elusivi delle regole del patto di stabilità interno** e l'irrogazione di **sanzioni amministrative pecuniarie** agli amministratori e al responsabile del servizio economico-finanziario a seguito di accertamento da parte delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti che *il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificialmente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive.*

10.2.5. Obbligo scioglimento delle società in perdita da parte dei comuni

Il comma 13 dell'art. 20 rende operativo entro il 31 dicembre 2013 l'obbligo dei comuni di provvedere allo scioglimento delle società in perdita.

10.2.6. Adeguamento delle regioni alle sentenze della corte costituzionale e potere sostitutivo statale

I commi 14 e 15 dell'art. 20 prevedono rispettivamente:

- un obbligo di conformazione per le regioni alle decisioni della Corte costituzionale, anche con riferimento all'attività di enti strumentali, o dipendenti, che prevede la successiva comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli affari regionali, entro tre mesi dalla pubblicazione della decisione nella Gazzetta Ufficiale di *tutte le attività intraprese, gli atti giuridici posti in essere e le spese affrontate o preventivate ai fini dell'esecuzione;*
- l'esercizio da parte del Governo su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, sentito il presidente della regione interessata del potere sostitutivo di cui al comma 2 dell'articolo 120 Cost. in caso di mancata o non esatta conformazione alle decisioni della Consulta.

10.2.7. Riduzione trasferimenti statali agli enti locali

Il comma 16 dell'art. 20 prevede che a decorrere dalla data di entrata in vigore, in attuazione del federalismo fiscale, della soppressione dei trasferimenti statali in favore degli enti locali, le disposizioni che prevedono sanzioni, recuperi, riduzioni o limitazioni a valere sui predetti trasferimenti erariali, sono riferite anche alle risorse spettanti a valere sul fondo sperimentale di riequilibrio di cui al comma 3 dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 e di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 e, successivamente, a valere sul fondo perequativo di cui all'articolo 13 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

11. GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI

L'articolo 20, comma *2quater* della manovra finanziaria sostituisce il comma 31 dell'articolo 14 del d.l 78/2010 “*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*”, come convertito dalla l. 122/2001, affermando che **il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere è fissato in 5.000 abitanti oppure nel quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati.**

La gestione associata delle funzioni fondamentali deve avvenire, secondo quanto stabilito dall'articolo 14, comma 28 , del d.l 78/2010, attraverso **convenzione o unione** da parte dei comuni interessati.

I comuni capoluogo di provincia e i comuni con un numero di abitanti superiore a 100.000 non sono obbligati all'esercizio delle funzioni in forma associata.

Il comma *2quater* prosegue affermando che i comuni assicurano comunque il completamento delle disposizioni di cui ai commi “*da 26 a 30 dell'articolo 14 del d.l 78/2010*”⁷⁴, **entro il 31 dicembre 2011, con riguardo ad almeno due delle funzioni fondamentali** loro spettanti, **da essi individuate**, tra quelle di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

⁷⁴ Per un commento sulla disciplina introdotta dal d.l. 78/2010 si rinvia da un articolo di F. Mazzella, “*La gestione associata di servizi e funzioni comunali*”, pubblicato al seguente indirizzo: http://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/_gazzetta_amministrativa/aree_tematiche/sett_iii_c_onpub_serloc_redazionali_numero_2011_1/La_gestione_associata_di_servizi_e_funzioni_comunali.pdf.

Entro il 31 dicembre 2012 le funzioni fondamentali da svolgere passeranno a quattro ed **entro il 31 dicembre 2013 dovranno essere esercitate dai comuni tutte le sei funzioni fondamentali.**

A questo proposito si pone una **problematica in relazione all'individuazione dell'ambito soggettivo della norma e all'applicazione dei termini sopraindicati.**

Per quanto riguarda **l'ambito soggettivo** si osserva che il comma 26 dell'articolo 14 del d.l. 78/2010 - di cui il comma 2quater dell'articolo 20 della manovra finanziaria vuole garantire l'attuazione - ribadisce che l'esercizio delle funzioni fondamentali è obbligatorio per **tutti i comuni.**

I termini di cui al comma 2quater della manovra finanziaria non paiono applicabili ai comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti che esercitano già le funzioni individuate dall'articolo 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009 " Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

Infatti tali funzioni fondamentali erano state provvisoriamente individuate per dare attuazione al federalismo fiscale e quindi al solo fine di ripartire i fondi perequativi degli enti locali in attesa dell'approvazione della cd. Carta delle Autonomie locali che darà attuazione all'articolo 117, lettera p) della Costituzione⁷⁵.

Di conseguenza i termini di cui al comma 2quater dell'articolo 20 della manovra finanziaria, come si evince anche dai lavori parlamentari⁷⁶ e dalle note di dottrina⁷⁷, si

⁷⁵ Disegno di legge 2259, approvato dalla Camera dei deputati il 30 giugno 2010 e trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 2 luglio 2010 dal titolo "*Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati*".

Tale disegno di legge all'articolo 2 individua le funzioni fondamentali dei comuni mentre all'articolo 5 rubricato "Funzioni fondamentali ricadenti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione" stabilisce che "Nel rispetto del principio di leale collaborazione, le regioni, nell'esercizio della competenza legislativa nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, al fine di garantire l'effettivo esercizio delle funzioni fondamentali, possono attribuire le stesse alla provincia, nei casi in cui la legislazione statale le attribuisce al comune, o al comune, nei casi in cui la legislazione statale le attribuisce alla provincia, previo accordo con gli enti interessati, ferme restando le funzioni di consultazione regolate dalle singole regioni, e previo accordo in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, di seguito denominata «Conferenza unificata». Le regioni assicurano a tale fine il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché il soddisfacimento ottimale dei bisogni delle rispettive comunità.(...omissis...)". Inoltre l'articolo 6 del medesimo disegno di legge rubricato "Disciplina delle funzioni fondamentali" stabilisce che le funzioni fondamentali dei comuni "sono disciplinate dalla legge statale o dalla legge regionale, secondo il riparto della competenza per materia di cui all'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione." Il testo del progetto di legge nonché il suo iter è pubblicato al seguente indirizzo:

<http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/35614.htm>.

⁷⁶ Nel dossier del senato di legge che "il comma 2-quater - anch'esso introdotto dal Senato -infine, fissa i parametri demografici minimi dell'insieme dei comuni tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata e definisce la tempistica per l'attuazione dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli comuni". Il dossier è pubblicato al seguente indirizzo:

http://nuovo.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//nuovo.camera.it/701%3Fleg%3D16%26file%3DD11098&back_to=http%3A//nuovo.camera.it/126%3FPDL%3D4509%26leg%3D16%26tab%3D6.

riferiscono soltanto all'esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei comuni di piccole dimensioni ovvero quelli con popolazione inferiore a 5000 abitanti.

12. RIFORMA FISCALE E ASSISTENZIALE

Come in precedenza accennato è stato predisposto dal Governo un disegno di legge delega correlato alla manovra correttiva 2011 per una complessiva riforma fiscale ed assistenziale⁷⁸. Ecco i principi fondamentali di questa legge delega:

- l'imposizione sul reddito personale è operata con tre aliquote di base, rispettivamente del 20%, del 30%, del 40% per cento. Non sono indicati gli scaglioni di reddito su cui applicare tali aliquote. Si indica invece la necessità di eliminare o ridurre in tutto o in parte i regimi di esenzione, esclusione e favore fiscali, concentrando questi regimi essenzialmente su natalità, lavoro, giovani;
- l'identificazione di una soglia di povertà, cioè un reddito personale minimo escluso da tassazione;
- la revisione e unificazione del regime fiscale dei redditi di natura finanziaria. Con esclusione dei titoli del debito pubblico, a tutti gli altri si applicherà una aliquota fiscale non superiore al 20%, facendo salva l'applicazione di minori quote dipendenti da obblighi di natura comunitaria;
- la modifica delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto (IVA);
- una modifica del sistema dell'accisa improntata a criteri di efficienza e ottimalità;
- l'introduzione di un'unica imposta sui servizi che sostituisca una serie di tributi;
- la graduale eliminazione dell'imposta sull'attività produttive (IRAP).;
- l'attuazione della riforma sarà modulata con uno più decreti legislativi.

⁷⁷ M. Barbero, *Giro di vite sul patto*, in http://www.italiaoggi.it/news/dettaglio_news.asp?id=201107151158577939&chkAgenzie=ITALIAOGGI&titolo=Enti%20locali,%20giro%20di%20vite%20sul%20Patto.

⁷⁸ La bozza del disegno di legge è stata approvata dal Consiglio dei Ministri il 30 giugno 2011.

Per quanto riguarda l'assistenza, il Governo è delegato ad adottare entro due anni uno o più decreti legislativi di riordino della spesa in materia sociale finalizzati al presupposto della separazione del dovere fiscale da quello assistenziale, al trasferimento ai livelli di governo più prossimi ai cittadini delle funzioni compatibili con i principi di efficacia e adeguatezza, alla promozione dell'offerta sussidiaria da parte delle famiglie e delle organizzazioni con finalità sociali.

Viene infine prevista anche la revisione degli indicatori ISE, e una stretta, cioè la revisione dei criteri per invalidità, reversibilità, reddituali e patrimoniali. E' prevista anche una centralizzazione presso l'INPS di gran parte delle prestazioni assistenziali.