

# Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici

## D.L. 201/2011 - A.C. 4829

Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale

|                                                   |                                                                                       |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Numero del disegno di legge di conversione</i> | 4829                                                                                  |
| <i>Numero del decreto-legge</i>                   | 201/2011                                                                              |
| <i>Titolo del decreto-legge</i>                   | Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici |
| <i>Iter al Senato</i>                             | No                                                                                    |
| <i>Date:</i>                                      |                                                                                       |
| <i>emanazione</i>                                 | 6 dicembre 2011                                                                       |
| <i>pubblicazione in Gazzetta ufficiale</i>        | 6 dicembre 2011                                                                       |
| <i>assegnazione</i>                               | 6 dicembre 2011                                                                       |
| <i>scadenza</i>                                   | 4 febbraio 2012                                                                       |

|                               |                                  |
|-------------------------------|----------------------------------|
| <i>Commissione competente</i> | V e VI                           |
| <i>Stato dell'iter</i>        | In corso di esame in commissione |

## Contenuto

Il provvedimento in esame si compone di **49 articoli**, organizzati in **3 titoli**.

Il **titolo I - Sviluppo ed equità (articoli 1-6)** reca disposizioni volte rilanciare lo sviluppo economico del Paese e fornire un aiuto alla crescita.

L'**articolo 1** al fine di favorire il finanziamento delle **imprese** mediante **capitale proprio**, introduce un **Aiuto alla crescita economica – ACE**, consentendo di **dedurre** dal **reddito imponibile** la componente derivante dal **rendimento** nozionale di **nuovo capitale proprio**.

L'**articolo 2** rende **integralmente deducibile** ai fini delle **imposte dirette** (IRES e IRPEF), a decorrere dal periodo d'imposta in corso al **31 dicembre 2012**, la **quota di IRAP** dovuta relativa al **costo del lavoro**; introduce altresì **agevolazioni IRAP** per l'assunzione di **lavoratrici** e giovani di **età inferiore ai 35 anni**.

L'**articolo 3, commi da 1 a 3**, esclude dal computo dell'applicazione delle regole del patto di stabilità per le regioni a statuto ordinario anche le spese effettuate per gli anni 2012, 2013 e 2014 a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nel limite di un miliardo di euro per ciascuna annualità considerata. Al fine di compensarne gli effetti in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, viene istituito un "Fondo di compensazione per gli interventi volti a favorire lo sviluppo", con una dotazione, in termini di sola cassa, di un miliardo per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014. Il **comma 4** incrementa di 400 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014 la dotazione del Fondo di garanzia a favore delle piccole e medie imprese. Il **comma 5** riassegna 300 milioni di euro al fondo di dotazione dell'Istituto centrale per il credito a medio termine (Mediocredito centrale) per le finalità connesse alle attività di credito all'esportazione.

L'**articolo 4** (commi 1-3 e 5) introduce a regime la **detrazione IRPEF del 36 per cento per le spese di ristrutturazione edilizia** sostenute per un importo non superiore a 48.000 euro per ciascuna unità immobiliare. Il comma 4, inoltre, proroga **al 31 dicembre 2012**, con una modifica all'articolo 1, comma 48, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, le agevolazioni fiscali in materia di **riqualificazione energetica del patrimonio edilizio** (cosiddetto **55 per cento**), mentre a decorrere dal 1° gennaio 2013 si applica la detrazione del 36 per cento come modificata dal nuovo articolo 16-bis del Tuir.

L'**articolo 5** intende **rivedere le modalità di determinazione dell'ISEE**. A tal fine viene **rafforzata la rilevanza** degli elementi collegati alla **ricchezza patrimoniale** della famiglia e ai **trasferimenti monetari, anche se esenti da imposizione fiscale**. Con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri sono individuate le **agevolazioni fiscali e tariffarie**, nonché le **provvidenze di natura assistenziale** che, a decorrere dal **1° gennaio 2013**, **non** possono essere **più riconosciute** ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla **soglia** individuata dallo stesso decreto. Restano comunque **salvi i requisiti reddituali** previsti a **normativa vigente**.

L'**articolo 6** prevede che, ferma la tutela derivante dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, sono abrogati gli istituti dell'accertamento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio, del rimborso delle spese di degenza per causa di servizio, dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata. La disposizione non si applica nei confronti del personale appartenente al comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico e con riferimento ai procedimenti in corso.

**Il titolo II – Rafforzamento del sistema finanziario nazionale e internazionale (articoli 7-9)** contiene misure volte a favorire la partecipazione italiana a banche e fondi internazionali (**articolo 7**), la stabilizzazione del sistema creditizio mediante la concessione della garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane (**articolo 8**), a modificare e integrare la disciplina, applicabile al sistema bancario, sulle attività per imposte anticipate iscritte in bilancio (*Deferred Tax Asset -DTA*) (**articolo 9**).

**Il titolo III – Consolidamento dei conti pubblici** – è ripartito in otto capi recanti disposizioni in materia di entrate e riduzione delle spese, trattamenti previdenziali, riduzione del debito pubblico, concorso alla manovra degli enti territoriali, esigenze indifferibili. In particolare:

L'**articolo 10** reca **disposizioni** volte, complessivamente, a **promuovere la trasparenza e l'emersione di base imponibile**.

Con un primo gruppo di norme (**commi da 1 a 8**) sono riconosciuti **benefici fiscali** nei confronti di artisti, professionisti, persone fisiche e società di persone esercenti attività imprenditoriali, a condizione che essi adempiano a una **serie di obblighi di trasparenza**. Il secondo gruppo di norme (**commi da 9 a 13**) **novella** la **disciplina** relativa ai **limiti dell'attività di accertamento** dell'Amministrazione finanziaria nei confronti dei soggetti "congrui" agli studi di settore.

L'**articolo 11** reca disposizioni volte, nel complesso, a favorire **l'emersione di base imponibile**.

L'**articolo 12** interviene sull'articolo 49 del D.Lgs. n. 231 del 2007 riducendo da 2.500 a **1.000 euro la soglia massima per l'utilizzo del contante e dei titoli al portatore**. Viene posticipato di 3 mesi (dal 30 settembre 2011 al **31 dicembre 2011**) **il termine entro il quale i libretti** di deposito bancari o postali al portatore con saldo pari o superiore a 1.000 euro devono essere **estinti**. Si **impone**, infine, **alle Pubbliche Amministrazioni** di effettuare le **operazioni di pagamento** delle loro spese mediante **l'utilizzo di strumenti telematici**.

L'**articolo 13, commi 1-17**, anticipa al 2012 l'applicazione dell'imposta municipale propria (IMU), istituita e disciplinata dal D.Lgs. n.23/2011 sul federalismo municipale, prevedendone tuttavia un periodo di applicazione sperimentale per un triennio (2012-2014). Il presupposto dell'imposta, la cui aliquota ordinaria è stabilita pari allo 0,76 per cento, è costituito dal possesso di immobili che viene ora a ricomprendere, a differenza di quanto prevede la disciplina vigente, anche l'abitazione principale e le relative pertinenze. Viene inoltre disposta la rivalutazione delle rendite catastali dei fabbricati e dei terreni agricoli. I **commi 18 e 19** dell'articolo 13 includono nel Fondo sperimentale di riequilibrio previsto dal decreto legislativo n. 23 del 2011 sulla fiscalità municipale anche l'importo derivante dalla compartecipazione comunale al gettito IVA. Il **comma 20** incrementa di 10 milioni per gli anni 2012 e 2013 la dotazione finanziaria del Fondo di solidarietà per i mutui prima casa. Il **comma 21** interviene sui termini per la procedura di riconoscimento della ruralità dei fabbricati.

L'**articolo 14** istituisce, a decorrere dal **1° gennaio 2013**, il **tributo comunale sui rifiuti e sui servizi**, a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, svolto in regime di privativa dai comuni e dei **costi relativi ai servizi indivisibili** dei comuni.

L'**articolo 15** reca disposizioni in materia di **accise sui prodotti energetici**, in particolare incrementando la **misura delle accise sui carburanti** per gli **anni 2012 e 2013**.

L'**articolo 16** reca disposizioni per la tassazione di auto di lusso, imbarcazioni ed aerei.

L'**articolo 17** dispone che in sede di dichiarazione dei redditi le imprese e le società devono indicare il pagamento del canone di abbonamento radiotelevisivo speciale.

L'**articolo 18** è volto a **sterilizzare gli effetti** dell'articolo 40 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, che aveva previsto (nel testo modificato dall'articolo 1, comma 6, del decreto-legge 138 del 2011), la **riduzione del 5% nel 2012 e del 20% a decorrere dal 2013 dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale** riportati nell'allegato C-bis al medesimo decreto-legge n. 98.

L'**articolo 19, commi 1-3**, interviene sulla disciplina della **tassazione sul bollo per gli strumenti finanziari**. I **commi da 4 a 10** prevedono l'applicazione di **un'imposta dell'1,5 per cento sulle attività oggetto di rimpatrio o regolarizzazione** a seguito delle disposizioni di cui agli articoli 12 e 15 del decreto legge n. 350/2001 e all'articolo 13-bis del decreto legge n. 78/2009 (c.d. **scudo fiscale**).

L'**articolo 20** estende anche alle **operazioni** aziendali **straordinarie** effettuate nel periodo di imposta in corso al **31 dicembre 2011** la possibilità di **"affrancare"** fiscalmente i **maggiori valori** delle **partecipazioni di controllo**, iscritti in bilancio a seguito delle predette operazioni straordinarie, a titolo di avviamento, marchi d'impresa e altre **attività immateriali**.

I **commi da 1 a 9 dell'articolo 21** dispongono la soppressione di INPDAP ed ENPALS e il conseguente trasferimento delle funzioni all'INPS. I **commi 10 e 11** dispongono la soppressione (da realizzarsi entro 180 giorni) e messa in liquidazione dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione Fondiaria in Puglia e Lucania (EIPLI). Il **comma 12** dispone l'istituzione, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto il esame, del Consorzio nazionale per i grandi laghi prealpini, posto sotto la vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, riunificando in un unico consorzio nazionale le funzioni dei tre consorzi del Ticino, dell'Oglio e dell'Adda. I **commi da 13 a 21** disciplinano la soppressione dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, dell'Agenzia per la sicurezza nucleare e dell'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale e gli adempimenti conseguenti alla soppressione dei predetti enti.

L'**articolo 22, comma 1** obbliga gli enti e organismi pubblici anche con personalità di diritto privato, ad esclusione delle società, percettori di apporti statali, di trasmettere i propri bilanci alle amministrazioni vigilanti e al Ministero dell'economia e delle finanze – RGS, entro dieci giorni dalla data di delibera o approvazione dei medesimi. I **commi 2 e 4** prevedono il riordino, con regolamenti di delegificazione, degli organi collegiali delle Agenzie, incluse quelle fiscali, ed enti e organismi strumentali, che assicuri la riduzione del numero complessivo dei componenti gli organi medesimi. Il **comma 3** estende alle agenzie e agli altri organismi sottoposti alla vigilanza delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali, la riduzione del numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo. Il **comma 5** posticipa al 31 dicembre 2012 il termine per l'emanazione dei regolamenti di delegificazione finalizzati a revisionare l'assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche, destinato a spirare a fine 2011 ai sensi dell'art. 1, comma 3, del D.L. 64/2010.

I **commi 6-9**, sostituiscono i commi da 18 a 26 dell'articolo 14 del decreto-legge n. 98/2011, che avevano soppresso l'Istituto per il commercio con l'estero (ICE) trasferendone funzioni, risorse umane, strumentali e finanziarie, al Ministero dello sviluppo economico ed al Ministero degli affari esteri per le parti di rispettiva competenza, e istituisce un nuovo organismo denominato "ICE – Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane". Vengono definite le funzioni e gli organi del nuovo ente, e si disciplina il passaggio di personale al Ministero dello sviluppo economico e alla nuova Agenzia.

L'**articolo 23, commi 1 e 2**, prevede la riduzione dei componenti delle autorità amministrative indipendenti. Il **comma 3** esclude la possibilità di conferma dei membri di tutte le *Authorities* alla cessazione del mandato.

Ai sensi dei **commi 4 e 5** dell'articolo 23 (che introducono un comma 3-*bis* all'art. 33 del D.Lgs. 163/2006), per le gare bandite successivamente al 31 marzo 2012, i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti devono affidare obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, ove esistenti, o costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici.

Il **comma 6** reca una disposizione di interpretazione autentica volta a chiarire che nel calcolo del trattamento economico del dipendente pubblico, non parlamentare, nominato ministro o sottosegretario, devono essere comprese anche le componenti accessorie e variabile della retribuzione, ai fini del calcolo del limite (pari all'indennità parlamentare) oltre al quale detto trattamento economico non spetta. La disposizione, inoltre, stabilisce che per il calcolo ai fini dell'anzianità di servizio e del trattamento di quiescenza e di previdenza, del periodo di aspettativa deve farsi riferimento all'ultimo trattamento economico in godimento, inclusa, per i dirigenti, la parte fissa e variabile della retribuzione di posizione, ed esclusa la retribuzione di risultato.

Il **comma 7** prevede che, qualora la Commissione governativa per il livellamento retributivo Italia-Europa, non abbia provveduto entro i termini di legge (entro il 31 dicembre 2011) alla individuazione della media dei trattamenti economici europei dei titolari di cariche elettive e di incarichi di vertice delle pubbliche amministrazioni, il Governo provvederà con apposito provvedimento d'urgenza.

I **commi da 8 a 13** intervengono sull'organizzazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro provvedendo, tra l'altro, a ridurre il numero dei componenti.

I **commi da 14 a 21** riordinano il sistema delle province. Ad esse sono affidate esclusivamente funzioni di indirizzo politico e di coordinamento. Inoltre si dispone la riduzione del numero dei consiglieri provinciali e la loro elezione da parte dei consigli comunali.

Il **comma 22** stabilisce che la titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può dare luogo ad alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza.

L'**articolo 24** reca numerose e sostanziali modifiche alla normativa previdenziale vigente (*per l'analisi dettagliata delle norme si rinvia alle schede di lettura*)

L'**articolo 25** destina al **Fondo ammortamento titoli di Stato** una quota dei proventi della vendita all'asta dei diritti di emissione di CO2. La quota sarà stabilita con successivo D.P.C.M.

L'**articolo 26** prevede la **prescrizione** a favore dell'erario delle banconote, dei biglietti e delle monete in **lire** ancora **in circolazione** e destina il relativo **controvalore al Fondo ammortamento dei titoli di Stato**.

L'**articolo 27**, al **comma 1**, attraverso l'inserimento di un nuovo articolo 33-*bis* nel decreto legge n. 98 del 2011, attribuisce all'Agenzia del demanio il compito di promuovere iniziative volte alla costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari con la finalità di valorizzare e alienare il patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e degli enti vigilati. Il **comma 2** disciplina la formazione di programmi unitari di valorizzazione territoriale per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà di Regioni, Province e comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, nonché degli immobili oggetto di procedure di valorizzazione di cui al decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (federalismo demaniale).

Il **comma 3** reca alcune novelle all'articolo 7 della legge n. 183/2011 (*Legge di stabilità 2012*), che ha introdotto disposizioni volte alla dismissioni di terreni agricoli dello Stato o di enti pubblici nazionali, attribuendo ai giovani un diritto di prelazione nel processo di alienazione.

Il **comma 4**, modificando la normativa in materia di locazioni passive di immobili da parte delle amministrazioni dello Stato, sopprime il Fondo unico destinato alle spese per canoni di locazioni di immobili assegnati alle predette amministrazioni e dispone che a stipulare e ad adempiere i contratti di locazione siano le singole amministrazioni, previo nulla osta dell'Agenzia del demanio.

Il **comma 5**, modificando la normativa in materia di manutenzione degli immobili pubblici, posticipa al 1° gennaio 2013 il termine a partire dal quale sono attribuiti all'Agenzia del demanio le decisioni di spesa relative agli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria effettuati sugli immobili di proprietà dello Stato, in uso per finalità istituzionali alle amministrazioni dello Stato.

Il **comma 6** prevede il diretto coinvolgimento dei comuni nella gestione di alloggi costruiti a favore di chi occupava originariamente abitazioni malsane.

Il **comma 7** è volto ad abrogare alcune disposizioni relative a Roma Capitale che devono intendersi ormai superate per effetto dell'entrata in vigore di leggi ordinarie di epoca successiva volte ad innovare la disciplina relativa alla razionalizzazione degli spazi allocativi utilizzati dalle Amministrazioni sia a titolo di locazioni passive che di usi governativi.

Il **comma 8** modifica l'art. 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85 del 2010, in materia di federalismo demaniale relativo ai beni culturali, eliminando alcuni vincoli temporali che non apparivano chiari.

I **commi da 9 a 17** recanti misure volte a risolvere i problemi legati all'eccessivo sovraffollamento degli istituti penitenziari, consentono al Ministero della Giustizia di individuare propri beni immobili, suscettibili di valorizzazione e dismissione in favore di soggetti pubblici e privati, attraverso la permuta, anche parziale, con altri immobili, già esistenti o da edificare, da destinare a nuovi istituti penitenziari.

L'**articolo 28, ai commi 1 e 2**, dispone l'aumento dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF destinata al finanziamento del Servizio sanitario nazionale dallo 0,9 allo 1,23% e, per un importo corrispondente all'aumento, per le regioni a statuto ordinario la riduzione della compartecipazione all'IVA, anch'essa destinata al finanziamento della sanità (**comma 5**) e per le regioni a statuto speciale – nelle more dell'emanazione delle norme di attuazione –

l'accantonamento di una quota delle compartecipazioni ai tributi erariali ad esse spettanti (**commi 3 e 4**). Disposizioni specifiche riguardano la Regione siciliana, in quanto ancora partecipe del Fondo sanitario nazionale.

Il **comma 6** reca una disposizione ordinamentale in relazione ai conti di tesoreria ed alle erogazioni alle regioni per il finanziamento della sanità.

I **commi 7 e 8** recano la riduzione dei Fondi sperimentali di riequilibrio e dei Fondi perequativi dei comuni e delle province, come determinati dai provvedimenti attuativi della legge n. 42/2011 sul federalismo fiscale, nonché dei tradizionali trasferimenti erariali dovuti ai comuni e alle province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna, nell'importo di 1.450 milioni di euro per i comuni e di 415 milioni di euro per le province a decorrere dall'anno 2012.

Per i comuni, la riduzione è ripartita in proporzione alla distribuzione territoriale dell'imposta municipale propria sperimentale, disciplinata dall'articolo 13 del decreto (**comma 9**). Per le province, la riduzione è ripartita proporzionalmente (**comma 10**).

Il **comma 11** sopprime una disposizione del decreto legislativo n. 68 del 2011 in materia di possibili effetti di gettito derivanti dalla soppressione dell'addizionale provinciale sull'energia elettrica.

I **commi 1 e 2 dell'articolo 29** prevedono la facoltà, per le amministrazioni pubbliche centrali e per gli enti nazionali di previdenza e di assistenza sociale, di avvalersi di CONSIP per lo svolgimento delle funzioni di centrale di committenza. Il **comma 3** dispone la cessazione del sistema di erogazione dei contributi diretti all'editoria di cui alla legge n. 250 del 1990 dal 31 dicembre 2014, con riferimento alla "gestione 2013", allo scopo di contribuire all'obiettivo del pareggio di bilancio entro la fine del 2013.

L'**articolo 30 comma 1**, novellando l'art. 33, comma 18, della legge di stabilità per il triennio 2012-2014, opera indirettamente un'ulteriore proroga, fino al 31 dicembre 2012, degli stanziamenti per le missioni internazionali di pace cui l'Italia partecipa, apprestando nel contempo le necessarie risorse, nella misura di 700 milioni di euro aggiuntivi a favore del Fondo per il finanziamento delle missioni di pace.

Il **comma 2, primo periodo**, prevede che le risorse del fondo per gli investimenti del Gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A. possano essere utilizzate, per l'anno 2011, per contribuire ad assicurare



lo svolgimento dei servizi di trasporto pubblico locale ferroviario da parte di Trenitalia S.p.A. nelle regioni a statuto ordinario. Il **secondo periodo**, abroga l'articolo 1, comma 6, della legge n. 220/2010, recante disposizioni per la ripartizione tra le regioni delle risorse per il trasporto pubblico ferroviario locale e regionale di cui all'articolo 25 del D.L. n. 185/2008.

Il **comma 3** incrementa di 800 milioni di euro annui, a decorrere dal 2012, il fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario. A decorrere dal 2013 il fondo è alimentato da una compartecipazione al gettito delle accise sui carburanti di cui all'articolo 15.

Il **comma 4** reca un aumento delle risorse destinate all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea).

Il **comma 5** incrementa di 57 milioni di euro per l'anno 2012 la dotazione del Fondo per la protezione civile. Il **comma 6** autorizza la concessione di un contributo annuo, a decorrere dal 2012, per l'Accademia dei Lincei (1,3 milioni di euro) e per l'Accademia della Crusca (0,7 milioni di euro). La copertura dell'onere è individuata nel **comma 7**.

Il **comma 8** conferma che al MIBAC non si applicano le disposizioni vigenti che vietano assunzioni in assenza delle riduzioni organiche prescritte. Inoltre, autorizza l'assunzione di personale, anche dirigenziale, presso il medesimo Ministero, per gli anni 2012 e 2013, mediante l'utilizzazione di graduatorie in corso di validità, comunque nei limiti delle facoltà di assunzione previste dalla legislazione vigente.

L'**articolo 31** mira a realizzare pienamente la liberalizzazione delle attività commerciali, nello spirito dei principi generali dell'ordinamento sia dell'Unione Europea che nazionale in tema di libertà di concorrenza, di stabilimento e di prestazione dei servizi.

L'**articolo 32** prevede la vendita dei farmaci, dotati di prescrizione medica obbligatoria e non rimborsabili dal SSN, anche presso le parafarmacie e i *corner* della grande distribuzione organizzata; l'applicazione della normativa prevista nei casi di pratica commerciale sleale verso le aziende farmaceutiche che discriminano nella svolgimento della loro attività tra farmacie e parafarmacie; la libertà di sconto su tutti i prodotti venduti in farmacia, parafarmacie e *corner* della grande distribuzione.

L'**articolo 33** interviene sulla prevista **delegificazione degli ordinamenti professionali** per stabilire che – a prescindere dall'effettiva emanazione del regolamento di delegificazione – alla data del 13 agosto 2012 saranno abrogate tutte le disposizioni vigenti sugli ordinamenti professionali. Inoltre, la disposizione richiede che la riforma degli ordinamenti professionali limiti a 18 mesi la durata massima del tirocinio.

L'**articolo 34** tende a promuovere una sostanziale **liberalizzazione delle attività economiche** in generale, escludendo le professioni e i servizi specificati dal comma 8 dello stesso articolo. La norma prevede alcune tipologie di restrizione eventualmente preesistenti da considerare abrogate, l'introduzione di assenti, autorizzazioni e controlli preventivi solo per "esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario", nonché "nel rispetto del principio di proporzionalità", e, infine, l'obbligo per le regioni di adeguare le rispettive legislazioni ai principi e regole descritti.

L'**articolo 35** amplia i **poteri dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato** previsti all'articolo 21 della L. 287/1990, conferendo all'Autorità anche la legittimazione ad agire nei confronti dei regolamenti, atti generali e provvedimenti emanati dalla P.A.

L'**articolo 36** pone il divieto ai titolari di cariche negli organi gestionali, di sorveglianza e di controllo e nonché ai funzionari di vertice di imprese o gruppi di imprese operanti nei mercati del credito, assicurativi e finanziari di assumere o esercitare analoghe cariche in imprese o gruppi di imprese concorrenti.

L'**articolo 37**, al **comma 1**, prevede che il Governo, mediante regolamenti di delegificazione, adotti misure per la completa liberalizzazione del settore del trasporto ferroviario, aereo e marittimo. Il **comma 2** detta i principi e criteri direttivi, prevedendo che le funzioni di regolazione nei predetti

settori vengano attribuite ad una delle Autorità indipendenti esistenti. Il **comma 3** individua i compiti che l'Autorità può esercitare nell'ambito delle proprie competenze. Il **comma 4** stabilisce che restano ferme le competenze, diverse da quelle disciplinate dall'articolo stesso, attualmente attribuite alle amministrazioni pubbliche nei settori del trasporto. Il **comma 5** dispone che l'Autorità rende pubblici i provvedimenti adottati e riferisce ogni anno alle Camere sulla disciplina relativa al processo di liberalizzazione. Il **comma 6** reca la norma di copertura finanziaria

L'**articolo 38** interviene sulle norme della legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311/2004) riguardanti il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca, estendendone l'ambito di operatività ai progetti di innovazione industriale (PII).

L'**articolo 39, commi 1-6**, interviene in materia di Fondo di garanzia a favore delle piccole e medie imprese, rinviando per la disciplina di dettaglio a decreti di natura non regolamentare, adottati dal Ministro dello Sviluppo Economico (MiSE), d'intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze (MEF).

Il **comma 7** reca disposizioni relative alla patrimonializzazione dei Confidi.

Il **comma 1** dell'**articolo 40** è finalizzato alla semplificazione degli adempimenti relativi alla registrazione dei clienti nelle strutture ricettive da parte dei gestori di esercizi alberghieri e di altre strutture ricettive. Il **comma 2** modifica il Codice della *privacy* escludendo persone giuridiche, enti ed associazioni dalla tutela offerta dalla disciplina sul trattamento dei dati personali. Il **comma 3** interviene in materia di disciplina dell'immigrazione consentendo al lavoratore straniero lo svolgimento dell'attività lavorativa anche nelle more del rilascio (o del rinnovo) del permesso di soggiorno.

Il **comma 4** modifica una disposizione concernente la tenuta del libro unico del lavoro, disponendo che la compilazione del libro debba avvenire entro la fine del mese successivo e non più entro il giorno 16 del mese successivo.

Il **comma 5** detta disposizioni finalizzate a semplificare gli adempimenti delle imprese in materia di bonifica dei siti inquinati.

Il **comma 6** abroga il regolamento che obbliga le imprese di autoriparazione ad essere in possesso delle attrezzature e strumentazioni elencate nel D.M. n. 406/1997.

Il **comma 7** modifica la definizione di "immissione sul mercato" di prodotti contenenti COV (Composti Organici Volatili), eliminando dalla stessa l'operazione di messa a disposizione del prodotto per gli utenti.

Il **comma 8** è volto a semplificare lo smaltimento dei rifiuti speciali prodotti da talune attività quali quelle di estetista, acconciatore, pedicure ed altro.

Il **comma 9** dispone che la documentazione e le certificazioni attualmente richieste per il conseguimento di alcune agevolazioni fiscali in materia di beni e attività culturali sono sostituite da una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà.

L'**articolo 41** reca una serie di norme volte ad accelerare la realizzazione delle opere strategiche.

I **commi da 1 a 5 dell'articolo 42** provvedono a novellare il Codice dei contratti pubblici prevedendo misure volte a: consentire un maggior ricorso alla cessione di immobili nelle concessioni, estendere la gestione a opere connesse all'oggetto della concessione e a permettere di fissare un periodo massimo di cinquanta anni per le nuove concessioni di importo superiore a un miliardo di euro.

I **commi 6 e 7**, al fine di attrarre capitale privato nella realizzazione di opere pubbliche, introducono la possibilità per le imprese di assicurare di utilizzare, a copertura delle riserve tecniche, anche attivi costituiti da investimenti nel settore delle infrastrutture.

Il **comma 8** estende al settore delle infrastrutture ferroviarie e portuali l'applicazione della norma in materia di project financing, prevista nella legge di stabilità 2012.

Il **comma 9** è finalizzato a riassegnare allo stato di previsione della spesa del MIBAC le somme derivanti da elargizioni da parte di soggetti pubblici e privati allo Stato per attività o interventi culturali



I **commi da 1 a 4 dell'articolo 43** prevedono la semplificazione della procedura di approvazione degli aggiornamenti o revisioni delle convenzioni relative alle concessioni autostradali. Il **comma 5** dispone che i contratti di concessione di costruzione e gestione e di sola gestione nel settore stradale e autostradale sono affidati secondo le procedure previste dagli articoli 144 o 153 del Codice dei contratti pubblici. Il **comma 6** reca una norma che semplifica le procedure per la realizzazione di impianti tecnologici autostradali.

I **commi da 7 a 15** recano una serie di disposizioni finalizzate al miglioramento della sicurezza delle grandi dighe attraverso l'individuazione delle dighe per le quali sia necessaria e urgente la progettazione e la realizzazione di interventi di adeguamento o miglioramento della sicurezza o di rimozione dei sedimenti accumulatisi nei serbatoi. Viene poi prevista la revisione, da parte del MIT d'intesa con il Dipartimento della protezione civile, dei criteri per l'individuazione delle "fasi di allerta", nonché obblighi di monitoraggio in capo a concessionari e gestori e, infine, l'attribuzione al MIT di poteri sostitutivi nei confronti dei concessionari e dei richiedenti la concessione in caso di inottemperanza degli stessi alle prescrizioni impartite nell'ambito dell'attività di vigilanza e controllo sulla sicurezza.

L'**articolo 44** reca prevalentemente disposizioni in materia di **appalti pubblici**, alcune volte a chiarire norme introdotte recentemente con il DL n. 70/2011, altre a facilitare la realizzazione delle opere nei tempi preventivati.

L'**articolo 45** introduce alcune norme relative al **comparto edilizio**, volte anch'esse a **favorire gli investimenti privati** e a **snellire alcune procedure**.

Il **comma 1** prevede, in presenza di precise condizioni, che le **opere di urbanizzazione a scomputo siano a carico del permesso di costruire**, escludendole dalle procedure di affidamento previste dal Codice dei contratti pubblici.

Il **comma 2** è volto a **semplificare alcune procedure autorizzative** relative a **progetti realizzati con materiali innovativi**.

I **commi 3 e 4 semplificano la procedura** relativa agli **accordi di programma** per la realizzazione degli interventi previsti dal **Piano nazionale di edilizia abitativa** (cd. Piano casa) prevedendo che essi siano approvati **con decreto del MIT**, anziché con DPCM.

L'**articolo 46** prevede che le autorità portuali possono costituire sistemi logistici, attraverso atti di intesa con le regioni, le province ed i comuni interessati, e con i gestori delle infrastrutture ferroviarie.

L'**articolo 47, comma 1**, prevede che le risorse del Fondo per le infrastrutture stradali e ferroviarie possano essere utilizzate anche per il finanziamento di opere di interesse strategico diverse dalle suddette infrastrutture. Il **comma 2** autorizza la corresponsione a Trenitalia SpA delle somme previste per il 2011 per lo svolgimento degli obblighi di servizi pubblico ferroviario, nelle more della stipula dei contratti di servizio pubblico.

L'**articolo 48** riserva le maggiori entrate derivanti dal presente provvedimento all'Erario, per un periodo di cinque anni, destinandole alle esigenze prioritarie del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea.

L'**articolo 49** reca la copertura finanziaria degli oneri recati dal provvedimento in esame.

## Relazioni allegate o richieste

Il disegno di legge è corredato della relazione illustrativa e della relazione tecnica. Esso non è invece corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

## Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Come recita il titolo, il provvedimento reca misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo ulteriori rispetto a quelle recentemente adottate con i decreti-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni

urgenti per la stabilizzazione finanziaria) e 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo). Tali decreti sono tutti oggetto di novelle e/o di modifiche non testuali

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le misure del decreto appaiono riconducibili in via prevalente alla materia **armonizzazione dei bilanci pubblici e (il) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**, che, in base al disposto del terzo comma dello stesso articolo 117, rientrano tra le materie di potestà legislativa concorrente, nelle quali è riservata allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali. Tale ambito competenziale è altresì richiamato dalla stessa Costituzione all'articolo 119, secondo comma, ove si prevede che comuni, province, città metropolitane e regioni stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Detto coordinamento – come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale (v. in particolare la **sentenza n. 35 del 2005**) – non sembra peraltro costituire propriamente un ambito materiale, quanto piuttosto una finalità assegnata alla legislazione statale, funzionale anche al perseguimento di impegni finanziari assunti in sede europea, ivi inclusi gli obiettivi quantitativi collegati al rispetto del Patto di stabilità e crescita a livello europeo.

Occorre inoltre considerare la materia **sistema tributario e contabile dello Stato**, demandata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

Il decreto incide inoltre in modo significativo sulla **materia previdenziale** di potestà esclusiva statale in base a quanto previsto dall'articolo 117, comma 2, lettera o), della Costituzione.

Per quanto riguarda le **singole disposizioni**, rilevano altresì ulteriori ambiti materiali attribuibili alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato.

Quanto agli ambiti rientranti nella **competenza legislativa esclusiva dello Stato**, ai sensi del secondo comma dell'articolo 117 Cost., assumono, in particolare, rilievo:

- “tutela della concorrenza”, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione;
- “tutela del risparmio e mercati finanziari”, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione;
- “organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo”, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera f) della Costituzione;
- “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione;
- “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione.
- Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

Sempre con riferimento a singole disposizioni, possono altresì rilevare, tra le materie di legislazione concorrente tra lo Stato e le regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.:

- “tutela della salute”;
- protezione civile
- “governo del territorio”;
- “ricerca scientifica e tecnologica”;

- “porti e aeroporti civili”;
- “previdenza complementare e integrativa”;
- enti di credito fondiario e agrario
- “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”;

Con riguardo a singole disposizioni si osserva quanto segue.

I **commi da 14 a 21 dell’articolo 22** riordinano il **sistema delle province**. Ad esse sono affidate esclusivamente funzioni di indirizzo politico e di coordinamento. Inoltre si dispone la riduzione del numero dei consiglieri provinciali e la loro elezione da parte dei consigli comunali.

*Tali disposizioni dovrebbero essere valutate alla luce delle disposizioni costituzionali relative alle province autonome di Trento e Bolzano, per le quali non è espressa alcuna clausola di salvaguardia, nonché dell’autonomia statutaria delle regioni a statuto speciale nella quale rientra la competenza in tema di ordinamento degli enti locali.*

In particolare i **commi 15, 16 e 17** ridisegnano gli **organi della provincia**, senza peraltro *delineare la forma di governo dell’ente*, e le relative modalità di elezione, riducendone il novero al **consiglio provinciale** e al **presidente della provincia**, con **eliminazione delle giunte**.

*Poiché la legislazione elettorale degli organi di governo degli enti locali è materia di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lett. p), Cost., il rinvio alla legge statale per le modalità di elezione del consiglio provinciale dovrebbe essere esteso anche alle modalità di elezione del presidente della provincia.*

I **commi 4 e 5 dell’articolo 23**, dispongono che per le gare bandite successivamente al 31 marzo 2012, i **Comuni** con popolazione non superiore a 5.000 abitanti **devono affidare obbligatoriamente** ad un’unica centrale di committenza l’acquisizione di lavori, servizi e forniture nell’ambito delle unioni dei comuni, ove esistenti, o costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici. L’ambito di incidenza della norma è riconducibile alla materia **“governo del territorio”**, assegnata dal **terzo comma dell’art. 117** alla competenza **concorrente** dello Stato e delle regioni.

Peraltro secondo la giurisprudenza della Corte le disposizioni relative ai **contratti pubblici** “non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell’oggetto al quale afferiscono” e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali (sentenza numero 303 del 2003). Secondo la Corte “Non è, dunque, configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale ... L’attività di programmazione di tali lavori non essendo una materia a sé stante, né risultando riconducibile ad uno specifico ambito materiale, segue il regime giuridico proprio della realizzazione delle relative opere, le quali possono rientrare, a seconda dei casi, in settori di competenza esclusiva statale o residuale delle Regioni ovvero ripartita tra Stato e Regioni”. (sentenza n. 401 del 2007).

L’**articolo 31** intende portare a conclusione la liberalizzazione dei giorni e orari di apertura degli esercizi commerciali, incidendo dunque sulla **materia “commercio”**, che rientra nella competenza residuale delle Regioni.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, a seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia “commercio” rientra nella competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell’art. 117 Cost (ordinanza 199/2006), e che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia «commercio» di cui all’art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 350 del 2008).

Tuttavia la stessa Corte costituzionale (sentenza 288/2010) ha rilevato che afferiscono alla **competenza legislativa esclusiva dello Stato** le regole in materia di **commercio direttamente afferenti alla tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale** e volte a garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all’acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale. Nel 2011, con la novella all’art. 3 del DL 223/2006 apportata dal DL 98/2011, la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali è entrata a far parte degli ambiti normativi

direttamente afferenti alla tutela della concorrenza e, quindi, appare rientrante nell'ambito di materia di competenza esclusiva della legislazione statale.

L'**articolo 33** incide sulla materia delle "professioni" che il comma terzo dell'articolo 117 attribuisce alla competenza concorrente di Stato e Regioni. In particolare si interviene sulla **delegificazione degli ordinamenti professionali prevista dalle legge di stabilità** (legge n. 183 del 2011) per stabilire che – a prescindere dall'effettiva emanazione del regolamento di delegificazione – alla data del 13 agosto 2012 saranno abrogate tutte le disposizioni vigenti sugli ordinamenti professionali. Inoltre, la disposizione richiede che la riforma degli ordinamenti professionali limiti a 18 mesi la durata massima del tirocinio, intervenendo su uno dei principi di delegificazione.

*Si segnala al riguardo che l'attribuzione di potestà regolamentare allo Stato in una materia di competenza concorrente quale quella delle 'professioni' (effettuata come si è detto dalla legge di stabilità e sulla quale la norma in esame incide in maniera parziale), deve essere valutata alla luce del riparto costituzionale di competenze tra Stato e Regioni. Nelle materie di competenza concorrente spetta infatti alla legislazione dello Stato la determinazione dei principi fondamentali, mentre la potestà regolamentare è riservata alle Regioni (art. 117, secondo e sesto comma, Cost.) (sulla inidoneità della fonte regolamentare a dettare i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente cfr. le sentenze della Corte Costituzionale n. 92/2011 e n. 200/2009).*

## Rispetto degli altri principi costituzionali

Il **comma 1 dell'articolo 7** autorizza l'**accettazione e l'esecuzione di due emendamenti all'Accordo istitutivo della BERS** (Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo).

*Al riguardo si segnala che l'articolo 15, comma 1, lettera b) della legge n. 400/1988 dispone che il Governo non possa, provvedere mediante decreto-legge nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione, tra le quali sono compresi i disegni di legge "di autorizzazione a ratificare trattati internazionali", che devono essere approvati attraverso il normale procedimento in sede referente e con legge ordinaria (Si veda a tale proposito il parere reso dal Comitato per la legislazione nella seduta dell'8 giugno 2010, in relazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge 10 maggio 2010, n. 67, recante disposizioni urgenti per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro. Ordine di esecuzione dell'accordo denominato «Intercreditor Agreement» e dell'accordo denominato «Loan Facility Agreement» stipulati in data 8 maggio 2010).*

L'**articolo 22, comma 20** rinvia a legge statale, senza riferimenti temporali, la determinazione del termine decorso il quale gli organi in carica delle Province decadono. In proposito si segnala che nel 2012 dovrebbero essere svolte elezioni per il rinnovo degli organi provinciali nelle province di Vicenza, Ancona, Ragusa, Como, Belluno, Genova e La Spezia.

*In mancanza di espressa prorogatio degli organi in carica delle province che andrebbero in scadenza nel 2012 fino all'emanazione della legge di cui al comma 20, e qualora essa non intervenga prima della scadenza e della conseguente fissazione di nuove elezioni, potrebbero verificarsi le condizioni per un rinnovo del tutto temporaneo dei suddetti organi.*

Il **comma 7 dell'articolo 23** prevede che, qualora la Commissione governativa per il **livellamento retributivo Italia-Europa**, non abbia provveduto entro i termini di legge (ossia entro il 31 dicembre 2011) alla individuazione della media dei trattamenti economici europei dei titolari di cariche elettive e di incarichi di vertice delle pubbliche amministrazioni, il Governo provvederà con apposito provvedimento d'urgenza.

*Con riferimento a rinvio al provvedimento d'urgenza, qualora con tale rinvio si intenda lo strumento del decreto legge, appare opportuno valutare che i presupposti per la sua emanazione possono essere rinvenuti solo nella disciplina costituzionalmente stabilita, non potendo fonti inferiori ad essa operare una valutazione preventiva della loro verificabilità.*

L'**articolo 33** interviene sulla prevista **delegificazione degli ordinamenti professionali** per stabilire che – a prescindere dall'effettiva emanazione del regolamento di delegificazione – alla data del 13 agosto 2012 saranno abrogate tutte le disposizioni vigenti sugli ordinamenti professionali.

*Dal momento che la disposizione in esame prevede l'abrogazione delle norme vigenti sugli ordinamenti professionali al 13 agosto 2012 in caso di mancata emanazione del regolamento di riforma, occorre valutare se non si renda in tale ipotesi necessaria una disciplina di transizione relativa alle funzioni attualmente svolte dagli ordini professionali, le quali hanno anche in diversi casi un rilievo pubblicistico.*

## Formulazione del testo

Il **comma 18 dell'articolo 22** dispone che lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, trasferiscono ai Comuni le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni.

*Al riguardo andrebbe valutata l'opportunità di riformulare la clausola che dispone l'"acquisizione" in quanto, da un punto di vista sostanziale, essa non potrebbe indicare un tertium genus rispetto al trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni o al mantenimento di funzioni in capo alle regioni stesse.*

Il **comma 21 dell'articolo 22** prevede che i comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l'invarianza della spesa.

*Andrebbe valutata l'opportunità di approfondire: se la disposizione del comma 21 sostituisca la disciplina introdotta con il citato l'articolo 16 del d.l. 138/2011 anche per il profilo dell'obbligatorietà per i comuni con popolazione fino a 1000 abitanti; se le unioni richiamate da tale comma siano riconducibili al citato art. 32 TUEL; la natura degli "organi di raccordo" e se anch'essa vada definita in relazione a quanto già previsto dal TUEL.*