

XVI legislatura

**Disegno di legge**

**A.S. n. 3110**

“Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”

**Titolo I**

Concorrenza (artt. 1-40)

febbraio 2012

n. 328/III - Tomo 1



servizio studi del Senato



# Servizio Studi

Direttore: Daniele Ravenna

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Reggente ufficio: S. Moroni \_3627

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo \_3613

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi \_3538

Capo ufficio: F. Cavallucci \_3443

#### Politica estera e di difesa

Reggente ufficio: A. Mattiello \_2180

Reggente ufficio: A. Sanso' \_2451

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

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Reggente ufficio: -----

### Documentazione

#### Documentazione economica

Emanuela Catalucci \_2581

Silvia Ferrari \_2103

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Beatrice Gatta \_5563

#### Documentazione giuridica

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Anna Henrici \_3696

Gianluca Polverari \_3567

---

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

XVI legislatura

**Disegno di legge**

**A.S. n. 3110**

“Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”

**Titolo I**

Concorrenza (artt. 1-40)

febbraio 2012

n. 328/III - Tomo 1



## Avvertenza

Il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 19 dello stesso 24 gennaio, è stato presentato per la conversione il giorno medesimo al Senato (Atto Senato 3110) ed è stato assegnato il 26 gennaio per l’esame in sede referente alla Commissione Industria, commercio, turismo, previ pareri di tutte le altre Commissioni permanenti, nonché della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Questo *dossier*, che illustra il testo del decreto-legge, è così articolato:

- n. 328/I: indice per materia del decreto-legge;
- n. 328/II: testi a fronte delle novelle alla legislazione vigente;
- n. 328/III - tomo 1: schede di lettura illustrative dell'articolato - Titolo I (Concorrenza - articoli 1-40);
- n. 328/III - tomo 2: schede di lettura illustrative dell'articolato - Titoli II (Infrastrutture - articoli 41-67) e III (Europa - articoli 68-97);
- n. 328/IV: sintesi del contenuto del decreto-legge.



# INDICE

SCHEDE DI LETTURA .....	13
<b>Articolo 1</b> <i>(Liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese)</i>	
Scheda di lettura.....	15
<b>Articolo 2</b> <i>(Tribunale delle imprese)</i>	
Scheda di lettura.....	33
<b>Articolo 3</b> <i>(Accesso dei giovani alla costituzione di società a responsabilità limitata)</i>	
Scheda di lettura.....	41
<b>Articolo 4</b> <i>(Norme a tutela e promozione della concorrenza nelle Regioni e negli enti locali)</i>	
Scheda di lettura.....	51
<b>Articolo 5</b> <i>(Tutela amministrativa contro le clausole vessatorie)</i>	
Scheda di lettura.....	57
<b>Articolo 6</b> <i>(Norme per rendere efficace l'azione di classe)</i>	
Scheda di lettura.....	63
<b>Articolo 7</b> <i>(Tutela delle microimprese da pratiche commerciali ingannevoli e aggressive)</i>	
Scheda di lettura.....	67
<b>Articolo 8</b> <i>(Contenuto delle carte di servizio)</i>	
Scheda di lettura.....	71
<b>Articolo 9</b> <i>(Disposizioni sulle professioni regolamentate)</i>	
Scheda di lettura.....	75
<b>Articolo 10</b> <i>(Estensione ai liberi professionisti della possibilità di partecipare al patrimonio dei confidi)</i>	
Scheda di lettura.....	81

<b>Articolo 11</b> <i>(Potenziamento del servizio di distribuzione farmaceutica, accesso alla titolarità delle farmacie e modifica alla disciplina della somministrazione dei farmaci)</i>	
Scheda di lettura.....	83
<b>Articolo 12</b> <i>(Incremento del numero dei notai e concorrenza nei distretti)</i>	
Scheda di lettura.....	93
<b>Articolo 13</b> <i>(Misure per la riduzione del prezzo del gas naturale per i clienti vulnerabili)</i>	
Scheda di lettura.....	97
<b>Articolo 14</b> <i>(Misure per ridurre i costi di approvvigionamento di gas naturale per le imprese)</i>	
Scheda di lettura.....	103
<b>Articolo 15</b> <i>(Disposizioni in materia di separazione proprietaria)</i>	
Scheda di lettura.....	107
<b>Articolo 16</b> <i>(Sviluppo di risorse energetiche e minerarie nazionali strategiche)</i>	
Scheda di lettura.....	111
<b>Articolo 17</b> <i>(Liberalizzazione della distribuzione dei carburanti)</i>	
Scheda di lettura.....	115
<b>Articolo 18</b> <i>(Liberalizzazione degli impianti completamente automatizzati fuori dei centri abitati)</i>	
Scheda di lettura.....	123
<b>Articolo 19</b> <i>(Miglioramento delle informazioni al consumatore sui prezzi dei carburanti)</i>	
Scheda di lettura.....	125
<b>Articolo 20</b> <i>(Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti)</i>	
Scheda di lettura.....	129
<b>Articolo 21</b> <i>(Disposizioni per accrescere la sicurezza, l'efficienza e la concorrenza nel mercato dell'energia elettrica)</i>	
Scheda di lettura.....	133

<b>Articolo 22</b> <i>(Disposizioni per accrescere la trasparenza sui mercati dell'energia elettrica e del gas)</i>	
Scheda di lettura.....	141
<b>Articolo 23</b> <i>(Semplificazione delle procedure per l'approvazione del piano di sviluppo della rete di trasmissione nazionale)</i>	
Scheda di lettura.....	145
<b>Articolo 24</b> <i>(Accelerazione delle attività di disattivazione e smantellamento dei siti nucleari)</i>	
Scheda di lettura.....	149
<b>Articolo 25, comma 1</b> <i>(Modifiche alla normativa in tema di servizi pubblici locali)</i>	
Scheda di lettura.....	155
I servizi pubblici locali tra tutela della concorrenza e competenza residuale nella recente giurisprudenza costituzionale.....	168
<b>Articolo 25, comma 2</b> <i>(Modifiche in materia di gestione integrata dei rifiuti)</i>	
Scheda di lettura.....	171
<b>Articolo 25, comma 3</b> <i>(Modifica all'art. 1, comma 14, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni in legge 22 dicembre 2011, n. 214)</i>	
Scheda di lettura.....	175
<b>Articolo 25, commi 4 e 5</b> <i>(Obblighi di comunicazioni dei concessionari di servizi pubblici locali)</i>	
Scheda di lettura.....	177
<b>Articolo 26</b> <i>(Misure in favore della concorrenza nella gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio e per l'incremento della raccolta e recupero degli imballaggi)</i>	
Scheda di lettura.....	179
<b>Articolo 27</b> <i>(Promozione della concorrenza in materia di conto corrente o di conto di pagamento di base)</i>	
Scheda di lettura.....	183
<b>Articolo 28</b> <i>(Assicurazioni connesse all'erogazione di mutui immobiliari)</i>	
Scheda di lettura.....	189

<b>Articolo 29</b> <i>(Efficienza produttiva del risarcimento diretto e risarcimento in forma specifica)</i>	
Scheda di lettura.....	191
<b>Articolo 30</b> <i>(Repressione delle frodi)</i>	
Scheda di lettura.....	193
<b>Articolo 31</b> <i>(Contrasto della contraffazione dei contrassegni relativi ai contratti di assicurazione per la responsabilità civile verso i terzi per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore su strada)</i>	
Scheda di lettura.....	199
<b>Articolo 32</b> <i>(Ispezione del veicolo, scatola nera, attestato di rischio, liquidazione dei danni)</i>	
Scheda di lettura.....	203
<b>Articolo 33</b> <i>(Sanzioni per frodi assicurative nelle false attestazioni di invalidità o di danni alle cose derivanti da incidenti stradali)</i>	
Scheda di lettura.....	211
<b>Articolo 34</b> <i>(Obbligo di confronto delle tariffe r.c. auto)</i>	
Scheda di lettura.....	213
<b>Articolo 35, commi 1-5</b> <i>(Misure per la tempestività dei pagamenti e per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali)</i>	
Scheda di lettura.....	217
<b>Articolo 35, comma 6</b> <i>(Dirigenti pubblici)</i>	
Scheda di lettura.....	223
<b>Articolo 35, comma 7</b> <i>(Abrogazione di una disposizione concernente l'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale)</i>	
Scheda di lettura.....	227
<b>Articolo 35, commi 8-13</b> <i>(Disposizioni in materia di tesoreria unica)</i>	
Scheda di lettura.....	229
<b>Articolo 36</b> <i>(Regolazione indipendente in materia di trasporti)</i>	
Scheda di lettura.....	235
Autorità di regolazione dei trasporti .....	241

**Articolo 37, comma 1**

*(Misure per il trasporto ferroviario)*

Scheda di lettura.....247

**Articolo 37, comma 2**

*(Norme per le imprese ferroviarie e le associazioni internazionali di imprese ferroviarie in materia lavoristica)*

Scheda di lettura.....251

**Articolo 38**

*(Pertinenze delle strade)*

Scheda di lettura.....253

**Articolo 39**

*(Liberalizzazione del sistema di vendita della stampa quotidiana e periodica e disposizioni in materia di diritti connessi al diritto d'autore)*

Scheda di lettura.....255

**Articolo 40**

*(Disposizioni in materia di carta di identità e in materia di anagrafe della popolazione residente all'estero e l'attribuzione del codice fiscale ai cittadini iscritti)*

Scheda di lettura.....263



## **SCHEDE DI LETTURA**



## **Articolo 1**

### *(Liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese)*

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'articolo 41 della Costituzione e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea, sono abrogate, dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 3 del presente articolo e secondo le previsioni del presente articolo:

a) le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità;

b) le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni

analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti.

2. Le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, alla stregua dei principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica.

3. Nel rispetto delle previsioni di cui ai commi 1 e 2 e secondo i criteri ed i principi direttivi di cui all'articolo 34 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il Governo, previa approvazione da parte delle Camere di una sua relazione che specifichi, periodi ed ambiti di intervento degli atti regolamentari, è autorizzato ad adottare entro il 31 dicembre 2012 uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della

legge 23 agosto 1988, n. 400, per individuare le attività per le quali permane l'atto preventivo di assenso dell'amministrazione, e disciplinare i requisiti per l'esercizio delle attività economiche, nonché i termini e le modalità per l'esercizio dei poteri di controllo dell'amministrazione, individuando le disposizioni di legge e regolamentari dello Stato che, ai sensi del comma 1, vengono abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti stessi. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato rende parere obbligatorio, nel termine di trenta giorni decorrenti dalla ricezione degli schemi di regolamento, anche in merito al rispetto del principio di proporzionalità. In mancanza del parere nel termine, lo stesso si intende rilasciato positivamente.

4. Le Regioni, le Province ed i Comuni si adeguano ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione. A decorrere dall'anno 2013, il predetto adeguamento costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi enti ai sensi dell'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98,

convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. A tal fine la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito dei compiti di cui all'articolo 4, comunica, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze gli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste dal presente articolo. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al periodo precedente, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano procedono all'adeguamento secondo le previsioni dei rispettivi statuti.

5. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente articolo i servizi di trasporto di persone e cose su autoveicoli non di linea, i servizi finanziari come definiti dall'articolo 4 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 e i servizi di comunicazione come definiti dall'articolo 5 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, e le attività specificamente sottoposte a regolazione e vigilanza di apposita autorità indipendente.

La relazione del Governo parte dalla premessa che la Repubblica assicura sia la piena attuazione dell'articolo 41 della Costituzione in materia di iniziativa economica privata, sia il pieno rispetto dei principi e delle norme sanciti dai Trattati istitutivi dell'Unione Europea: per rendere effettivamente libera l'iniziativa economica privata, in condizioni di completa parità fra tutti i soggetti economici presenti e futuri, la disposizione ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari alla tutela della sicurezza, della libertà e della dignità umana (cittadini, lavoratori, consumatori), della salute, dell'ambiente e dell'utilità sociale, nel rispetto degli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica.

Il **comma 1** delimita, a tal fine, la sopravvivenza delle norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione - per l'avvio di un'attività economica - solo a quelle il cui contenuto sia giustificato da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e

compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità. Sono travolte nell'abrogazione - secondo le modalità di cui al comma 3 - tutte le discipline che questa giustificazione non hanno, ovvero le norme aventi contenuti<sup>1</sup> non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite o dichiarate.

Sulle finalità pubbliche la dottrina ha da tempo visioni divergenti: ancora di recente si è contestato che l'"interesse pubblico generale" possa essere identificato con il solo principio di concorrenza perché così facendo si imporrebbe "una modifica dell'articolo 41 della Costituzione, attribuendo valore assolutamente preminente all'iniziativa economica privata e degradando a meri criteri interpretativi i riferimenti costituzionali alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. Questo capovolgimento della scala dei valori è inammissibile"<sup>2</sup>. Viceversa, vi è stato chi ha notato che i vincoli costituzionali sono "esterni" alla proclamazione di cui al primo comma dell'articolo 41: "l'attività economica costituisce esercizio di un diritto costituzionalmente garantito anche se non persegua fini di utilità sociale o non miri allo sviluppo della libertà, della sicurezza o della dignità umana. È infatti sufficiente, per l'articolo 41 comma 2, che essa non operi in contrasto con tali valori"<sup>3</sup>.

Gli è che il mercato, come statuto normativo, secondo la dottrina giusprivatista<sup>4</sup>, si articola in norme proibitive, norme attributive e norme conformative: alle prime (norme proibitive) farebbe capo la disciplina della concorrenza, compresa la sanzione di nullità dei negozi stipulati in violazione del divieto di accordi idonei ad alterarla o restringerla; alle seconde (norme attributive) la posizione di soggetti del mercato, legittimati a negoziare beni o servizi al suo interno; alle terze (norme conformative) la tutela dei consumatori, che "disciplinando tipi di negozi, e stabilendo l'efficacia di ciascuno di essi, sono in grado di riversare sull'imprenditore doveri di informazione, e di prevedere specifici rimedi in difesa dell'altra parte". Per tutte queste previsioni, quindi, è astrattamente possibile mantenersi all'interno dello schema privatistico norma/fatto: persino le norme conformative - che, disciplinando i negozi, danno al mercato una peculiare fisionomia - possono limitarsi a mettere a disposizione delle parti strutture formali con cui si modella l'oscuro groviglio degli interessi individuali. Eppure "qui il legislatore può percorrere strade diverse: o risvegliare il senso di attenzione e di

---

<sup>1</sup> Divieti e restrizioni alle attività economiche; le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico; disposizioni che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti.

<sup>2</sup> Stefano Rodotà, *Semplificare senza sacrifici*, la Repubblica, 23 gennaio 2012.

<sup>3</sup> Alessandro Pace, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, vol. II, pp. 1622-1623.

<sup>4</sup> Natalino Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, 1998, p. 51 e seguenti, citato dalla premessa di Senato della Repubblica, Servizio studi, documentazione di base, *La libertà d'impresa tra l'articolo 41 e l'articolo 118 della Costituzione*, dossier n. 244 dell'ottobre 2010, p. 5.

responsabilità del consumatore, il quale, ottenute le necessarie informazioni, decide; o istituire forme di controllo amministrativo e giurisdizionale, che in certa misura prescindono dalla volontà della parte. Scelta tra individualismo responsabile e protezione paternalistica (...) La tutela è allora affidata di massima a pubbliche autorità, che vigilano e regolano e proteggono"<sup>5</sup>.

Il "valore assiologico fondante" che traspare in questa visione dei giusprivatisti vede con profondo scetticismo, quindi, l'operatività in questo ambito del diverso schema norma/potere/fatto, sul quale si fonda il potere di supremazia della pubblica amministrazione: eppure l'esistenza dei limiti esterni di cui ai commi secondo e terzo dell'articolo 41 rende inevitabile concludere che "l'iniziativa economica privata, nonostante venga costituzionalmente proclamata 'libera', sia assoggettata a una pregnante disciplina pubblicistica. Ciò (...) spiega le ragioni per le quali, a tutela dei valori previsti nell'art. 41, commi 2 e 3, la libertà economica - che, in linea di principio, in virtù della forza normativa della stessa Costituzione, è diritto soggettivo - può, dal legislatore, essere contenutisticamente caratterizzata, nei rapporti con la p.a., come interesse legittimo"<sup>6</sup>.

Decenni di contrasto dottrinario e giurisprudenziale - intorno all'esistenza di un nucleo essenziale del diritto, di contenuto incompressibile - non possono sormontare questo dato: vietare che l'iniziativa economica privata possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale è un concetto che lascia un ampio margine di discrezionalità amministrativa. Orbene, se quest'ultima va definita come la ponderazione comparativa di più interessi secondari in ordine all'interesse primario, la sua finalizzazione resta però l'interesse pubblico come interesse della collettività, causa del potere: la discrezionalità deve cioè sempre perseguire un fine che risponda alla causa del potere che si esercita<sup>7</sup>, benché le modalità del contenimento di interessi siano lasciate in concreto al decisore amministrativo.

La clausola di salvaguardia con cui si apre il comma 1 pone il problema del coordinamento del nuovo meccanismo con la normativa preesistente: si tratta di un'esigenza il cui soddisfacimento andrebbe operato secondo quanto impone il paragrafo 3.1 della circolare<sup>8</sup> della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 59. Lo stesso Autore, del resto, già aveva ammonito contro il "processo di amministrativizzazione del diritto, intollerabile per una democrazia liberale": cfr. N. Irti, in AA.VV., *Persona e mercato - Lezioni*, Cedam, Padova, 1996, p. 100.

<sup>6</sup> Alessandro Pace, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, vol. II, p. 1626, al quale si deve anche un censimento degli atti in cui l'iniziativa economica garantita dalla norma costituzionale si incrocia con paralleli interessi pubblici, e cioè: a) la facoltà di scelta dell'attività economica nell'ambito degli oggetti costituzionalmente o legislativamente non vietati ai sensi del secondo comma; b) facoltà di reperire capitali per la realizzazione delle iniziative economiche; c) facoltà di organizzarsi per il perseguimento del fine economico prescelto; d) facoltà di svolgimento delle intraprese legittimamente iniziate; e) potere di richiedere un prezzo o, comunque, un compenso ragionevolmente remunerativo del bene prodotto o del servizio prestato; f) potere di gestire autonomamente l'attività prescelta (pp. 1626-1632)

<sup>7</sup> M.S. Giannini, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano 1939, 72 ss..

<sup>8</sup> Circolare n. 1/1.1.26/10888/9.92, recante "Guida alla redazione dei testi normativi", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 101 del 3 maggio 2001, S.O. n. 105. La relativa prescrizione è contenuta anche al § 3 lettera a) della circolare "Regole e raccomandazioni per la formulazione dei testi legislativi", emanata in pari data dalle Presidenze delle Camere e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 20 aprile 2001,

maggio 2001. Invero, l'unica norma richiamata è quella dell'articolo 3 del decreto-legge n. 138 del 2011<sup>9</sup>, convertito con legge n. 148: pur trattandosi della disciplina più dirompente (per la "ghigliottina" che era in essa contenuta, circa la sorte riservata - dopo il decorso di un certo termine - alle norme in contrasto), essa non è però l'unica a disciplinare la questione della liberalizzazione delle attività economiche private.

Per quanto concerne l'aspetto della liberalizzazione dei servizi, si segnala la direttiva 2006/123/CE (c.d. "direttiva servizi" ovvero direttiva Bolkenstein), che stabilisce un quadro giuridico favorevole alla realizzazione di tale obiettivo, garantendo nel contempo un livello di qualità elevato per i servizi. Essa comprende qualsiasi servizio prestato dietro corrispettivo economico (ad eccezione dei settori esclusi specificamente indicati), tenuto conto nel contempo delle specificità di ciascun tipo di attività o di professione e del loro sistema di regolamentazione. Circa la libera prestazione dei servizi, la direttiva prevede che gli Stati membri debbano rispettare il diritto dei prestatori di servizi di operare in uno Stato diverso da quello in cui sono stabiliti. Ne consegue che il prestatore di servizi dovrà adeguarsi agli usi e costumi giuridici della nuova sede di lavoro. Inoltre, "lo Stato membro in cui il servizio è prestato deve assicurare il libero accesso ad un'attività di servizi e al libero esercizio della medesima sul proprio territorio". Gli Stati membri non possono ostacolare la libertà di esercizio nel loro territorio sulla base di requisiti discriminatori, ingiustificati e sproporzionati, o di altri requisiti tra cui l'obbligo per il prestatore di stabilirsi nel territorio dove presta il servizio, di ottenere un'autorizzazione, o di essere registrato in un albo professionale. Possono invece applicare restrizioni per motivi legati alla sicurezza, alla pubblica sanità, alla protezione dell'ambiente e alle condizioni di lavoro. La direttiva 2006/123/CE è stata recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59<sup>10</sup>.

Viepiù dopo il recepimento con decreto n. 59, il problema con cui si confronta l'ordinamento giuridico nazionale non è più l'eliminazione degli ostacoli alla concorrenza, ma il mezzo con cui conseguire quest'obiettivo: la scelta di conformare l'ordinamento ai principi di libertà individuale ed economica e di concorrenza sanciti dalla Costituzione e dal diritto dell'Unione Europea deve procedere attraverso l'adeguamento delle normative statali, regionali e locali e prassi amministrative - talvolta obsolete, farraginose, stratificate e frammentate - che penalizzano le libertà individuali senza garantire adeguatamente l'interesse pubblico generale.

In via giurisprudenziale è stato ripetutamente affermato che la primazia del diritto europeo<sup>11</sup> comporta la disapplicazione delle norme nazionali divergenti,

---

che sul punto era riprodotto degli atti precedenti da essa stessa sostituiti (v. la parte seconda, § 13, lettera a) delle circolari delle Presidenze delle Camere del 28 febbraio 1986 e di quella in identico testo della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 1986, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 123 del 29 maggio 1986, S.O. n. 40).

<sup>9</sup> *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.*

<sup>10</sup> *Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.*

<sup>11</sup> Per la primazia del diritto comunitario rispetto alle norme interne confliggenti anche anteriori vds., tra le tante, Corte di Giustizia, 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos*; Corte di Giustizia, 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. Enel*; Corte di Giustizia, 16 giugno 1966, causa *Lutticke*; Corte di

anche in riferimento al decreto n. 59, e ciò sin nell'imminenza della sua entrata in vigore: T.A.R. Sicilia (Palermo) sez. II, sentenza 9 settembre 2010, n. 10030<sup>12</sup>, ricordò che - in ordine alla sfera di applicazione della disciplina comunitaria di tutela della concorrenza - "l'Unione europea ha competenza esclusiva ai sensi dell'art. 3 del Trattato di Roma, come novellato dal Trattato di Lisbona, salva la potestà di attuazione degli atti dell'Unione, spettante agli Stati membri. Il Protocollo sul mercato interno e la concorrenza, annesso al menzionato Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, stabilisce che potranno essere adottate tutte le misure necessarie, anche nell'esercizio dei poteri impliciti di cui all'art. 352 del Trattato (ex art. 308), in vista della realizzazione di un mercato interno, caratterizzato dalla piena attuazione delle quattro libertà fondamentali di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali e dal generale divieto di discriminazione e di misure ad effetto equivalente alle restrizioni, quali obiettivi primari dell'Unione europea, alla cui garanzia le regole di concorrenza sono funzionali. La direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, in attuazione del Trattato CE, ed in particolare dell'art. 3 e dell'art. 49 del Trattato CE, ha vietato alle autorità nazionali e locali l'applicazione di qualsivoglia misura restrittiva delle nuove aperture di esercizi commerciali, fondata su criteri numerici o su esigenze economiche di "calmierizzazione" dell'offerta. La direttiva da ultimo richiamata è stata recepita in Italia con decreto legislativo 26 marzo 2010 n. 59, che, per quanto rileva in questa sede, pur avendo confermato per l'apertura delle edicole il regime autorizzatorio, ha, tuttavia, ribadito il generale divieto di regolamentazioni, programmazioni e determinazioni suscettibili di imporre limiti numerici o distanze minime tra esercizi, tanto in forza del principio generale dell'ordinamento comunitario della libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione".

Il problema della prevalenza della normativa di diretta attuazione europea sulla normativa nazionale divergente, anche adottata posteriormente, potrebbe ritenersi così superato: eppure, il **comma 2** - avvalorando l'impressione di un'almeno parziale sovrapposizione dell'odierno intervento decretizio con i contenuti della normativa precedente – sceglie di ribadire che le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche vanno in ogni caso interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario. Come ricordato anche dall'Autorità garante della

---

Giustizia, 21 giugno 1974, causa *Reyners*; Corte di Giustizia, 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*; Corte di Giustizia, 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*; Corte di Giustizia, 22 giugno 1989, causa 103/88, *Fratelli Costanzo*, in cui la Corte ha precisato che la prevalenza del diritto comunitario vincola non solo i giudici nazionali, ma "tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti locali territoriali", a disapplicare le norme interne, statali e regionali, che si pongano in contrasto con il diritto comunitario; Corte Costituzionale, sentenza 5 giugno 1984 n. 170, *Granital*.

<sup>12</sup> *Foro amm. TAR* 2010, 9, 2979 (s.m.).

concorrenza e del mercato<sup>13</sup>, ciò era già previsto nei commi 6-11 dell'articolo 3 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, come modificato dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148: al tradizionale criterio dello svolgimento dell'attività economica subordinatamente a certe condizioni e limiti si opponeva (comma 6) l'affermazione del principio della "libertà d'impresa" sia nell'accesso che nell'esercizio, salvo eventuali restrizioni dettate per ragioni di pubblico interesse tassativamente menzionate (le quali sono ora pedissequamente ripetute). In particolare, poi, il comma 7 precisava che le disposizioni che regolano l'accesso e l'esercizio delle attività economiche devono assicurare sia la libertà di impresa che la garanzia della concorrenza: pertanto, eventuali limitazioni all'accesso e all'esercizio delle stesse si sarebbero dovute interpretare in senso restrittivo. La tematica si interseca con quella della "forza di resistenza passiva" delle previsioni di liberalizzazione e di semplificazione, rispetto alle quali nel recente passato si è registrata una forte spinta di revisione costituzionale: la "legge rinforzata" - di cui il *paper* n. 107 dell'Istituto Bruno Leoni (12 dicembre 2011) menziona il potenziale di salvaguardia dei cittadini dalle ingerenze della pubblica amministrazione nelle loro attività - potrebbe meglio conseguire la stessa finalità di cui al tentativo di revisione costituzionale operato con l'Atto Camera n. 4144-A (cfr. il disegno di legge di revisione costituzionale Atto Senato n. 3091, "Limiti all'abrogazione tacita di determinate leggi previste dalla Costituzione o nelle leggi costituzionali", d'iniziativa del senatore D'Alia).

Evidentemente sono tutti segnali di una problematica applicativa tuttora aperta. La stessa citata pronuncia del TAR Palermo - segnalando come "in prima battuta l'autorità amministrativa e, in sede di vaglio giurisdizionale, il giudice nazionale sono parimenti vincolati a non applicare la norma interna confliggente" - ha indicato tutti i limiti di affidare, ad una modalità tutta contenziosa (e quindi puntiforme e stocastica, in quanto investita per via di azione o di ricorso) l'esigenza di restituire maggiore "certezza" all'ordinamento giuridico secondo i valori costituzionali ed europei. È innegabile che una tecnica redazionale lacunosa incide sulla renitenza delle pubbliche amministrazioni ad ottemperare al disposto europeo; così come è un fatto che il decreto n. 59 - per quanto riguarda i rapporti con le altre leggi statali - contiene solo clausole abrogative indeterminate<sup>14</sup>, mentre verso le norme regionali opera la clausola di cedevolezza<sup>15</sup>, di cui all'articolo 84 del medesimo decreto n. 59. Si è quindi posta l'esigenza di apprestare un meccanismo di "ripulitura" dell'ordinamento dalle discipline che, fino ad allora, solo una ricognizione dell'effetto abrogativo tacito od implicito - con cui la magistratura, attingendo ai criteri ermeneutici di cui

---

<sup>13</sup> Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato, AS877 - Distribuzione e vendita di quotidiani e periodici e commercio svolto in medie strutture (31 agosto 2011).

<sup>14</sup> All'articolo 29 (sul divieto di discriminazioni) ed all'articolo 85 (delle norme in contrasto con la nuova disciplina per agente e rappresentante di commercio, mediatore marittimo, spedizioniere, acconciatore ed estetista).

<sup>15</sup> v. *infra*, comma 4.

all'articolo 15 delle preleggi<sup>16</sup>, apprezza l'incompatibilità tra le vecchie e le nuove norme - eliminava lentamente e caso per caso dalla normativa vigente.

A quest'esigenza "di sistema" hanno nel tempo dichiarato di voler far fronte le seguenti norme:

- a) articolo 29, commi 1-bis e 2-4 D.L. 6 luglio 2011, n. 98<sup>17</sup>: vi si prevedeva che il Governo, sentita l'istituenda Alta Commissione per la formulazione di proposte in materia di liberalizzazione dei servizi e delle attività economiche, elaborasse proposte di riforma in materia di liberalizzazione dei servizi e delle attività economiche da presentare alle categorie interessate. In ogni caso, decorso il termine di 8 mesi dalla conversione, tali servizi e attività economiche si sarebbero intesi come liberalizzati, salvo quanto espressamente regolamentato con apposite norme. Questa liberalizzazione non si sarebbe applicata alle categorie menzionate dall'art. 33, comma 5, della Costituzione, che fa riferimento alle professioni per le quali è prescritto un esame di Stato abilitante all'esercizio professionale;
- b) articolo 3, primi tre commi, del già ricordato D.L. 13 agosto 2011, n. 138, come modificato dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148: impone a comuni, province, regioni e Stato di adeguare i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge. Le limitazioni a tale principio sono indicate tassativamente dalla disposizione, che prevede deroghe alla libertà di impresa esclusivamente nei seguenti casi: vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali; contrasto con i principi fondamentali della Costituzione; danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale; disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale; disposizioni relative all'attività di raccolta di giochi pubblici

---

<sup>16</sup> Trattasi di abrogazione cosiddetta "tacita", in quanto la norma abrogata non è citata testualmente ma la sua identificazione discende dalla incompatibilità con la norma abrogante: benché possa essere rilevata da qualunque soggetto chiamato ad applicare o interpretare la normativa in questione, nel nostro sistema amministrativo (nell'esercizio del potere di iniziativa dei singoli soggetti investiti di pubbliche funzioni, nella media di loro inventiva ed intraprendenza) è assai diffuso il timore di incorrere nella censura di non dare attuazione ad una norma di legge vigente, per cui nei fatti è spesso il giudice il solo a pronunciarsi sulla questione della vigenza o meno di una norma di legge. Ne è dimostrazione l'intensa attività di impulso esercitata dall'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, di cui è traccia nel citato parere AS877 del 31 agosto 2011: "Quanto all'applicazione alla predetta attività della disciplina prevista dal D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59, si rileva che quest'ultimo è l'atto di trasposizione della direttiva n. 2006/123/CE nell'ordinamento italiano. Ai sensi dell'articolo 19 del Trattato sull'Unione europea e degli articoli 258, 259 e 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Corte di Giustizia dell'Unione europea possiede una competenza esclusiva in materia di interpretazione del diritto dell'Unione europea e di constatazione dell'inadempimento di uno Stato membro ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei Trattati. La giurisprudenza comunitaria ha tuttavia chiarito che grava su tutti gli organi degli Stati membri l'obbligo di interpretare il proprio diritto nazionale, e in particolare le disposizioni espressamente adottate per l'attuazione di una direttiva, alla luce della lettera e dello scopo della direttiva medesima, onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima (c.d. "principio dell'interpretazione conforme"). Tale obbligo grava anche sulle amministrazioni locali, tra le quali rientrano i Comuni, che, nella fattispecie, sono gli Enti deputati a esaminare le richieste di autorizzazione all'esercizio dell'attività di distribuzione e vendita della stampa quotidiana e periodica fornendo un'interpretazione del D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59 (e, più in generale, di tutto il diritto nazionale) conforme alla lettera e allo scopo della direttiva n. 2006/123/CE".

<sup>17</sup> *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria.*

ovvero che comunque comportino effetti di finanza pubblica. La decorrenza della fattispecie era legata ad un termine – un anno dall’entrata in vigore della legge di conversione – cui si collegava un meccanismo di abrogazione automatica per tutte le disposizioni normative statali, che risultassero incompatibili con quanto previsto dal comma 1. Alle norme così soppresse si sostituiscono automaticamente gli istituti della segnalazione di inizio attività (SCIA)<sup>18</sup> e dell’autocertificazione con controlli successivi; inoltre, nelle more della scadenza del predetto termine, l’adeguamento delle norme al principio secondo cui l’iniziativa e l’attività economica privata sono libere, può avvenire anche con gli strumenti vigenti di semplificazione normativa. Infine, entro il 31 dicembre 2012, il Governo può emanare uno o più regolamenti ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di: individuare le disposizioni abrogate per effetto di quanto disposto nel comma in esame; definire la disciplina regolamentare della materia ai fini dell’adeguamento al principio sancito dal comma 1;

- c) articolo 3, commi 8-11, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, come modificato dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148: il comma 8 stabiliva un meccanismo di abrogazione automatica a termine per tutte le disposizioni ad oggi esistenti che prevedono restrizioni all’accesso ed esercizio di attività economiche. Il termine per l’effetto abrogativo era di 4 mesi dalla entrata in vigore del decreto-legge. Al fine di consentire ai soggetti interessati (operatori economici, amministrazioni, giudici e altri interpreti delle norme) di individuare concretamente le disposizioni oggetto di abrogazione, la norma dettava poi due criteri ermeneutici: da un lato si precisa (secondo periodo del comma 7) che le disposizioni in materia di restrizioni all’accesso e all’esercizio della attività economica vanno interpretate in

---

<sup>18</sup> Si ricorda che per autocertificazione si intende il sistema da ultimo disciplinato nel decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. Invece la SCIA, introdotta dal comma 4-*bis* dell’art. 49 del decreto legge n. 78/2010 (che ha interamente sostituito l’art. 19 della legge 241/1990), è stata istituita per corrispondere all’esigenza di liberalizzare l’attività d’impresa, consentendo di iniziare immediatamente l’attività stessa. L’articolo 6, comma 1 del decreto n. 138 aveva apportato alcune modifiche allo stesso istituto, disponendo che la SCIA, la dichiarazione e la DIA (denuncia di inizio attività), non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare le amministrazioni competenti ad effettuare gli adempimenti previsti e, in caso di inerzia, possono esperire esclusivamente l’azione avverso il silenzio come disciplinata dall’art. 31, commi 1-3, del D.Lgs. n. 104/2010 (Codice del processo amministrativo). Un emendamento approvato nel corso dell’iter al Senato aveva però soppresso la definizione di atti riferiti ad attività liberalizzate per la dichiarazione e la DIA. Inoltre, l’esperimento da parte degli interessati dell’azione avverso il silenzio delle amministrazioni, competenti ad effettuare gli adempimenti previsti, verrebbe ribadito come unico strumento di ricorso. La disposizione si adegua parzialmente alla recente pronuncia del Consiglio di Stato che ha ribadito che la DIA (e ora la SCIA) è un atto di autonomia privata con cui si comunica alla pubblica amministrazione l’esercizio di un’attività consentita dalla legge e non è autonomamente impugnabile. Nella decisione del 29 luglio 2011, n. 15 il Consiglio di Stato ha risolto il contrasto giurisprudenziale sulla natura giuridica della DIA (art. 19, legge 241/1990): essa non è provvedimento amministrativo tacito formatosi con il decorso del tempo (silenzio-assenso) ma dichiarazione del privato all’amministrazione competente dell’inizio di un’attività libera consentita dalla legge. La P.a. nei tempi previsti può inibire la prosecuzione dell’attività qualora in contrasto con le norme regolatorie. Dato che la DIA non è autonomamente impugnabile, il terzo danneggiato impugnerà il mancato esercizio da parte della P.a. del potere inibitorio dell’attività dichiarata attraverso l’esperimento di un’azione impugnatoria *ex art. 29* del Codice del processo amministrativo.

modo restrittivo; dall'altro (comma 9) si detta un elenco di fattispecie, istituti giuridici e atti e provvedimenti amministrativi che configurano il concetto di "restrizione" all'accesso ed esercizio di attività economica, e che conseguentemente sono destinati a cadere sotto l'effetto abrogativo a termine sopra menzionato. I commi 10 e 11 sono finalizzati ad evitare che il meccanismo abrogativo delle restrizioni all'attività economica operi in modo troppo rigido e meccanico sia nella determinazione delle norme sottratte all'abrogazione, sia all'opposto nella individuazione delle norme soggette ad abrogazione. Pertanto: qualora (comma 10 della norma in esame) si ritengano esistenti nell'ordinamento restrizioni, diverse da quelle di cui al comma 9, che tuttavia appaiono meritevoli di abrogazione, il Ministro di settore competente può proporre la eliminazione mediante regolamento delegificante ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 400/1988; qualora all'opposto (comma 11), appaia opportuno mantenere, per talune attività economiche, restrizioni altrimenti soggette all'abrogazione automatica ai sensi dei sopra descritti commi 8-9, il Governo può (con D.P.C.M. su proposta di concerto del Ministro di settore competente e del Ministro dell'Economia e sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato) mantenere tali restrizioni purché esse corrispondano a tre criteri generali e cioè siano: funzionali a ragioni di interesse pubblico, tra cui in particolare quelle connesse alla salute umana; un mezzo idoneo, indispensabile e, dal punto di vista del grado di interferenza nella libertà economica, ragionevolmente proporzionato all'interesse pubblico cui è destinata; non discriminatorie basate sulla nazionalità o, nel caso di società, sulla sede legale dell'impresa;

- d) articolo 34 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214: esso è riferito a tutte le tipologie di attività economica (imprenditoriali, commerciali, artigianali e autonome), ma ne sono esclusi le professioni - cui fa riferimento separatamente l'art. 33 del D.L. - e i servizi specificati dal comma 8 dell'art. 34 stesso. Le tipologie di restrizione eventualmente preesistenti e da considerare abrogate riguardano, secondo l'elencazione data dal comma 3 della norma: il divieto di esercizio di una attività economica al di fuori di una certa area geografica e l'abilitazione a esercitarla solo all'interno di una determinata area; l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di una attività economica; il divieto di esercizio di una attività economica in più sedi oppure in una o più aree geografiche; la limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti; la limitazione dell'esercizio di una attività economica attraverso l'indicazione tassativa della forma giuridica richiesta all'operatore; l'imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi. l'obbligo di fornitura di specifici servizi complementari all'attività svolta. L'introduzione di assenti, autorizzazioni e controlli preventivi è ammessa dai commi 2 e 4, ma solo per "esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario", nonché "nel rispetto del principio di proporzionalità". Il comma 6 prevede inoltre che quando una normativa stabilisce la necessità di alcuni requisiti per l'esercizio di attività economiche, la loro comunicazione all'amministrazione competente deve poter essere data sempre tramite autocertificazione e l'attività può subito iniziare, salvo il successivo controllo amministrativo, da svolgere in un termine definito; restano salve le responsabilità civili e penali per i danni eventualmente arrecati a

terzi nell'esercizio dell'attività stessa.

Il **comma 3** individua un nuovo meccanismo di rimozione dall'ordinamento delle norme statali in contrasto coi menzionati principi, autorizzando il Governo ad adottare entro il 31 dicembre 2012 uno o più regolamenti di delegificazione finalizzati ad individuare le attività che necessitano di un preventivo atto di assenso e a disciplinare i requisiti per l'esercizio delle altre attività, nonché i termini e le modalità per l'esercizio dei poteri di controllo *ex post* da parte dell'amministrazione, secondo i criteri ed i principi direttivi individuati dal citato articolo 34 del decreto legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011 e nel rispetto dei commi 1 e 2.

Poiché il comma 1 esordisce con la clausola di salvaguardia dell'articolo 3 del decreto n. 138, si pone il problema della sopravvivenza delle parti di quella norma eminentemente procedurali, quando divergano dalla procedura indicata dal comma 3. Mentre i termini delle attività regolamentari combaciano (31 dicembre 2012), non però quelli della "ghigliottina" che avrebbe caducato per il decreto n. 138 le norme contrastanti (un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione, che è stata pubblicata G.U. n. 216 del 16 settembre 2011). L'abrogazione implicita di questa parte dell'articolo 3 si può desumere, invero, dal fatto che la nuova norma fa decorrere l'effetto abrogativo dall'entrata in vigore dei regolamenti che il Governo è autorizzato ad emanare. Stavolta, infatti, i regolamenti non sono un'eventualità, ma diventano necessari proprio per il perfezionamento dell'effetto abrogativo.

Anche per l'articolo 34 del decreto n. 201 si impongono alcune precisazioni: la procedura ivi individuata contempla (comma 5) un parere obbligatorio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato su tutti i disegni di legge governativi e i regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche; detto parere, di carattere preventivo e da rendere entro 30 giorni, avrà per oggetto il rispetto del principio di proporzionalità. Si tratta di un ruolo che si sovrappone parzialmente a quello previsto dal comma 3 in esame, ai sensi del quale - sugli schemi di regolamento di individuazione dell'assenso preventivo o di abrogazione delle norme in contrasto con la concorrenza - va acquisito il parere obbligatorio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, anche in merito al rispetto del principio di proporzionalità. Mentre la vecchia norma continuerà ad applicarsi ai disegni di legge<sup>19</sup>, per i regolamenti in

---

<sup>19</sup> Compreso, presumibilmente, quello previsto dall'articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99, cioè il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza; va in proposito segnalato che in audizione il professor Pitruzzella - ad una domanda del senatore Izzo sulla scelta del Governo di adottare la via della decretazione d'urgenza in luogo della legislazione ordinaria prevista dal citato articolo 47 - ha dichiarato di non vedere ostacoli a che l'adozione del citato disegno di legge fosse assunta nella forma del disegno di legge di conversione di un decreto-legge (indagine conoscitiva sulla condizione competitiva delle imprese industriali italiane, con particolare riguardo ai settori manifatturiero, chimico, meccanico e aerospaziale: audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato: cfr. Legislatura 16a - 10<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato - Resoconto sommario n. 259 del 17/01/2012). In precedenza, alla Camera dei deputati ben tre ordini del giorno avevano impegnato il Governo a presentare e ad adoperarsi

questione subentrerà la nuova disciplina (che estende i poteri dell'Autorità, abilitata a pronunciarsi anche al di fuori del rispetto del principio di proporzionalità, ma nel contempo precisa la natura perentoria del termine, in caso di vano decorso del quale il parere si intenderà positivo).

Il **comma 4** pone l'obbligo di adeguamento delle Regioni, delle Province e dei Comuni ai principi sopra indicati entro il 31 dicembre 2012. Va ricordato che l'articolo 34 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 già prevedeva: da un lato (comma 1), che le misure di liberalizzazione delle attività economiche ed eliminazione dei controlli *ex ante* - in esso previste - fossero considerate come adottate ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettere *em*), della Costituzione<sup>20</sup>; dall'altro lato (comma 7), coerentemente con la diretta discendenza delle misure di liberalizzazione descritte dai principi comunitari in tema di concorrenza e libertà di attività economica, che le regioni fossero obbligate ad adeguare le rispettive legislazioni ai principi e regole descritti.

In particolare, quindi, già da un mese si imponevano anche alle Regioni sia il principio per cui l'esercizio delle attività economiche può essere sottoposto a preventivi assenti, autorizzazioni e controlli solo per esigenze imperative di interesse generale costituzionalmente rilevanti e comunque compatibili con l'ordinamento comunitario, sia l'obbligo di ammettere sempre in materia l'autocertificazione. Ma, a ben vedere, si tratta di principi già vigenti da ben prima. Il T.A.R. Friuli Venezia Giulia (Trieste) sez. I, nella sentenza 11 marzo 2011, n. 145<sup>21</sup> - chiamato a stabilire "cosa succede se le Regioni (e gli Enti locali) non vi provvedono (come nel caso di specie)" - invocò l'autorità del Consiglio di Stato<sup>22</sup> per dichiarare che "una volta entrata in vigore una norma nazionale in

---

per avviare in tempi celeri la discussione della legge annuale per il mercato e la concorrenza, la cui emanazione è prevista dal citato articolo 47 della legge n. 99 del 2009 (9/4829-A/53, a firme Lanzillotta, Della Vedova, Galletti; 9/4829-A/161, a firme Lulli, Froner, Colaninno, Fadda, Marchioni, Martella, Mastromauro, Peluffo, Portas, Quartiani, Sanga, Scarpetti, Federico Testa, Vico, Zunino, De Pasquale; 9/4829-A/109, a firme Di Giuseppe, Cimadoro, Borghesi, Barbato), ma che mai è stata presentata finora dal Governo alle Camere. Il Governo ha accolto anche un ulteriore ordine del giorno, che lo impegna "ad ispirare la propria azione di riforma ai principi di apertura, trasparenza e concorrenzialità dei mercati dei beni e dei servizi, senza alcuna deroga o eccezione di settore e attività, e a promuovere l'adeguamento della legislazione italiana all'obiettivo di accrescere, su queste basi, la competitività del sistema economico" (9/4829-A/54, a firme Della Vedova, Bocchino, Raisi).

<sup>20</sup> Si enunciavano, a tal fine, due elementi teleologici della nuova disciplina: il fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché il fine di assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai beni e servizi sul territorio nazionale. L'articolo 3 del decreto n. 138, invece, aveva omesso (rispetto ad esempio alla copertura costituzionale invocata nel decreto legislativo n. 59 del 2010 per l'esercizio di una competenza legislativa esclusiva dello Stato) il riferimento al consumo; vi si tralasciava anche un'altra clausola di relazione tra livelli legislativi, quella secondo cui i principi desumibili dalle disposizioni "costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica".

<sup>21</sup> *Foro amm. TAR* 2011, 3, 783 (s.m.).

<sup>22</sup> La risposta fornita dal Consiglio di Stato, con la decisione n. 2808/09 (che il Collegio condivide), espressamente precisa che, nelle evenienze quali quella all'esame, per risolvere il contrasto tra le norme di fonte diversa deve farsi applicazione proprio del principio di elasticità dei poteri, cui si è accennato, come scolpito nell'art. 1 della L. 131/03 e, in particolare nel suo comma 2, che stabilisce che "le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla

materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato (specie se applicativa di principi e norme comunitarie), essa è destinata a prevalere (immediatamente, ovvero dopo l'infruttuosa scadenza del termine di adeguamento), per così dire per "espansione", sulle eventuali disposizioni regionali contrastanti. Nel caso di specie era infatti stato dato alle Regioni (tutte, senza distinzione di livello di autonomia) un termine per l'adeguamento, decorso inutilmente il quale, all'evidenza, le norme regionali erano destinate a divenire inapplicabili, sostituite dalla corrispondente norma statale<sup>23</sup>. Infine, pur addivenendo in virtù di questi soli elementi alla conclusione che alcune norme dovessero "ritenersi non più applicabili, per incompatibilità con le sopravvenute disposizioni nazionali in tema di concorrenza", annullando gli atti conseguenti, il TAR precisò che "va da sé che sia la Regione (...) che il Comune (...) potranno adeguare le proprie disposizioni in materia commerciale a quanto disposto dalla L. 248/06 ed al D.Lg. 59/10; in difetto dovendo dare immediata e diretta applicazione alle disposizioni ivi contenute".

In effetti, la clausola di cedevolezza era già operativa, almeno<sup>24</sup> per gli ambiti - per lo più sovrapponibili all'attuale normazione - già toccati dalla L. 248/06 e dal D.Lg. 59/10; rispetto ad essi, anzi, già operava l'effetto caducatorio delle norme regionali divergenti<sup>25</sup> e la fissazione della scadenza del 31 dicembre 2012

---

legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia ..... Le disposizioni normative regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale".

<sup>23</sup> Sul principio, pur con espressioni nominalmente diverse (che si giustificano con la relativa novità del fenomeno), si vedano, ad esempio: TAR Lazio n. 32688/10 cit, secondo cui "le limitazioni hanno perso i loro presupposti normativi statali con l'entrata in vigore della normativa dettata dalla L. n. 248/06"; TAR Toscana, n. 6400/10 cit., che ha stabilito come l'inutile decorso del termine per l'adeguamento assegnato dal legislatore statale (1.1.07) "deve ritenersi determini la perdita di efficacia di ogni disposizione regionale e locale, legislativa e regolamentare, incompatibile con i principi dettati dal D.L. n. 223/06"; e ancora TAR Sicilia - Palermo n. 6884/10 cit., secondo cui la sopravvenuta L. 248/06, in quanto espressione di principi comunitari, ha avuto effetto abrogativo delle precedenti disposizioni che prevedevano parametri numerici. La sentenza del TAR Trieste si conclude, sul punto, affermando che "è opinione del Collegio, in definitiva, che, scaduto il termine dell'1.1.07, previsto dalla L. 248/06, anche nell'ambito territoriale della Regione Friuli - Venezia Giulia sia venuta meno ogni forma di contingentamento".

<sup>24</sup> Cfr. la circolare 6 maggio 2010 n. 3635/C del Ministero dello sviluppo economico, che - nell'illustrare l'impatto della clausola di cedevolezza contenuta nell'articolo 84, comma 1, del decreto legislativo n. 59 del 2010 - riconosceva che le liberalizzazioni recate dal decreto stesso (in attuazione della direttiva n. 123/2006/CE, cosiddetta Bolkenstein) si applicavano alle regioni "nella misura in cui incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di concorrenza concorrente".

<sup>25</sup> V. Corte Costituzionale, sentenza 22 luglio 2011, n. 235, declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. L'art. 2 della legge censurata, nel disporre che le concessioni demaniali idriche sono «afferenti alle attività sanitarie», sottrae le relative attività all'applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo n. 59 del 2010. L'art. 7 di tale decreto, richiamato dalla norma impugnata, prevede, infatti, che le attività sanitarie siano sottratte all'applicabilità della direttiva 2006/123/CE, ma nulla stabilisce in materia di esclusione del demanio idrico. La disposizione censurata, pertanto, incide sulla disciplina relativa ai servizi nel mercato interno, che rientra nella competenza legislativa statale, in quanto è diretta a tutelare la concorrenza, assicurando il corretto e uniforme funzionamento del mercato.

potrebbe addirittura configurarsi come un'implicita remissione in termini. Il vero problema, comunque, non è tanto se si adempie, ma come lo si fa, visto che sul punto si possono dare declinazioni diverse del medesimo principio, come si coglie traccia nella citata sentenza 11 marzo 2011, n. 145 della I sezione del T.A.R. Friuli Venezia Giulia (Trieste)<sup>26</sup>. In proposito - al di là dello strumento del potere sostitutivo individuato dalla norma con il riferimento all'articolo 120 Cost. - il rischio che declinazioni diverse del principio ricevano trattamenti differenziati, da parte dello Stato, è esaltato dal meccanismo indirettamente sanzionatorio delineato dai periodi del comma 4 successivi al primo.

Si tratta di un meccanismo non nuovo, ma evidentemente controverso<sup>27</sup>, visto che la legge di stabilità (legge 12 novembre 2011, n. 183) lo aveva subitaneamente abrogato, ad appena tre mesi dalla sua entrata in vigore: lo prevedeva l'articolo 3, comma 4 del decreto n. 138, che aveva accomunato gli enti territoriali non statali (Regioni, Province, Comuni) nella valutazione di virtuosità di cui all'art. 20, comma 3, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98,

---

<sup>26</sup> Pur precisando che "la questione, in realtà è un po' più complessa, in quanto bisognerebbe distinguere i casi in cui le Regioni erano già dotate di norme ad hoc, da quelle che non ne possedevano di proprie: in questo secondo caso, la normativa statale deve ritenersi immediatamente applicabile, almeno sino a quando la Regione non disciplini autonomamente la materia (in conformità alle regole dettate dallo Stato); nel primo caso, invece, va ancora distinta la situazione in cui le norme preesistenti siano in linea con le disposizioni statali sopravvenute (nel qual caso, nulla quaestio), da quelle in cui siano con le stesse contrastanti (come nel presente caso)." In ordine alla possibilità di normazioni regionali che declinino diversamente il principio di liberalizzazione, senza violarlo, la pronuncia del TAR Trieste sostiene, più avanti, che "le leggi sopravvenute hanno liberalizzato il mercato lasciando alle Regioni e agli Enti locali la possibilità di porre limiti ai nuovi insediamenti commerciali solo se giustificati da ragioni estranee alla limitazione della concorrenza, in altre parole: geografiche, storico-culturali, urbanistiche, architettoniche e - ritiene il Collegio - anche di salvaguardia del tessuto commerciale esistente (ad esempio, negando l'autorizzazione all'apertura di nuovi punti vendita nei centri storici caratterizzati dall'esistenza di attività commerciali tradizionali di piccola dimensione, ma molto diversificate, che si vuole preservare), ma non potrà puramente e semplicemente denegare un'autorizzazione richiamandosi ai non più consentiti contingentamenti". Cfr., in tal senso, anche Senato della Repubblica, Servizio studi, dossier n. 305, agosto 2011, *Disegno di legge A.S. n. 2887 "Conversione in legge del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"*, vol. I - Sintesi e schede di lettura, pp. 169-170: "riconduurre l'intervento di adeguamento regionale entro i diversi ambiti finalistici recati dall'articolo 117, comma 2, lettera e), secondo inciso, Cost., non significa solo consentire l'operatività della clausola di cedevolezza del decreto n. 59 (quindi con caducazione della legislazione regionale difforme dalla direttiva Bolkenstein, in attesa della "riespansione" della competenza legislativa regionale quando esercitata in conformità alla normativa europea). Significa anche non dare per scontato che dalla liberalizzazione procedimentale discenda automaticamente una migliore disciplina della concorrenza<sup>101</sup>: se questo è l'interesse giuridico da conseguire - di per sé bastevole per radicare addirittura una ben più incisiva competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di concorrenza - esso può trovare varie forme di temperamento, non necessariamente facendo retrocedere sullo sfondo il ruolo regolatorio delle pubbliche amministrazioni ma - piuttosto - accertando caso per caso il punto di caduta dove si soddisfa meglio l'interesse pubblico".

<sup>27</sup> Il meccanismo di incentivo/disincentivo, pur assai utile ad "orientare" gli enti verso il comportamento desiderato in attuazione delle priorità europee, non evita il rischio che - nelle more dell'adempimento dei livelli sopraordinati, investiti dell'obbligo di adeguamento normativo - il livello di governo del territorio più basso proceda con maggiore velocità ad uniformare i suoi strumenti regolatori: il pericolo, cioè, è che si stia nei fatti introducendo un principio di cedevolezza della legislazione di divieto/regolazione regionale, rispetto alle iniziative maggiormente (o più tempestivamente) virtuose dell'ente territoriale sub-regionale investito dell'attuazione amministrativa.

convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nel caso in cui provvedano all'adeguamento al principio di cui al comma 1.

Si tratta di una valutazione che incide su meccanismi di premialità aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla normativa vigente per gli enti rispettosi del patto di stabilità interno<sup>28</sup>: per essi, gli enti locali e le regioni che risulteranno collocati nella classe più virtuosa non concorrono, a decorrere dal 2013, né agli obiettivi fissati dall'art. 14, comma 1, del D.L. n. 78/2010, né agli ulteriori obiettivi di finanza pubblica definiti dal comma 5 dell'articolo medesimo. Per gli enti locali "virtuosi", l'obiettivo strutturale è fissato in un saldo finanziario uguale a zero - escludendo pertanto che agli enti in questione possa essere richiesto di esporre posizioni di avanzo, come invece richiesto dal citato D.L. 78/2010 - mentre, per le regioni "virtuose", l'obiettivo è pari a quello risultante dall'applicazione alle spese finali medie 2007-2009 della percentuale annua di riduzione stabilita per il calcolo dell'obiettivo 2011 dal decreto legge n. 112 del 2008.

Ora il meccanismo è di fatto ripristinato, ma con una modalità che comporta una sensibile differenza: una comunicazione della Presidenza del Consiglio (nell'ambito dei compiti conferitile dall'articolo 4 del decreto in commento, per cui v. *infra*) - entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, indirizzata al Ministero dell'economia - in ordine al fatto che un ente abbia provveduto all'applicazione delle procedure di liberalizzazione di cui all'articolo in commento; in difetto, "si prescinde" da tale elemento di valutazione della virtuosità. Se l'esistenza dell'elemento è un fatto, allora l'assenza della comunicazione rischia di pregiudicare indebitamente la posizione dell'ente, sottoponendolo alle conseguenze di un errore o di un ritardo informativo dell'organo incaricato di comunicarlo al Ministero dell'economia. Ma se l'esistenza dell'elemento è essa stessa oggetto di apprezzamento valutativo - perché, come si desume dalla citata sentenza del TAR Trieste, è possibile che diverse normazioni regionali declinino diversamente il principio di liberalizzazione, senza violarlo - allora si rientra, a tutta prima, in un caso di vero e proprio "accertamento costitutivo", perché la comunicazione della Presidenza

---

<sup>28</sup> Il comma 2 dello stesso articolo prevede la ripartizione, con decreto ministeriale, degli enti sottoposti al patto in quattro classi, definite sulla base di dieci parametri di virtuosità, al fine di distribuire il concorso agli obiettivi finanziari di ciascun singolo livello di governo. La norma indica i seguenti parametri di virtuosità: 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; 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 accettate; l) l'aver operato dismissioni di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente. I successivi commi 2-bis, 2-ter dispongono ulteriormente riguardo ai criteri di virtuosità.

del Consiglio è elemento integrativo di efficacia della procedura e, in sua assenza, la virtuosità accampata dall'ente non è valutabile dal Ministero.

In tale seconda eventualità, lo strumento posto nelle mani della Presidenza del Consiglio comporterebbe un potenziale di "orientamento" delle scelte degli enti locali particolarmente invasivo, non solo per le conseguenze (perdita di un elemento favorevole, ai fini del rientro nel patto di stabilità) ma anche per l'effetto ostativo nei confronti del Dicastero investito della procedura. Alla lettura della disposizione potrebbe apparire che il Legislatore consideri i margini di valutazione di tali soggetti (Ministero ed enti locali) immeritevoli di tutela, a differenza di regioni a statuto speciale e province autonome che, sole, risultano sottratte da tale meccanismo (restando obbligate all'adeguamento secondo le procedure dei rispettivi statuti).

Il **comma 5** infine esclude - dall'ambito di applicazione della disciplina liberalizzatoria - il trasporto di persone e cose su autoveicoli non di linea (incisi peraltro dall'articolo 36, per il quale v. *infra*), i servizi finanziari definiti dall'art. 4 del 26 marzo 2010, n. 59<sup>29</sup>, i servizi di comunicazione come definiti dall'art. 5 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59<sup>30</sup> e le attività specificamente sottoposte a regolazione e vigilanza di apposita autorità indipendente.

Già il citato articolo 34 del decreto n. 201 aveva precisato (comma 8) che la disciplina di liberalizzazione ivi prevista non si applicava: alle professioni, ai medesimi servizi finanziari e di comunicazione, ai servizi di comunicazione e, in sede di conversione, al trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea. In precedenza, anche allora in sede di conversione, era stata disposta all'articolo 3, comma 11-*bis* del citato decreto n. 138, l'esclusione "dall'abrogazione delle restrizioni disposta ai sensi del comma 8 i servizi di taxi e noleggio con conducente non di linea, svolti esclusivamente con veicoli categoria M1, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59"<sup>31</sup>.

La normativa vigente in materia di servizi di taxi e di noleggio con conducente è dettata dalla legge n. 21/1992, alla quale ha apportato rilevanti modifiche l'articolo 29

---

<sup>29</sup> L'articolo 4 del decreto legislativo n. 59/2010 fa riferimento ai servizi finanziari, ivi inclusi i servizi bancari e nel settore del credito, i servizi assicurativi e di riassicurazione, il servizio pensionistico professionale o individuale, la negoziazione dei titoli, la gestione dei fondi, i servizi di pagamento e quelli di consulenza nel settore degli investimenti.

<sup>30</sup> L'articolo 5 del decreto legislativo n. 59/2010 fa riferimento ai servizi ed alle reti di comunicazione di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, che si riferisce, tra l'altro, al servizio di comunicazione elettronica ad uso privato, al servizio di comunicazione elettronica e al servizio telefonico accessibile al pubblico.

<sup>31</sup> La direttiva 2006/123/CE all'articolo 2, comma 2, lettera *d*), esclude peraltro - dall'applicazione della sua disciplina liberalizzatoria della concorrenza - i servizi nel settore dei trasporti: esclusione che è stata trasposta nell'ordinamento interno dall'articolo 6 del D.Lgs. n. 59/2010, di recepimento della direttiva, la quale specifica che le disposizioni del decreto non si applicano ai servizi di trasporto aereo, marittimo, per le altre vie navigabili, ferroviario e su strada, ivi inclusi i servizi di trasporto urbani, di taxi, di ambulanza, nonché i servizi portuali e i servizi di noleggio auto con conducente.

comma 1-*quater*, del decreto-legge n. 207/2008<sup>32</sup>, convertito dalla legge n. 14/2009. In particolare, tale articolo ha introdotto alcune restrizioni alle modalità di esercizio delle predette attività, limitando l'accesso al territorio di comuni diversi da quello che ha rilasciato l'autorizzazione, introducendo l'obbligo di effettuare le prenotazioni di trasporto e di iniziare e terminare ogni singolo servizio presso la rimessa situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, e prevedendo la compilazione e tenuta di un foglio di servizio. L'efficacia della nuova normativa, nelle more di una più ampia ridefinizione della disciplina dettata dalla legge n. 21/1992, è stata peraltro sospesa fino al 30 giugno 2009 dall'articolo 7-*bis* del decreto-legge n. 5/2009. Il termine è stato poi ulteriormente prorogato da successivi provvedimenti. L'articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 40/2010, convertito dalla legge n. 73/2010, ha stabilito che, ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla citata legge n. 21/1992, ed allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata, sono adottate, entro il termine di sessanta giorni, urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia. Con il suddetto decreto devono essere inoltre definiti gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi.

---

<sup>32</sup> *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti.*



## **Articolo 2** *(Tribunale delle imprese)*

1. Al decreto legislativo 26 giugno 2003, n. 168 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) agli articoli 1 e 2 le parole: «sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale» sono sostituite, ovunque compaiano, dalle seguenti: «sezioni specializzate in materia di impresa»;

b) all'articolo 2, le parole: «in materia di proprietà industriale ed intellettuale» sono sostituite dalle seguenti: «in materia di impresa»;

c) l'articolo 3 è sostituito dal seguente:  
«Art. 3. - (*Competenza per materia delle sezioni specializzate*) – 1. Le sezioni specializzate sono competenti in materia di:

a) controversie di cui all'articolo 134 del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, e successive modificazioni;

b) controversie in materia di diritto d'autore;

c) azioni di classe di cui all'articolo 140-bis del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni.

2. Le sezioni specializzate sono altresì competenti, relativamente alle società di cui al Libro V, Titolo V, Capi V e VI del codice civile ovvero alle società da queste controllate o che le controllano, per le cause:

a) tra soci delle società, inclusi coloro la cui qualità di socio è oggetto di controversia;

b) relative al trasferimento delle partecipazioni sociali o ad ogni altro negozio avente ad oggetto le partecipazioni sociali o i diritti inerenti;

c) di impugnazione di deliberazioni e decisioni di organi sociali;

d) tra soci e società;

e) in materia di patti parasociali;

f) contro i componenti degli organi amministrativi o di controllo, il liquidatore, il direttore generale ovvero il dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari;

g) aventi ad oggetto azioni di responsabilità promosse dai creditori delle società controllate contro le società che le controllano;

h) relative a rapporti di cui all'articolo 2359, primo comma, n. 3, all'articolo 2497-septies e all'articolo 2545-septies codice civile;

i) relative a contratti pubblici di appalto di lavori, servizi o forniture di rilevanza comunitaria in cui sia parte una società di cui al Libro V, Titolo V, Capi V e VI del codice civile, quando sussiste la giurisdizione del giudice ordinario».

2. Dopo il comma 1-bis dell'articolo 13 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, e successive modificazioni, è inserito il seguente: «1-ter. Per i processi di competenza delle sezioni specializzate di cui al decreto legislativo 26 giugno 2003, n. 168, e successive modificazioni, il contributo unificato di cui al comma 1 è quadruplicato. Si applica il comma 1-bis».

3. Il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al fondo istituito ai sensi dell'articolo 37, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con

modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

4. Il comma 4 dell'articolo 140-*bis* del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 è sostituito dal seguente:

«4. La domanda è proposta al tribunale presso cui è istituita la sezione specializzata di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 26 giugno 2003, n. 168, e successive modificazioni».

5. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano ai giudizi instaurati dopo il novantesimo giorno dall'entrata in vigore del presente decreto.

6. L'amministrazione provvede allo svolgimento delle attività relative alle competenze previste dal presente articolo senza nuovi o maggiori oneri e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

L'articolo 2 in commento prevede l'istituzione del "Tribunale delle imprese". Si tratta, più precisamente di un significativo ampliamento della sfera di competenza delle sezioni specializzate istituite con il decreto legislativo n. 168 del 2003<sup>33</sup> in materia di proprietà industriale ed intellettuale presso i tribunali e le corti d'appello di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia<sup>34</sup>.

In particolare l'articolo 2, al **comma 1**, modifica innanzitutto gli articoli 1 e 2 del predetto decreto legislativo prevedendo in luogo dell'istituzione delle "*sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale*" l'istituzione delle "*sezioni specializzate in materia di impresa*", nonché sostituendo il riferimento alla "*materia di proprietà industriale ed intellettuale*" con il riferimento alla "*materia di impresa*". Viene poi integralmente sostituito - sempre dal comma 1 dell'articolo in commento - l'articolo 3 del citato decreto legislativo che disciplina la competenza per materia delle sezioni specializzate in questione. Nella nuova formulazione tale articolo attribuisce alla competenza delle predette sezioni in primo luogo le controversie di cui all'articolo 134 del decreto legislativo n. 30 del 2005 recante il Codice della proprietà industriale<sup>35</sup>, nonché le controversie in materia di diritto d'autore. Tali previsioni sono volte

<sup>33</sup> D.Lgs. 27 giugno 2003, n. 168 "Istituzione di Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale presso tribunali e corti d'appello, a norma dell'articolo 16 della L. 12 dicembre 2002, n. 273".

<sup>34</sup> Si vedano per i profili di competenza territoriale gli articoli 1 e 4 del citato decreto legislativo n. 168.

<sup>35</sup> L'articolo 134 richiamato così recita "Art. 134 ( Norme in materia di competenza) 1. Sono devoluti alla cognizione delle sezioni specializzate previste dal decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168: a) i procedimenti giudiziari in materia di proprietà industriale e di concorrenza sleale, con esclusione delle sole fattispecie che non interferiscono, neppure indirettamente, con l'esercizio dei diritti di proprietà industriale, nonché in materia di illeciti afferenti all'esercizio dei diritti di proprietà industriale ai sensi della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e degli articoli 81 e 82 del Trattato che istituisce la Comunità europea, la cui cognizione è del giudice ordinario, e in generale in materie che presentano ragioni di connessione, anche impropria, con quelle di competenza delle sezioni specializzate; b) le controversie nelle materie disciplinate dagli articoli 64, 65, 98 e 99 del presente codice; c) le controversie in materia di indennità di espropriazione dei diritti di proprietà industriale, di cui conosce il giudice ordinario; d) le controversie che abbiano ad oggetto i provvedimenti del Consiglio dell'ordine di cui al capo VI di cui conosce il giudice ordinario".

sostanzialmente a conservare alle sezioni specializzate la materia già ad esse devoluta sulla base della normativa vigente anteriormente all'entrata in vigore del decreto legge in conversione<sup>36</sup>. Sono quindi ulteriormente attribuite alla competenza delle sezioni specializzate le azioni di classe di cui all'articolo 140-bis del decreto legislativo n. 206 del 2005<sup>37</sup>. Ai sensi della nuova formulazione

---

<sup>36</sup> Si rammenta che l'articolo 3 in questione nel testo vigente anteriormente all'entrata in vigore del decreto legge in conversione così recitava: "3 (Competenza per materia delle sezioni) 1. Le sezioni specializzate sono competenti in materia di controversie aventi ad oggetto: marchi nazionali, internazionali e comunitari, brevetti d'invenzione e per nuove varietà vegetali, modelli di utilità, disegni e modelli e diritto d'autore, nonché di fattispecie di concorrenza sleale interferenti con la tutela della proprietà industriale ed intellettuale. ".

<sup>37</sup> Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della L. 29 luglio 2003, n. 229. Si riporta per completezza qui di seguito il testo del citato articolo 140-bis nella formulazione vigente anteriormente all'entrata in vigore del decreto legge in conversione (tale testo non include quindi né le modifiche introdotte dal comma 4 dell'articolo in commento, né quelle di cui al successivo articolo 6): "140-bis (Azione di classe) 1. I diritti individuali omogenei dei consumatori e degli utenti di cui al comma 2 sono tutelabili anche attraverso l'azione di classe, secondo le previsioni del presente articolo. A tal fine ciascun componente della classe, anche mediante associazioni cui dà mandato o comitati cui partecipa, può agire per l'accertamento della responsabilità e per la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni. 2. L'azione tutela: a) i diritti contrattuali di una pluralità di consumatori e utenti che versano nei confronti di una stessa impresa in situazione identica, inclusi i diritti relativi a contratti stipulati ai sensi degli articoli 1341 e 1342 del codice civile; b) i diritti identici spettanti ai consumatori finali di un determinato prodotto nei confronti del relativo produttore, anche a prescindere da un diretto rapporto contrattuale; c) i diritti identici al ristoro del pregiudizio derivante agli stessi consumatori e utenti da pratiche commerciali scorrette o da comportamenti anticoncorrenziali. 3. I consumatori e utenti che intendono avvalersi della tutela di cui al presente articolo aderiscono all'azione di classe, senza ministero di difensore. L'adesione comporta rinuncia a ogni azione restitutoria o risarcitoria individuale fondata sul medesimo titolo, salvo quanto previsto dal comma 15. L'atto di adesione, contenente, oltre all'elezione di domicilio, l'indicazione degli elementi costitutivi del diritto fatto valere con la relativa documentazione probatoria, è depositato in cancelleria, anche tramite l'attore, nel termine di cui al comma 9, lettera b). Gli effetti sulla prescrizione ai sensi degli articoli 2943 e 2945 del codice civile decorrono dalla notificazione della domanda e, per coloro che hanno aderito successivamente, dal deposito dell'atto di adesione. 4. La domanda è proposta al tribunale ordinario avente sede nel capoluogo della regione in cui ha sede l'impresa, ma per la Valle d'Aosta è competente il tribunale di Torino, per il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia è competente il tribunale di Venezia, per le Marche, l'Umbria, l'Abruzzo e il Molise è competente il tribunale di Roma e per la Basilicata e la Calabria è competente il tribunale di Napoli. Il tribunale tratta la causa in composizione collegiale. 5. La domanda si propone con atto di citazione notificato anche all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale adito, il quale può intervenire limitatamente al giudizio di ammissibilità. 6. All'esito della prima udienza il tribunale decide con ordinanza sull'ammissibilità della domanda, ma può sospendere il giudizio quando sui fatti rilevanti ai fini del decidere è in corso un'istruttoria davanti a un'autorità indipendente ovvero un giudizio davanti al giudice amministrativo. La domanda è dichiarata inammissibile quando è manifestamente infondata, quando sussiste un conflitto di interessi ovvero quando il giudice non ravvisa l'identità dei diritti individuali tutelabili ai sensi del comma 2, nonché quando il proponente non appare in grado di curare adeguatamente l'interesse della classe. 7. L'ordinanza che decide sulla ammissibilità è reclamabile davanti alla corte d'appello nel termine perentorio di trenta giorni dalla sua comunicazione o notificazione se anteriore. Sul reclamo la corte d'appello decide con ordinanza in camera di consiglio non oltre quaranta giorni dal deposito del ricorso. Il reclamo dell'ordinanza ammissiva non sospende il procedimento davanti al tribunale. 8. Con l'ordinanza di inammissibilità, il giudice regola le spese, anche ai sensi dell'articolo 96 del codice di procedura civile, e ordina la più opportuna pubblicità a cura e spese del soccombente. 9. Con l'ordinanza con cui ammette l'azione il tribunale fissa termini e modalità della più opportuna pubblicità, ai fini della tempestiva adesione degli appartenenti alla classe. L'esecuzione della pubblicità è condizione di procedibilità della domanda. Con la stessa ordinanza il tribunale: a) definisce i caratteri

dell'articolo 3 del citato decreto legislativo n. 168 del 2003 le sezioni specializzate divengono altresì competenti, relativamente alle società per azioni e in accomandita per azioni - di cui al Libro V, Titolo V, Capi V e VI del codice civile - ovvero alle società da queste controllate o che le controllano, per le cause:

- a) tra soci delle società, inclusi coloro la cui qualità di socio è oggetto di controversia;
- b) relative al trasferimento delle partecipazioni sociali o ad ogni altro negozio avente ad oggetto le partecipazioni sociali o i diritti inerenti;
- c) di impugnazione di deliberazioni e decisioni di organi sociali;
- d) tra soci e società;
- e) in materia di patti parasociali;
- f) contro i componenti degli organi amministrativi o di controllo, il liquidatore, il direttore generale ovvero il dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari;

---

*dei diritti individuali oggetto del giudizio, specificando i criteri in base ai quali i soggetti che chiedono di aderire sono inclusi nella classe o devono ritenersi esclusi dall'azione; b) fissa un termine perentorio, non superiore a centoventi giorni dalla scadenza di quello per l'esecuzione della pubblicità, entro il quale gli atti di adesione, anche a mezzo dell'attore, sono depositati in cancelleria. Copia dell'ordinanza è trasmessa, a cura della cancelleria, al Ministero dello sviluppo economico che ne cura ulteriori forme di pubblicità, anche mediante la pubblicazione sul relativo sito internet. 10. È escluso l'intervento di terzi ai sensi dell'articolo 105 del codice di procedura civile. 11. Con l'ordinanza con cui ammette l'azione il tribunale determina altresì il corso della procedura assicurando, nel rispetto del contraddittorio, l'equa, efficace e sollecita gestione del processo. Con la stessa o con successiva ordinanza, modificabile o revocabile in ogni tempo, il tribunale prescrive le misure atte a evitare indebite ripetizioni o complicazioni nella presentazione di prove o argomenti; onera le parti della pubblicità ritenuta necessaria a tutela degli aderenti; regola nel modo che ritiene più opportuno l'istruzione probatoria e disciplina ogni altra questione di rito, omissa ogni formalità non essenziale al contraddittorio. 12. Se accoglie la domanda, il tribunale pronuncia sentenza di condanna con cui liquida, ai sensi dell'articolo 1226 del codice civile, le somme definitive dovute a coloro che hanno aderito all'azione o stabilisce il criterio omogeneo di calcolo per la liquidazione di dette somme. In caso di accoglimento di un'azione di classe proposta nei confronti di gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, il tribunale tiene conto di quanto riconosciuto in favore degli utenti e dei consumatori danneggiati nelle relative carte dei servizi eventualmente emanate. La sentenza diviene esecutiva decorsi centottanta giorni dalla pubblicazione. I pagamenti delle somme dovute effettuati durante tale periodo sono esenti da ogni diritto e incremento, anche per gli accessori di legge maturati dopo la pubblicazione della sentenza. 13. La corte d'appello, richiesta dei provvedimenti di cui all'articolo 283 del codice di procedura civile, tiene altresì conto dell'entità complessiva della somma gravante sul debitore, del numero dei creditori, nonché delle connesse difficoltà di ripetizione in caso di accoglimento del gravame. La corte può comunque disporre che, fino al passaggio in giudicato della sentenza, la somma complessivamente dovuta dal debitore sia depositata e resti vincolata nelle forme ritenute più opportune. 14. La sentenza che definisce il giudizio fa stato anche nei confronti degli aderenti. È fatta salva l'azione individuale dei soggetti che non aderiscono all'azione collettiva. Non sono proponibili ulteriori azioni di classe per i medesimi fatti e nei confronti della stessa impresa dopo la scadenza del termine per l'adesione assegnato dal giudice ai sensi del comma 9. Quelle proposte entro detto termine sono riunite d'ufficio se pendenti davanti allo stesso tribunale; altrimenti il giudice successivamente adito ordina la cancellazione della causa dal ruolo, assegnando un termine perentorio non superiore a sessanta giorni per la riassunzione davanti al primo giudice. 15. Le rinunce e le transazioni intervenute tra le parti non pregiudicano i diritti degli aderenti che non vi hanno espressamente consentito. Gli stessi diritti sono fatti salvi anche nei casi di estinzione del giudizio o di chiusura anticipata del processo." Si rammenta infine che il successivo comma 4 dell'articolo in commento sostituisce altresì il comma 4 dell'articolo 140-bis.*

g) aventi ad oggetto azioni di responsabilità promosse dai creditori delle società controllate contro le società che le controllano;

h) relative a rapporti di cui all'articolo 2359, primo comma, n. 3<sup>38</sup>, all'articolo 2497-septies<sup>39</sup> e all'articolo 2545-septies<sup>40</sup> codice civile;

i) relative a contratti pubblici di appalto di lavori, servizi o forniture di rilevanza comunitaria in cui sia parte una delle citate società di cui al Libro V, Titolo V, Capi V e VI del codice civile, quando sussiste la giurisdizione del giudice ordinario.

*In merito alla formulazione della testé richiamata lettera h) dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 168, come introdotto dal comma 1 dell'articolo in commento, non appare di immediata evidenza la ragione del rinvio all'articolo 2545-septies del codice civile. Il citato articolo 2545-septies ha infatti ad oggetto il Gruppo cooperativo paritetico la cui disciplina è inserita nel Titolo VI del libro V del codice civile, mentre l'alinea del comma 2 dell'articolo 3 si riferisce esclusivamente alle società per azioni e in accomandita per azioni, di cui al Libro V, Titolo V, Capi V e VI del codice medesimo.*

Il **comma 2** dell'articolo in esame interviene quindi sull'articolo 13 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, inserendo dopo il comma 1-bis un nuovo comma 1-ter. Con tale disposizione si stabilisce che, per i processi di competenza delle sezioni specializzate di cui al sopra citato decreto legislativo 26 giugno 2003, n. 168, il contributo unificato di cui al comma 1 è quadruplicato. L'ultimo periodo del comma 1-ter richiama poi per tali processi l'applicabilità del disposto del precedente comma 1-bis con cui si prevede che il contributo di cui al comma 1 è aumentato della metà per i giudizi di impugnazione ed è raddoppiato per i processi dinanzi alla Corte di cassazione.

---

<sup>38</sup> Il numero 3) richiamato fa riferimento alle società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

<sup>39</sup> Il richiamato articolo 2497-septies così recita: "2497-septies (Coordinamento fra società) Le disposizioni del presente capo si applicano altresì alla società o all'ente che, fuori dalle ipotesi di cui all'articolo 2497-sexies, esercita attività di direzione e coordinamento di società sulla base di un contratto con le società medesime o di clausole dei loro statuti."

<sup>40</sup> Il richiamato articolo 2545-septies così recita: "2545-septies (Gruppo cooperativo paritetico) Il contratto con cui più cooperative appartenenti anche a categorie diverse regolano, anche in forma consortile, la direzione e il coordinamento delle rispettive imprese deve indicare: 1) la durata; 2) la cooperativa o le cooperative cui è attribuita direzione del gruppo, indicandone i relativi poteri; 3) l'eventuale partecipazione di altri enti pubblici e privati; 4) i criteri e le condizioni di adesione e di recesso dal contratto; 5) i criteri di compensazione e l'equilibrio nella distribuzione dei vantaggi derivanti dall'attività comune. La cooperativa può recedere dal contratto senza che ad essa possano essere imposti oneri di alcun tipo qualora, per effetto dell'adesione al gruppo, le condizioni dello scambio risultino pregiudizievoli per i propri soci. Le cooperative aderenti ad un gruppo sono tenute a depositare in forma scritta l'accordo di partecipazione presso l'albo delle società cooperative."

Il successivo **comma 3** dispone che il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al fondo istituito ai sensi dell'articolo 37, comma 10<sup>41</sup>, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98.

Il **comma 4** dell'articolo interviene invece sul già citato articolo 140-*bis* del decreto legislativo n. 206 del 2005 - relativo alla disciplina dell'azione di classe - sostituendone il comma 4 dello stesso. Il nuovo testo di tale comma stabilisce che la domanda con cui è esercitata la predetta azione - coerentemente con le modifiche introdotte dal comma 1 - è proposta al tribunale presso cui è istituita la sezione specializzata di cui all'articolo 1 del già richiamato decreto legislativo n. 168 del 2003.

Il **comma 5** stabilisce che le disposizioni di cui all'articolo in commento si applicano ai giudizi instaurati dopo il novantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto legge in conversione.

Infine il **comma 6** dispone che l'amministrazione provvede allo svolgimento delle attività relative alle competenze previste dall'articolo in commento senza nuovi o maggiori oneri e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

*Si osserva, in relazione al comma 1 dell'articolo in commento, che l'articolo 1 del decreto legislativo n. 168 del 2003 prevede che l'istituzione delle sezioni specializzate ivi previste avvenga senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato e senza alcun incremento delle dotazioni organiche, previsione peraltro coerente con quella di cui al testé citato comma 6. Il richiamato articolo 1 del decreto legislativo n. 168 non viene modificato sul punto dal decreto legge in conversione, così come non viene modificata la previsione di cui al successivo articolo 2 nella parte in cui fissa in numero di sei il numero minimo di magistrati da assegnare alle predette sezioni specializzate. Sotto il medesimo profilo va poi rammentato che la destinazione dei singoli magistrati alle sezioni è effettuata con i provvedimenti tabellari previsti dall'articolo 7-bis dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto n. 12 del 1941. Al riguardo potrebbe valutarsi l'opportunità di prevedere in modo espresso un adeguamento di tali provvedimenti in conseguenza dell'entrata in vigore della nuova normativa qui considerata, pur tenendo presente che la formulazione del comma 2 del citato articolo 7-bis sembrerebbe suscettibile di consentire in ogni caso un simile intervento, pur rimesso all'iniziativa dei competenti capi degli uffici giudiziari.<sup>42</sup>*

<sup>41</sup> Il citato comma 10 stabilisce che il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 6, 7, 8 e 9, è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato ad apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile, amministrative e tributaria.

<sup>42</sup> Si riporta qui di seguito per completezza il testo di primi due commi del richiamato articolo 7-bis: "1. La ripartizione degli uffici giudiziari di cui all'articolo 1 in sezioni, la destinazione dei singoli magistrati alle sezioni e alle corti di assise, l'assegnazione alle sezioni dei presidenti, la designazione dei magistrati che hanno la direzione di sezioni a norma dell'articolo 47-bis, secondo comma, l'attribuzione degli incarichi di cui agli articoli 47-ter, terzo comma, 47-quater, secondo comma, e 50-bis, il

*Pertanto una specifica indicazione normativa sul punto potrebbe forse agevolare l'applicazione delle nuove disposizioni.*

*Per completezza si ritiene utile infine rammentare che la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 386 del 2004 ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273 e degli articoli 1 e 4, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168 sollevate, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Cagliari nelle parti in cui tali disposizioni non prevedono la istituzione di una sezione specializzata con sede nel territorio del distretto della Corte d'Appello di Cagliari, nonché nelle parti in cui stabiliscono che le sezioni specializzate di Roma sono competenti per i territori ricompresi nel distretto di Corte d'Appello di Cagliari e della sezione distaccata di Sassari della medesima Corte. La Corte ha ritenuto non sussistente al riguardo la lamentata violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione osservando, tra l'altro, che deve escludersi che la attribuzione alle sezioni specializzate presso il Tribunale di Roma della competenza in ordine alle controversie sorte nel territorio della Regione Sardegna determini l'impossibilità o l'estrema difficoltà nell'esercizio dei diritti garantiti dall'articolo 24 della Costituzione "come è agevolmente dimostrato dall'esistenza in Roma degli organi giurisdizionali di ultima istanza, competenti per tutto il territorio nazionale".*

---

*conferimento delle specifiche attribuzioni processuali individuate dalla legge e la formazione dei collegi giudicanti sono stabiliti ogni triennio con decreto del Ministro di grazia e giustizia in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura assunte sulle proposte dei presidenti delle corti di appello, sentiti i consigli giudiziari. Decorso il triennio, l'efficacia del decreto è prorogata fino a che non sopravvenga un altro decreto. La violazione dei criteri per l'assegnazione degli affari, salvo il possibile rilievo disciplinare, non determina in nessun caso la nullità dei provvedimenti adottati. 2. Le deliberazioni di cui al comma 1 sono adottate dal Consiglio superiore della magistratura, valutate le eventuali osservazioni formulate dal Ministro di grazia e giustizia ai sensi dell'articolo 11 della legge 24 marzo 1958, n. 195, e possono essere variate nel corso del triennio per sopravvenute esigenze degli uffici giudiziari, sulle proposte dei presidenti delle corti di appello, sentiti i consigli giudiziari. I provvedimenti in via di urgenza, concernenti le tabelle, adottati dai dirigenti degli uffici sulla assegnazione dei magistrati, sono immediatamente esecutivi, salva la deliberazione del Consiglio superiore della magistratura per la relativa variazione tabellare".*



### **Articolo 3**

#### *(Accesso dei giovani alla costituzione di società a responsabilità limitata)*

1. Dopo l'articolo 2463 del codice civile, è inserito il seguente:

“Articolo 2463-bis. - (*Società semplificata a responsabilità limitata*) – La società semplificata a responsabilità limitata può essere costituita con contratto o atto unilaterale da persone fisiche che non abbiano compiuto i trentacinque anni di età alla data della costituzione.

L'atto costitutivo deve essere redatto per scrittura privata e deve indicare:

1) il cognome, il nome, la data, il luogo di nascita, il domicilio, la cittadinanza di ciascun socio;

2) la denominazione sociale contenente l'indicazione di società semplificata a responsabilità limitata e il comune ove sono poste la sede della società e le eventuali sedi secondarie;

3) l'ammontare del capitale sociale non inferiore ad un euro sottoscritto e interamente versato alla data della costituzione. Il conferimento deve farsi in denaro;

4) i requisiti previsti dai numeri 3), 6), 7), 8) del secondo comma dell'articolo 2463;

5) luogo e data di sottoscrizione.

L'atto costitutivo deve essere depositato a cura degli amministratori entro quindici giorni presso l'ufficio del registro delle imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sede sociale, allegando i documenti comprovanti la sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 2329. L'iscrizione è effettuata con unica comunicazione esente da diritti di bollo e di segreteria nella quale si dichiara il possesso dei requisiti di cui al presente articolo.

L'ufficiale del registro deve accertare la sussistenza dei requisiti richiesti e procedere all'iscrizione entro il termine perentorio di quindici giorni. Si applica l'articolo 2189. Decorso inutilmente il termine indicato per l'iscrizione, il giudice del registro, su richiesta degli amministratori, verificata la sussistenza dei presupposti, ordina l'iscrizione con decreto.

Il verbale recante modificazioni dell'atto costitutivo deliberate dall'assemblea dei soci è redatto per scrittura privata e si applicano i commi terzo e quarto. L'atto di trasferimento delle partecipazioni è redatto per scrittura privata ed è depositato entro quindici giorni a cura degli amministratori presso l'ufficio del registro delle imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sede sociale.

Quando il singolo socio perde il requisito d'età di cui al primo comma, se l'assemblea convocata senza indugio dagli amministratori non delibera la trasformazione della società, è escluso di diritto e si applica in quanto compatibile l'articolo 2473-bis. Se viene meno il requisito di età in capo a tutti i soci gli amministratori devono, senza indugio, convocare l'assemblea per deliberare la trasformazione della società, in mancanza si applica l'articolo 2484.

La denominazione di società semplificata a responsabilità limitata, l'ammontare del capitale sottoscritto e versato, la sede della società e l'ufficio del registro delle imprese presso cui questa è iscritta devono essere indicati negli atti, nella corrispondenza della società e nello spazio elettronico destinato alla comunicazione collegato

con la rete telematica ad accesso pubblico.

Salvo quanto previsto dal presente articolo, si applicano alla società semplificata a responsabilità limitata, le disposizioni di questo capo in quanto compatibili.“.

Dopo il primo comma dell'articolo 2484 del codice civile, è inserito il seguente: “La società semplificata a responsabilità limitata si scioglie, oltre che i motivi indicati nel primo comma, per il venir meno del requisito di età di

cui all'articolo 2463-*bis*, in capo a tutti i soci.“.

2. Con decreto ministeriale emanato dal Ministro della Giustizia di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro dello Sviluppo Economico, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, viene tipizzato lo statuto *standard* della società e sono individuati i criteri di accertamento delle qualità soggettive dei soci.

**L'articolo 3, comma 1**, introduce nel capo VII del titolo V del libro V del codice civile, relativo alle società a responsabilità limitata, il nuovo articolo 2463-*bis* avente ad oggetto la società semplificata a responsabilità limitata. La nuova disposizione, modellata sullo schema dell'articolo 2463 prevede, al primo comma, che la società semplificata a responsabilità limitata possa essere costituita con contratto o atto unilaterale da persone fisiche che non abbiano compiuto i trentacinque anni di età alla data della costituzione.

Il **secondo comma** stabilisce che l'atto costitutivo deve essere redatto per scrittura privata - e quindi non per atto pubblico a differenza di quanto previsto in generale dall'articolo 2463 per le società a responsabilità limitata - e deve indicare:

1) il cognome, il nome, la data, il luogo di nascita, il domicilio, la cittadinanza di ciascun socio;

2) la denominazione sociale contenente l'indicazione di società semplificata a responsabilità limitata e il comune ove sono poste la sede della società e le eventuali sedi secondarie;

3) l'ammontare del capitale sociale non inferiore ad un euro sottoscritto e interamente versato alla data della costituzione. Il conferimento deve farsi in denaro<sup>43</sup>;

4) i requisiti previsti dai numeri 3), 6), 7), 8) del secondo comma dell'articolo 2463<sup>44</sup>;

5) il luogo e la data di sottoscrizione.

---

<sup>43</sup> Si rammenta che, ai sensi dell'articolo 2463 del codice civile, il capitale sociale minimo previsto per le società a responsabilità limitata è invece pari a diecimila euro.

<sup>44</sup> Le richiamate previsioni del citato articolo 2463 impongono che l'atto costitutivo specifichi l'attività che costituisce l'oggetto sociale, la quota di partecipazione di ciascun socio, le norme relative al funzionamento della società, indicando quelle concernenti l'amministrazione, la rappresentanza, le persone cui è affidata l'amministrazione e l'eventuale soggetto incaricato di effettuare la revisione legale dei conti.

Ai sensi del **terzo comma**, l'atto costitutivo deve essere depositato a cura degli amministratori entro quindici giorni presso l'ufficio del registro delle imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sede sociale, allegando i documenti comprovanti la sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 2329<sup>45</sup>. L'iscrizione è effettuata con unica comunicazione esente da diritti di bollo e di segreteria nella quale si dichiara il possesso dei requisiti di cui al presente articolo.

Il **quarto comma** dispone che l'ufficiale del registro deve accertare la sussistenza dei requisiti richiesti e procedere all'iscrizione entro il termine perentorio di quindici giorni. Si applica l'articolo 2189<sup>46</sup>. Decorso inutilmente il termine indicato per l'iscrizione, il giudice del registro, su richiesta degli amministratori, verificata la sussistenza dei presupposti, ordina l'iscrizione con decreto.

Il successivo **quinto comma** stabilisce che il verbale recante modificazioni dell'atto costitutivo deliberate dall'assemblea dei soci è redatto per scrittura privata e che in relazione allo stesso si applicano le disposizioni di cui ai precedenti commi terzo e quarto. L'atto di trasferimento delle partecipazioni è redatto per scrittura privata ed è depositato entro quindici giorni a cura degli amministratori presso l'ufficio del registro delle imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sede sociale.

Il **sesto comma** del nuovo articolo 2463-bis prevede poi che, quando il singolo socio perde il requisito d'età di cui al primo comma, se l'assemblea convocata senza indugio dagli amministratori non delibera la trasformazione della società, lo stesso è escluso di diritto e si applica in quanto compatibile l'articolo 2473-bis<sup>47</sup>. Se viene meno il requisito di età in capo a tutti i soci gli amministratori devono, senza indugio, convocare l'assemblea per deliberare la trasformazione della società e in mancanza si applica l'articolo 2484<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Si riporta qui di seguito il testo del richiamato articolo 2329: "2329 (Condizioni per la costituzione) Per procedere alla costituzione della società è necessario: 1) che sia sottoscritto per intero il capitale sociale; 2) che siano rispettate le previsioni degli articoli 2342, 2343 e 2343-ter relative ai conferimenti; 3) che sussistano le autorizzazioni e le altre condizioni richieste dalle leggi speciali per la costituzione della società, in relazione al suo particolare oggetto."

<sup>46</sup> Si riporta qui di seguito per completezza il testo del richiamato articolo 2189: "2189 (Modalità dell'iscrizione). Le iscrizioni nel registro sono eseguite su domanda sottoscritta dall'interessato. Prima di procedere all'iscrizione, l'ufficio del registro deve accertare l'autenticità della sottoscrizione e il concorso delle condizioni richieste dalla legge per l'iscrizione. Il rifiuto dell'iscrizione deve essere comunicato con raccomandata al richiedente. Questi può ricorrere entro otto giorni al giudice del registro, che provvede con decreto."

<sup>47</sup> Si riporta qui di seguito il testo del richiamato articolo 2473-bis: "2473-bis (Esclusione del socio) L'atto costitutivo può prevedere specifiche ipotesi di esclusione per giusta causa del socio. In tal caso si applicano le disposizioni del precedente articolo, esclusa la possibilità del rimborso della partecipazione mediante riduzione del capitale sociale."

<sup>48</sup> Si riporta qui di seguito il testo del richiamato articolo 2484: "2484 (Cause di scioglimento) Le società per azioni, in accomandita per azioni e a responsabilità limitata si sciolgono: 1) per il decorso del termine; 2) per il conseguimento dell'oggetto sociale o per la sopravvenuta impossibilità di conseguirlo, salvo che l'assemblea, all'uopo convocata senza indugio, non deliberi le opportune modifiche statutarie; 3) per l'impossibilità di funzionamento o per la continuata inattività

Il successivo **settimo comma** prevede quindi che la denominazione di società semplificata a responsabilità limitata, l'ammontare del capitale sottoscritto e versato, la sede della società e l'ufficio del registro delle imprese presso cui questa è iscritta devono essere indicati negli atti, nella corrispondenza della società e nello spazio elettronico destinato alla comunicazione collegato con la rete telematica ad accesso pubblico.

Infine l'**ottavo comma** stabilisce che, salvo quanto previsto dal nuovo articolo 2463-bis, si applicano alla società semplificata a responsabilità limitata, le altre disposizioni del capo VII del titolo V del libro V del codice civile in quanto compatibili, e cioè le disposizioni relative alla società a responsabilità limitata ordinaria.

**A conclusione del comma 1** in commento, **un capoverso non numerato**<sup>49</sup> apporta poi una modifica di coordinamento all'articolo 2484 del codice civile inserendovi un nuovo secondo comma ai sensi del quale la società semplificata a responsabilità limitata si scioglie, oltre che i motivi indicati nel primo comma del medesimo articolo, anche per il venir meno del requisito di età di cui all'articolo 2463-bis, in capo a tutti i soci.

Il **comma 2** dell'articolo in questione prevede infine che, con decreto ministeriale emanato dal Ministro della Giustizia di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro dello Sviluppo Economico, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame, sia tipizzato lo statuto standard della società e individuati i criteri di accertamento delle qualità soggettive dei soci. La relazione di accompagnamento del disegno di legge di conversione evidenzia come la disposizione qui considerata tenda a favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro - prevedendo il requisito dell'età fino ai trentacinque anni in coerenza con l'articolo 27 del decreto legge n. 98 del 2011 (circa il regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile) - mediante la loro partecipazione a strutture associative prive dei rigorosi limiti previsti fino ad ora per le società di capitali, che di fatto impedirebbero l'accesso a tale tipo di strutture da parte degli imprenditori più giovani e meno abbienti.

---

*dell'assemblea; 4) per la riduzione del capitale al disotto del minimo legale, salvo quanto è disposto dagli articoli 2447 e 2482-ter; 5) nelle ipotesi previste dagli articoli 2437-quater e 2473; 6) per deliberazione dell'assemblea; 7) per le altre cause previste dall'atto costitutivo o dallo statuto. La società inoltre si scioglie per le altre cause previste dalla legge; in queste ipotesi le disposizioni dei seguenti articoli si applicano in quanto compatibili. Gli effetti dello scioglimento si determinano, nelle ipotesi previste dai numeri 1), 2), 3), 4) e 5) del primo comma, alla data dell'iscrizione presso l'ufficio del registro delle imprese della dichiarazione con cui gli amministratori ne accertano la causa e, nell'ipotesi prevista dal numero 6) del medesimo comma, alla data dell'iscrizione della relativa deliberazione. Quando l'atto costitutivo o lo statuto prevedono altre cause di scioglimento, essi devono determinare la competenza a deciderle od accertarle, e ad effettuare gli adempimenti pubblicitari di cui al precedente comma."*

<sup>49</sup> Si tratta di una erronea collocazione, da correggere ai sensi delle vigenti norme sulla redazione dei testi normativi.

*Preliminarmente si ritiene di dover richiamare l'attenzione sulla previsione di cui all'ottavo comma del nuovo articolo 2463-bis in quanto il rinvio - fermo quanto diversamente disposto e salvo il limite della compatibilità - alle disposizioni relative alla società a responsabilità limitata ordinaria, contenute nel capo VII del titolo V del libro V del codice civile, dovrebbe consentire di evitare - o quantomeno ridurre - il rischio di possibili lacune normative nella disciplina della nuova società quantomeno sotto il profilo strettamente civilistico.*

*Passando all'esame di alcuni aspetti più specifici della disposizione considerata, si è già evidenziato che il nuovo articolo 2463-bis del codice civile non impone che la costituzione della società semplificata a responsabilità limitata debba avvenire per atto pubblico, essendo richiesta la sola scrittura privata. In proposito deve rammentarsi che i precedenti codicistici sono nel senso o di prevedere una sostanziale libertà di forma (si veda l'articolo 2251 del codice civile relativamente alla società semplice) ovvero di imporre che la costituzione della società avvenga per atto pubblico (si vedano, sempre nel codice civile, gli articoli 2328 per la società per azioni e 2463 per la società a responsabilità limitata) ovvero ancora di prevedere come requisito minimo la sottoscrizione autenticata in funzione dell'iscrizione nel registro delle imprese (si veda l'articolo 2296 del codice civile per la società in nome collettivo). A questo ultimo riguardo deve inoltre farsi riferimento all'articolo 11, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 581 del 1995 - recante il regolamento di attuazione dell'articolo 8 legge 29 dicembre 1993, n. 580, in materia di istituzione del registro delle imprese - il quale prevede, in generale, che l'atto da iscriverne nel registro sia depositato in originale, con sottoscrizione autenticata, se trattasi di scrittura privata non depositata presso un notaio e che, negli altri casi, sia depositato in copia autentica ai sensi dell'articolo 2718 del codice civile. Rispetto al quadro normativo che si è sopra sinteticamente riassunto la disposizione di cui al nuovo articolo 2463-bis non specifica se il riferimento alla scrittura privata in essa contenuto debba intendersi nel senso della sufficienza in ogni caso della sola scrittura privata semplice ovvero della necessità quantomeno dell'autentica delle sottoscrizioni ai fini dell'iscrizione nel registro delle imprese. Sul punto parrebbe ravvisarsi l'opportunità di una formulazione normativa più chiara in quanto, sulla base degli elementi sopra indicati, potrebbero determinarsi incertezze applicative, deponendo, ad esempio, nel senso della non necessità dell'autenticazione delle sottoscrizioni la differenza fra la lettera dell'articolo 2463-bis e quella dell'articolo 2296 del codice civile e, invece, orientando nel senso della soluzione opposta la portata generale del disposto dell'articolo 11, comma 4, sopra richiamato.*

*In una diversa prospettiva parrebbe opportuno un approfondimento anche in ordine alla compatibilità della nuova forma di società a responsabilità limitata con alcune previsioni della normativa comunitaria.*

*Si fa riferimento in primo luogo al disposto dell'articolo 11 della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2009/101/CE<sup>50</sup>, ai sensi del quale in tutti gli Stati membri la cui legislazione non preveda, all'atto della costituzione, un controllo preventivo, amministrativo o giudiziario, l'atto costitutivo e lo statuto della società<sup>51</sup> e le loro modifiche devono rivestire la forma di atto pubblico. Nell'ipotesi in esame, venendo meno il requisito dell'atto pubblico, il controllo imposto dalla normativa comunitaria potrebbe essere assolto, nello specifico contesto normativo considerato, soltanto dall'ufficio del registro delle imprese. In proposito deve rilevarsi che, in via ordinaria (si vedano gli articoli 2188 e seguenti, nonché l'articolo 2330 del codice civile) il controllo esercitato dall'ufficio del registro è limitato alla sola verifica della regolarità formale della documentazione presentata. Peraltro, sul punto in questione, la formulazione del terzo comma del nuovo articolo 2463-bis appare diversa da quella dell'articolo 2330 del codice civile, per cui sulla base di questa potrebbe forse sostenersi che il controllo esercitato in questo caso dall'ufficio del registro non sia limitato alla sola verifica della regolarità formale della documentazione presentata e che il rinvio all'articolo 2189 del codice civile non abbia carattere esaustivo dei compiti che vengono a gravare sull'ufficio del registro. In sintesi, sembrerebbe quindi ravvisarsi la necessità che, nel corso dell'esame parlamentare, si valuti sia l'adeguatezza della nuova previsione normativa che viene introdotta rispetto alla richiamata normativa comunitaria, sia l'eventuale esigenza di una formulazione normativa più chiara in ordine alla definizione dei compiti assegnati all'ufficio del registro delle imprese nell'ipotesi in esame.*

*Un'ulteriore profilo di compatibilità con la normativa comunitaria su cui - quantomeno ad una prima lettura della disposizione in commento - parrebbe utile un approfondimento nel corso dell'esame parlamentare riguarda le disposizioni della direttiva 2005/60/CE<sup>52</sup>, nonché quelle del decreto legislativo n. 231 del 2007<sup>53</sup>, con cui si è provveduto al recepimento della predetta direttiva. In proposito deve rammentarsi che, nei casi in cui si procede alla costituzione della società mediante atto pubblico, il soggetto su cui gravano gli obblighi previsti dalla normativa antiriciclaggio è chiaramente individuato dalla normativa vigente (si veda in proposito l'articolo 12, comma 1, lettera c), n. 5)*

---

<sup>50</sup> Direttiva 16 settembre 2009, n. 2009/101/CE intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società a mente dell'articolo 48, secondo comma, del trattato per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi (versione codificata).

<sup>51</sup> Si rammenta che l'ambito di applicazione della direttiva in questione è limitato alle società per azioni, alle società in accomandita per azioni e alle società a responsabilità limitata.

<sup>52</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005, n. 2005/60/CE, concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo.

<sup>53</sup> Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione.

*del citato decreto legislativo n. 231 del 2007)<sup>54</sup>. Nell'ipotesi in esame venendo meno lo strumento dell'atto pubblico potrebbero forse sorgere incertezze al riguardo. Più precisamente tali incertezze probabilmente non sussisterebbero se si ritenesse che il riferimento alla scrittura privata contenuto nel nuovo articolo 2463-bis deve essere integrato con la previsione regolamentare di cui all'articolo 11, comma 4, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 581 del 1995 per cui, ai fini dell'iscrizione nel registro delle imprese, sarebbe necessaria la sottoscrizione autenticata dell'atto, in quanto il conseguente coinvolgimento in questa fase del notaio integrerebbe presumibilmente i presupposti per l'individuazione nello stesso del soggetto su cui gravano gli obblighi previsti dalla normativa antiriciclaggio ai sensi del predetto articolo 12, comma 1, lettera c), n. 5) del decreto legislativo n. 231 del 2007. Ma ove invece si dovesse ritenere che il riferimento alla scrittura privata contenuto nel nuovo articolo 2463-bis deve intendersi relativo alla scrittura privata semplice, da un lato potrebbe dubitarsi della stessa possibilità di identificare un soggetto su cui graverebbe gli obblighi in questione, dall'altro - a voler ritenere, come sembrerebbe preferibile, che tale soggetto sia identificabile sulla base del disposto di cui all'articolo 10, comma 2, lettera g), del richiamato decreto legislativo n. 231 del 2007, che fa riferimento agli uffici della pubblica amministrazione in generale - tale soggetto non potrebbe che essere individuato nell'ufficio del registro delle imprese<sup>55</sup>, ma comunque, ai sensi della predetta disposizione, su di esso non graverebbero gli obblighi indicati nel Titolo II, Capi I e II del decreto legislativo n. 231 del 2007, e cioè gli obblighi di adeguata verifica della clientela e di registrazione.*

*Sotto un profilo ancora ulteriore, si è in precedenza evidenziato che la relazione di accompagnamento del disegno di legge di conversione indica quale finalità della disposizione in esame quella di favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro mediante la loro partecipazione a strutture associative prive dei rigorosi limiti previsti fino ad ora per le società di capitali, limiti che impedirebbero l'accesso alle stesse da parte degli imprenditori più giovani e meno abbienti. In tale prospettiva si collocherebbe la previsione del limite di età*

---

<sup>54</sup> I soggetti cui fa riferimento la citata disposizione sono i notai e gli avvocati quando, in nome o per conto dei propri clienti, compiono qualsiasi operazione di natura finanziaria o immobiliare e quando assistono i propri clienti nella predisposizione o nella realizzazione di operazioni riguardanti la costituzione, la gestione o l'amministrazione di società, enti, trust o soggetti giuridici analoghi. Tale disposizione a sua volta riprende quella contenuta nell'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), v) della citata direttiva 2005/60/CE.

<sup>55</sup> Si rammenta che il l'ufficio del registro delle imprese costituisce propriamente un'articolazione organizzativa e funzionale delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, conformemente a quanto previsto dalla legge n. 580 del 1993 (si vedano in particolare gli articoli 2 e 8 della legge citata). Queste ultime - enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali, come espressamente dispone l'articolo 1 della già richiamata legge n. 580 del 1993 - risultano poi a loro volta incluse fra le amministrazioni pubbliche dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (nello stesso senso si veda Cass. civ. Sez. I, sent. n. 7445 del 09-08-1997).

*di trentacinque anni (nonché la previsione di un capitale sociale avente come minimo legale il valore simbolico di un euro). Con specifico riferimento al requisito dei trentacinque anni, la relazione individua nel regime fiscale di vantaggio previsto dall'articolo 27<sup>56</sup> del decreto legge n. 98 del 2011 il termine di raffronto in relazione al quale sarebbe stato individuato il predetto limite di età. In proposito si rileva che il citato articolo 27 subordina l'applicazione del regime fiscale di vantaggio in questione anche alla sussistenza di altre condizioni che parrebbero ugualmente significative al fine di circoscrivere l'ambito di applicazione della norma alla specifica esigenza di favorire l'attività degli imprenditori più giovani e meno abbienti. Da questo punto di vista l'esame*

---

<sup>56</sup> Si riporta qui di seguito per completezza il testo del richiamato articolo 27: "Art. 27 (Regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile e lavoratori in mobilità) 1. Per favorire la costituzione di nuove imprese da parte di giovani ovvero di coloro che perdono il lavoro e, inoltre, per favorire la costituzione di nuove imprese, gli attuali regimi forfettari sono riformati e concentrati in funzione di questi obiettivi. Conseguentemente, a partire dal 1° gennaio 2012, il regime di cui all'articolo 1, commi da 96 a 117, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, si applica, per il periodo d'imposta in cui l'attività è iniziata e per i quattro successivi, esclusivamente alle persone fisiche: a) che intraprendono un'attività d'impresa, arte o professione; b) che l'hanno intrapresa successivamente al 31 dicembre 2007. L'imposta sostitutiva dell'imposta sui redditi e delle addizionali regionali e comunali prevista dal comma 105 dell'articolo 1 della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 è ridotta al 5 per cento. Il regime di cui ai periodi precedenti è applicabile anche oltre il quarto periodo di imposta successivo a quello di inizio dell'attività ma non oltre il periodo di imposta di compimento del trentacinquesimo anno di età. 2. Il beneficio di cui al comma 1 è riconosciuto a condizione che: a) il contribuente non abbia esercitato, nei tre anni precedenti l'inizio dell'attività di cui al comma 1, attività artistica, professionale ovvero d'impresa, anche in forma associata o familiare; b) l'attività da esercitare non costituisca, in nessun modo, mera prosecuzione di altra attività precedentemente svolta sotto forma di lavoro dipendente o autonomo, escluso il caso in cui l'attività precedentemente svolta consista nel periodo di pratica obbligatoria ai fini dell'esercizio di arti o professioni; c) qualora venga proseguita un'attività d'impresa svolta in precedenza da altro soggetto, l'ammontare dei relativi ricavi, realizzati nel periodo d'imposta precedente quello di riconoscimento del predetto beneficio, non sia superiore a 30.000 euro. 3. Coloro che, per effetto delle disposizioni di cui al comma 1, pur avendo le caratteristiche di cui ai commi 96 e 99 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, non possono beneficiare del regime semplificato per i contribuenti minimi ovvero ne fuoriescono, fermi restando l'obbligo di conservare, ai sensi dell'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, i documenti ricevuti ed emessi e, se prescritti, gli obblighi di fatturazione e di certificazione dei corrispettivi, sono esonerati dagli obblighi di registrazione e di tenuta delle scritture contabili, rilevanti ai fini delle imposte dirette e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché dalle liquidazioni e dai versamenti periodici rilevanti ai fini dell'IVA previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 100. I soggetti di cui al periodo precedente sono altresì esenti dall'imposta regionale sulle attività produttive di cui al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446. 4. Il regime di cui al comma 3 cessa di avere applicazione dall'anno successivo a quello in cui viene meno una delle condizioni di cui al comma 96 ovvero si verifica una delle fattispecie indicate al comma 99 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. 5. I soggetti di cui al comma 3 possono optare per l'applicazione del regime contabile ordinario. L'opzione, valida per almeno un triennio, è comunicata con la prima dichiarazione annuale da presentare successivamente alla scelta operata. Trascorso il periodo minimo di permanenza nel regime ordinario, l'opzione resta valida per ciascun anno successivo, fino a quando permane la concreta applicazione della scelta operata. 6. Con uno o più provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle entrate sono dettate le disposizioni necessarie per l'attuazione dei commi precedenti. 7. Il primo e il secondo periodo del comma 117 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono soppressi. Al terzo periodo le parole: "Ai fini dell'applicazione delle disposizioni del periodo precedente," sono soppresse".

*parlamentare della disposizione in questione costituisce la sede naturale per valutare se la formulazione della disposizione considerata non si presti al rischio di un utilizzo che potrebbe anche andare al di là della finalità enunciata nella relazione di accompagnamento e se, a questo proposito, non potrebbe risultare utile un'ulteriore specificazione delle condizioni richieste per l'utilizzazione del nuovo strumento societario.*

*Infine in ordine all'ultimo comma dell'articolo in esame - sempre ad una prima lettura - parrebbe opportuno che, nel corso dell'esame parlamentare, si valutasse sia l'opportunità di prevedere in modo espresso se la mancata adozione del modello standard di statuto cui si fa riferimento abbia o no conseguenze di alcun tipo, sia esplicitare ulteriormente che cosa si intenda per "criteri di accertamento delle qualità soggettive dei soci". Peraltro, ove rimanga invariata la formulazione del comma in questione, sul piano interpretativo la conclusione, conformemente all'impostazione di ordine generale desumibile dal disposto dell'articolo 1322 del codice civile, parrebbe in ogni caso dover essere quella che le previsioni del citato decreto ministeriale non potranno costituire, di per se stesse, ulteriori limiti all'autonomia contrattuale delle parti.*



## Articolo 4

*(Norme a tutela e promozione della concorrenza nelle Regioni e negli enti locali)*

1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, in attuazione dell'articolo 120, comma 2, della Costituzione, assicura il rispetto della normativa dell'Unione europea e la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica dell'ordinamento, svolgendo le seguenti funzioni:

a) monitora la normativa regionale e locale e individua, anche su segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, le disposizioni contrastanti con la tutela o la promozione della concorrenza;

b) assegna all'ente interessato un congruo termine per rimuovere i limiti

alla concorrenza;

c) decorso inutilmente il termine di cui alla lettera b), propone al Consiglio dei Ministri l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n.131;

2. Nell'esercizio delle funzioni di cui al comma precedente, la Presidenza del Consiglio può formulare richieste di informazioni a privati e enti pubblici.

3. Le attività di cui al presente articolo sono svolte con le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente.

L'articolo 4 evidenzia in rubrica "*Norme a tutela e promozione della concorrenza nelle Regioni e negli enti locali*".

Dal punto di vista procedimentale l'articolo si caratterizza per un'ipotesi di utilizzo (la norma recita: *in attuazione*) - del potere sostitutivo statale - *ex art. 120 Cost.* - nei confronti delle Regioni.

In tale contesto, l'articolo in esame attribuisce, **al comma 1**, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il compito di assicurare il rispetto della normativa dell'Unione europea e la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica, e le assegna le seguenti funzioni:

- monitorare la normativa regionale e locale e individuare, anche su segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, le disposizioni contrastanti con la tutela o la promozione della concorrenza;
- assegnare all'ente interessato un congruo termine per rimuovere i limiti alla concorrenza;

- decorso inutilmente tale termine, proporre al Consiglio dei Ministri l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131<sup>57</sup>;
- va ricordato poi che l'art. 1, comma 4 (*cf.*), del provvedimento in esame identifica sostanzialmente un ulteriore compito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, consistente nella comunicazione, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia degli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure di liberalizzazione.

La mancata comunicazione entro detto termine ha come conseguenza che "si prescinde" da tale "elemento di valutazione della virtuosità" (l'adeguamento ai principi di liberalizzazione è dichiarato - dal secondo periodo dell'art. 4, comma 1 - elemento atto a identificare gli enti virtuosi, che beneficiano, in quanto tali, di vincoli finanziari meno stringenti ai fini del c.d. "patto di stabilità" interno).

---

<sup>57</sup> 1. "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3" Art. 8. Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.

2. Qualora l'esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia. L'articolo 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86, è abrogato.

3. Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito.

4. Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame.

5. I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite.

6. Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Questa ultima funzione appare disegnata in negativo, rispetto alla prima, disegnata in positivo: questa individua il non adeguamento (i “mancati provvedimenti”), quella individua il contrasto (i “provvedimenti contrastanti”).

Il **comma 2** dell'articolo in esame dà facoltà alla Presidenza del Consiglio di formulare richieste di informazioni a privati e enti pubblici, nell'esercizio delle funzioni sopra elencate.

Ai sensi del **comma 3**, dette attività sono svolte con le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente.

I periodi di cui al comma 1, lettera a) (monitoraggio) e di cui ai commi 2 e 3 (richiesta di informazioni, invarianza di risorse) non sembrano - a prima lettura - porre questioni di apprezzabile rilievo, quanto al quadro di autonomia costituzionale garantita alle Autonomie territoriali, trattandosi di attività e competenze che appaiono in sé prive di contenuto autoritativo.

Più complessa può apparire la previsione dell'utilizzo del potere sostitutivo, anche alla luce del fatto che la norma in esame è dichiaratamente posta “*in attuazione dell'articolo 120, comma 2, della Costituzione*”<sup>58</sup>.

Già l'art. 8 della legge 131 del 2003, sopra citato (cfr. nota 1), costituisce - come recita la relativa rubrica - “attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo”: *la norma in esame sembra piuttosto prevedere una fattispecie di applicazione dell'art. 120 (ovvero del “potere sostitutivo”), più che “attuare” detto articolo.*

La norma in esame sembra dunque fare *applicazione* del potere sostitutivo ad un'eventualità non tanto caratterizzata da un'inerzia o un inadempimento *diretto* dell'ente territoriale, ma piuttosto da un'inerzia o inadempimento *indiretto*, o comunque indotto dall'attività statale: la sostituzione scatterebbe infatti per non avere l'ente territoriale risposto all'invito governativo a rimuovere la norma (in ipotesi) contrastante con il principio di libera concorrenza.

In termini sostanziali, tale forma di esercizio del potere sostitutivo potrebbe essere ritenuto finalizzato a sostituire una norma statale ad una regionale, più che a colmare un vuoto con una norma statale.

---

<sup>58</sup> Art. 120, secondo comma, Cost.: “ Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.

*Dalla lettura del complesso normativo (quello costituzionale di riferimento e quello legislativo in esame) non appare definito in modo incontrovertibile se l'attività statale possa concretizzarsi nella sola cancellazione (e non necessariamente nella sostituzione) della normativa regionale ritenuta contrastante con il principio di libera concorrenza. Per un verso il potere "sostitutivo" evoca un contenuto dispositivo in positivo, dall'altra, l'obiettivo della norma è quello di "rimuovere i limiti alla concorrenza" (comma 1, lett. b)).*

*L'area interessata dalla disposizione è quella "normativa" che sembra includere quantomeno quella legislativa e quella regolamentare.*

*Benché la lettera dell'art 120 Cost. non sembri escludere esplicitamente la possibilità che ad essere sostituite siano disposizioni (regionali) legislative, si potrebbe ritenere che la norma vada valutata alla luce di un più complessivo quadro costituzionale di riferimento, che comprenda anche il procedimento - tipico - di controllo delle leggi regionali da parte del Governo (controllo che la Costituzione affida alla Corte costituzionale).*

*Può permanere il dubbio - anche alla luce della giurisprudenza costituzionale qui di seguito rievocata - che il Governo possa sostituire una legge regionale, se non (eventualmente) ricorrendo ad un decreto-legge (la cui legittimazione avrebbe fondamento nella Costituzione, e non nella norma in esame).*

Nella sentenza n. 361 del 2010, resa in tema di potere sostitutivo, la Corte costituzionale ha ricordato che la disciplina del sistema delle fonti normative primarie è caratterizzata nel nostro ordinamento costituzionale dalla necessaria individuazione sia delle fonti, che degli organi titolari delle diverse funzioni legislative (c.d. "numero chiuso": *N.d.R.*). Infatti, in considerazione della particolare efficacia delle fonti legislative, delle rilevanti materie ad esse riservate, della loro incidenza su molteplici situazioni soggettive, nonché del loro raccordo con il sistema rappresentativo, una siffatta individuazione può essere disposta solo da fonti di livello costituzionale.

In particolare, la disciplina delle deroghe alla normale attribuzione del potere legislativo alle sole assemblee rappresentative è oggetto di normative speciali ed espresse di rango costituzionale.

In coerenza con queste premesse - ha ribadito la Corte - è pacifico che a livello regionale è solo il Consiglio regionale l'organo titolare del potere legislativo.

La disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost., ha poi argomentato nella specie il giudice delle leggi, non può essere interpretata come implicitamente legittimante il conferimento di poteri di tipo legislativo ad un soggetto che sia stato nominato Commissario del Governo (nella sentenza n. 123 del 2011 la Corte ha ritenuto inesistenti i decreti adottati ( in via sostitutiva, dal Presidente della Regione Calabria in veste di commissario *ad acta* ) per la parte in cui incidevano su atti legislativi.

Anche volendosi ammettere il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali, eccezionalmente derogando al riparto costituzionale delle competenze, tramite l'esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost., resta evidente - secondo la Corte - il divieto costituzionale di affidare ad un

diverso organo gli eccezionali poteri di natura legislativa del Consiglio dei Ministri o – tanto più – di incaricarlo addirittura di adottare una legge regionale, che è invece un potere proprio del solo organo rappresentativo della Regione.

*Per quanto riguarda invece la "normativa" di rango sublegislativo (in primo luogo: regolamenti) la possibilità che lo Stato intervenga in via sostitutiva appare legata alla ricorrenza delle condizioni poste dall'art. 120 Cost. (dal rispetto della normativa comunitaria alla tutela dell'unità giuridica ed economica) più che ai rapporti che si possano determinare, in ordine alle norme contestate, tra le "materie" di competenza regionale (ad esempio, il commercio) e quelle di competenza statale (in primis: la tutela della concorrenza).*

*Dubbia potrebbe infine essere ritenuta l'inclusione dei meri "provvedimenti" nella nozione di "normativa", su cui l'articolo in esame calibra l'intervento sostitutivo statale.*

*Su questi, peraltro, l'art. 120 Cost. esplicherebbe la propria forza giuridica indipendentemente dalla risoluzione di questo eventuale dubbio.*



## Articolo 5

### *(Tutela amministrativa contro le clausole vessatorie)*

1. Al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 dopo l'articolo 37 è aggiunto il seguente:

“Art. 37-bis. - *(Tutela amministrativa contro le clausole vessatorie)* – 1. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, previo accordo con le associazioni di categoria, d'ufficio o su denuncia dei consumatori interessati, ai soli fini di cui ai commi successivi, dichiara la vessatorietà delle clausole inserite nei contratti tra professionisti e consumatori che si concludono mediante adesione a condizioni generali di contratto o con la sottoscrizione di moduli, modelli o formulari.

2. Il provvedimento che accerta la vessatorietà della clausola è diffuso mediante pubblicazione su apposita sezione del sito internet istituzionale dell'Autorità, sul sito dell'operatore che adotta la clausola ritenuta vessatoria e mediante ogni altro mezzo ritenuto opportuno in relazione all'esigenza di

informare compiutamente i consumatori.

3. Le imprese interessate hanno facoltà di interpellare preventivamente l'Autorità in merito alle vessatorietà delle clausole che intendono utilizzare nei rapporti commerciali con i consumatori. Le clausole non ritenute vessatorie a seguito di interpello, non possono essere successivamente valutate dall'Autorità per gli effetti di cui al comma 2. Resta in ogni caso ferma la responsabilità dei professionisti nei confronti dei consumatori.

4. In materia di tutela giurisdizionale, contro gli atti dell'Autorità, adottati in applicazione del presente articolo, è competente il giudice amministrativo. È fatta salva la giurisdizione del giudice ordinario sulla validità delle clausole vessatorie e sul risarcimento del danno“.

5. Le attività di cui al presente articolo sono svolte con le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente“.

Il **comma 1** introduce una tutela amministrativa contro le clausole vessatorie, che si aggiunge a quella civilistica già esistente, inserendo un articolo nel "codice del consumo".<sup>59</sup>

Rispetto alle contrattazioni uniformi, che rispondono all'esigenza di razionalizzare lo svolgimento dei negozi di massa con l'impiego di contratti in serie<sup>60</sup>, l'autonomia contrattuale viene considerevolmente ridotta dal fatto che il consumatore/utente è

---

<sup>59</sup> D. Lgs. 6 settembre 2005, n. 206, *Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della L. 29 luglio 2003, n. 229.*

<sup>60</sup> Le cui clausole, predisposte in modo uniforme da uno dei contraenti e destinate a valere per tutti i contratti che verranno conclusi con i consumatori/utenti, prendono il nome di condizioni generali di contratto. Nell'ordinamento italiano le condizioni generali di contratto sono efficaci nei confronti della controparte del predisponente, se questi, al momento della stipulazione del contratto, le ha conosciute o avrebbe dovuto conoscerle usando l'ordinaria diligenza (art. 1341 c.c.).

indotto ad aderire al contratto unilateralmente predisposto dalla controparte non già per propria libera scelta, bensì per scarsa perizia della materia o per impossibilità di rivolgersi altrove, o di ottenere altrove condizioni più favorevoli. Il legislatore interviene, pertanto, al fine di tutelare in qualche misura il contraente debole, prescrivendo che le cosiddette clausole vessatorie, ossia le clausole che pregiudicano ingiustificatamente l'interesse del consumatore/utente, debbano essere specificamente approvate per iscritto, e quindi risultare non solo potenzialmente conoscibili, ma effettivamente conosciute dall'aderente. Se la contrattazione in serie viene effettuata attraverso moduli o formulari a stampa (ad es. quelli utilizzati da banche e compagnie d'assicurazione), le clausole aggiunte al modulo o formulario, e quindi presumibilmente derivanti da contrattazione individuale, prevalgono su quelle stampate, anche se non si sia proceduto a depennare queste ultime (art. 1342 c.c.). Si tratta di una disciplina tradizionalmente tacciata di scarsa incisività, per cui, in attuazione di una direttiva comunitaria, le clausole vessatorie nel contratto tra professionista e consumatore, sono state oggetto di apposita normazione, stabilendo:

a) in linea di principio, che nei contratti conclusi tra consumatore e professionista (esercente di un'attività economica in modo abituale come attività professionale) che hanno a oggetto la cessione di beni o la prestazione di servizi, si considerano vessatorie le clausole che, malgrado la buona fede, determinano a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto. La norma dà un elenco dettagliato di clausole che, fino a prova contraria, si presumono vessatorie. Fra queste rientrano le clausole che limitano la responsabilità del professionista o le azioni spettanti al consumatore; che vincolano il consumatore lasciando libero il professionista di eseguire o meno la prestazione a suo carico; che impongono al consumatore penali eccessive; che consentono al professionista di recedere dal contratto senza preavviso o di modificare unilateralmente le condizioni contrattuali o di aumentare il prezzo o di sostituire altri a se stesso nel rapporto col consumatore o di stabilire come foro competente per le eventuali controversie quello di una località diversa dalla residenza o dal domicilio elettivo del consumatore.

b) che la vessatorietà di una clausola deve essere valutata tenendo conto della natura del bene o del servizio oggetto del contratto, delle circostanze di fatto esistenti al momento della sua conclusione, delle altre clausole contrattuali. Nei contratti per adesione, sottoscritti su moduli o formulari predisposti dal professionista, sta a questi l'onere di provare che le clausole, benché predisposte unilateralmente, non solo siano state sottoscritte dalla controparte, ma siano state oggetto di specifica trattativa.

c) che le clausole vanno redatte in modo chiaro e comprensibile, facendo prevalere, in caso di dubbio interpretativo, l'interpretazione più favorevole al consumatore. Le clausole considerate vessatorie sono inefficaci, mentre resta efficace la restante parte del contratto. L'inefficacia opera soltanto a favore del consumatore e viene dichiarata (anche d'ufficio) dal giudice. Le associazioni dei consumatori e le Camere di commercio possono chiamare in giudizio i singoli professionisti che utilizzano condizioni generali di contratto e far loro vietare dal giudice di continuare a servirsene, una volta accertata l'abusività di clausole che vi siano contenute.

Si tratta di previsioni che, inizialmente introdotte nel codice civile sotto il titolo «Dei contratti del consumatore» (L. 6 febbraio 1996, n. 52<sup>61</sup>), sono poi confluite nel codice del consumo (articoli 33-38).

La legge 29 luglio 2003, n. 229, recante interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione (legge di semplificazione 2001), all'art. 7 ha conferito al Governo una delega legislativa per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori, secondo i principi generali per la semplificazione normativa già contemplati dall'art. 20 della legge 1997, n. 59, come sostituiti dall'art. 1 della stessa legge n. 229, nonché gli ulteriori principi e criteri direttivi indicati dall'articolo stesso e riguardanti: l'adeguamento della normativa alle disposizioni comunitarie e agli accordi internazionali; l'omogeneizzazione delle procedure relative al diritto di recesso del consumatore nelle diverse tipologie di contratto; la conclusione, in materia di contratti a distanza, del regime di vigenza transitoria delle disposizioni più favorevoli per i consumatori, previste dall'art. 15 del decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 185, di attuazione della direttiva 97/7/CE del 20 maggio 1997, del Parlamento europeo e del Consiglio, e il rafforzamento della tutela del consumatore in materia di televendite, nonché il coordinamento, nelle procedure di composizione extragiudiziale delle controversie, dell'intervento delle associazioni dei consumatori, nel rispetto delle raccomandazioni della Commissione delle Comunità europee. Tale delega è stata pertanto esercitata con l'emanazione del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (cd. "codice del consumo"), ai sensi del cui articolo 3 si intende, per consumatore o utente, la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta; per professionista, poi, si intende la persona fisica o giuridica che agisce nell'esercizio della propria attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale, ovvero un suo intermediario.

Ora, mediante l'introduzione di una nuova disposizione (articolo 37-*bis*) nel codice del consumo, si affianca alla tutela civilistica quella di diritto amministrativo. Essa è imperniata sull'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>62</sup>, alla quale si attribuisce una potestà declaratoria della vessatorietà delle clausole inserite nei contratti tra professionisti e consumatori che si concludono mediante adesione a condizioni generali di contratto o con la sottoscrizione di moduli, modelli o formulari. Ai sensi del capoverso 1<sup>63</sup>, tale declaratoria è esercitata d'ufficio o su denuncia dei consumatori interessati; probabilmente a queste modalità d'impulso è riferito il "previo accordo con le associazioni di categoria", che, altrimenti, si sostanzierebbe in una vera e propria partecipazione al merito decisionale, incompatibile con la natura indipendente dell'Autorità.

La declaratoria opera "ai soli fini di cui ai commi successivi": ciò significa che se ne legittima la diffusione mediante pubblicazione su apposita sezione del sito

---

<sup>61</sup> *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1994.*

<sup>62</sup> La quale, ai sensi del capoverso 5, opererà con le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente.

<sup>63</sup> Si ricorda che sono denominati capoversi i commi degli articoli aggiuntivi.

internet istituzionale dell'Autorità; profilo più squisitamente ripristinatorio (e, se inadempito, foriero di sviluppi sanzionatori) è l'altro obbligo informativo, quello che implica la pubblicazione "sul sito dell'operatore che adotta la clausola ritenuta vessatoria", che si aggiunge a quella (sempre al capoverso 2) mediante ogni altro mezzo ritenuto opportuno in relazione all'esigenza di informare compiutamente i consumatori.

Una modalità non contenziosa, ma di volontaria sottoposizione alla competenza amministrativa dell'Autorità, è quella di cui al capoverso 3, attributivo della facoltà di interpello a favore delle "imprese interessate" che - intendendo utilizzare nei rapporti commerciali con i consumatori talune clausole - preventivamente chiedono all'Autorità un pronunciamento in merito alle vessatorietà delle clausole stesse. Un importante incentivo all'utilizzo di tale strumento deriva dal fatto che il pronunciamento dell'Autorità, se favorevole alla non vessatorietà, copre il dedotto ed il deducibile: l'Autorità, neppure se successivamente adita, non potrà discostarsi dal precedente responso favorevole. Resta un doppio limite, per la non revocabilità in dubbio di tale responso: da un lato anche questa pronuncia dell'Autorità, come tutte quelle introdotte nell'articolo in commento, per il capoverso 4 è ricorribile dinanzi al giudice amministrativo; dall'altro lato essa non pregiudica l'autonoma azione di responsabilità che i consumatori dovessero intraprendere, sussistendone i presupposti, dinanzi al giudice ordinario.

*Più in generale, va segnalato il problema di coordinamento tra gli istituti giuridici che si rapportano alle clausole vessatorie: è ben vero che il capoverso 4 fa salva anche la giurisdizione del giudice ordinario sulla validità delle clausole vessatorie (oltre a quella sul risarcimento del danno); ma è inevitabile chiedersi quale sarà il portato della declaratoria di non vessatorietà (oltre che, ovviamente, quella di vessatorietà) nella verticale civilistica del contenzioso. Il giudice civile resta peritus peritorum sulla richiesta di nullità della clausola, ma come impatterà sulla causa il fatto che l'Autorità abbia pronunciato con la declaratoria in merito? La sanzione civilistica rischia di operare "sotto dettatura" dell'Autorità amministrativa, e ciò proprio mentre in sede europea si discute se "le norme imperative di diritto contrattuale dei consumatori che sono di ostacolo al mercato interno, e (...) le pratiche che danneggiano i consumatori e le PMI, come le clausole vessatorie" non rappresentino uno "zoccolo duro" di tutela cui applicare - anche aderendo all'interpretazione più restrittiva del suo ambito di applicazione - lo strumento di diritto europeo dei contratti<sup>64</sup>.*

*In alternativa, un nuovo ambito di tutela tutto proprio della giurisdizione ordinaria (libero cioè dalle potenziali ingerenze della nuova disciplina sopra illustrata) potrebbe ricavarsi dalla più recente giurisprudenza di legittimità, che - valorizzando il profilo del rapporto contrattuale che sia stato singolarmente ed*

---

<sup>64</sup> COM(2010)348 definitivo (libro verde della Commissione europea sulle opzioni possibili in vista di un diritto europeo dei contratti per i consumatori e le imprese. Bruxelles, 1.7.2010).

*individualmente negoziato per lo specifico affare - ha segnalato che la disciplina di tutela del consumatore posta dagli artt. 33 e ss. del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 prescinde dal tipo contrattuale prescelto dalle parti e dalla natura della prestazione oggetto del contratto, trovando applicazione sia in caso di predisposizione di moduli o formulari in vista dell'utilizzazione per una serie indefinita di rapporti, che di contratto singolarmente predisposto. Per la Cassazione<sup>65</sup>, infatti, detta disciplina è volta a garantire il consumatore dalla unilaterale predisposizione e sostanziale imposizione del contenuto contrattuale da parte del professionista, quale possibile fonte di abuso sostanziandosi nella preclusione per il consumatore della possibilità di esplicitare la propria autonomia contrattuale, con la conseguenza che la vessatorietà della clausola può ben attenersi anche al rapporto contrattuale che sia stato singolarmente ed individualmente negoziato per lo specifico affare (come nella specie, concernente un contratto di appalto privato di lavori di ristrutturazione di un immobile), risultando, quindi, categoria diversa dall'onerosità ex art. 1341, secondo comma, cod. civ., con cui concorre unicamente nell'ipotesi, per l'appunto, di contratti unilateralmente predisposti da un contraente in base a moduli o formulari in vista dell'utilizzazione per una serie indefinita di rapporti.*

---

<sup>65</sup> III sezione civile, sent. n. 6802 del 20-03-2010 (ud. del 28-01-2010), Nibali c. Coop. Edile Fagitana Scarl (rv. 612202).



## Articolo 6

*(Norme per rendere efficace l'azione di classe)*

1. All'articolo 140-*bis* del codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2:

– alla lettera a), la parola “identica” è sostituita dalle seguenti “del tutto omogenea”;

– la lettera b), la parola “identici” è

sostituita dalle seguenti: “del tutto omogenei”;

– alla lettera c) la parola “identici” è sostituita dalle seguenti “del tutto omogenei”;

b) al comma 6:

– al secondo periodo, la parola “identità” è sostituita dalle seguenti: “l'evidente omogeneità”.

L'articolo 6 interviene sull'articolo 140-*bis*<sup>66</sup> del Codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. La modifica - come evidenziato

---

<sup>66</sup> Si riporta per completezza qui di seguito il testo del citato articolo 140-*bis* nella formulazione vigente anteriormente all'entrata in vigore del decreto legge in conversione (tale testo non include quindi né le modifiche introdotte dal comma 4 del precedente articolo 2, né quelle di cui all'articolo in commento): "140-*bis* (Azione di classe) 1. I diritti individuali omogenei dei consumatori e degli utenti di cui al comma 2 sono tutelabili anche attraverso l'azione di classe, secondo le previsioni del presente articolo. A tal fine ciascun componente della classe, anche mediante associazioni cui dà mandato o comitati cui partecipa, può agire per l'accertamento della responsabilità e per la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni. 2. L'azione tutela: a) i diritti contrattuali di una pluralità di consumatori e utenti che versano nei confronti di una stessa impresa in situazione identica, inclusi i diritti relativi a contratti stipulati ai sensi degli articoli 1341 e 1342 del codice civile; b) i diritti identici spettanti ai consumatori finali di un determinato prodotto nei confronti del relativo produttore, anche a prescindere da un diretto rapporto contrattuale; c) i diritti identici al ristoro del pregiudizio derivante agli stessi consumatori e utenti da pratiche commerciali scorrette o da comportamenti anticoncorrenziali. 3. I consumatori e utenti che intendono avvalersi della tutela di cui al presente articolo aderiscono all'azione di classe, senza ministero di difensore. L'adesione comporta rinuncia a ogni azione restitutoria o risarcitoria individuale fondata sul medesimo titolo, salvo quanto previsto dal comma 15. L'atto di adesione, contenente, oltre all'elezione di domicilio, l'indicazione degli elementi costitutivi del diritto fatto valere con la relativa documentazione probatoria, è depositato in cancelleria, anche tramite l'attore, nel termine di cui al comma 9, lettera b). Gli effetti sulla prescrizione ai sensi degli articoli 2943 e 2945 del codice civile decorrono dalla notificazione della domanda e, per coloro che hanno aderito successivamente, dal deposito dell'atto di adesione. 4. La domanda è proposta al tribunale ordinario avente sede nel capoluogo della regione in cui ha sede l'impresa, ma per la Valle d'Aosta è competente il tribunale di Torino, per il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia è competente il tribunale di Venezia, per le Marche, l'Umbria, l'Abruzzo e il Molise è competente il tribunale di Roma e per la Basilicata e la Calabria è competente il tribunale di Napoli. Il tribunale tratta la causa in composizione collegiale. 5. La domanda si propone con atto di citazione notificato anche all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale adito, il quale può intervenire limitatamente al giudizio di ammissibilità. 6. All'esito della prima udienza il tribunale decide con ordinanza sull'ammissibilità della domanda, ma può sospendere il giudizio quando sui fatti rilevanti ai fini del decidere è in corso un'istruttoria davanti a un'autorità indipendente ovvero un giudizio davanti al giudice amministrativo. La domanda è dichiarata inammissibile quando è manifestamente infondata, quando sussiste un conflitto di interessi ovvero quando il giudice non ravvisa l'identità dei diritti

nella relazione di accompagnamento del disegno di legge di conversione - riguarda l'individuazione dell'ambito della tutela attuabile attraverso l'azione di classe. In luogo del requisito dell'identità del diritto viene previsto quello della omogeneità in coerenza con quanto già stabilito dal primo comma del citato articolo 140-bis, ove la tutela è riferita ai diritti individuali omogenei dei consumatori e degli utenti. La richiamata relazione di accompagnamento rileva altresì che, con le modifiche apportate dall'articolo in commento, si è inteso

---

*individuali tutelabili ai sensi del comma 2, nonché quando il proponente non appare in grado di curare adeguatamente l'interesse della classe.* 7. *L'ordinanza che decide sulla ammissibilità è reclamabile davanti alla corte d'appello nel termine perentorio di trenta giorni dalla sua comunicazione o notificazione se anteriore. Sul reclamo la corte d'appello decide con ordinanza in camera di consiglio non oltre quaranta giorni dal deposito del ricorso. Il reclamo dell'ordinanza ammissiva non sospende il procedimento davanti al tribunale.* 8. *Con l'ordinanza di inammissibilità, il giudice regola le spese, anche ai sensi dell'articolo 96 del codice di procedura civile, e ordina la più opportuna pubblicità a cura e spese del soccombente.* 9. *Con l'ordinanza con cui ammette l'azione il tribunale fissa termini e modalità della più opportuna pubblicità, ai fini della tempestiva adesione degli appartenenti alla classe. L'esecuzione della pubblicità è condizione di procedibilità della domanda. Con la stessa ordinanza il tribunale: a) definisce i caratteri dei diritti individuali oggetto del giudizio, specificando i criteri in base ai quali i soggetti che chiedono di aderire sono inclusi nella classe o devono ritenersi esclusi dall'azione; b) fissa un termine perentorio, non superiore a centoventi giorni dalla scadenza di quello per l'esecuzione della pubblicità, entro il quale gli atti di adesione, anche a mezzo dell'attore, sono depositati in cancelleria. Copia dell'ordinanza è trasmessa, a cura della cancelleria, al Ministero dello sviluppo economico che ne cura ulteriori forme di pubblicità, anche mediante la pubblicazione sul relativo sito internet.* 10. *È escluso l'intervento di terzi ai sensi dell'articolo 105 del codice di procedura civile.* 11. *Con l'ordinanza con cui ammette l'azione il tribunale determina altresì il corso della procedura assicurando, nel rispetto del contraddittorio, l'equa, efficace e sollecita gestione del processo. Con la stessa o con successiva ordinanza, modificabile o revocabile in ogni tempo, il tribunale prescrive le misure atte a evitare indebite ripetizioni o complicazioni nella presentazione di prove o argomenti; onera le parti della pubblicità ritenuta necessaria a tutela degli aderenti; regola nel modo che ritiene più opportuno l'istruzione probatoria e disciplina ogni altra questione di rito, omissa ogni formalità non essenziale al contraddittorio.* 12. *Se accoglie la domanda, il tribunale pronuncia sentenza di condanna con cui liquida, ai sensi dell'articolo 1226 del codice civile, le somme definitive dovute a coloro che hanno aderito all'azione o stabilisce il criterio omogeneo di calcolo per la liquidazione di dette somme. In caso di accoglimento di un'azione di classe proposta nei confronti di gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, il tribunale tiene conto di quanto riconosciuto in favore degli utenti e dei consumatori danneggiati nelle relative carte dei servizi eventualmente emanate. La sentenza diviene esecutiva decorsi centottanta giorni dalla pubblicazione. I pagamenti delle somme dovute effettuati durante tale periodo sono esenti da ogni diritto e incremento, anche per gli accessori di legge maturati dopo la pubblicazione della sentenza.* 13. *La corte d'appello, richiesta dei provvedimenti di cui all'articolo 283 del codice di procedura civile, tiene altresì conto dell'entità complessiva della somma gravante sul debitore, del numero dei creditori, nonché delle connesse difficoltà di ripetizione in caso di accoglimento del gravame. La corte può comunque disporre che, fino al passaggio in giudicato della sentenza, la somma complessivamente dovuta dal debitore sia depositata e resti vincolata nelle forme ritenute più opportune.* 14. *La sentenza che definisce il giudizio fa stato anche nei confronti degli aderenti. È fatta salva l'azione individuale dei soggetti che non aderiscono all'azione collettiva. Non sono proponibili ulteriori azioni di classe per i medesimi fatti e nei confronti della stessa impresa dopo la scadenza del termine per l'adesione assegnato dal giudice ai sensi del comma 9. Quelle proposte entro detto termine sono riunite d'ufficio se pendenti davanti allo stesso tribunale; altrimenti il giudice successivamente adito ordina la cancellazione della causa dal ruolo, assegnando un termine perentorio non superiore a sessanta giorni per la riassunzione davanti al primo giudice.* 15. *Le rinunce e le transazioni intervenute tra le parti non pregiudicano i diritti degli aderenti che non vi hanno espressamente consentito. Gli stessi diritti sono fatti salvi anche nei casi di estinzione del giudizio o di chiusura anticipata del processo.*". Si rammenta infine che il successivo comma 4 dell'articolo in commento sostituisce altresì il comma 4 dell'articolo 140-bis.

anche porre rimedio ad una previsione che rischiava di risultare di difficile applicazione. Ciò perché si è ritenuto che il requisito della identità del diritto, ad una interpretazione rigorosa, avrebbe potuto rivelarsi, nei fatti, di ardua configurabilità: si pensi - prosegue la relazione di accompagnamento - al caso del fallimento di una banca d'affari: ogni consumatore, avendo sottoscritto titoli in tempi diversi, investendo somme diverse, sarebbe titolare di una situazione soggettiva unica e irripetibile.

In questa prospettiva si è intervenuti sul citato articolo 140-*bis* sostituendo al comma 2, lettera a), la parola “identica” con le altre “del tutto omogenea” e, coerentemente, modificando le successive lettere b) e c) del medesimo comma. Analogamente al comma 6 dell'articolo 140-*bis* il riferimento all'identità dei diritti individuali tutelabili è stato sostituito con quello all'evidente omogeneità degli stessi.



## Articolo 7

### *(Tutela delle microimprese da pratiche commerciali ingannevoli e aggressive)*

1. All'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, dopo la lettera *d*) inserire la seguente: “*d-bis*) «microimprese»: entità, società di persone o associazioni, che, a prescindere dalla forma giuridica esercitano un'attività economica artigianale e altre attività a titolo individuale o familiare.”;

2. All'articolo 19, comma 1, dopo le

parole: “relativa a un prodotto“ sono aggiunte, infine, le seguenti: “, nonché alle pratiche commerciali scorrette tra professionisti e microimprese. Per le microimprese la tutela in materia di pubblicità ingannevole e di pubblicità comparativa illecita è assicurata in via esclusiva dal decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145.”.

La disposizione in commento recepisce, mediante modifiche testuali al Codice del consumo, la richiesta contenuta nella segnalazione 5 gennaio 2012 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>67</sup> di estendere alle microimprese gli strumenti di tutela nei confronti delle pratiche commerciali ingannevoli e aggressive.

Il **comma 1** estende le tutele del titolo terzo della parte seconda del Codice del consumo alle "entità, società di persone o associazioni, che, a prescindere dalla forma giuridica esercitano un'attività economica artigianale e altre attività a titolo individuale o familiare". Si tratta (sia pure entro la delimitazione offerta dal comma 2, per cui *infra*) del titolo attinente alle "pratiche commerciali, pubblicità e altre comunicazioni commerciali"<sup>68</sup>: ciò, secondo la citata segnalazione, "al fine di rafforzare, nell'attuale fase di crisi economica, gli strumenti di tutela a favore delle imprese di minori dimensioni (...) che rappresentano il tratto caratterizzante della struttura produttiva del Paese".

Le imprese - che per la segnalazione dell'Autorità meritano le tutele attualmente previste dal Codice del consumo a favore dei soli consumatori persone fisiche - sono le "microimprese (imprese con meno di 10 dipendenti e un fatturato annuo inferiore ai 2 milioni di euro)". È in ordine ad esse che "si propone pertanto di: (...) modificare l'art. 18 del Codice del Consumo (D.Lgs. n. 206/2005) introducendo la nozione di microimprese, come definita nella Raccomandazione della Commissione Europea 2003/361/CE del 6 maggio

---

<sup>67</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, AS901 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza (Roma, 5 gennaio 2012), in Bollettino edizione speciale del 9 gennaio 2012.

<sup>68</sup> Non vi si estendono quindi, ad esempio, le norme attinenti alle informazioni ai consumatori.

2003". Rispetto a tale delimitazione assai precisa (ribadita anche nella relazione al disegno di legge di conversione), il comma 1 in commento è alquanto eccentrico: esso appare attingere non già dall'articolo 2 comma 3 dell'allegato 1 alla citata raccomandazione (che nella categoria delle PMI definisce microimpresa "un'impresa che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di euro"), bensì all'articolo 1 del medesimo allegato, ove si reca una definizione esclusivamente pertinenziale<sup>69</sup> alla delimitazione operata dal successivo articolo ("Si considera impresa ogni entità, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che eserciti un'attività economica. In particolare sono considerate tali le entità che esercitano un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che esercitino un'attività economica").

È ben vero che le linee di indirizzo della legislazione nazionale<sup>70</sup> ed europea<sup>71</sup> appaiono volte ad uniformare le tre categorie che compongono le PMI: *qui però si rischierebbe di creare una generalizzata estensione delle tutele del codice del consumo a tutti i rapporti tra imprese.*

Il **comma 2** recepisce l'ulteriore richiesta, contenuta nella citata segnalazione dell'Autorità, di consentirle, in particolare, "di intervenire anche nei confronti di condotte ingannevoli e/o aggressive poste in essere a danno di microimprese, a prescindere dall'esistenza di un qualunque messaggio pubblicitario": il comma 1 dell'articolo 19 del codice del consumo, infatti, rende applicabile il relativo titolo alle pratiche commerciali scorrette tra professionisti e consumatori poste in essere prima, durante e dopo un'operazione commerciale relativa a un prodotto.

Con l'integrazione proposta, il titolo sulle pratiche commerciali, pubblicità e altre comunicazioni commerciali si applicherà anche alle pratiche commerciali

---

<sup>69</sup> In quanto nel suo ambito andrà ritagliata poi la categoria delle PMI (microimprese, piccole imprese e medie imprese) - cioè le "imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro (comma 1 dell'articolo 2) - la quale a sua volta, per delimitazioni successive, contiene quella di "piccola impresa" (un'impresa che occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di euro: comma 2 dell'articolo 2) e quella di microimpresa, di cui al citato comma 3.

<sup>70</sup> Nella legge 11 novembre 2011, n. 180 (*Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese*) all'articolo 5, comma 1, lettera a), si definiscono «microimprese», «piccole imprese» e «medie imprese» le imprese che rientrano nelle definizioni recate dalla raccomandazione della Commissione europea 2003/361/CE del 6 maggio 2003 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. L 124 del 20 maggio 2003.

<sup>71</sup> Nella proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un diritto comune europeo della vendita (COM (2011) 635 def., dell'11 ottobre 2011) il campo di applicazione territoriale e personale del regolamento, gli artt. 4 e 7 limitano il regime in oggetto ai contratti transfrontalieri tra imprese e consumatori e tra imprese in cui almeno una delle parti è una PMI, che corrisponde cioè ai requisiti di cui alla raccomandazione 2003/361 della Commissione europea relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese. La proposta fa salva la possibilità per gli Stati membri di rendere applicabile il diritto comune europeo della vendita anche ai contratti puramente nazionali e ai contratti fra professionisti in cui nessuna parte è una PMI (art. 13). Tale opzione necessita di un atto legislativo che tuttavia può essere adottato in qualsiasi momento successivo all'entrata in vigore del regolamento.

scorrette tra professionisti e microimprese (e ciò prescindendo dalle scansioni temporali di cui alla restante parte della norma, ovvero all'essere relative ad un singolo prodotto). Per le microimprese la tutela in materia di pubblicità ingannevole e di pubblicità comparativa illecita è assicurata in via esclusiva dal decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145<sup>72</sup>.

Il decreto legislativo n. 145 del 2007, adottato in base alla delega conferita dalla legge 25 gennaio 2006, n. 29, recante «*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 2005*» (art. 1, allegato A), reca norme di attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole, per tale intendendosi qualsiasi pubblicità che in qualunque modo, compresa la sua presentazione sia idonea ad indurre in errore le persone fisiche o giuridiche alle quali è rivolta o che essa raggiunge e che, a causa del suo carattere ingannevole, possa pregiudicare il loro comportamento economico ovvero che, per questo motivo, sia idonea a ledere un concorrente (art. 2). Il decreto n. 145 si propone (art. 1) di tutelare i professionisti dalla pubblicità ingannevole e dalle sue conseguenze sleali, nonché di stabilire le condizioni di liceità della pubblicità comparativa (ovvero qualsiasi pubblicità che identifica in modo esplicito o implicito un concorrente o beni o servizi offerti da un concorrente). L'esercizio delle funzioni di tutela viene attribuito all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (art. 8, comma 1). In particolare, ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 8, l'Autorità, d'ufficio o su istanza di ogni soggetto o organizzazione che ne abbia interesse, inibisce la continuazione ed elimina gli effetti della pubblicità ingannevole e comparativa illecita e può altresì disporre con provvedimento motivato la sospensione provvisoria della pubblicità ingannevole e comparativa illecita, in caso di particolare urgenza. In ogni caso, l'Autorità comunica l'apertura dell'istruttoria al professionista e, se il committente non è conosciuto, può richiedere al proprietario del mezzo che ha diffuso il messaggio pubblicitario ogni informazione idonea ad identificarlo. L'Autorità può, altresì, richiedere ad ogni soggetto le informazioni ed i documenti rilevanti al fine dell'accertamento dell'infrazione. Si applicano, a tal fine, le disposizioni previste dall'articolo 14, commi 2, 3 e 4 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (norme per la tutela della concorrenza e del mercato): si tratta delle disposizioni che regolano l'istruttoria condotta dall'Autorità nei casi di presunta infrazione delle norme che vietano le intese restrittive della concorrenza e l'abuso di posizione dominante. Nell'ambito di tale procedura, l'Autorità può in ogni momento: richiedere alle imprese, enti o persone che ne siano in possesso, di fornire informazioni e di esibire documenti utili ai fini dell'istruttoria stessa; disporre ispezioni al fine di controllare i documenti aziendali e di prenderne copia, anche avvalendosi della collaborazione di altri organi dello Stato; disporre perizie e analisi economiche e statistiche nonché la consultazione di esperti in ordine a qualsiasi elemento rilevante (art. 14, comma 2). Tutte le notizie, le informazioni o i dati riguardanti le imprese oggetto di istruttoria da parte dell'Autorità sono tutelati dal segreto d'ufficio anche nei riguardi delle pubbliche amministrazioni e i funzionari dell'Autorità nell'esercizio delle loro funzioni sono pubblici ufficiali, vincolati dal segreto d'ufficio (commi 3 e 4). Il comma 4 dell'art. 8 del decreto

---

<sup>72</sup> Attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole.

legislativo n. 145 dispone che in caso di inottemperanza, senza giustificato motivo, a quanto disposto dall'Autorità ai sensi del citato art. 14, comma 2 della legge n. 287 del 1990, l'Autorità stessa applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 a 20.000 euro. Qualora le informazioni o la documentazione fornite non siano veritiere, l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 4.000 a 40.000 euro. Lo stesso art. 8 del decreto legislativo n. 145, al comma 8, prevede anche che l'Autorità, ove ritenga la pubblicità ingannevole o il messaggio di pubblicità comparativa illecito, ne possa vietare la diffusione, qualora non ancora portata a conoscenza del pubblico, o la continuazione, qualora sia già iniziata, e disporre, con il medesimo provvedimento, la pubblicazione della delibera nonché, eventualmente, di un'apposita dichiarazione rettificativa in modo da impedire che la pubblicità ingannevole o il messaggio di pubblicità comparativa illecito possano continuare a produrre effetti. Al comma 9 si prevede che con il provvedimento che vieta la diffusione della pubblicità, l'Autorità disponga inoltre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 500.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione. Nel caso di pubblicità che possono comportare un pericolo per la salute o la sicurezza, nonché suscettibili di raggiungere, direttamente o indirettamente, minori o adolescenti, la sanzione non può essere inferiore a 50.000 euro. Infine, ai sensi del comma 12 dell'articolo 8 l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 150.000 euro, nei seguenti casi: inottemperanza ai provvedimenti di cui ai commi 3 (sospensione provvisoria della pubblicità ingannevole e comparativa illecita in caso di particolare urgenza), 8 (divieto di diffusione e, ove già iniziata, di continuazione, di pubblicità ingannevole o comparativa illecita) e 10 (provvedimenti inibitori di pubblicità inserite sulla confezione di prodotti); mancato rispetto degli impegni assunti dal professionista responsabile della pubblicità ingannevole e comparativa illecita, di porre fine all'infrazione, cessando la diffusione della stessa o modificandola in modo da eliminare i profili di illegittimità, con eventuale pubblicazione della dichiarazione di assunzione dell'impegno in questione, a cura e spese del professionista, disposta dall'Autorità (comma 7).

## **Articolo 8**

*(Contenuto delle carte di servizio)*

1. Le carte di servizio, nel definire gli obblighi cui sono tenuti i gestori dei servizi pubblici, anche locali, o di un'infrastruttura necessaria per l'esercizio di attività di impresa o per l'esercizio di un diritto della persona costituzionalmente garantito, indicano in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e

dell'infrastruttura.

2. Le Autorità indipendenti di regolazione e ogni altro ente pubblico, anche territoriale, dotato di competenze di regolazione sui servizi pubblici, anche locali, definiscono gli specifici diritti di cui al comma 1. Sono fatte salve ulteriori garanzie che le imprese che gestiscono il servizio o l'infrastruttura definiscono autonomamente.

L'articolo 8 disciplina - come evidenziato in rubrica - il contenuto delle carte di servizio.

Obiettivo specifico dell'articolo appare l'individuazione dei diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere.

Il contenuto delle carte appare preliminarmente individuato - dal **comma 1** - attraverso la definizione degli obblighi dei gestori. All'obbligo del gestore sta a fronte il diritto esigibile, anche di natura risarcitoria, che lo stesso **comma 1** chiede che le carte di servizio indichino in modo specifico.

Tra i soggetti onerati dalla norma vi sono:

- i gestori dei servizi pubblici,
- i gestori di un'infrastruttura necessaria per l'esercizio di attività di impresa,
- i gestori o di un'infrastruttura necessaria per l'esercizio di un diritto della persona costituzionalmente garantito.

Il **comma 2** affida alle Autorità indipendenti di regolazione, nonché ad ogni altro ente pubblico, anche territoriale, dotato di competenze di regolazione sui servizi pubblici, anche locali, di definire gli specifici diritti di cui al comma 1.

*L'affidamento a diversi soggetti potrebbe comportare la definizione di diversi diritti.*

L'ultimo periodo dello stesso **comma 2** fa salve le ulteriori garanzie che le imprese che gestiscono il servizio o l'infrastruttura definiscano autonomamente (e, sembra di poter dire, eventualmente).

La relazione al disegno di legge di conversione riferisce l'articolo in esame all'art.11 del d. lvo 286 del 1999<sup>73</sup> che - intitolato alla qualità dei servizi pubblici - dispone:

1. I servizi pubblici nazionali e locali sono erogati con modalita' che promuovono il miglioramento della qualita' e assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi.

2. Le modalita' di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualita', i casi e le modalita' di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualita' dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonche' i casi e le modalita' di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualita' sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrita' nelle amministrazioni pubbliche. Per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrita' nelle amministrazioni pubbliche.

3. *comma abrogato dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.*

4. Sono in ogni caso fatte salve le funzioni e i compiti legislativamente assegnati, per alcuni servizi pubblici, ad autorita' indipendenti.

5. E' abrogato l'articolo 2 della legge 11 luglio 1995, n. 273. Restano applicabili, sino a diversa disposizione adottata ai sensi del comma 2, i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri recanti gli schemi generali di riferimento gia' emanati ai sensi del suddetto articolo.

Tra la normativa vigente in materia si ricorda anche l'articolo 2, comma 461, della legge 244 del 2007 (finanziaria 2008), che recita:

“Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti ad applicare le seguenti disposizioni:

a) previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di emanare una "Carta della qualità dei servizi", da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le

---

<sup>73</sup> D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286 “*Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59*”.

modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza;

b) consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori;

c) previsione che sia periodicamente verificata, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, l'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge, ferma restando la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito;

d) previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, allo scopo, sia all'ente locale, sia ai gestori dei servizi, sia alle associazioni dei consumatori;

e) istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori nella quale si dia conto dei reclami, nonché delle proposte ed osservazioni pervenute a ciascuno dei soggetti partecipanti da parte dei cittadini;

f) previsione che le attività di cui alle lettere b), c) e d) siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso”.



## **Articolo 9**

### *(Disposizioni sulle professioni regolamentate)*

1. Sono abrogate le tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico.

2. Ferma restando l'abrogazione di cui al comma 1, nel caso di liquidazione da parte di un organo giurisdizionale, il compenso del professionista è determinato con riferimento a parametri stabiliti con decreto del ministro vigilante. Con decreto del Ministro della Giustizia di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze sono anche stabiliti i parametri per oneri e contribuzioni alle casse professionale e agli archivi precedentemente basati sulle tariffe. L'utilizzazione dei parametri nei contratti individuali tra professionisti e consumatori o microimprese dà luogo alla nullità della clausola relativa alla determinazione del compenso ai sensi dell'articolo 36 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

3. Il compenso per le prestazioni professionali è pattuito al momento del conferimento dell'incarico professionale. Il professionista deve rendere noto al cliente il grado di complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento alla conclusione dell'incarico e deve altresì indicare i dati della polizza assicurativa per i danni provocati nell'esercizio dell'attività professionale. In ogni caso la misura del compenso, previamente resa nota al cliente anche in forma scritta se da questi richiesta, deve essere adeguata all'importanza dell'opera e va pattuita indicando per le singole prestazioni tutte le voci di costo, comprensive di spese,

oneri e contributi. L'inottemperanza di quanto disposto nel presente comma costituisce illecito disciplinare del professionista.

4. Sono abrogate le disposizioni vigenti che per la determinazione del compenso del professionista, rinviano alle tariffe di cui al comma 1.

5. La durata del tirocinio previsto per l'accesso alle professioni regolamentate non potrà essere superiore a diciotto mesi e per i primi sei mesi, potrà essere svolto, in presenza di un'apposita convenzione quadro stipulata tra i consigli nazionali degli ordini e il ministro dell'istruzione, università e ricerca, in concomitanza col corso di studio per il conseguimento della laurea di primo livello o della laurea magistrale o specialistica. Analoghe convenzioni possono essere stipulate tra i Consigli nazionali degli ordini e il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica per lo svolgimento del tirocinio presso pubbliche amministrazioni, all'esito del corso di laurea. Le disposizioni del presente comma non si applicano alle professioni sanitarie per le quali resta confermata la normativa vigente.

6. All'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n.138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n.148, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla lettera c), il secondo, terzo e quarto periodo sono soppressi;

b) la lettera d) è soppressa.

7. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il **comma 1** dell' articolo 9 abroga le tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico, mentre il **comma 2** correlativamente dispone che, nel caso di liquidazione da parte di un organo giurisdizionale, il compenso del professionista è determinato con riferimento a parametri stabiliti con decreto del ministro vigilante. E' altresì previsto che con decreto del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze siano stabiliti i parametri per oneri e contribuzioni alle casse professionali e agli archivi precedentemente basati sulle tariffe. Tali parametri non possono in ogni caso costituire base per la pattuizione del compenso tra professionista e cliente, pena la nullità della relativa clausola ai sensi dell'articolo 36<sup>74</sup> del Codice del consumo di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005.

Il **comma 3** stabilisce poi che il compenso per le prestazioni professionali deve essere pattuito per iscritto al momento del conferimento dell'incarico professionale. Il professionista deve rendere noto al cliente il grado di complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento alla conclusione dell'incarico e deve altresì indicare i dati della polizza assicurativa per i danni provocati nell'esercizio dell'attività professionale. In ogni caso la misura del compenso, previamente resa nota al cliente con preventivo scritto se questi lo richiede, deve essere adeguata all'importanza dell'opera e va pattuita in modo onnicomprensivo. L'inottemperanza costituisce illecito disciplinare del professionista.

Il **comma 4** prevede quindi l'abrogazione delle disposizioni vigenti che, per la determinazione del compenso del professionista, rinviano alle tariffe di cui al comma 1.

---

<sup>74</sup> Si riporta qui di seguito il testo del citato articolo 36: "36 (Nullità di protezione) 1. Le clausole considerate vessatorie ai sensi degli articoli 33 e 34 sono nulle mentre il contratto rimane valido per il resto. 2. Sono nulle le clausole che, quantunque oggetto di trattativa, abbiano per oggetto o per effetto di: a) escludere o limitare la responsabilità del professionista in caso di morte o danno alla persona del consumatore, risultante da un fatto o da un'omissione del professionista; b) escludere o limitare le azioni del consumatore nei confronti del professionista o di un'altra parte in caso di inadempimento totale o parziale o di adempimento inesatto da parte del professionista; c) prevedere l'adesione del consumatore come estesa a clausole che non ha avuto, di fatto, la possibilità di conoscere prima della conclusione del contratto. 3. La nullità opera soltanto a vantaggio del consumatore e può essere rilevata d'ufficio dal giudice. 4. Il venditore ha diritto di regresso nei confronti del fornitore per i danni che ha subito in conseguenza della declaratoria di nullità delle clausole dichiarate abusive. 5. È nulla ogni clausola contrattuale che, prevedendo l'applicabilità al contratto di una legislazione di un Paese extracomunitario, abbia l'effetto di privare il consumatore della protezione assicurata dal presente titolo, laddove il contratto presenti un collegamento più stretto con il territorio di uno Stato membro dell'Unione europea."

*Come è noto, sul tema della riforma degli ordini professionali si sono succeduti negli ultimi mesi diversi interventi legislativi. Si tratta in primo luogo del decreto legge n. 138 del 2011 - come modificato dall'articolo 10 della legge n. 183 del 2011 e dall'articolo 33 del decreto legge n. 201 del 2011 - che all'articolo 3, comma 5, prevede che, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del citato decreto legge n. 138 si dovrà procedere alla riforma degli ordinamenti professionali mediante l'adozione di un regolamento di delegificazione ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, in conformità ai principi indicati nelle lettere da a) a g) del medesimo comma 5<sup>75</sup>.*

---

<sup>75</sup> Si riporta qui di seguito, per completezza, il testo dei commi 5, 5-bis e 5-ter del decreto legge n. 138 del 2011 nella formulazione vigente anteriormente all'entrata in vigore del decreto legge in conversione: "5. Fermo restando l'esame di Stato di cui all'articolo 33, quinto comma, della Costituzione per l'accesso alle professioni regolamentate, gli ordinamenti professionali devono garantire che l'esercizio dell'attività risponda senza eccezioni ai principi di libera concorrenza, alla presenza diffusa dei professionisti su tutto il territorio nazionale, alla differenziazione e pluralità di offerta che garantisca l'effettiva possibilità di scelta degli utenti nell'ambito della più ampia informazione relativamente ai servizi offerti. Con decreto del Presidente della Repubblica emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, gli ordinamenti professionali dovranno essere riformati entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto per recepire i seguenti principi: a) l'accesso alla professione è libero e il suo esercizio è fondato e ordinato sull'autonomia e sull'indipendenza di giudizio, intellettuale e tecnica, del professionista. La limitazione, in forza di una disposizione di legge, del numero di persone che sono titolate ad esercitare una certa professione in tutto il territorio dello Stato o in una certa area geografica, è consentita unicamente laddove essa risponda a ragioni di interesse pubblico, tra cui in particolare quelle connesse alla tutela della salute umana, e non introduca una discriminazione diretta o indiretta basata sulla nazionalità o, in caso di esercizio dell'attività in forma societaria, della sede legale della società professionale; b) previsione dell'obbligo per il professionista di seguire percorsi di formazione continua permanente predisposti sulla base di appositi regolamenti emanati dai consigli nazionali, fermo restando quanto previsto dalla normativa vigente in materia di educazione continua in medicina (ECM). La violazione dell'obbligo di formazione continua determina un illecito disciplinare e come tale è sanzionato sulla base di quanto stabilito dall'ordinamento professionale che dovrà integrare tale previsione; c) la disciplina del tirocinio per l'accesso alla professione deve conformarsi a criteri che garantiscano l'effettivo svolgimento dell'attività formativa e il suo adeguamento costante all'esigenza di assicurare il miglior esercizio della professione. Al tirocinante dovrà essere corrisposto un equo compenso di natura indennitaria, commisurato al suo concreto apporto. Al fine di accelerare l'accesso al mondo del lavoro, la durata del tirocinio non potrà essere superiore a diciotto mesi e potrà essere svolto, in presenza di una apposita convenzione quadro stipulata fra i Consigli Nazionali e il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, in concomitanza al corso di studio per il conseguimento della laurea di primo livello o della laurea magistrale o specialistica. Le disposizioni della presente lettera non si applicano alle professioni sanitarie per le quali resta confermata la normativa vigente; d) il compenso spettante al professionista è pattuito per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico professionale. Il professionista è tenuto, nel rispetto del principio di trasparenza, a rendere noto al cliente il livello della complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento alla conclusione dell'incarico. In caso di mancata determinazione consensuale del compenso, quando il committente è un ente pubblico, in caso di liquidazione giudiziale dei compensi, ovvero nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse dei terzi si applicano le tariffe professionali stabilite con decreto dal Ministro della Giustizia; e) a tutela del cliente, il professionista è tenuto a stipulare idonea assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale. Il professionista deve rendere noti al cliente, al momento dell'assunzione dell'incarico, gli estremi della polizza stipulata per la responsabilità professionale e il relativo massimale. Le condizioni generali delle polizze assicurative di cui al presente comma possono essere negoziate, in convenzione con i propri iscritti, dai Consigli Nazionali e dagli enti previdenziali dei professionisti; f) gli ordinamenti professionali dovranno prevedere l'istituzione di organi a livello territoriale, diversi da quelli aventi funzioni amministrative, ai quali sono specificamente

*Il citato articolo 10 della legge n. 183 del 2011 ha inoltre, con le disposizioni di cui ai commi da 3 a 11, consentito la costituzione di società per l'esercizio di attività professionali regolamentate secondo i modelli societari regolati dai titoli V e VI del libro V del codice civile<sup>76</sup>.*

*Con più specifico riferimento al tema delle tariffe oggetto dei commi da 1 a 4 dell'articolo in commento, si rileva come gli stessi dettino disposizioni di immediata applicabilità che incidono sulla materia oggetto delle previsioni contenute nelle lettere d) ed e) del richiamato comma 5 dell'articolo 3 del decreto legge n. 138 del 2011. Mentre la lettera d) risulta abrogata dal successivo comma 7, nessun intervento è previsto in ordine alla citata lettera e). Al riguardo parrebbe opportuno un ulteriore approfondimento, occorrendo forse chiarire se l'obbligo di stipulare una polizza assicurativa per i danni decorra immediatamente o se sia subordinato all'adozione del regolamento di delegificazione di cui al citato articolo 3, comma 5, del decreto legge n. 138 del*

---

*affidate l'istruzione e la decisione delle questioni disciplinari e di un organo nazionale di disciplina. La carica di consigliere dell'Ordine territoriale o di consigliere nazionale è incompatibile con quella di membro dei consigli di disciplina nazionali e territoriali. Le disposizioni della presente lettera non si applicano alle professioni sanitarie per le quali resta confermata la normativa vigente; g) la pubblicità informativa, con ogni mezzo, avente ad oggetto l'attività professionale, le specializzazioni ed i titoli professionali posseduti, la struttura dello studio ed i compensi delle prestazioni, è libera. Le informazioni devono essere trasparenti, veritiere, corrette e non devono essere equivoche, ingannevoli, denigratorie. 5-bis. Le norme vigenti sugli ordinamenti professionali in contrasto con i principi di cui al comma 5, lettere da a) a g), sono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento governativo di cui al comma 5 e, in ogni caso, dalla data del 13 agosto 2012. 5-ter. Il Governo, entro il 31 dicembre 2012, provvede a raccogliere le disposizioni aventi forza di legge che non risultano abrogate per effetto del comma 5-bis in un testo unico da emanare ai sensi dell' articolo 17-bis della legge 23 agosto 1988, n. 400."*

<sup>76</sup> Si riporta qui di seguito il testo dei richiamati commi da 3 a 11 dell'articolo 10 della legge n. 183 del 2011 "3. È consentita la costituzione di società per l'esercizio di attività professionali regolamentate nel sistema ordinistico secondo i modelli societari regolati dai titoli V e VI del libro V del codice civile. 4. Possono assumere la qualifica di società tra professionisti le società il cui atto costitutivo preveda: a) l'esercizio in via esclusiva dell'attività professionale da parte dei soci; b) l'ammissione in qualità di soci dei soli professionisti iscritti ad ordini, albi e collegi, anche in differenti sezioni, nonché dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, purché in possesso del titolo di studio abilitante, ovvero soggetti non professionisti soltanto per prestazioni tecniche, o per finalità di investimento; c) criteri e modalità affinché l'esecuzione dell'incarico professionale conferito alla società sia eseguito solo dai soci in possesso dei requisiti per l'esercizio della prestazione professionale richiesta; la designazione del socio professionista sia compiuta dall'utente e, in mancanza di tale designazione, il nominativo debba essere previamente comunicato per iscritto all'utente; d) le modalità di esclusione dalla società del socio che sia stato cancellato dal rispettivo albo con provvedimento definitivo. 5. La denominazione sociale, in qualunque modo formata, deve contenere l'indicazione di società tra professionisti. 6. La partecipazione ad una società è incompatibile con la partecipazione ad altra società tra professionisti. 7. I professionisti soci sono tenuti all'osservanza del codice deontologico del proprio ordine, così come la società è soggetta al regime disciplinare dell'ordine al quale risulti iscritta. 8. La società tra professionisti può essere costituita anche per l'esercizio di più attività professionali. 9. Restano salvi i diversi modelli societari e associativi già vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge. 10. Ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, entro sei mesi dalla data di pubblicazione della presente legge, adotta un regolamento allo scopo di disciplinare le materie di cui ai precedenti commi 4, lettera c), 6 e 7. 11. La legge 23 novembre 1939, n. 1815, e successive modificazioni, è abrogata.

2011, fermo restando, in questa seconda ipotesi, l'obbligo immediato di indicare i dati della polizza, qualora essa sia stata stipulata .

*Sotto un diverso profilo e sempre con riferimento alla problematica delle tariffe si rammenta che il decreto legge n. 223 del 2006 (c.d. "decreto Bersani") aveva già abrogato le disposizioni legislative e regolamentari che prevedevano l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti. La disposizione in questione aveva comunque fatto salve le tariffe massime prefissate in via generale a tutela degli utenti. Inoltre, essa aveva confermato che il giudice provvede alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, in caso di liquidazione giudiziale e di gratuito patrocinio, sulla base della tariffa professionale. Era stato poi sostituito il terzo comma dell'articolo 2233 del codice civile, abrogando il divieto del patto di quota-lite.*

*Sul tema delle tariffe è inoltre intervenuta anche la Corte di Giustizia europea che, con sentenza riferita alla causa C-565/08, ha respinto il ricorso della Commissione contro l'Italia sull'obbligatorietà del rispetto delle tariffe massime in relazione ai compensi per gli avvocati. Secondo la Corte, infatti, la Commissione "(...) non è riuscita a dimostrare che la normativa in discussione è concepita in modo da pregiudicare l'accesso, in condizioni di concorrenza normali ed efficaci, al mercato italiano dei servizi di cui trattasi. Va rilevato, al riguardo, che la normativa italiana sugli onorari è caratterizzata da una flessibilità che sembra permettere un corretto compenso per qualsiasi tipo di prestazione fornita dagli avvocati." I limiti alle tariffe per i compensi degli avvocati erano stati già presi in considerazione dalla Corte europea in precedenti occasioni. In particolare nella causa C-35/99, Arduino, la Corte aveva dichiarato che le norme del Trattato CE non ostavano a che uno Stato membro adottasse una misura legislativa o regolamentare che approvasse, in base ad un progetto stabilito da un ordinamento professionale di avvocati, una tariffa che fissa minimi e massimi per gli onorari dei membri della professione. A simili conclusioni giungeva anche la sentenza della Corte sulle cause riunite C-94/04 e C-202/04, Cipolla e altri. Inoltre, la Corte aveva reiterato la sua posizione in relazione alla conformità della tariffa italiana con il diritto comunitario della concorrenza nell'ordinanza sulla causa Hospital Consulting e a. (causa C-386/07). Per contro, quanto ad una tariffa italiana obbligatoria per tutti gli spedizionieri doganali, la Corte aveva considerato la normativa italiana che imponeva ad un'organizzazione professionale l'adozione di detta tariffa in contrasto con il diritto comunitario, poiché si trattava di una decisione di associazione di imprese e non di una misura statale (causa C-35/96).*

Il **comma 5** stabilisce poi che per l'accesso alle professioni regolamentate la durata del tirocinio non potrà essere superiore a diciotto mesi e che il tirocinio potrà essere svolto, per i primi sei mesi, in concomitanza col corso di studio per il conseguimento della laurea di primo livello o della laurea magistrale o specialistica, qualora sia stata stipulata una convenzione quadro tra i consigli

nazionali degli ordini e il Ministro dell'istruzione, università e ricerca. Dopo il termine del corso di laurea lo svolgimento del tirocinio potrà svolgersi presso pubbliche amministrazioni in presenza di analoghe convenzioni stipulate tra i consigli nazionali degli ordini e il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica. Per i tirocini relativi alle professioni sanitarie resta invece confermata la normativa vigente.

Il **comma 6** modifica la lettera *c*), sopprimendone il secondo, il terzo e il quarto periodo, e abroga la lettera *d*) del comma 5 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 138 del 2011<sup>77</sup>, in relazione a quanto disposto dai commi precedenti.

*Non appaiono di immediata evidenza, quantomeno ad una prima lettura, le ragioni dell'abrogazione del secondo periodo della citata lettera c), con il quale si prevedeva che al tirocinante dovesse essere corrisposto un equo compenso di natura indennitaria, commisurato al suo concreto apporto. Nulla viene detto al riguardo nella relazione di accompagnamento del disegno di legge di conversione.*

Il **comma 7** dispone da ultimo che dall'attuazione dell'articolo in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

---

<sup>77</sup> *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo*, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

## **Articolo 10**

*(Estensione ai liberi professionisti della possibilità di partecipare al patrimonio dei confidi)*

1. All'articolo 39, comma 7, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dopo le parole: "le piccole e medie imprese socie" inserire le parole: "e i liberi professionisti soci".

L' **articolo** in commento interviene sul comma 7 dell'articolo 39 del decreto-legge n. 201 del 2011<sup>78</sup>. Tale disposizione ha previsto che al capitale sociale dei confidi e delle banche che, in base al loro statuto, esercitano prevalentemente l'attività di garanzia collettiva dei fidi a favore dei soci possono partecipare, anche in deroga alle disposizioni di legge che prevedono divieti o limiti di partecipazione, imprese non finanziarie di grandi dimensioni ed enti pubblici e privati, purché le medie e piccole imprese socie continuino a disporre della maggioranza assoluta dei voti esercitabili in assemblea e la nomina dei membri, degli organi di gestione e di supervisione strategica sia riservata all'assemblea medesima. La disposizione richiamata, che è finalizzata ad aumentare il grado di patrimonializzazione dei soggetti che svolgono l'attività di garanzia collettiva dei fidi nei confronti delle piccole e medie imprese socie, è ora integrata con il riferimento ai liberi professionisti in aggiunta a quello alle piccole e medie imprese socie. Si tratta essenzialmente di un intervento di coordinamento con le disposizioni generali in materia contenute nell'articolo 13<sup>79</sup> del decreto legge n. 269 del 2003.

---

<sup>78</sup> *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.*

<sup>79</sup> *Disciplina dell'attività di garanzia collettiva dei fidi.* Si rammenta che, ai sensi dell'articolo 13 del decreto legge n. 269 del 2003, si intendono per "confidi" i consorzi con attività esterna nonché quelli di garanzia collettiva dei fidi tra liberi professionisti, le società cooperative, le società consortili per azioni, a responsabilità limitata o cooperative, che svolgono l'attività di garanzia collettiva dei fidi, e per "attività di garanzia collettiva dei fidi", l'utilizzazione di risorse provenienti in tutto o in parte dalle imprese consorziate o socie per la prestazione mutualistica e imprenditoriale di garanzie volte a favorirne il finanziamento da parte delle banche e degli altri soggetti operanti nel settore finanziario.



## **Articolo 11**

*(Potenziamento del servizio di distribuzione farmaceutica, accesso alla titolarità delle farmacie e modifica alla disciplina della somministrazione dei farmaci)*

1. Al fine di favorire l'accesso alla titolarità delle farmacie da parte di un più ampio numero di aspiranti, aventi i requisiti di legge, garantendo al contempo una più capillare presenza sul territorio del servizio farmaceutico, il secondo e il terzo comma dell'articolo 1 della legge 2 aprile 1968, n.475, e successive modificazioni sono sostituiti dai seguenti:

“Il numero delle autorizzazioni è stabilito in modo che vi sia una farmacia ogni 3000 abitanti.

La popolazione eccedente, rispetto al parametro di cui al secondo comma, consente l'apertura di una ulteriore farmacia, qualora sia superiore a 500 abitanti; nei comuni fino a 9.000 abitanti, l'ulteriore farmacia può essere autorizzata soltanto qualora la popolazione eccedente rispetto al parametro sia superiore a 1500 abitanti“.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad assicurare, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, l'approvazione straordinaria delle piante organiche delle farmacie, in attuazione della previsione di cui al comma 1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 9 della legge 2 aprile 1968, n.475, sulle sedi farmaceutiche istituite in attuazione del comma 1 o comunque vacanti, non può essere esercitato il diritto di prelazione da parte del comune. Entro i successivi 30 giorni le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano bandiscono un concorso

straordinario per titoli ed esami per la copertura delle sedi farmaceutiche di nuova istituzione o vacanti, fatte salve quelle per le quali sia stata già espletata la procedura concorsuale, riservando la partecipazione allo stesso ai farmacisti non titolari di farmacia e ai titolari di farmacia rurale sussidiata. L'adozione dei provvedimenti previsti dai precedenti periodi del presente comma costituisce adempimento soggetto alla verifica annuale da parte del comitato e del tavolo di cui agli articoli 9 e 12 dell'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano del 23 marzo 2005, ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo del Servizio sanitario nazionale. Al concorso straordinario si applicano le disposizioni vigenti sui concorsi per la copertura delle sedi farmaceutiche di nuova istituzione o vacanti, nonché le disposizioni previste dal presente articolo e le eventuali ulteriori disposizioni regionali dirette ad accelerare la definizione delle procedure concorsuali.

3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentiti l'unità sanitaria locale e l'ordine provinciale dei farmacisti competenti per territorio, possono istituire una farmacia:

a) nelle stazioni ferroviarie, negli aeroporti civili a traffico internazionale, nelle stazioni marittime e nelle aree di servizio autostradali ad alta intensità di traffico, servite da servizi alberghieri o di ristorazione, purché non sia già aperta una farmacia a una distanza inferiore a

200 metri; b) nei centri commerciali e nelle grandi strutture di vendita con superficie superiore a 10.000 metri quadrati, purché non sia già aperta una farmacia a una distanza inferiore a 1.500 metri.

4. Fino al 2022, tutte le farmacie istituite ai sensi del comma 3 sono offerte in prelazione ai comuni in cui le stesse hanno sede.

5. Ai concorsi per il conferimento di sedi farmaceutiche gli interessati in possesso dei requisiti di legge possono concorrere per la gestione associata, sommando i titoli posseduti. In tale caso la titolarità della sede farmaceutica assegnata è condizionata al mantenimento della gestione associata da parte degli stessi vincitori, su base paritaria, fatta salva la premorienza o sopravvenuta incapacità. Ai fini della valutazione dell'esercizio professionale nei concorsi per il conferimento di sedi farmaceutiche, per l'attività svolta dal farmacista ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, sono assegnati punti 0,35 per anno per i primi 10 anni e punti 0,10 per anno per i secondi 10 anni.

6. I turni e gli orari di farmacia stabiliti dalle autorità competenti in base alle vigenti normative non impediscono l'apertura della farmacia in orari diversi da quelli obbligatori. Le farmacie possono praticare sconti sui prezzi di tutti i tipi di farmaci e prodotti venduti pagati direttamente dai clienti, dandone adeguata informazione alla clientela.

7. Decorsi inutilmente i termini per gli adempimenti previsti dal comma 2, il Consiglio dei Ministri esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 120 della Costituzione, con la nomina di un apposito commissario che approva le piante organiche delle farmacie ed

espleta le procedure concorsuali di cui al presente articolo.

8. Al comma 9 dell'articolo 7 della legge 8 novembre 1991, n. 362 e successive modificazioni, le parole "due anni" sono sostituite dalle parole "sei mesi".

9. Il medico, nel prescrivere un farmaco, è tenuto, sulla base della sua specifica competenza professionale, ad informare il paziente dell'eventuale presenza in commercio di medicinali aventi uguale composizione in principi attivi, nonché forma farmaceutica, via di somministrazione, modalità di rilascio e dosaggio unitario uguali. Il medico aggiunge ad ogni prescrizione di farmaco le seguenti parole: "sostituibile con equivalente generico", ovvero, "non sostituibile"; nei casi in cui sussistano specifiche motivazioni cliniche contrarie. Il farmacista, qualora sulla ricetta non risulti apposta dal medico l'indicazione della non sostituibilità del farmaco prescritto, è tenuto a fornire il medicinale equivalente generico avente il prezzo più basso, salvo diversa richiesta del cliente. Ai fini del confronto il prezzo è calcolato per unità posologica o quantità unitaria di principio attivo. All'articolo 11, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nel secondo periodo, dopo le parole "è possibile", sono inserite le seguenti: "solo su espressa richiesta dell'assistito e".

10. L'inaccessibilità ai farmaci da parte del pubblico e del personale non addetto prevista dal comma 2 dell'articolo 32 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n.201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, deve intendersi riferita unicamente ai medicinali di cui all'articolo 8, comma 10, lettera c) della legge 24 dicembre 1993, n. 537, che potranno essere venduti senza ricetta negli esercizi commerciali di cui

all'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, a conclusione della procedura amministrativa prevista dallo stesso articolo 32.

11. È istituito, presso l'Ente nazionale di previdenza e assistenza dei farmacisti (ENPAF), un fondo di solidarietà nazionale per l'assistenza farmaceutica nei comuni con meno di mille abitanti. Il fondo è finanziato dalle farmacie urbane, attraverso il versamento, a favore dell'ENPAF, di una quota percentuale del fatturato dalla farmacia, determinata dall'ente in misura sufficiente ad assicurare ai farmacisti titolari di farmacia nei centri abitati con meno di mille abitanti il conseguimento di un reddito netto non inferiore al centocinquanta per cento del reddito netto conseguibile, in base al contratto collettivo nazionale, da un farmacista collaboratore di primo livello con due

anni di servizio. L'ENPAF provvede a corrispondere all'avente diritto l'indennità che consente il raggiungimento del reddito netto previsto dal precedente periodo. Le modalità di attuazione delle disposizioni di cui al presente comma sono stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

12. Con decreto del Ministro della salute, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentita la Federazione degli ordini dei farmacisti italiani, sono fissati i livelli di fatturato delle farmacie aperte al pubblico il cui superamento comporta, per i titolari delle farmacie stesse, l'obbligo di avvalersi, ai fini del mantenimento della convenzione con il Servizio sanitario nazionale, di uno o più farmacisti collaboratori.

**Il presente articolo** reca varie norme in materia di farmacie e di medicinali.

### **Commi 1, 2, 5 e 7 - Piante organiche delle farmacie e Concorsi per il conferimento di sedi farmaceutiche**

I **commi 1, 2 e 7** modificano il criterio demografico per la definizione delle piante organiche delle farmacie e prevedono la conseguente indizione di concorsi straordinari per il conferimento delle sedi farmaceutiche. Il **comma 5** pone alcune norme (valide anche a regime) in materia di concorsi per sedi farmaceutiche.

Il **comma 1** stabilisce (con riferimento a ciascun comune) il parametro di una farmacia ogni 3.000 abitanti (o di una singola farmacia per i comuni con popolazione inferiore a tale soglia), nonché di un'ulteriore farmacia per l'ipotesi di quota residua superiore a 500 abitanti - ovvero superiore a 1.500 abitanti per i comuni fino a 9.000 abitanti -.

*Sotto il profilo della redazione formale, si rileva che il **primo periodo** della novella di cui al **comma 1** non esplicita che il parametro suddetto di una farmacia ogni 3.000 abitanti si applichi all'interno di ciascun comune né che sussista una sede farmaceutica per i comuni con popolazione inferiore a tale soglia.*

La disciplina fino ad ora vigente<sup>80</sup> prevedeva il parametro di una farmacia ogni 5.000 abitanti nei comuni con popolazione fino a 12.500 abitanti e di una farmacia ogni 4.000 abitanti negli altri comuni, nonché, in ambo i casi, di un'ulteriore farmacia per l'ipotesi di quota residua pari ad almeno il 50 per cento del parametro medesimo.

Il **comma 2** prevede che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano: assicurino, entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, l'approvazione straordinaria delle nuove piante organiche delle farmacie, conseguenti alla novella di cui al **comma 1**; bandiscano, entro "i successivi 30 giorni", un concorso straordinario per titoli ed esami per la copertura delle sedi farmaceutiche di nuova istituzione o vacanti, riservando la partecipazione allo stesso ai farmacisti non titolari di farmacia ed ai titolari di farmacia rurale sussidiata. *Appare opportuno chiarire quale sia il termine da cui decorrano i 30 giorni suddetti. Dall'ambito del concorso straordinario sono escluse le farmacie "per le quali sia stata già espletata la procedura concorsuale"; occorre forse chiarire se l'esclusione concerna anche i casi in cui la procedura concorsuale sia in corso di espletamento.*

Sulle sedi farmaceutiche istituite ai sensi dei nuovi parametri di cui al comma 1 o vacanti, non si applica il diritto di prelazione in favore del comune - diritto che, in base alla disciplina generale<sup>81</sup> (oggetto della presente deroga), sarebbe esercitabile per la metà del numero delle farmacie di nuova istituzione o che si rendano vacanti, con criterio dell'alternanza (alternanza che inizia dall'avente diritto alla prelazione) e con attribuzione al comune dell'unità eccedente (qualora vi sia un numero plurimo e dispari di farmacie vacanti o di nuova istituzione)<sup>82</sup> -. *Sembra opportuno chiarire se, per le farmacie vacanti, la deroga al diritto di prelazione riguardi solo le sedi che rientrino nel summenzionato concorso straordinario (e non anche le farmacie che si rendano vacanti successivamente).*

Al concorso straordinario si applicano le disposizioni vigenti sui concorsi per le sedi farmaceutiche (di nuova istituzione o vacanti), ivi comprese le eventuali norme regionali dirette ad accelerare la definizione delle procedure concorsuali.

La revisione suddetta della pianta organica e l'indizione del concorso straordinario rientrano tra gli adempimenti a cui è subordinata l'erogazione, in favore delle regioni, di una quota del finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Qualora il termine temporale previsto per uno dei due adempimenti suddetti decorra inutilmente, il Consiglio dei Ministri, ai sensi del successivo **comma 7**, nomina un commissario *ad acta*, ai fini dell'attuazione degli obblighi in oggetto. *Occorre forse chiarire se l'adempimento degli obblighi da parte del commissario*

---

<sup>80</sup> Art. 1, secondo e terzo comma, della L. 2 aprile 1968, n. 475 (*Norme concernenti il servizio farmaceutico*), e successive modificazioni.

<sup>81</sup> Di cui all'art. 9 della citata L. n. 475, e successive modificazioni.

<sup>82</sup> Sono escluse dalla prelazione e sono messe a concorso le farmacie vacanti il cui precedente titolare abbia il figlio o, in difetto di figli, il coniuge farmacista, purché iscritti all'albo (quinto comma del citato art. 9 della L. n. 475).

ad acta sia sufficiente ai fini del riconoscimento della summenzionata quota integrativa di finanziamento del Servizio sanitario.

Il **comma 5** reca alcune norme sui concorsi per le sedi farmaceutiche, norme valide - come conferma la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del presente decreto - sia per il concorso straordinario di cui al **comma 2** sia per i concorsi ordinari.

In primo luogo, si prevede che i soggetti interessati possano concorrere per la gestione associata della farmacia, sommando i titoli posseduti. In tal caso, la titolarità della farmacia eventualmente assegnata è subordinata alla condizione del mantenimento della gestione associata, su base paritaria, fatti salvi i casi di "premorienza o sopravvenuta incapacità". *Occorre forse chiarire in base a quali criteri venga definita la graduatoria del concorso - dal momento che i concorrenti per la gestione associata sommano soltanto i titoli posseduti e non anche i punteggi delle prove (punteggi che saranno, in ipotesi, diversi per ciascuno di essi) -*. In ogni caso, la citata relazione illustrativa osserva che l'accordo per la gestione associata si può concludere nell'ambito dei soggetti risultati idonei nel concorso.

*Appare inoltre opportuno precisare la nozione del termine "premorienza" e se esso differisca, nel caso in esame, dal caso generale di decesso. Occorre forse anche chiarire quali siano le norme ed i criteri da applicare nelle ipotesi summenzionate di "premorienza o sopravvenuta incapacità".*

In secondo luogo, il **comma 5** introduce un punteggio per l'attività, svolta dal farmacista, di somministrazione di medicinali nell'ambito di esercizi commerciali (di proprietà del medesimo farmacista o di altri soggetti) diversi dalle farmacie. Tale valore è pari a 0,35 punti annui per i primi 10 anni e a 0,10 punti annui per i secondi 10 anni. Si ricorda che, per l'attività di collaboratore di farmacia aperta al pubblico, la normativa attribuisce 0,45 punti annui per i primi 10 anni e 0,18 punti annui per i secondi 10 anni<sup>83</sup>.

### **Commi 3 e 4 - Istituzione di farmacie presso strutture ed aree particolari**

Il **comma 3** prevede che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possano istituire una farmacia, sentiti l'azienda sanitaria locale e l'ordine provinciale dei farmacisti competenti per territorio:

a) nelle stazioni ferroviarie, negli aeroporti civili a traffico internazionale, nelle stazioni marittime, nelle aree di servizio autostradali ad alta intensità di traffico e servite da servizi alberghieri o di ristorazione, purché non sia già aperta una farmacia ad una distanza inferiore a 200 metri;

---

<sup>83</sup> Cfr. l'art. 5 del D.P.C.M. 30 marzo 1994, n. 298 (*Regolamento di attuazione dell'art. 4, comma 9, della legge 8 novembre 1991, n. 362, concernente norme di riordino del settore farmaceutico*), anche per i punteggi relativi ad altre fattispecie di esercizio professionale.

b) nei centri commerciali e nelle grandi strutture di vendita con superficie superiore a 10.000 metri quadrati, purché non sia già aperta una farmacia ad una distanza inferiore a 1.500 metri.

*Occorre forse chiarire se i limiti di distanza si commisurino con riferimento all'ubicazione specifica della farmacia da istituire o al complesso della struttura o dell'area interessata.*

"Fino al 2022", per tutte le farmacie istituite in base al **comma 3**, è attribuito il diritto di prelazione in favore dei comuni (in cui la farmacia abbia sede) (**comma 4**). *Occorre forse chiarire se rientrino in quest'ultima norma le farmacie istituite entro il 2021 o anche quelle istituite nell'anno 2022.* Nella fase successiva, si intende che trova applicazione la disciplina ordinaria del diritto di prelazione dei comuni (riguardo a tale normativa, cfr. la scheda relativa al precedente **comma 2**).

### **Comma 6 - Possibilità di apertura delle farmacie in orari e giorni diversi da quelli obbligatori e Sconti praticabili dalle stesse**

Il **primo periodo** del **comma 6** stabilisce che i turni e gli orari relativi alle farmacie, determinati dalle autorità competenti, non impediscono l'apertura delle medesime farmacie in orari e giorni diversi da quelli obbligatori.

Si ricorda che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha più volte espresso l'avviso<sup>84</sup> - non vincolante per il legislatore - che le normative - presenti in molte regioni italiane - le quali, fino ad ora, vietavano l'apertura delle farmacie oltre gli orari ed i turni minimi costituissero un ostacolo alla concorrenza tra farmacie. Va peraltro ricordato che, nella segnalazione del 1° febbraio 2007<sup>85</sup>, la stessa Autorità si è detta consapevole dell'intervento della Corte Costituzionale di cui alla sentenza n. 27 del 2003, la quale ha ritenuto che i vincoli all'orario sottendano la volontà del legislatore di salvaguardare la distribuzione capillare delle farmacie e, conseguentemente, di garantire l'obiettivo di interesse pubblico di accesso ai farmaci.

Sotto il profilo delle competenze costituzionali, un intervento in merito del legislatore statale può forse fondarsi sulla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza<sup>86</sup> o sulla competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni in materia di tutela della salute<sup>87</sup>. Recentemente, la Corte costituzionale ha preso in esame (sentenza n. 150 del 2011) il servizio farmaceutico, affermando che, ai fini del riparto delle competenze legislative, la materia della organizzazione del servizio farmaceutico va ricondotta al titolo di competenza concorrente della tutela della salute (cfr. la sentenza n. 430 del 2007). Secondo il costante orientamento della Corte, infatti, la complessa

---

<sup>84</sup> Cfr., da ultimo, la segnalazione del 1° settembre 2011, *Limiti minimi alla chiusura estiva delle farmacie*.

<sup>85</sup> *Vincoli relativi all'orario di apertura degli esercizi farmaceutici*.

<sup>86</sup> Di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

<sup>87</sup> Di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

regolamentazione pubblicitaria dell'attività economica di rivendita dei farmaci mira ad assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai medicinali e, in tal senso, a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista (cfr. le sentenze n. 448 e n. 87 del 2006, nonché le sentenze n. 275 e n. 27 del 2003).

Il **secondo periodo del comma 6** estende ai farmaci soggetti ad obbligo di prescrizione medica, limitatamente ai casi in cui tali medicinali siano pagati direttamente dal cliente, la facoltà delle farmacie di effettuare sconti sui prezzi. Il **secondo periodo** prevede altresì che, sugli sconti praticati sui medicinali e sugli altri prodotti, si dia adeguata informazione alla clientela da parte della farmacia. *Si rileva che tale norma, almeno sotto il profilo letterale, è parzialmente diversa da quella posta, nella disciplina fino ad ora vigente<sup>88</sup>, per i farmaci non soggetti a prescrizione medica - con riguardo a tutti i distributori al dettaglio degli stessi -; quest'ultima disposizione subordina la facoltà di sconto alla condizione che esso sia esposto in modo leggibile e chiaro per il consumatore e sia praticato a tutti gli acquirenti.*

### **Comma 8 - Successione *mortis causa* nella titolarità di farmacie o di quote di società di gestione di farmacie**

Il **comma 8** modifica la disciplina - di cui ai commi 9, 10 e 11 dell'art. 7 della L. 8 novembre 1991, n. 362<sup>89</sup>, e successive modificazioni - relativa: alla fattispecie di acquisizione, a titolo di successione *mortis causa*, di una quota in una società di gestione di farmacie private e di eventuale insussistenza, da parte del medesimo o dei medesimi aventi causa, dei requisiti stabiliti per i soci delle società in oggetto; all'ipotesi di successione *mortis causa* nella titolarità di una farmacia privata (individuale e non gestita in forma societaria) da parte di aventi causa non in possesso dei requisiti per la stessa titolarità<sup>90</sup>.

La disciplina fino ad ora vigente prevede che gli aventi causa debbano, nelle fattispecie in esame, cedere la quota o (a seconda dei casi) la titolarità della farmacia nel termine di due anni dall'acquisizione. Decorso tale termine, in mancanza di soci o di aventi causa aventi i requisiti, la gestione della farmacia privata viene assegnata secondo le procedure concorsuali.

Il presente **comma 8** riduce il suddetto termine da due anni a sei mesi.

---

<sup>88</sup> Art. 5, comma 3, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248.

<sup>89</sup> *Norme di riordino del settore farmaceutico.*

<sup>90</sup> Riguardo a quest'ultimo profilo, si ricorda che l'art. 12, dodicesimo comma, della L. 2 aprile 1968, n. 475, prevede che gli eredi - nei termini previsti dalla disciplina ora oggetto di novella - debbano trasferire la farmacia in favore di farmacista iscritto nell'albo professionale, che, in un precedente concorso per sedi farmaceutiche, abbia conseguito la titolarità o sia risultato idoneo. Durante il periodo transitorio, gli eredi hanno diritto di continuare l'esercizio sotto la responsabilità di un direttore.

### **Comma 9 - Prescrizione e vendita di farmaci equivalenti**

Il **comma 9** concerne la disciplina sulla prescrizione e la somministrazione di farmaci equivalenti - aventi, cioè, uguale composizione in principi attivi, nonché forma farmaceutica, via di somministrazione, modalità di rilascio e dosaggio unitario uguali -.

Si ricorda che, in base alla normativa già vigente<sup>91</sup>, tali medicinali sono erogati a carico del Servizio sanitario nazionale entro determinati limiti di rimborso per confezione, stabiliti dall'Agenzia Italiana del Farmaco sulla base di una ricognizione dei prezzi vigenti nei paesi dell'Unione europea. Il medico può apporre sulla ricetta adeguata indicazione, secondo la quale il farmacista, all'atto della presentazione, da parte dell'assistito, della prescrizione, non può sostituire il farmaco con un medicinale equivalente avente un prezzo più basso. Qualora nella ricetta non sia presente tale clausola, il farmacista deve dispensare il farmaco equivalente con il prezzo più basso; la vendita di medicinali equivalenti con prezzo più alto è possibile previa corresponsione da parte dell'assistito della somma residua (rispetto al livello di rimborso) e soltanto nei casi in cui la prescrizione del medico vieti la sostituzione o in cui l'assistito si opponga alla sostituzione proposta dal farmacista.

Il presente **comma 9** conferma tale normativa, estendendola ai casi di farmaci (soggetti a prescrizione medica) non erogati a carico del Servizio sanitario nazionale ed aggiungendo che: il medico, nel prescrivere un farmaco, è tenuto, sulla base della sua specifica competenza professionale, ad informare il paziente dell'eventuale presenza in commercio di medicinali equivalenti; la ricetta deve recare la clausola "sostituibile con equivalente generico", ad eccezione dei casi in cui il medico - ravvisando la sussistenza di specifiche motivazioni cliniche - apponga la clausola di contenuto opposto. Resta fermo che, qualora la ricetta non rechi alcuna clausola, il farmacista è tenuto a fornire il medicinale avente il prezzo più basso, salvo il caso di diversa richiesta da parte del cliente. Il **comma 9** specifica inoltre che, ai fini del confronto, il prezzo è calcolato per unità posologica o quantità unitaria di principio attivo.

### **Comma 10 - Inaccessibilità di medicinali da parte del pubblico e del personale non addetto**

Il **comma 10** modifica la norma<sup>92</sup> che richiede, nei reparti appositamente dedicati alla vendita dei farmaci, nell'ambito degli esercizi commerciali diversi

---

<sup>91</sup> Cfr. l'art. 7 del D.L. 18 settembre 2001, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla L. 16 novembre 2001, n. 405, e successive modificazioni, e l'art. 11, comma 9, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122.

<sup>92</sup> Cfr. l'art. 5, comma 2, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248, e l'art. 32, comma 2, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214.

dalle farmacie, l'inaccessibilità ai medicinali, da parte del pubblico e del personale non addetto, negli orari sia di apertura al pubblico sia di chiusura.

Il **comma 10** limita l'obbligo di inaccessibilità ai farmaci che attualmente sono soggetti a prescrizione medica e di cui sarà possibile la vendita in alcuni esercizi commerciali diversi dalle farmacie a conclusione della procedura amministrativa di cui ai commi 1 e 1-*bis* dell'art. 32 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201<sup>93</sup>, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214. *Si segnala che il comma 10, per errore materiale, richiama l'articolo 8, comma 1, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223<sup>94</sup>, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248, anziché l'articolo 5, comma 1, dello stesso decreto.*

Si ricorda che, in base ai citati commi 1 e 1-*bis* dell'art. 32 del D.L. n. 201, il Ministero della salute, sentita l'Agenzia Italiana del Farmaco, individua, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione n. 214, un elenco, periodicamente aggiornabile, dei farmaci attualmente soggetti a prescrizione medica ed esclusi dal rimborso a carico del Servizio sanitario nazionale, per i quali permangono l'obbligo di ricetta medica e la conseguente esclusione dalla vendita negli esercizi commerciali diversi dalle farmacie. In ogni caso, rientrano in quest'ultimo novero alcune categorie di medicinali, individuate dal medesimo comma 1 dell'art. 32. Inoltre, la vendita dei farmaci, per i quali si sopprime, in base alla suddetta procedura amministrativa, l'obbligo di prescrizione, è ammessa soltanto in esercizi commerciali che ricadano nel territorio di comuni aventi popolazione superiore a 12.500 abitanti (e, in ogni caso, al di fuori delle aree rurali come individuate dai piani sanitari regionali) e che siano in possesso dei requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi stabiliti con decreto del Ministro della salute, emanato entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della citata legge di conversione n. 214, previa intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

### **Comma 11 - Fondo di solidarietà nazionale per l'assistenza farmaceutica nei comuni con meno di mille abitanti**

Il **comma 11** istituisce, presso l'ENPAF (Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza Farmacisti), un fondo di solidarietà nazionale per l'assistenza farmaceutica nei comuni con meno di mille abitanti.

Il fondo è destinato ad assicurare, ai farmacisti titolari di farmacia nei comuni suddetti, il conseguimento di un reddito netto non inferiore al centocinquanta per cento del reddito netto conseguibile, in base al contratto collettivo nazionale, da parte di un farmacista collaboratore di primo livello con due anni di servizio. L'ENPAF provvede a corrispondere all'avente diritto l'indennità che consenta il raggiungimento del summenzionato reddito netto. Il fondo è finanziato dalle

---

<sup>93</sup> *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.*

<sup>94</sup> *Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale.*

farmacie urbane<sup>95</sup>, attraverso il versamento, in favore dell'ENPAF, di una quota percentuale del fatturato della farmacia, determinata dall'ENPAF in misura sufficiente ad assicurare la suddetta prestazione a carico del fondo.

Le modalità di attuazione delle norme di cui al presente **comma 11** sono stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

*Sembra opportuno specificare se la contribuzione di cui al **comma 11** sia anche a carico delle farmacie urbane comunali.*

*Occorre forse chiarire la nozione di "reddito netto" e se essa faccia riferimento anche al livello di prelievo IRPEF, il quale, tuttavia, varia a seconda della sussistenza o meno di altri redditi del soggetto.*

*Riguardo, inoltre, ai criteri di individuazione dei soggetti beneficiari del fondo, si segnala che il **primo periodo** del **comma 11** fa riferimento ai comuni con meno di mille abitanti, mentre il **secondo periodo** adopera la locuzione "centri abitati con meno di mille abitanti". Appare opportuna una formulazione omogenea.*

#### **Comma 12 - Eventuale obbligo per i titolari di farmacia di avvalersi di farmacisti collaboratori**

Il **comma 12** prevede che i titolari delle farmacie aperte al pubblico le quali superino determinati limiti di fatturato siano tenuti, ai fini del mantenimento della convenzione con il Servizio sanitario nazionale, ad avvalersi di uno o più farmacisti collaboratori. I limiti di fatturato sono stabiliti con decreto del Ministro della salute, previa intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, sentita la Federazione degli ordini dei farmacisti italiani.

*Sembra opportuno specificare se nell'ambito di applicazione di cui al **comma 12** rientrino anche le farmacie comunali.*

---

<sup>95</sup> Le farmacie urbane sono quelle situate in comuni o centri abitati con popolazione superiore a 5.000 abitanti (art. 1, primo comma, della L. 8 marzo 1968, n. 221).

## Articolo 12

### *(Incremento del numero dei notai e concorrenza nei distretti)*

1. La tabella notarile che determina il numero e la residenza dei notai, di cui all'articolo 4, comma 2, della legge 16 febbraio 1913, n. 89, come revisionata da ultimo con i decreti del Ministro della giustizia in data 23 dicembre 2009, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 28 dicembre 2009, n. 300, e in data 10 novembre 2011, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 16 dicembre 2011, n. 292, è aumentata di cinquecento posti.

2. Con successivo decreto del Ministro della giustizia, da adottare entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, i posti di cui al comma 1 sono distribuiti nei distretti e nei singoli comuni in essi compresi, secondo i parametri di cui all'articolo 4, comma 1, della legge 6 febbraio 1913, n. 89.

3. Entro il 31 dicembre 2012 sono espletate le procedure del concorso per la nomina a 200 posti di notaio bandito con decreto direttoriale del 28 dicembre 2009, nonché dei concorsi per la nomina a 200 e 150 posti di notaio banditi, rispettivamente, con decreti del 27 dicembre 2010 e del 27 dicembre 2011, per complessivi 550 nuovi posti da notaio. Entro il 31 dicembre 2013 è bandito un ulteriore concorso pubblico per la nomina fino a 500 posti di notaio. Entro il 31 dicembre 2014 è bandito un ulteriore concorso pubblico per la nomina fino a 500 posti di notaio. All'esito della copertura dei posti di cui al presente articolo, la tabella notarile che determina il numero e la residenza dei notai, udite le Corti d'appello e i Consigli notarili, viene rivista ogni tre anni. Per gli anni successivi, è comunque bandito un

concorso per la copertura di tutti i posti che si rendono disponibili.

4. I commi 1 e 2 dell'articolo 26 della legge 16 febbraio 1913, n.89, sono sostituiti dai seguenti:

“Per assicurare il funzionamento regolare e continuo dell'ufficio, il notaio deve tenere nel Comune o nella frazione di Comune assegnatagli studio aperto con il deposito degli atti, registri e repertori notarili, e deve assistere personalmente allo studio stesso almeno tre giorni a settimana e almeno uno ogni quindici giorni per ciascun Comune o frazione di Comune aggregati.

Il notaio può recarsi, per ragione delle sue funzioni, in tutto il territorio del distretto della Corte d'Appello in cui trovasi la sua sede notarile, ed aprire un ufficio secondario nel territorio del distretto notarile in cui trovasi la sede stessa“.

5. Il comma 2 dell'articolo 27 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, è sostituito dal seguente:

“Egli non può esercitarlo fuori del territorio della Corte d'Appello nel cui distretto è ubicata la sua sede.“.

6. All'articolo 82 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, dopo le parole “stesso distretto“ aggiungere: “di Corte d'Appello“.

7. Le lettere *a)* e *b)* del comma 1 dell'articolo 153 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, come modificato dall'articolo 39 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249, sono sostituite dalle seguenti:

“*a)* al procuratore della Repubblica presso il Tribunale nel cui circondario ha sede il notaio ovvero nel cui circondario

il fatto per il quale si procede è stato commesso;

b) al presidente del Consiglio notarile del distretto nel cui ruolo è iscritto il notaio ovvero del distretto nel quale il fatto per il quale si procede è stato commesso. Se l'infrazione è addebitata allo stesso presidente, al consigliere che ne fa le veci, previa delibera dello stesso consiglio. La stessa delibera è necessaria in caso di intervento ai sensi dell'articolo 156 bis, comma 5.“.

8. Al comma 1 dell'articolo 155 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, come modificato dall'articolo 41 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249, le parole “di cui all'articolo 153, comma 1, lettera b)“ sono sostituite dalle seguenti: “in cui il notaio ha sede“.

9. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

L'articolo 12 contiene misure in tema di incremento del numero dei notai e di rafforzamento della concorrenza nei distretti.

A tale scopo, il **comma 1** dell'articolo provvede innanzitutto ad aumentare di cinquecento posti la tabella notarile che determina il numero e la residenza dei notai, di cui all'articolo 4, comma 2, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (legge notarile), come revisionata da ultimo con i decreti del Ministro della giustizia in data 23 dicembre 2009 e 10 novembre 2011. Il successivo **comma 2** stabilisce quindi che, con successivo decreto del Ministro della giustizia, da adottare entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame, i posti di cui al comma 1 sono distribuiti nei distretti e nei singoli comuni in essi compresi, secondo i parametri di cui all'articolo 4, comma 1, della citata legge 6 febbraio 1913, n. 89<sup>96</sup>. Il **comma 3** prevede quindi concorsi da ultimare per la copertura di oltre 1500 nuovi posti. Entro il 31 dicembre 2014 deve essere bandito il concorso per la copertura degli ultimi 500 posti. All'esito della copertura dei suddetti posti, la tabella notarile che determina il numero e la residenza dei notai, udite le Corti d'appello e i Consigli notarili, verrà rivista ogni tre anni.

Nei successivi **commi 4 e 5**, l'articolo - secondo quanto evidenziato nella relazione di accompagnamento - interviene sugli articoli 26 e 27<sup>97</sup> della legge n.

---

<sup>96</sup> Si riporta qui di seguito per completezza il testo dell'articolo 4 della legge n. 89 del 1913: "4. 1. Il numero e la residenza dei notai per ciascun distretto è determinato con decreto del Ministro della giustizia emanato, uditi i Consigli notarili e le Corti d'appello, tenendo conto della popolazione, della quantità degli affari, della estensione del territorio e dei mezzi di comunicazione, e procurando che di regola ad ogni posto notarile corrispondano una popolazione di almeno 7.000 abitanti ed un reddito annuo, determinato sulla media degli ultimi tre anni, di almeno 50.000 euro di onorari professionali repertoriali. 2. La tabella che determina il numero e la residenza dei notai dovrà, udite le Corti d'appello e i Consigli notarili, essere rivista ogni sette anni, e potrà essere modificata parzialmente anche entro un termine più breve, quando ne sia dimostrata l'opportunità.".

<sup>97</sup> Si riporta qui di seguito il testo dei richiamati articoli 26 e 27 nella formulazione vigente anteriormente all'entrata in vigore del decreto legge in conversione: "26. Per assicurare il funzionamento regolare e continuo dell'ufficio, il notaio deve tenere nel Comune o nella frazione di Comune assegnatagli, studio aperto con il deposito degli atti, registri e repertori notarili, e deve assistere

89 del 1913 al fine di attuare i principi di cui all'articolo 3 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138<sup>98</sup>, mediante l'estensione dell'esercizio della funzione notarile oltre il territorio del distretto notarile in cui è ubicata la sede e precisamente all'intero ambito territoriale della corte d'appello nella quale tale distretto è ubicato. Inoltre viene aumentato anche il numero di giorni di assistenza obbligatoria del notaio nella sua sede e si prevede la facoltà di aprire uffici secondari nel distretto notarile di appartenenza.

Il **comma 6** interviene quindi sull'articolo 82 della legge notarile prevedendo che le associazioni di notai - finalizzate a mettere in comune, in tutto o in parte, i proventi delle loro funzioni e ripartirli poi in tutto o in parte, per quote uguali o disuguali - siano consentite, purché i notai appartengano allo stesso distretto di corte di appello (in luogo della previgente limitazione di tale possibilità al solo distretto notarile). Inoltre, poiché secondo le norme vigenti il potere di promuovere il procedimento disciplinare spetta al procuratore della Repubblica del Tribunale nel cui circondario ha sede il notaio ed al presidente del consiglio notarile del distretto in cui è ubicata la sua sede, il **comma 7** interviene sull'articolo 153<sup>99</sup> della legge notarile stabilendo che la potestà di promuovere

---

*personalmente allo studio istesso nei giorni della settimana e coll'orario che saranno fissati dal presidente della Corte d'appello, previo parere del Consiglio notarile, giusta le norme da stabilirsi nel regolamento. Il notaio potrà recarsi, per ragioni delle sue funzioni, in tutto il territorio del distretto in cui trovasi la sua sede notarile, sempreché ne sia richiesto. Il notaio non può assentarsi dal distretto per più di cinque giorni in ciascun bimestre, quando nel Comune assegnatogli non sia che un solo notaio, e per più di dieci giorni, se vi sia altro notaio, salvo per ragioni di pubblico servizio o per adempiere ai suoi obblighi presso i pubblici uffici. Volendo assentarsi per un tempo maggiore deve ottenere il permesso dal presidente del Consiglio notarile, che glielo può concedere per un termine non eccedente un mese. Per i congedi da uno a tre mesi, la facoltà di concederli spetta al Consiglio notarile. Per un termine più lungo, il permesso non può essere concesso che dal Ministro di grazia e giustizia, udito sempre il parere del Consiglio notarile. Tanto il presidente del Consiglio notarile quanto il Consiglio notarile non possono, per ciascuno, concedere allo stesso notaio che un permesso d'assenza nel periodo di dodici mesi. Nei Comuni dove risiedono più di sei notari effettivamente esercenti, il Consiglio notarile potrà concedere permisioni di assenza fino ad un anno, purché concorrano giustificati motivi e rimanga in esercizio la metà dei notari assegnati al Comune. Tanto il Ministero quanto l'autorità che ha concesso la permissione di assenza potranno in ogni caso revocarla, ove in qualunque modo si dimostrasse l'opportunità di farlo. Nei luoghi dove non esiste altro notaio, il presidente o il Consiglio notarile, secondo i casi, potranno supplire al notaio assente, delegando un notaio viciniore a compierne in tutto o in parte le funzioni, preferendo però fra i viciniori quello proposto dallo stesso notaio assente. 27. Il notaio è obbligato a prestare il suo ministero ogni volta che ne è richiesto. Egli non può prestarlo fuori del territorio del distretto in cui trovasi la sede notarile."*

<sup>98</sup> Si rammenta che la riforma degli ordini professionali prevista dal comma 5 del citato articolo 3 dovrà garantire che l'esercizio dell'attività risponda senza eccezioni ai principi di libera concorrenza, alla presenza diffusa dei professionisti su tutto il territorio nazionale, alla differenziazione e pluralità di offerta che garantisca l'effettiva possibilità di scelta degli utenti nell'ambito della più ampia informazione relativamente ai servizi offerti.

<sup>99</sup> Si riporta qui di seguito il testo del richiamato articolo 153 nella formulazione vigente anteriormente all'entrata in vigore del decreto legge in conversione: "153. "1. L'iniziativa del procedimento disciplinare spetta: a) al procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario aveva sede il notaio quando è stato commesso il fatto per il quale si procede; b) al presidente del consiglio notarile del distretto nel cui ruolo era iscritto il notaio quando è stato commesso il fatto ovvero, se l'infrazione è addebitata allo stesso presidente, al consigliere che ne fa le veci, previa delibera dello stesso consiglio. La stessa delibera è necessaria in caso di intervento ai sensi dell'articolo 156-bis, comma 5; c) al capo dell'archivio notarile territorialmente competente per l'ispezione di cui all'articolo 128, limitatamente alle infrazioni rilevate durante le ispezioni di cui agli articoli 128 e 132 o

l'azione disciplinare venga estesa anche al procuratore della Repubblica ed al consiglio notarile del distretto competenti per territorio con riferimento al luogo in cui la mancanza disciplinare è stata commessa, se tale luogo non ricade nel distretto nel quale ha sede il notaio, ma in altro distretto nel quale egli potrà recarsi a ricevere atti per effetto dell'estensione della sua competenza territoriale a tutto il territorio della corte d'appello conseguente alle modifiche introdotte con i precedenti commi 4 e 5. Il **comma 8** effettua quindi una modifica di coordinamento all'articolo 155<sup>100</sup> della legge notarile conseguente alle modifiche apportate all'articolo 153 della medesima legge dal precedente comma 7, mentre il **comma 9** prevede che dall'attuazione dell'articolo in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

---

*nel corso di altri controlli demandati allo stesso capo dell'archivio dalla legge, nonchè al conservatore incaricato ai sensi dell'articolo 129, comma 1, lettera a), secondo periodo. 2. Il procedimento è promosso senza indugio, se risultano sussistenti gli elementi costitutivi di un fatto disciplinarmente rilevante. 3. Nella richiesta di procedimento l'organo che lo promuove indica il fatto addebitato e le norme che si assumono violate e formula le proprie conclusioni."*

<sup>100</sup> Si riporta qui di seguito il testo del richiamato articolo 155 nella formulazione vigente anteriormente all'entrata in vigore del decreto legge in conversione: "155. 1. Nei cinque giorni successivi al ricevimento della richiesta, il presidente della Commissione assegna il procedimento al collegio, designa il relatore e dà immediato avviso dell'inizio del procedimento all'organo richiedente e, se diverso, al consiglio notarile del distretto di cui all'articolo 153, comma 1, lettera b), nonchè al notaio incolpato, trasmettendo agli stessi copia degli atti, salvo che la trasmissione risulti oggettivamente difficoltosa. In tale ultimo caso, gli atti sono posti a disposizione dei medesimi soggetti presso la Commissione e nell'avviso è fatta menzione del deposito e della facoltà di consultare gli atti depositati e di estrarne copia. 2. Il notaio nei quindici giorni successivi al ricevimento dell'avviso ha facoltà di presentare una memoria. 3. Entro quindici giorni dalla scadenza del termine per il deposito della memoria, il collegio, se ritiene manifestamente infondato l'addebito, dichiara non luogo a procedere, con provvedimento comunicato al notaio ed agli organi di cui al comma 1. 4. Il provvedimento può essere impugnato ai sensi dell'articolo 158, comma 1, dagli organi di cui al comma 1 del presente articolo."

## **Articolo 13**

### *(Misure per la riduzione del prezzo del gas naturale per i clienti vulnerabili)*

1. A decorrere dal primo trimestre successivo all'entrata in vigore del presente decreto, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, al fine di adeguare i prezzi di riferimento del gas naturale per i clienti vulnerabili di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, ai valori europei, nella determinazione dei corrispettivi variabili a copertura dei costi di approvvigionamento di gas naturale, introduce progressivamente tra i

parametri in base ai quali è disposto l'aggiornamento anche il riferimento per una quota gradualmente crescente ai prezzi del gas rilevati sul mercato. In attesa dell'avvio del mercato del gas naturale di cui all'articolo 30, comma 1, della legge 23 luglio 2009, n.99, i mercati di riferimento da considerare sono i mercati europei individuati ai sensi dell'articolo 9, comma 6, del decreto legislativo 13 agosto 2010, n.130.

La disposizione consegue la finalità di adeguare ai valori europei i prezzi di riferimento del gas naturale per i clienti vulnerabili di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93<sup>101</sup>, a decorrere dal primo trimestre successivo all'entrata in vigore del decreto in commento.

L'articolo 7 citato<sup>102</sup> è volto ad introdurre misure più efficaci per la tutela dei consumatori e a tal fine novella integralmente l'articolo 22 del decreto legislativo 164/2000<sup>103</sup>, il quale disciplina la figura del cliente idoneo<sup>104</sup>. Il comma 1 del testo novellato conferma il principio generale dell'idoneità di tutti i clienti, cioè della libertà di acquistare gas naturale da un fornitore di propria scelta. Il comma 2 reca la definizione di clienti vulnerabili, nella quale rientrano: i clienti domestici; le utenze relative ad attività di servizio pubblico, tra cui ospedali, case di cura e di riposo, carceri, scuole, e altre strutture pubbliche e private che svolgono un'attività riconosciuta di

---

<sup>101</sup> Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE.

<sup>102</sup> L'articolo 7 recepisce quanto previsto dall'art. 3 della direttiva 2009/73/CE e dal regolamento n. 994/2010, nonché i criteri di delega di cui all'art. 17, comma 4, lettera p) della legge comunitaria 2009.

<sup>103</sup> Attuazione della direttiva 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della L. 17 maggio 1999, n. 144.

<sup>104</sup> Nella originaria versione, esso stabilì che l'idoneità generale di tutti i clienti sarebbe decorsa dal 1° gennaio 2003. Tale generale idoneità è naturalmente confermata dalla nuova versione. Il compito di vigilare sull'applicazione dell'articolo 22 è assegnato all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG).

assistenza; i clienti civili e non civili i cui consumi non superano i 50.000 metri cubi annui. Nei confronti di tali clienti vige l'obbligo di assicurare le forniture di gas naturale anche nei momenti critici o nelle situazioni di emergenza del sistema del gas, con il più alto livello di sicurezza possibile. Il comma 3 riconosce a tutti i clienti il diritto ad essere riforniti di gas naturale da un fornitore – se lo accetta – indipendentemente dallo Stato membro in cui è registrato, purché tale fornitore rispetti le norme applicabili in materia di scambi e bilanciamento e a condizione che siano fatti salvi i requisiti in materia di sicurezza degli approvvigionamenti. I commi da 4 a 6 attribuiscono all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG) i compiti di seguito elencati:

A) provvedere affinché (comma 4): - l'operatore o gli operatori interessati effettuino un eventuale cambio di fornitore richiesto dal cliente, nel rispetto delle condizioni contrattuali, entro tre settimane, assicurando comunque che l'inizio della fornitura coincida con il primo giorno del mese; - i clienti ricevano tutti i pertinenti dati di consumo, e a tal fine siano obbligate le società di distribuzione a rendere disponibili i dati di consumo dei clienti alle società di vendita, garantendo la qualità e la tempestività dell'informazione fornita; - nel caso in cui un cliente finale connesso alla rete di distribuzione si trovi senza un fornitore di gas naturale e non sussistano i requisiti per l'attivazione del fornitore di ultima istanza, l'impresa di distribuzione territorialmente competente garantisca il bilanciamento della propria rete in relazione al prelievo presso tale punto per il periodo in cui non sia possibile la sua disalimentazione fisica, secondo modalità definite dall'AEEG;

B) stabilire criteri in base ai quali le imprese di gas naturale ottimizzino l'utilizzo del gas, anche attraverso la fornitura di servizi di gestione dell'energia, lo sviluppo di formule tariffarie innovative, l'introduzione di sistemi di misurazione intelligenti o, se del caso, reti intelligenti. Il fine è quello di promuovere l'efficienza energetica (comma 5);

C) provvedere all'istituzione di sportelli unici, anche avvalendosi dell'Acquirente Unico SpA, che consentano di mettere a disposizione dei clienti tutte le informazioni necessarie concernenti i loro diritti, la normativa in vigore e le modalità di risoluzione delle controversie di cui dispongono in caso di controversia (comma 6). Infine il comma 7, anche in base a quanto stabilito dall'art. 30, commi 5 e 8, della legge 99/2009<sup>105</sup>, rinvia ad un decreto del MiSE per l'individuazione e l'aggiornamento dei criteri e delle modalità - stabiliti dal comma 46, art. 1, della legge n. 239 del 2004<sup>106</sup> - per la fornitura di gas nell'ambito del servizio di ultima istanza per i clienti vulnerabili, nonché nelle aree geografiche nelle quali non si è ancora sviluppato un mercato concorrenziale nell'offerta di gas<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia.*

<sup>106</sup> *Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia.*

<sup>107</sup> I commi 5 e 8 dell'art. 30 della citata legge 99/2009 hanno come obiettivo i clienti finali domestici, per i quali l'Acquirente Unico S.p.A. viene individuato quale garante della fornitura di gas (fornitore di ultima istanza) nell'ambito degli indirizzi dettati dal Ministro dello sviluppo economico. Il richiamato comma 46 della legge 239/2004 di riordino del settore energetico prevede che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas individui con procedure a evidenza pubblica una o più imprese di vendita del gas che si impegnino a formulare offerte di vendita di gas, su richiesta, ad utenti con consumi ridotti, ovvero in talune aree svantaggiate del paese.

Per il **comma 1** l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nella determinazione dei corrispettivi variabili a copertura dei costi di approvvigionamento di gas naturale, introdurrà progressivamente - tra i parametri in base ai quali è disposto l'aggiornamento - anche il riferimento, per una quota gradualmente crescente, ai prezzi del gas rilevati sul mercato.

Per il citato articolo 7, per i clienti vulnerabili l'AEEG continua in via transitoria a determinare i prezzi di riferimento in relazione alle disposizioni del D.L. 73/2007<sup>108</sup>. Ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del citato decreto-legge, l'AEEG indica condizioni standard di erogazione del servizio e definisce transitoriamente, in base ai costi effettivi del servizio, prezzi di riferimento per le forniture di gas naturale ai clienti domestici, che le imprese di distribuzione o di vendita, nell'ambito degli obblighi di servizio pubblico, comprendono tra le proprie offerte commerciali contemplando anche la possibilità di scelta tra piani tariffari e fasce orarie differenziati. Si ricorda che, con la delibera ARG/gas 64/10, l'AEEG aveva prorogato al 30 settembre 2011 il termine di cessazione dell'applicazione transitoria del servizio di tutela; con la delibera ARG/gas 89/10, poi, l'Autorità per l'energia aveva modificato - per l'anno termico 1° ottobre 2010-30 settembre 2011 - parte della formula con la quale viene aggiornato trimestralmente il prezzo di riferimento per le famiglie ed i piccoli consumatori, in servizio di tutela<sup>109</sup>; a seguito di una estesa raccolta di informazioni<sup>110</sup>, l'Autorità riteneva infatti che gli esercenti la vendita per il servizio di tutela fossero in grado di approvvigionarsi a condizioni economiche inferiori a quelle riconosciute in precedenza.

In attesa dell'avvio del mercato del gas naturale di cui all'articolo 30, comma 1, della legge 23 luglio 2009, n. 99, i mercati di riferimento da considerare sono i mercati europei individuati ai sensi dell'articolo 9, comma 6, del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 130<sup>111</sup>. Si tratta di un parametro

---

<sup>108</sup> *Misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia.*

<sup>109</sup> Nel dettaglio, la delibera ARG/gas 89/10 dell'Autorità prevedeva una riduzione della componente variabile della bolletta (vale a dire dei costi della materia prima), in vigore per tutto l'anno termico 1° ottobre 2010-30 settembre 2011, consentendo un risparmio per il consumatore domestico durante lo stesso periodo. Considerando l'attuale dinamica dei mercati internazionali del gas naturale, l'Autorità aveva inoltre previsto di svolgere un monitoraggio periodico sull'evoluzione delle condizioni di approvvigionamento per valutare eventuali nuovi interventi di modifica della componente QE per gli anni termici successivi a quello 2010-2011.

<sup>110</sup> La particolare congiuntura economica e la nuova disponibilità di gas non convenzionale negli Stati Uniti, resa possibile da soluzioni tecnologiche innovative in prevista estensione anche in altri Paesi, avevano portato il presidente *pro tempore* dell'AEEG, Ortiz, a dichiarare che "si sta verificando una generale riduzione dei prezzi sui mercati all'ingrosso internazionali, dando avvio ad un processo di rinegoziazione, tra importatori e produttori, dei contratti pluriennali di fornitura. Rimane comunque - ha aggiunto Ortiz - la necessità di accelerare interventi strutturali pro-competitivi che garantiscano, anche per il sistema nazionale, sviluppo infrastrutturale e separazione di interessi, capaci di promuovere più concorrenza, più efficienza di mercato e più investimenti; se in Italia già esistesse un vero mercato gas, sarebbe lo stesso mercato a consentire un trasferimento più rapido delle favorevoli condizioni che stanno emergendo ed emergeranno sui mercati internazionali".

<sup>111</sup> *Misure per la maggiore concorrenzialità nel mercato del gas naturale ed il trasferimento dei benefici risultanti ai clienti finali, ai sensi dell'articolo 30, commi 6 e 7, della legge 23 luglio 2009, n. 99.*

enucleato nell'esercizio dei poteri conferiti all'AEEG per contrastare l'abuso di posizione dominante, a seguito della revisione dei tetti antitrust nel settore del gas, introducendo anche misure volte a incentivare la realizzazione di nuova capacità di stoccaggio.

In sintesi il decreto n. 130 prevede che il valore percentuale della quota di mercato all'ingrosso che ciascun operatore non deve superare venga fissato al 40%. Tale valore può tuttavia essere portato al 60%, nel caso in cui l'operatore si impegni ad attuare una serie di interventi tra i quali, in particolare, la realizzazione di uno specifico programma di sviluppo di nuova capacità di stoccaggio per 4 G(m3), i cui diritti di utilizzazione siano resi disponibili al mercato secondo specifiche modalità. Nel caso in cui un operatore superi la soglia del 60%, è obbligato a effettuare, per l'anno termico successivo, anche un programma di *gas release* con modalità analoghe a quelle di cui all'art. 3, commi 1 e 2, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78. Il decreto stabilisce che volumi di gas da cedere attraverso la *gas release* siano determinati con decreto del Ministero dello sviluppo economico in ragione del superamento, da parte del medesimo soggetto, del relativo valore soglia e delle condizioni di mercato, ma non possono comunque superare i 4 G(m3). Le misure a favore della concorrenza, formulate nel decreto legislativo delegato n. 130/10, sostituiscono quindi i vincoli definiti dai tetti antitrust, ormai scaduti, introducendo disposizioni volte a incrementare la flessibilità del sistema gas mediante il potenziamento delle infrastrutture di stoccaggio: opera quindi un sistema di obblighi/incentivi posti in capo a Eni (l'operatore dominante), proprietario della quasi totalità della capacità di stoccaggio in Italia, per aumentare l'offerta di servizi di stoccaggio di gas naturale; ciò consentendo ai soggetti industriali e termoelettrici di partecipare allo sviluppo delle infrastrutture di stoccaggio, con l'obiettivo, per esempio, di rendere possibile l'approvvigionamento di volumi di gas significativi all'estero nei periodi di maggior disponibilità o di minor prezzo.

Il citato decreto legislativo n. 130 ha affidato all'AEEG<sup>112</sup> gran parte dell'iter attuativo delle norme in esso contenute. Con la delibera 4 novembre 2010, ARG/gas 193/10, l'Autorità ha dapprima disciplinato le misure transitorie volte ad anticipare i benefici, per i soggetti investitori selezionati secondo le procedure fissate nel decreto legislativo n. 130/10, derivanti dalla realizzazione di nuova capacità di stoccaggio. L'anticipo dei benefici prevede che i soggetti investitori industriali possano accedere a un servizio, offerto dal Gestore dei servizi energetici (GSE), che permette di consegnare il gas naturale nel periodo estivo (presso gli *hub* di Zeebrugge e/o TTF, oppure presso il Punto di scambio virtuale – PSV), per averlo poi riconsegnato nel successivo periodo invernale (presso il PSV). Gli investitori industriali possono utilizzare tale servizio fino alla progressiva entrata in esercizio delle nuove capacità di stoccaggio e per un periodo comunque non superiore a 5 anni, per quantità massime corrispondenti alle quote della nuova capacità di stoccaggio non ancora entrata in esercizio e loro assegnata. Le stesse misure prevedono anche la possibilità, per i medesimi soggetti investitori industriali, di corrispondere al GSE, in luogo della consegna del gas naturale nel periodo estivo nei

---

<sup>112</sup> Autrice della relazione annuale alla commissione europea sullo stato dei servizi e sulla regolazione dei settori dell'energia elettrica e del gas (31 luglio 2011), da cui è tratta questa breve illustrazione (pagine 83-84).

mercati esteri, il relativo controvalore, secondo quanto definito all'art. 9, comma 6, del decreto legislativo n. 130/10. La delibera ARG/gas 193/10 fissa pure i criteri con i quali il GSE approvvigiona il gas necessario per l'erogazione dei servizi appena descritti, nonché le modalità con le quali gli stessi sono resi disponibili mediante il c.d. "servizio di stoccaggio virtuale", prestato in parte da operatori individuati con un'apposita procedura concorsuale, in parte dal soggetto che aderisce all'attuazione delle misure disciplinate all'art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 130/10 (ovvero la società Eni). Successivamente all'accettazione, da parte del Ministro dello sviluppo economico, avvenuta con il decreto 31 gennaio 2011, del piano di sviluppo della nuova capacità di stoccaggio presentato da Eni, l'Autorità ha definito le procedure di assegnazione della nuova capacità di stoccaggio per i clienti industriali e termoelettrici (tenendo conto delle riserve contenute nel decreto legislativo n. 130/10). A seguito dell'approvazione del decreto legislativo n. 130/10, l'Autorità ha anche approvato (delibera 23 marzo 2011, ARG/gas 29/11,) i criteri per la definizione dei corrispettivi per l'accesso sia alla nuova capacità di stoccaggio realizzata ai sensi del decreto stesso, sia alle misure transitorie per l'anticipazione degli effetti nel mercato dello sviluppo della nuova capacità di stoccaggio, previste dagli artt. 9 e 10 del decreto.



## **Articolo 14**

### *(Misure per ridurre i costi di approvvigionamento di gas naturale per le imprese)*

1. Le capacità di stoccaggio di gas naturale che si rendono disponibili a seguito delle rideterminazioni del volume di stoccaggio strategico di cui all'articolo 12, comma 11-ter, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n.164, nonché delle nuove modalità di calcolo degli obblighi di modulazione stabilite in base ai criteri determinati dal Ministero dello sviluppo economico ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, come modificato dal decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, sono assegnate, per uno spazio stabilito e aggiornato con decreto del Ministero dello sviluppo economico, per l'offerta alle imprese di servizi integrati di trasporto a mezzo gasdotti esteri e di rigassificazione, comprensivi dello stoccaggio di gas naturale, finalizzati a consentire il loro approvvigionamento diretto di gas naturale dall'estero, secondo criteri di sicurezza degli approvvigionamenti stabiliti nello stesso decreto.

2. I servizi di cui al comma 1 sono offerti da parte delle imprese di rigassificazione e di trasporto in regime regolato in base a modalità definite dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

3. Le eventuali ulteriori capacità di stoccaggio di gas naturale disponibili non assegnate ai sensi del comma 1, sono assegnate secondo le modalità di cui all'articolo 12, comma 7, lettera a), ultimo periodo, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n.164, come modificato dal decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93.

4. Il volume di gas naturale attualmente contenuto nel volume di stoccaggio strategico che si rende disponibile a seguito delle rideterminazioni di cui al comma 1, è ceduto dalle imprese di stoccaggio, anche per l'avvio transitorio dei servizi di cui al comma 1, secondo criteri stabiliti con decreto del Ministero dello sviluppo economico.

La disposizione in commento estende l'operatività di alcune misure amministrative di competenza del Ministero dello sviluppo economico, già introdotte con il decreto legislativo n. 93 del 2011<sup>113</sup>, e prevede espressamente un nuovo tipo di servizio, che sarà poi attuato mediante provvedimenti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, in ordine allo stoccaggio di modulazione (circa 10 miliardi di metri cubi annui, che vengono iniettati nel sottosuolo d'estate, quando le importazioni superano la domanda e ri-erogato d'inverno, durante i maggiori consumi del mercato civile).

---

<sup>113</sup> *Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE.*

L'intervento normativo recepisce una richiesta contenuta nella segnalazione 5 gennaio 2012 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>114</sup>: essa ha notato che, "a fronte di una forte contrazione della domanda finale di gas a causa della crisi economica, i prezzi all'ingrosso di questo prodotto si mantengono strutturalmente più alti che nei principali paesi europei con un pesante effetto di deficit di competitività dell'industria nazionale rispetto alla concorrenza europea. I prezzi del gas naturale definiti dai mercati all'ingrosso italiani sono strutturalmente superiori (ultimamente sino a 9 €/Mwh) ai prezzi prevalenti sui mercati all'ingrosso più liquidi dell'Europa settentrionale (TTF)<sup>115</sup>. Tale differenziale di prezzo denota un livello di concorrenza ancora largamente insufficiente. È assolutamente necessario, in tal senso, procedere quanto prima alla realizzazione dei progetti di nuove infrastrutture di importazione, come ripetutamente richiesto dall'Autorità nei suoi interventi di segnalazione, che consentano una diversificazione delle fonti di approvvigionamento e l'accesso a forniture svincolate dai contratti di lungo periodo<sup>116</sup>. (...) La normativa vigente (D.Lgs. n. 93/2011) ha previsto una serie di misure per agevolare la realizzazione di infrastrutture di importazione di gas, limitandole tuttavia ad un sottoinsieme di opere ritenute prioritarie, da individuarsi con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 3, comma 1). Si tratta in particolare delle previsioni di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'art. 3 del citato decreto, volte a velocizzare l'iter autorizzativo ed a conferire agevolazioni tariffarie solamente alle opere individuate. Al riguardo, l'Autorità ritiene che le misure di snellimento autorizzative previste ai commi 3, 4 e 5 dell'art. 3 del D.Lgs. n. 93/11 andrebbero estese a tutti i progetti di realizzazione di nuova capacità di importazione di gas fino eventualmente al raggiungimento di livelli minimi stabiliti dal Governo con un apposito provvedimento".

Pertanto il **comma 1** disciplina le capacità di stoccaggio di gas naturale che si rendono disponibili a seguito delle rideterminazioni del volume di stoccaggio strategico di cui all'articolo 12, comma 11-*ter*, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164<sup>117</sup>, nonché delle nuove modalità di calcolo degli obblighi di modulazione stabilite in base ai criteri determinati dal Ministero dello sviluppo

---

<sup>114</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, AS901 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza (Roma, 5 gennaio 2012), in Bollettino edizione speciale del 9 gennaio 2012.

<sup>115</sup> I livelli di prezzo riscontrati sono analoghi tra il PSV (mercato all'ingrosso OTC) ed i mercati del gas *spot* gestiti dal GME (M-GAS), ancora tuttavia poco liquidi. Cfr. la *newsletter* del GME, novembre 2011, n. 44, pag. 12-16.

<sup>116</sup> Le difficoltà finora incontrate nella realizzazione di nuove infrastrutture sono evidenziate dal fatto che, dall'approvazione del D.Lgs. n. 164/00, di liberalizzazione del settore del gas naturale, ad oggi è entrata in esercizio una sola nuova infrastruttura per l'importazione di gas naturale ad opera di operatori concorrenti rispetto all'incumbent ENI: il terminale di rigassificazione Adriatic LNG al largo di Rovigo, e per il quale le società realizzatrici avevano avviato l'iter autorizzativo fin dal 1998, ed entrato in esercizio solo nell'ottobre 2009. In Italia sono peraltro ad oggi localizzati solo due terminali di rigassificazione di GNL.

<sup>117</sup> Attuazione della direttiva 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della L. 17 maggio 1999, n. 144.

economico ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del suddetto decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, come modificato dal decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93.

Per la prima delle due norme richiamate (comma 11-*ter*) il volume complessivo relativo allo stoccaggio strategico è stabilito annualmente dal MiSE, sentito il Comitato di emergenza e monitoraggio del sistema del gas, in misura non inferiore al maggiore tra due parametri, definiti come: a) il volume necessario al fine di poter erogare per almeno 30 giorni continuativi, nel corso di tutto il periodo di punta stagionale, una portata fino al 100% della maggiore delle importazioni provenienti dalla infrastruttura di importazione maggiormente utilizzata; b) volume necessario per le necessità di modulazione in caso di inverno rigido, calcolato per l'inverno più rigido verificatosi negli ultimi 20 anni<sup>118</sup>.

Quanto alla seconda (l'articolo 18 del D.Lgs. 164/2000, che disciplina l'attività di vendita), al comma 2, secondo periodo, la norma originaria<sup>119</sup> fu modificata nel 2011 affidando al Ministero dello sviluppo economico (in luogo dell'AEEG) il compito di determinare<sup>120</sup> i criteri per il calcolo degli obblighi di modulazione per il periodo di punta stagionale per aree di prelievo omogenee in funzione dei valori climatici, tenendo conto degli obblighi di garanzia delle forniture di gas ai clienti vulnerabili di cui all'articolo 8 del regolamento (CE) n. 994/2010.

---

<sup>118</sup> Si ricorda che, in materia di determinazione dello stoccaggio strategico, la normativa ministeriale di riferimento è costituita dal D.M. 9 maggio 200137 (in particolare l'articolo 3) e dal D.M. 26 settembre 200138 (articolo 2). La delibera AEEG di riferimento è la 119/2005. Secondo tali normative, le imprese di gas che intendono effettuare importazioni di gas nel corso dell'anno contrattuale di stoccaggio successivo, hanno l'obbligo di comunicare al Ministero i programmi di importazione per ciascuna infrastruttura di approvvigionamento, specificando la provenienza del gas. Il Ministero definisce inoltre la disponibilità minima che deve essere garantita dal sistema degli stoccaggi, con l'obiettivo di garantire una certa soglia di sicurezza del sistema in condizioni di emergenza. Tale livello minimo da assicurare è pari al 50% della portata massima relativa alla maggiore delle importazioni provenienti da Paesi non appartenenti all'UE. Dato che le capacità di stoccaggio stanno aumentando, grazie ai potenziamenti degli stoccaggi

esistenti e ai nuovi stoccaggi promossi da soggetti non verticalmente integrati, una parte dello stoccaggio strategico (5,1 miliardi di metri cubi che vengono tenuti permanentemente stoccati per esigenze di sicurezza), secondo la relazione al disegno di legge di conversione può essere ridestinata allo stoccaggio per il settore industriale, che potrebbe utilizzarlo per approvvigionarsi di gas a prezzi bassi sul mercato spot (ad esempio mediante carichi spot di GNL) e poi utilizzarlo nel corso dell'anno.

<sup>119</sup> Secondo il testo nel testo del comma 2 in vigore prima della modifica, il servizio di modulazione è fornito dai soggetti che svolgono l'attività di vendita. A tal fine l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, con propria delibera con cadenza annuale, determina gli obblighi di modulazione per il periodo di punta stagionale dell'anno successivo per ciascun comune in funzione dei valori climatici.

<sup>120</sup> Si ricorda che dal 3 marzo 2011 è entrato in vigore, nella sua totalità, il regolamento (CE) n. 994/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga la direttiva 2004/67/CE del Consiglio. Tale regolamento, fra l'altro, assicura l'approvvigionamento di gas ai clienti protetti in casi di domanda eccezionalmente elevata e in caso di guasto della principale infrastruttura di approvvigionamento.

Secondo la relazione al disegno di legge di conversione, il volume dello stoccaggio di modulazione<sup>121</sup> è sovrabbondante per le esigenze del mercato civile, ai cui venditori soltanto è di fatto accessibile (tant'è vero che verrebbe utilizzato dalle imprese per modulare anche le forniture ad altri tipi di clienti, prevalentemente industriali). Per conseguire i vantaggi della riconversione a tale uso quanto meno inizialmente di almeno il 10% dello stoccaggio strategico ("anche se i volumi non sono rilevanti rispetto al totale del consumo industriale, questo originerebbe una tensione verso il basso dei prezzi su tale segmento di mercato (...) senza alterare le caratteristiche di sicurezza del sistema gas italiano": così la citata relazione), la norma del comma 1 ne prevede l'assegnazione, per uno spazio stabilito e aggiornato con decreto del Ministero dello sviluppo economico, per l'offerta alle imprese di servizi integrati di trasporto a mezzo gasdotti esteri e di rigassificazione, comprensivi dello stoccaggio di gas naturale, finalizzati a consentire il loro approvvigionamento diretto di gas naturale dall'estero, secondo criteri di sicurezza degli approvvigionamenti stabiliti nello stesso decreto. Un decreto del MiSE stabilirà, ai sensi del **comma 4**, anche i criteri in base ai quali il volume di gas naturale attualmente contenuto nel volume di stoccaggio strategico - che si rende disponibile a seguito delle rideterminazioni di cui al comma 1 - è ceduto dalle imprese di stoccaggio, anche per l'avvio transitorio dei servizi in questione.

Un ruolo dell'AEEG è comunque recuperato al **comma 2**, dove si prevede che i servizi di cui al comma 1 sono offerti da parte delle imprese di rigassificazione e di trasporto in regime regolato in base a modalità definite dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Anche in ordine alle eventuali ulteriori capacità di stoccaggio di gas naturale disponibili non assegnate, si prevede, in base al **comma 3**, un ruolo dell'Autorità: essa procederà ad assegnarle secondo le modalità che già disciplinano la destinazione del rimanente stoccaggio di modulazione, anche per servizi diversi da quelli di modulazione (articolo 12, comma 7, lettera a), ultimo periodo, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, come modificato dal decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93).

---

<sup>121</sup> Per stoccaggio di modulazione si intende lo stoccaggio finalizzato a soddisfare la modulazione dell'andamento giornaliero, stagionale e di punta dei consumi. La disciplina vigente, dal 2011, impone: A) l'assegnazione prioritaria di una quota delle capacità di stoccaggio di modulazione per le esigenze di fornitura ai clienti civili (tale quota corrisponde ad un volume calcolato annualmente e pari al fabbisogno di modulazione stagionale degli stessi clienti in ipotesi di inverno rigido), ivi comprese le utenze relative ad attività di servizio pubblico, tra cui ospedali, case di cura e di riposo, carceri, scuole, e altre strutture pubbliche o private che svolgono un'attività riconosciuta di assistenza, nonché a clienti non civili con consumi non superiori a 50.000 metri cubi annui; B) l'assegnazione, secondo modalità stabilite dall'AEEG, del rimanente stoccaggio di modulazione, anche per servizi diversi da quelli di modulazione.

## Articolo 15

### *(Disposizioni in materia di separazione proprietaria)*

1. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 1, comma 905, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, relativamente alla partecipazione azionaria attualmente detenuta in Snam S.p.A., è emanato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge.

L'intervento normativo recepisce una richiesta contenuta, da ultimo, nella segnalazione 5 gennaio 2012 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>122</sup>: essa ha notato che "nella prospettiva di medio periodo appare inoltre necessario portare a compimento il processo di separazione verticale delle fasi in monopolio da quelle in concorrenza. In particolare, al fine di introdurre incentivi ad una gestione delle attività di trasporto e di stoccaggio di gas coerenti con i necessari investimenti in nuove infrastrutture e di consentire al gestore della rete di svolgere con terzietà il ruolo sistemico conferito dall'avvio del nuovo sistema di bilanciamento di merito economico, si può ipotizzare un percorso che porti alla separazione proprietaria della rete di trasporto e delle infrastrutture di stoccaggio attualmente controllate dall'*incumbent* Eni. Tali operazioni dovranno naturalmente avvenire solo quando siano verificate le condizioni atte a preservare il valore di cessione da parte dell'attuale proprietario".

Già un anno fa, nell'ultima relazione sullo stato del mercato nazionale dell'elettricità e del gas che l'Autorità dell'energia inviò alle Camere, a firma del presidente *pro tempore* dell'AEEG, Alessandro Ortis, l'Autorità di settore richiese di «aprire il mercato alla concorrenza anche attraverso la separazione proprietaria della rete di Snam Rete Gas»<sup>123</sup>. Com'era accaduto per l'elettricità (quando l'Enel cedette le linee di alta tensione, per le quali fu creata Terna), anche per la rete dei gasdotti la separazione proprietaria era già stata decisa con

---

<sup>122</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, AS901 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza (Roma, 5 gennaio 2012), in Bollettino edizione speciale del 9 gennaio 2012.

<sup>123</sup> L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nel parere S1252, ricordava peraltro che "a seguito di una recente ristrutturazione del gruppo Eni, sono state spostate sotto il controllo di Snam Rete Gas tutte le attività regolate nel gruppo Eni nel settore del gas. Snam Rete Gas detiene, in particolare, il controllo del 100% del capitale sociale di Italgas S.p.A. (attiva nella distribuzione di gas), di Stogit S.p.A. (attiva nello stoccaggio di gas); e di GNL Italia S.p.A. (attiva nella rigassificazione di gnl)". Al riguardo, nel passato l'Autorità ha riscontrato i maggiori problemi sotto il profilo concorrenziale nel settore del gas per mancato investimento nelle infrastrutture o discriminazione nell'accesso con riguardo proprio alle attività di stoccaggio (provv. n. 19925 del 28 maggio 2009, indagine conoscitiva IC38 – *Mercato dello stoccaggio del gas naturale*), di rigassificazione (provv. n. 16530 del 6 marzo 2007, caso A371 – *Gestione ed utilizzo della capacità di rigassificazione*) e distribuzione del gas (provv. n. 21530 dell'8 settembre 2010, caso A411B – *Sorgenia/Italgas*).

leggi nazionali: la legge n. 290 del 2003<sup>124</sup> aveva disposto che “nessuna società operante nel settore della produzione, importazione, distribuzione e vendita dell’energia elettrica e del gas naturale, anche attraverso società controllate o controllanti (...) possa detenere, direttamente o indirettamente, a decorrere dal 1° luglio 2007, quote superiori al 20 per cento del capitale delle società che sono proprietarie e che gestiscono reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale.” Tale termine fu spostato al 31 dicembre 2008 con la legge n. 266/05 (finanziaria 2006) e successivamente, con la legge n. 296/06 (finanziaria 2007), a 24 mesi dall’emanazione di uno specifico decreto del Presidente del consiglio dei ministri, tuttora non emanato: nell’ottica quindi di promuovere la separazione proprietaria di Snam Rete Gas da Eni Spa il **comma 1** pone un termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge in commento, per l’emanazione del citato DPCM.

Si tratta di una scelta che confligge con l’ipotesi intermedia della "separazione funzionale" affacciata nel decreto legislativo n. 93/11<sup>125</sup> di recepimento della Direttiva europea 2009/73/CE, che prevedeva l’istituzione di un operatore indipendente (*Independent Transmission Operator* - ITO) creando un operatore indipendente del trasporto di gas sotto il controllo azionario dell’impresa verticalmente integrata (se pur con l’introduzione di regole atte a garantirne l’indipendenza e la correttezza dell’operato e sotto il controllo dell’Autorità di regolazione). Da ciò (oltre all’Autorità per l’energia elettrica e il gas, da ultimo con la segnalazione al Parlamento e al Governo PAS 27/10 del 22 novembre 2010) si dissociò abbastanza recisamente, già in fase preparatoria, l’Autorità garante, quando sostenne che le competenze attribuitele riguardo alla separazione dei proprietari dei sistemi di trasporto e dei gestori dei sistemi di trasporto<sup>126</sup> mai avrebbero potuto pregiudicare l’esercizio dei poteri di denuncia suoi

---

<sup>124</sup> *Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 29 agosto 2003, n. 239, recante disposizioni urgenti per la sicurezza del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica. Deleghe al Governo in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica e di espropriazione per pubblica utilità.*

<sup>125</sup> *Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE.*

<sup>126</sup> Parere S1252 cit.: "Lo schema di decreto legislativo introduce all’art. 10, comma 5, una nuova competenza dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in base alla quale, l’Autorità, decorsi cinque anni dall’entrata in vigore del decreto, è chiamata ad avviare una indagine conoscitiva sul modello di separazione adottato per poi comunicarne i risultati al Parlamento, all’AEEG ed al MSE. L’articolo prevede espressamente che l’indagine dell’Autorità sia volta a verificare l’esistenza nel quinquennio di eventuali comportamenti discriminatori con particolare riferimento all’accesso di terzi alla rete e alle decisioni relative agli investimenti. La disciplina di cui sopra sembrerebbe in qualche misura mutuata dalle norme di cui all’art. 52 § 3, 4 e 5 della direttiva “gas”, in base alle quali la Commissione Europea è tenuta a trasmettere al Parlamento Europeo ed al Consiglio una relazione che permette di valutare in che misura i GTI, nei paesi membri ove sono stati istituiti, sono riusciti ad assicurare la piena ed effettiva indipendenza nella gestione della rete. Tale relazione deve essere trasmessa entro il 3 marzo 2013, ovvero dopo due anni dal recepimento della direttiva negli Stati membri e dopo solo un anno dall’adozione delle misure di separazione del gestore di trasporto dall’impresa verticalmente integrata. È inoltre previsto che - qualora la relazione dettagliata stabilisca che le condizioni di accesso alla rete equo e non discriminatorio e lo sviluppo della rete per rispondere alle esigenze del mercato non siano state garantite nella pratica - la

propri: "i comportamenti del GTI che l'Autorità dovrebbe osservare – e sui quali basare eventualmente un giudizio di inadeguatezza del modello di separazione funzionale rispetto a quella proprietaria ad esito della verifica quinquennale – possono in teoria avere tutta autonoma rilevanza come specifiche violazioni dell'art. 102 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) in materia di abuso di posizione dominante. In sede di modifica dello schema di decreto appare dunque opportuno specificare che sono espressamente fatti salvi i poteri e le attribuzioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato di cui alla legge n. 287/90 ed al Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, ovvero la possibilità di intervenire sempre e comunque per le fattispecie di abuso di posizione dominante e intese restrittive della concorrenza. Ciò al fine di evitare ogni ambiguità circa il fatto che il potere dell'Autorità nei primi cinque anni di vita del GTI sia limitato alla sola verifica tramite lo strumento dell'indagine conoscitiva".

Più nel dettaglio, l'Autorità garante, in quella circostanza, sostenne, quanto alla *governance* dell'Organo di Sorveglianza, che «nel caso di specie, in cui il capitale sociale di Snam Rete Gas è detenuto per il 52,54% da Eni, per il 5,4% circa dalla stessa Snam Rete Gas e per il restante 42% circa da azionariato diffuso, Eni continuerà a nominare almeno la metà più uno dei membri. Assumendo che l'Organo di Sorveglianza deliberi a maggioranza semplice Eni avrà, in ogni caso, il controllo dello stesso e potrà determinarne le decisioni. Vale a dire che le decisioni dell'Organo di Sorveglianza non saranno "indipendenti" dall'impresa verticalmente integrata Eni, ma anzi soggette alla disponibilità della stessa proprio perché, come rilevato nel decreto "*possono avere un impatto significativo sul valore delle attività degli azionisti*". Nel segnalare l'approccio dirigista con cui la questione era affrontata, il parere ricordava anche che «qualsiasi scelta di tipo amministrativo finalizzata ad individuare esogenamente un sottogruppo di progetti destinato ad avere una sorta di "corsia preferenziale" rispetto agli altri - sia con riferimento all'iter autorizzativo sia alla incentivazione tariffaria - appare critica sotto il profilo concorrenziale. Ciò tanto più ove si consideri che l'organo cui lo schema di decreto affida il compito di individuare i progetti prioritari (il Governo) è attualmente l'azionista di controllo dei due *incumbent* Eni ed Enel. Pertanto, la previsione di cui all'articolo 3 dello schema di decreto – se non opportunamente mediata dal rispetto di principi di concorrenza e non discriminazione nella definizione degli obiettivi rilevanti – potrebbe portare ad assetti del settore del gas naturale e dell'energia elettrica non efficienti dal punto di vista della selezione dei progetti industrialmente e concorrenzialmente migliori (magari privilegiando obiettivi di ritorno finanziario degli stessi)».

In proposito, va segnalato che la relazione al disegno di legge di conversione indica - tra i vantaggi di tipo industriale derivanti dalla separazione proprietaria - il fatto che "Snam Rete Gas potrebbe partecipare alla acquisizione di quote di gestori di rete gas

---

Commissione presenti al Parlamento Europeo ed al Consiglio, 9 entro il 3 marzo 2014, proposte intese ad assicurare la piena indipendenza effettiva delle reti di trasporto (art. 52, §5 della direttiva). In primo luogo si osserva uno sfasamento temporale tra la verifica che deve effettuare la Commissione (entro il 3 marzo 2013) e quella che in base allo schema di decreto dovrebbe essere compito dell'Autorità (cinque anni dall'entrata in vigore della norma dunque nel 2016). Al riguardo ci si chiede cosa dovrebbe fare l'Autorità se, nel marzo 2014 (e dunque due anni prima dell'avvio della verifica prevista dallo schema di decreto), la Commissione Europea dovesse presentare al Parlamento Europeo ed al Consiglio una relazione in cui viene criticato l'operato del GTI italiano del gas in relazione alla sua indipendenza rispetto ad Eni. Questo primo problema potrebbe essere facilmente risolto modificando la norma nel senso di rendere il termine per l'avvio della verifica dell'Autorità coerente con quello della Commissione".

europei (se fosse stata già attivata avrebbe potuto acquisire le quote ENI nelle società TRANSITGAS in Svizzera, acquisita da un altro operatore europeo e TAG in Austria, acquisite da CDP), e inoltre gestire in modo coordinato con altri gestori di rete le capacità di transito trans-europee sulle rotte di approvvigionamento verso l'Italia, contribuendo attivamente a realizzare il progetto di un *hub* italiano per la connessione delle risorse di gas naturale del Nord Africa e dell'area del Caspio, attraverso i progetti già promossi dall'Italia con accordi governativi, con il mercato italiano ed europeo, con vantaggi in termini di sicurezza degli approvvigionamenti e, nel medio termine, di prezzi competitivi di fornitura".

## Articolo 16

*(Sviluppo di risorse energetiche e minerarie nazionali strategiche)*

1. Al fine di favorire nuovi investimenti di ricerca e sviluppo delle risorse energetiche nazionali strategiche di idrocarburi, garantendo maggiori entrate erariali per lo Stato, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabilite le modalità per individuare le maggiori entrate effettivamente realizzate e le

modalità di destinazione di una quota di tali maggiori entrate per lo sviluppo di progetti infrastrutturali e occupazionali di crescita dei territori di insediamento degli impianti produttivi e dei territori limitrofi nonché ogni altra disposizione attuativa occorrente all'attuazione del presente articolo.

2. Le attività di cui all'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1979, n. 886, sono svolte secondo le norme vigenti, le regole di buona tecnica di cui alla norma UNI 11366.

Il **comma 1** individua la portata della norma nell'individuazione e destinazione<sup>127</sup> delle "maggiori entrate effettivamente realizzate", ma la laconicità della formula tralascia di dettagliare la fonte di tali entrate. Una lettura del testo integrata con la relazione governativa al disegno di legge di conversione del decreto-legge, però, suggerirebbe di vertere l'elemento teleologico di esordio della disposizione ("al fine di favorire nuovi investimenti di ricerca e sviluppo delle risorse energetiche nazionali strategiche di idrocarburi, garantendo maggiori entrate erariali per lo Stato") in una più appropriata connotazione descrittiva: è infatti alle "risorse energetiche strategiche nazionali di idrocarburi, le quali garantiscono maggiori entrate per l'erario" che si riferisce l'ordine del giorno G/3066/232/5 e 6 (testo 2), del senatore Latronico, accolto come raccomandazione dal Governo nella seduta delle Commissioni 5° e 6° riunite del Senato del 20 dicembre 2011. Si tratta di un riferimento a sua volta parzialmente prognostico, perché l'ordine del giorno fa discendere tali maggiori entrate lo dallo "sviluppo di risorse nazionali di petrolio e gas naturale, strategico per l'approvvigionamento energetico del Paese", che "può consentire nell'immediato

---

<sup>127</sup> Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

di realizzare investimenti di sviluppo, garantendo una produzione aggiuntiva di idrocarburi nei prossimi 20 anni".

*Pertanto, nella parte diagnostica (riferimento alle maggiori entrate già conseguite), è presumibile che il meccanismo di individuazione e destinazione previsto dal comma 1 sia immediatamente produttivo degli effetti auspicati dall'ordine del giorno. Per la parte prognostica, invece, occorrerà prioritariamente valutare se ed in che misura si realizzerà l'auspicio contenuto nell'ultimo periodo delle premesse dell'ordine del giorno ("attraverso ulteriori ricerche sono altamente probabili altre scoperte dello stesso ordine di grandezza"), nonché l'ulteriore impatto (quasi un effetto moltiplicatore) dall'operatività dell'articolo 42, comma 8, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201<sup>128</sup>, volta a favorire interventi infrastrutturali nell'ambito dei quali "vanno ricompresi le iniziative dirette allo sviluppo di progetti infrastrutturali e occupazionali di crescita dei territori di insediamento degli impianti produttivi, in quanto idonei a colmare il gap del nostro Paese rispetto alle esigenze comunitarie". In ogni caso, stante l'indubbio rilievo dell'ordine del giorno ai fini dell'interpretazione della norma, laddove non se ne esplicitasse il tenore va valutato se non applicare anche in questo caso il recentissimo sviluppo di politica legislativa coniato dall'articolo 25, comma 1-bis, del ricordato decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214<sup>129</sup>.*

Quanto all'oggetto del decreto interministeriale, esso consiste nella determinazione e destinazione della quota<sup>130</sup> di tali maggiori entrate per lo sviluppo di progetti infrastrutturali e occupazionali di crescita dei territori di insediamento degli impianti produttivi e dei territori limitrofi. Si tratta di una disciplina che impatta sull'elaborazione *de iure condendo* delle modifiche all'attuale disciplina in materia di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi, attualmente all'esame della 10<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato sui disegni di legge nn. 1507 (Li Gotti ed altri), 1920 (Bubbico ed altri), 1998 (Poli Bortone) e 2267 (Vicari ed altri): anche negli atti preparatori emerge che lo sviluppo delle prospezioni risulta rallentato o impedito dalle difficoltà derivanti dall'insediamento degli impianti di estrazione di idrocarburi, spesso in competizione con altre attività di sfruttamento del territorio, generalmente di minore valore economico ma fortemente radicate e che generano occupazione. Garantendo ai residenti dei territori di insediamento

<sup>128</sup> *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.*

<sup>129</sup> Il quale contiene una citazione in via diretta di un atto parlamentare, per di più estraneo al procedimento legislativo: "Le somme non impegnate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto per la realizzazione degli interventi necessari per la messa in sicurezza e l'adeguamento antisismico delle scuole, di cui all'articolo 2, comma 239, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, in misura pari all'importo di 2,5 milioni di euro, *come indicato nella risoluzione approvata dalle competenti Commissioni della Camera dei deputati il 2 agosto 2011*, sono destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui all'articolo 44 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398" (corsivo aggiunto).

<sup>130</sup> Il testo iniziale dell'ordine del giorno del senatore Latronico indicava, a tal fine, una quota minima del 50 per cento, poi abbandonata nella versione accolta dal Governo con il parere favorevole dei relatori.

degli impianti e delle aree limitrofe, oltre alle entrate già oggi assicurate dalle *royalties*, investimenti infrastrutturali ed occupazionali attraverso una quota delle maggiori entrate derivanti dalle nuove produzioni di idrocarburi, si assicurerebbero maggiori entrate primarie e fiscali e si assicurerebbe crescita e nuova occupazione.

Il fatto che il decreto interministeriale possa recare "ogni altra disposizione attuativa occorrente all'attuazione del presente articolo" consentirebbe probabilmente di affrontare anche talune delle questioni sollecitate con la presentazione di tali disegni di legge: il riordino della destinazione dell'aliquota di prodotto per le concessioni di coltivazione per le produzioni di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma; il riconoscimento di benefici per i residenti nelle zone in cui si svolgono le attività di coltivazione di idrocarburi, per una parte delle somme derivanti dall'aliquota applicata sulle produzioni in terraferma. Si è posto anche il problema della destinazione delle risorse finanziarie: per le produzioni ottenute sulla terraferma, in parte alle regioni di insediamento degli impianti produttivi e in parte ai comuni di ubicazione degli impianti e agli eventuali comuni limitrofi il cui confine sia a distanza non superiore a due chilometri dagli stessi impianti; per le produzioni ottenute nel mare territoriale<sup>131</sup>, in parte alle regioni e in parte ai comuni rivieraschi ubicati entro il raggio di dodici miglia dalle installazioni e agli eventuali comuni sede delle centrali di raccolta, secondo modalità da definire d'intesa tra le regioni e i comuni interessati. C'è anche il problema di disciplinare esplicitamente le produzioni ottenute nella zona economica esclusiva ovvero nella piattaforma continentale, di cui alle parti V e VI della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificati e resi esecutivi ai sensi della legge 2 dicembre 1994, n. 689.

A conferma dell'applicabilità dell'articolo (e del decreto interministeriale) anche alle prospezioni sottomarine, giunge il **comma 2**, il quale riconduce sotto la disciplina delle norme vigenti [e] delle regole di buona tecnica di cui alla norma UNI 11366 le attività<sup>132</sup> di cui all'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1979, n. 886<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> La questione impatta sull'antico ed irrisolto contenzioso (cfr. da ultimo C. Cost., sent. n. 360 del 2010) sulla titolarità delle funzioni amministrative concernenti prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in aree del mare territoriale, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria in mare, fino al limite delle dodici miglia nautiche dalla linea di costa: il decreto interministeriale - vieppiù in quanto adottabile solo previa intesa con la Conferenza - potrebbe fronteggiare la richiesta di tali funzioni - fermi restando i poteri statali ai sensi dell'articolo 29, comma 2, lettere e) ed m), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 - da parte delle regioni a statuto speciale.

<sup>132</sup> Si tratta delle prestazioni lavorative in immersione per il posizionamento della piattaforma, per l'ispezione e la manutenzione delle attrezzature sommerse o per lavori assimilabili: esse devono essere effettuate solamente da personale esperto e fisicamente idoneo, diretto da un responsabile di comprovata capacità, nel rispetto delle norme specifiche in materia e delle regole della buona tecnica. Tutte le immersioni devono essere autorizzate dal predetto responsabile. Non è consentito l'impiego di operatori subacquei quando non siano presenti a bordo gli equipaggiamenti, le attrezzature ed i mezzi di salvataggio necessari per rendere sicure le immersioni, o quando vi siano dubbi sulle condizioni psicofisiche degli operatori stessi. Il datore di lavoro deve prevedere la disponibilità, a seconda delle situazioni,

La norma UNI 11366 (*Sicurezza e tutela della salute nelle attività subacquee e iperbariche professionali al servizio dell'industria*)<sup>133</sup> descrive nel dettaglio come devono essere effettuate le operazioni subacquee, ad esempio in basso fondale (da 0 a 50 metri di profondità), in alto fondale (oltre i 50 metri), con campana aperta, con immersione da un mezzo di posizionamento dinamico. Essa è stata emanata per tutelare la salute degli operatori subacquei e del personale di assistenza: definisce i criteri e le modalità per l'esecuzione di attività subacquee ed iperbariche professionali al servizio dell'industria, le caratteristiche delle attrezzature e degli equipaggiamenti utilizzati ed i requisiti di natura professionale che deve possedere il personale coinvolto, tali da garantire la sicurezza e la tutela della salute dei medesimi lavoratori durante l'espletamento delle attività. La norma fornisce indicazioni precise sulle modalità per la conduzione di operazioni subacquee: tali operazioni devono essere eseguite esclusivamente da personale qualificato ed esperto; le immersioni subacquee devono seguire precise ed indifferibili operazioni che consentano il monitoraggio ed il contatto costante ed ininterrotto fra l'uomo immerso e la superficie; in caso di emergenza deve essere consentito il ritorno in superficie, o comunque in una situazione di sicurezza, del personale impegnato direttamente nelle immersioni subacquee. Infine è indispensabile l'utilizzo di attrezzature specifiche ed adatte alle varie situazioni di lavoro che il sommozzatore professionista deve affrontare nella esecuzione di opere ed interventi subacquei. Per quanto riguarda in particolare i requisiti delle attrezzature e degli equipaggiamenti la norma stabilisce che il capocantiere subacqueo debba verificare che siano robusti e costruiti con materiali adatti all'uso, che riportino l'indicazione della profondità massima di utilizzo, che siano dotati di un sistema di misurazione della profondità del sommozzatore controllabile dalla superficie, che siano stati sottoposti ad adeguata manutenzione, controllati, provati e ritenuti idonei all'uso e in regola con le leggi vigenti. Indicazioni più specifiche vengono fornite dalla norma per quanto riguarda i requisiti delle manichette del gas di respirazione, dei caschi e delle maschere facciali, dell'imbragatura, dei compressori d'aria, dell'equipaggiamento di primo soccorso e per trattamenti terapeutici, ecc.. Nelle ore notturne la zona di lavoro in superficie deve essere ben illuminata e il sommozzatore deve essere dotato di una fonte di luce che gli permetta di essere facilmente individuato.

---

di una camera iperbarica a bordo o di un rapido collegamento con un centro di emergenza dotato di tale attrezzatura.

<sup>133</sup> *Integrazione ed adeguamento delle norme di polizia delle miniere e delle cave, contenute nel D.P.R. 9 aprile 1959, n. 128, al fine di regolare le attività di prospezione, di ricerca e di coltivazione degli idrocarburi nel mare territoriale e nella piattaforma continentale.*

## Articolo 17

### *(Liberalizzazione della distribuzione dei carburanti)*

1. I gestori degli impianti di distribuzione dei carburanti che siano anche titolari della relativa autorizzazione petrolifera possono liberamente rifornirsi da qualsiasi produttore o rivenditore nel rispetto della vigente normativa nazionale ed europea. A decorrere dal 30 giugno 2012 eventuali clausole contrattuali che prevedano per gli stessi gestori titolari forme di esclusiva nell'approvvigionamento cessano di avere effetto per la parte eccedente il 50 per cento della fornitura complessivamente pattuita e comunque per la parte eccedente il 50 per cento di quanto erogato nel precedente anno dal singolo punto vendita. Nei casi previsti dal presente comma le parti possono rinegoziare le condizioni economiche e l'uso del marchio. Nel rispetto delle normative nazionali e comunitarie, le aggregazioni di gestori di impianti di distribuzione di carburante al fine di sviluppare la capacità di acquisto all'ingrosso di carburanti, di servizi di stoccaggio e di trasporto dei medesimi sono consentite anche in deroga ad eventuali clausole negoziali che ne vietino la realizzazione.

2. Al fine di incrementare la concorrenzialità e l'efficienza del mercato anche attraverso una diversificazione nelle relazioni contrattuali tra i titolari di autorizzazioni o concessioni e gestori degli impianti di distribuzione carburanti, i commi da 12 a 14 dell'articolo 28 del decreto-legge 6 luglio 2011, n.98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n.111, sono sostituiti dai seguenti:

“12. Fermo restando quanto disposto

con il decreto legislativo 11 febbraio 1998, n.32, e successive modificazioni, in aggiunta agli attuali contratti di comodato e fornitura ovvero somministrazione possono essere adottate, alla scadenza dei contratti esistenti, differenti tipologie contrattuali per l'affidamento e l'approvvigionamento degli impianti di distribuzione carburanti, nel rispetto delle normative nazionali e comunitarie, e previa definizione negoziale di ciascuna tipologia mediante accordi sottoscritti tra organizzazioni di rappresentanza dei titolari di autorizzazione o concessione e dei gestori, depositati presso il Ministero dello sviluppo economico.

13. In ogni momento i titolari degli impianti e i gestori degli stessi, da soli o in società o cooperative, possono accordarsi per l'effettuazione del riscatto degli impianti da parte del gestore stesso, stabilendo un indennizzo che tenga conto degli investimenti fatti, degli ammortamenti in relazione agli eventuali canoni già pagati, dell'avviamento e degli andamenti del fatturato, secondo criteri stabiliti con decreto del Ministero dello sviluppo economico.

14. I nuovi contratti di cui al comma 12 devono assicurare al gestore condizioni contrattuali eque e non discriminatorie per competere nel mercato di riferimento“.

3. I comportamenti posti in essere dai titolari degli impianti allo scopo di ostacolare, impedire o limitare, in via di fatto o tramite previsioni contrattuali, le facoltà attribuite dal presente articolo al gestore integrano abuso di dipendenza economica, ai sensi e per gli effetti dell'art. 9 della legge 18 giugno 1998,

n.192.

4. All'articolo 28 del decreto-legge 6 luglio 2011, n.98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n.111, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 8 è sostituito dal seguente:

“8. Al fine di incrementare la concorrenzialità, l'efficienza del mercato e la qualità dei servizi nel settore degli impianti di distribuzione dei carburanti, è sempre consentito in tali impianti:

a) l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge 25 agosto 1991, n.287, fermo restando il rispetto delle prescrizioni di cui all'articolo 64, commi 5 e 6, e il possesso dei requisiti di onorabilità e professionali di cui all'articolo 71 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n.59;

b) l'esercizio dell'attività di un punto di vendita non esclusivo di quotidiani e periodici senza limiti di ampiezza della superficie dell'impianto e l'esercizio della rivendita di tabacchi presso gli impianti di distribuzione carburanti con una superficie minima di 1.500 mq;

c) la vendita di ogni bene e servizio, nel rispetto della vigente normativa relativa al bene e al servizio posto in vendita.“

b) il comma 10 è sostituito dal seguente:

“10. Le attività di cui al comma 8, lettere a), b) e c), di nuova realizzazione, anche se installate su impianti esistenti, sono esercitate dai soggetti titolari della licenza di esercizio dell'impianto di distribuzione di carburanti rilasciata dall'ufficio tecnico di finanza, salvo rinuncia del titolare della licenza dell'esercizio medesimo, che può consentire a terzi lo svolgimento delle predette attività. In ogni caso sono fatti salvi i vincoli connessi con procedure competitive in aree autostradali in

concessione espletate al 30 giugno 2012“;

c) Alla fine del comma 4 sono inserite le parole: “I Comuni non rilasciano ulteriori autorizzazioni o proroghe di autorizzazioni relativamente agli impianti incompatibili.“

d) il comma 6 è sostituito dal seguente: “6. L'adeguamento di cui al comma 5 è consentito a condizione che l'impianto sia compatibile sulla base dei criteri di cui al comma 3. Per gli impianti esistenti, l'adeguamento ha luogo entro il 31 dicembre 2012. Il mancato adeguamento entro tale termine comporta una sanzione amministrativa pecuniaria da determinare in rapporto all'erogato dell'anno precedente, da un minimo di mille euro a un massimo di cinquemila euro per ogni mese di ritardo nell'adeguamento e, per gli impianti incompatibili, costituisce causa di decadenza dell'autorizzazione amministrativa di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n.32, dichiarata dal Comune competente.“

5. All'articolo 83-bis, comma 17, del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n.133, sono aggiunte in fondo le seguenti parole: “o che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo“.

6. L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, coerentemente con gli indirizzi del Ministro dello sviluppo economico stabiliti per la diffusione del metano per autotrazione, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto adotta misure affinché nei Codici di rete e di distribuzione di cui al decreto legislativo 23 maggio 2000, n.164, siano previste modalità per accelerare i tempi

di allacciamento dei nuovi impianti di distribuzione di metano per uso autotrazione alla rete di trasporto o di distribuzione di gas, per ridurre gli stessi oneri di allacciamento, in particolare per

le aree dove tali impianti siano presenti in misura limitata, nonché per la riduzione delle penali per i superi di capacità impegnata previste per gli stessi impianti.

La disposizione in commento recepisce la richiesta contenuta nella segnalazione 5 gennaio 2012 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>134</sup> di promuovere lo sviluppo di operatori indipendenti ed impianti multimarca. La piena liberalizzazione delle forme contrattuali consentirebbe, da un lato, di aumentare l'autonomia del gestore rispetto al soggetto proprietario dell'impianto incentivando, ad esempio, forme di aggregazione di piccoli operatori nell'attività di approvvigionamento, dall'altro, potrebbe consentire alle società petrolifere di rifornire anche punti vendita non appartenenti alla propria rete (rendendo possibile la nascita di impianti multimarca).

Il **comma 1** fa decorrere dal 30 giugno 2012 la possibilità, per i gestori di impianti di distribuzione titolari anche dell'autorizzazione petrolifera, di liberamente rifornirsi da qualsiasi produttore o rivenditore, nel rispetto della vigente normativa nazionale ed europea e salvo rinegoziare le condizioni economiche e l'uso del marchio. La perdita di efficacia dei patti di esclusiva opera, da tale data, per la parte eccedente il 50 per cento della fornitura complessivamente pattuita e comunque per la parte eccedente il 50 per cento di quanto erogato nel precedente anno dal singolo punto vendita.

Per la citata segnalazione dell'Autorità garante, un elemento del sistema della distribuzione carburanti in Italia che appare meritevole di immediate modifiche proconcorrenziali è "quello relativo ai rapporti tra soggetti a diversi livelli della filiera, da un lato i proprietari degli impianti (assai spesso anche fornitori e raffinatori) e dall'altro i gestori. Tali rapporti risultano allo stato eccessivamente vincolati da quella che a lungo è stata l'unica forma contrattuale ammessa dalla legge (D.Lgs. n. 32/98), vale a dire la cessione dell'impianto dal proprietario al gestore in comodato gratuito e il corrispondente contratto di fornitura in esclusiva del prodotto. Ciò ha comportato, da una parte, che i gestori possono approvvigionarsi solo dalla società petrolifera che ha la proprietà dell'impianto, o che abbia concluso con il proprietario dello stesso un contratto di convenzionamento, e dall'altra, che ciascuna società petrolifera fornisce carburanti solo i punti vendita che espongono i suoi marchi e colori. Gli aspetti economici di tali rapporti sono inoltre fissati da accordi aziendali stipulati tra le società petrolifere e le associazioni di categoria dei gestori (art. 1, comma 6, D.Lgs. n. 32/1998 e art. 19, comma 3, L. n. 57/2001). Su questo specifico tema l'Autorità intende sottolineare che le due citate tipologie contrattuali, comodato gratuito e fornitura in esclusiva, appaiono intimamente connesse e che al mutare dell'una dovrebbe

---

<sup>134</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, AS901 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza (Roma, 5 gennaio 2012), in Bollettino edizione speciale del 9 gennaio 2012.

necessariamente mutare anche l'altra. Di recente, l'art. 28 del D.L. n. 98/2011 ha previsto che in alternativa al contratto di fornitura si possano utilizzare anche altre tipologie contrattuali per l'approvvigionamento degli impianti, purché tali tipologie di contratti siano state precedentemente tipizzate attraverso la stipula di accordi aziendali tra le società petrolifere e le associazioni di categoria dei gestori. L'Autorità ritiene che tale normativa vada modificata nel senso di estendere la liberalizzazione delle forme contrattuali a tutte le relazioni tra proprietari e gestori e dunque anche a quelle relative all'utilizzo delle infrastrutture (per cui è attualmente previsto solo il comodato gratuito), consentendo l'utilizzo di tutte le tipologie contrattuali previste dall'ordinamento (ad esempio, l'affitto dell'impianto di distribuzione) e, soprattutto, eliminando il vincolo della tipizzazione tramite accordi aziendali, che, oltre a rallentare il processo di apertura alle nuove forme contrattuali, non consente di superare elementi di natura collusiva nel processo di fissazione dei modelli di contratto. Questa piena liberalizzazione delle forme contrattuali consentirebbe, da un lato, di aumentare l'autonomia del gestore rispetto al soggetto proprietario dell'impianto incentivando, ad esempio, forme di aggregazione di piccoli operatori nell'attività di approvvigionamento, dall'altro, potrebbe consentire alle società petrolifere di rifornire anche punti vendita non appartenenti alla propria rete rendendo possibile la nascita di impianti nella sostanza multimarca. L'accrescimento dell'autonomia degli attori del mercato ed in particolare dei gestori consentirebbe a questi ultimi di caratterizzarsi come veri e propri soggetti imprenditoriali, in grado di utilizzare tutti gli strumenti commerciali per ricavarsi i propri spazi sul mercato, rispondendo alla pressione concorrenziale degli altri soggetti non verticalmente integrati e contribuendo essi stessi ad una maggiore concorrenzialità del mercato della distribuzione di carburante".

Le aggregazioni di gestori di impianti di distribuzione di carburante al fine di sviluppare la capacità di acquisto all'ingrosso di carburanti, di servizi di stoccaggio e di trasporto dei medesimi sono dal comma 1 consentite, nel rispetto delle norme vigenti ed anche in deroga ad eventuali clausole negoziali che ne vietino la realizzazione. Date le caratteristiche del settore, nonché le specificità dei soggetti che vi operano, per la segnalazione citata "è necessaria una ulteriore azione liberalizzatrice volta a favorire ancor più la diffusione di operatori più dinamici, in grado di esercitare una concreta pressione concorrenziale sulle imprese della filiera, dalle società petrolifere ai gestori, che tradizionalmente presidiano il settore. Si tratta in particolare di impianti indipendenti (cd. "pompe bianche") o anche, sul modello di quanto avviene su vasta scala in altri paesi europei, di impianti della Grande Distribuzione Organizzata, che stanno cominciando a diffondersi anche in Italia".

Attualmente l'Autorità garante ha in corso una indagine conoscitiva (IC44 *Impianti distribuzione carburanti indipendenti*) finalizzata ad analizzare in maniera sistematica il ruolo degli impianti indipendenti (cd. pompe bianche) nell'assetto concorrenziale del settore ed a verificare le modalità attraverso cui i criteri di fissazione dei prezzi all'ingrosso sulla base delle quotazioni *Platt's* si riverberano sui prezzi finali alla pompa. Nella proposta di tale indagine (avente ad oggetto l'organizzazione dell'intera filiera di attività degli impianti di carburanti indipendenti in Italia, al fine, oltre che di quantificare tale fenomeno, di individuare i meccanismi di stimolo concorrenziale

sull'attività dei punti vendita che espongono i marchi delle società petrolifere verticalmente integrate, di evidenziarne le possibilità di diffusione ed indagare la presenza di eventuali ostacoli allo sviluppo), il relatore all'Autorità Rebecchini notava, in proposito, che: "Sulla base delle attuali conoscenze è possibile ipotizzare che le condizioni di fornitura riconosciute dai raffinatori ai proprietari degli impianti indipendenti siano legate alle quotazioni internazionali dei prodotti finiti maggiorate di un margine di guadagno (c.d. metodo *Platt's plus*). È noto che anche la valorizzazione dei prodotti tra la fase della raffinazione e la fase della distribuzione al dettaglio – all'interno delle società verticalmente integrate – avvenga servendosi delle quotazioni *Platt's*. La differenza nei prezzi alla pompa che si potrà rinvenire tra gli impianti colorati e gli impianti indipendenti non sembrerebbe pertanto ascrivibile ad una diversa valorizzazione della materia prima (in entrambi i casi valorizzata all'andamento delle quotazioni *Platt's*), quanto a fattori individuabili nelle fasi a valle della raffinazione, e dunque nella logistica e nella distribuzione". Ecco perché la proposta prevedeva che oggetto dell'analisi fosse anche "il più generale assetto del sistema distributivo dei carburanti in Italia, in particolare con riferimento ad un attento esame di quegli elementi, ora *in nuce*, che in prospettiva potrebbero favorirne una evoluzione più concorrenziale, nonché l'utilizzo della quotazione *Platt's* come riferimento, al fine di verificarne congruità, adeguatezza e trasparenza".

Il **comma 2** accoglie la citata richiesta dell'Autorità garante di estensione della liberalizzazione delle forme contrattuali, prevista dal comma 12 dell'art. 28 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98<sup>135</sup>, convertito in legge dalla L. 15 luglio 2011 n. 111, a tutte le relazioni tra proprietari degli impianti e gestori (e dunque anche a quelle relative all'utilizzo delle infrastrutture che attualmente è regolato solo attraverso il comodato gratuito), consentendo l'utilizzo di tutte le tipologie contrattuali previste dall'ordinamento ed eliminando il vincolo della tipizzazione tramite accordi aziendali, nella prospettiva di sviluppare una rete distributiva maggiormente indipendente dalle compagnie petrolifere.

Pertanto si prevede che, fermo restando quanto disposto con il decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32<sup>136</sup>, e successive modificazioni, in aggiunta agli attuali contratti di comodato e fornitura ovvero somministrazione possono essere adottate, alla scadenza dei contratti esistenti, differenti tipologie contrattuali per l'affidamento e l'approvvigionamento degli impianti di distribuzione carburanti, nel rispetto delle normative nazionali e comunitarie, e previa definizione negoziale di ciascuna tipologia mediante accordi sottoscritti tra organizzazioni di rappresentanza dei titolari di autorizzazione o concessione e dei gestori, depositati presso il Ministero dello sviluppo economico. A tale dicastero competerà anche dettare i criteri in base ai quali si stabilirà un indennizzo che tenga conto degli investimenti fatti, degli ammortamenti in relazione agli eventuali canoni già pagati, dell'avviamento e degli andamenti del fatturato: esso

---

<sup>135</sup> *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria.*

<sup>136</sup> *Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della L. 15 marzo 1997, n. 59.*

è applicabile al caso in cui i titolari degli impianti e i gestori degli stessi, da soli o in società o cooperative, si accordino per l'effettuazione del riscatto degli impianti da parte del gestore stesso.

Il **comma 4** incide sulla norma che obbliga i Comuni inadempienti all'individuazione ed alla chiusura degli impianti incompatibili ai sensi della vigente normativa nazionale o dei criteri di incompatibilità successivamente individuati dalle normative regionali di settore, dandone comunicazione alla regione ed al Ministero dello sviluppo economico: vi si prevede ora che i Comuni non rilascino ulteriori autorizzazioni o proroghe di autorizzazioni relativamente agli impianti incompatibili<sup>137</sup>. Inoltre, l'obbligo di adeguare gli impianti di distribuzione dei carburanti con apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato è consentito solo a condizione che l'impianto sia compatibile sulla base dei criteri citati, e, per gli impianti esistenti, esso deve aver luogo entro il 31 dicembre 2012. Il mancato adeguamento entro tale termine comporta una sanzione amministrativa pecuniaria da determinare in rapporto all'erogato dell'anno precedente, da un minimo di mille euro a un massimo di cinquemila euro per ogni mese di ritardo nell'adeguamento e, per gli impianti incompatibili, costituisce causa di decadenza dell'autorizzazione amministrativa di cui all'articolo 1 del ricordato decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, dichiarata dal Comune competente.

Per quanto riguarda le modalità di svolgimento del servizio, l'ampliamento delle categorie di prodotti commerciabili nei punti vendita di carburanti operato dal comma 8 dell'art. 28 del citato decreto-legge n. 98/2011 deve ritenersi superato, come rilevato dalla citata segnalazione, dalla abrogazione di tutte le restrizioni alla commercializzazione di prodotti contenuta nell'art. 34 del decreto-legge n. 201/2011<sup>138</sup>, convertito in legge dalla L. n. 214/2011, non essendo i punti vendita di carburanti in rete ricompresi nell'elenco dei settori esclusi riportato dal comma 8 del medesimo articolo. Ecco perché - in luogo della vendita di pastigliaggi<sup>139</sup> - ora negli impianti di distribuzione dei carburanti si prevede una generalizzata possibilità di vendita di ogni bene e servizio, nel rispetto della vigente normativa relativa al bene e al servizio posto in vendita. Si riconferma l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande (fermo restando il rispetto delle prescrizioni di cui all'articolo 64, commi 5 e 6, della legge 25 agosto 1991, n. 287<sup>140</sup> e il possesso dei requisiti di onorabilità e

<sup>137</sup> La segnalazione citata, invero, auspicava l'introduzione "di misure di penalizzazione dei Comuni che non ottemperano agli obblighi di chiusura degli impianti incompatibili ai sensi del comma 4 dell'art. 28 del D.L. n. 98/2011".

<sup>138</sup> *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.*

<sup>139</sup> Per le Associazioni Commercianti la categoria "pastigliaggi" trova la sua definizione nelle vecchie tabelle merceologiche. L'elenco di prodotti compresi è caramelle, confetti, cioccolatini, gomme americane, biscotti preconfezionati, merendine preconfezionate e simili. Si sottolinea in particolare l'importanza dell'essere confezionati per essere inclusi fra i "pastigliaggi". In effetti le caramelle, i cioccolatini, le gomme da masticare hanno questa caratteristica come i biscotti e le merendine preconfezionate: cfr. URL ([http://www.aziendaedicola.com/2002/05\\_02/articoli05\\_02/pastaggi.html](http://www.aziendaedicola.com/2002/05_02/articoli05_02/pastaggi.html)).

<sup>140</sup> *Aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi.*

professionali di cui all'articolo 71 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59<sup>141</sup>), quella di punto di vendita non esclusivo di quotidiani e periodici (in deroga ai limiti di ampiezza della superficie dell'impianto); per l'esercizio dell'attività di un punto di vendita non esclusivo di quotidiani e periodici senza limiti di ampiezza della superficie dell'impianto e l'esercizio della rivendita di tabacchi presso gli impianti di distribuzione carburanti con una superficie minima di 1.500 mq. Infine, per tutte queste attività, se di nuova realizzazione, anche se installate su impianti esistenti, si prevede che siano esercitate dai soggetti titolari della licenza di esercizio dell'impianto di distribuzione di carburanti rilasciata dall'ufficio tecnico di finanza, salvo rinuncia del titolare della licenza dell'esercizio medesimo, che può consentire a terzi lo svolgimento delle predette attività. La previgente clausola di salvaguardia dei vincoli connessi a procedure competitive nelle aree autostradali in concessione, poi, è delimitata cronologicamente a quelle espletate al 30 giugno 2012.

Il **comma 5** accoglie la richiesta, contenuta nella citata segnalazione dell'Autorità garante, secondo cui occorre modificare l'art. 83-bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112<sup>142</sup>, convertito in legge dalla L. 6 agosto 2008, n. 133, con una previsione che vieti alle Regioni di inserire vincoli all'apertura degli impianti non previsti dalle norme nazionali, per eliminare gli ostacoli all'accesso a nuovi operatori non integrati verticalmente (pompe bianche GDO)<sup>143</sup>. In particolare, si prevede ora che, al fine di garantire il pieno rispetto delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e di assicurare il corretto e uniforme funzionamento del mercato, l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possono essere subordinati alla chiusura di impianti esistenti né al rispetto di vincoli, con finalità commerciali, relativi a contingentamenti numerici, distanze minime tra impianti e tra impianti ed esercizi o superfici minime commerciali o che pongono restrizioni od obblighi circa la possibilità di offrire, nel medesimo impianto o nella stessa area, attività e servizi integrativi o che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo.

Le competenze di controllo delle due Autorità che sorvegliano la materia sono disciplinate, rispettivamente, ai **commi 3 e 6**: per il primo, i comportamenti posti in essere dai titolari degli impianti allo scopo di ostacolare, impedire o limitare,

---

<sup>141</sup> Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.

<sup>142</sup> Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

<sup>143</sup> Sotto il profilo dell'accesso all'attività, l'art. 83-bis del D.L. n. 112/2008, inserito dalla L. n. 133/2008 già aveva vietato l'imposizione di vincoli di qualunque tipo al rilascio della autorizzazione per l'esercizio dell'attività di distribuzione carburanti su rete ordinaria. Tuttavia, la segnalazione nota che "numerosi leggi regionali hanno successivamente introdotto obblighi asimmetrici a carico dei soli nuovi impianti (ad esempio prevedendo l'installazione di distributori di metano o di GPL) che rendono più difficile e comunque più costoso l'accesso".

in via di fatto o tramite previsioni contrattuali, le facoltà attribuite al gestore dall'articolo in commento integrano abuso di dipendenza economica, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192<sup>144</sup>. Per il secondo, l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, coerentemente con gli indirizzi del Ministro dello sviluppo economico stabiliti per la diffusione del metano per autotrazione, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto adotta misure affinché nei Codici di rete e di distribuzione di cui al decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164<sup>145</sup>, siano previste modalità per accelerare i tempi di allacciamento dei nuovi impianti di distribuzione di metano per uso autotrazione alla rete di trasporto o di distribuzione di gas, per ridurre gli stessi oneri di allacciamento, in particolare per le aree dove tali impianti siano presenti in misura limitata, nonchè per la riduzione delle penali per i superamenti di capacità impegnata.

---

<sup>144</sup> *Disciplina della subfornitura nelle attività produttive.*

<sup>145</sup> *Attuazione della direttiva 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della L. 17 maggio 1999, n. 144.*

## Articolo 18

*(Liberalizzazione degli impianti completamente automatizzati fuori dei centri abitati)*

1. Al comma 7 dell'articolo 28 del decreto-legge 6 luglio 2011, n.98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n.111, dopo la parola "dipendenti" sono aggiunte le parole "o collaboratori" e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole:

"Nel rispetto delle norme di circolazione stradale, presso gli impianti

stradali di distribuzione carburanti posti al di fuori dei centri abitati, quali definiti ai sensi del codice della strada o degli strumenti urbanistici comunali, non possono essere posti vincoli o limitazioni all'utilizzo continuativo, anche senza assistenza, delle apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato."

La disposizione in commento recepisce la richiesta contenuta nella segnalazione 5 gennaio 2012 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>146</sup> di eliminazione della limitazione specifica, posta dal comma 7 dell'art. 28 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98<sup>147</sup>, convertito in legge dalla L. 15 luglio 2011 n. 111, alla realizzazione di impianti completamente automatizzati (*ghost*), i quali hanno costi più ridotti e possono pertanto rappresentare un efficace strumento di pressione concorrenziale, ai fini di una maggiore efficienza della rete di distribuzione. Per l'Autorità garante, infatti, l'attuale comma 7 dell'art. 28 del citato D.L. n. 98/2011 "pur escludendo la possibilità di porre vincoli all'esercizio della vendita in modalità self-service nelle ore in cui è assicurato anche il rifornimento servito, obbliga comunque il punto vendita a garantire la presenza del gestore o di un suo dipendente, in ciò impedendo la realizzazione di impianti completamente automatizzati (*ghost*) che sono la norma in numerosissimi paesi europei e che contribuiscono notevolmente all'abbattimento dei costi di distribuzione, rappresentando un efficace strumento di pressione concorrenziale".

In base alla norma novellata dal **comma 1**, non possono essere posti specifici vincoli all'utilizzo di apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato, durante le ore in cui è contestualmente assicurata la possibilità di rifornimento assistito dal personale, a condizione che venga effettivamente mantenuta e garantita la presenza del titolare della licenza di esercizio dell'impianto rilasciata dall'ufficio tecnico di finanza o di suoi

---

<sup>146</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, AS901 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza (Roma, 5 gennaio 2012), in Bollettino edizione speciale del 9 gennaio 2012.

<sup>147</sup> *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria.*

dipendenti o collaboratori (questi ultimi non erano contemplati nella disposizione previgente). Si aggiunge poi che, nel rispetto delle norme di circolazione stradale, presso gli impianti stradali di distribuzione carburanti posti al di fuori dei centri abitati, quali definiti ai sensi del codice della strada o degli strumenti urbanistici comunali, non possono essere posti vincoli o limitazioni all'utilizzo continuativo, anche senza assistenza, delle apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato.

Quella del pagamento mediante mezzi di pagamento elettronico è una misura facente parte delle iniziative sollecitate in sede parlamentare in varie occasioni e sin dal 2003 (cfr. mozione 1-00140, presentata in Senato l'8 aprile 2003 a prima firma Tofani)<sup>148</sup>.

---

<sup>148</sup> Vi si premetteva che il 25 marzo 2003 le federazioni FAIB/AISA, FEGICA-CISL e FIGISC/ANIS, rappresentanti della categoria dei gestori di impianti stradali e autostradali di distribuzione carburanti, avevano rappresentato al Ministro delle attività produttive la questione relativa all'eccessivo peso degli oneri bancari gravanti sulle transazioni bancomat e carte di credito presso gli impianti di distribuzione di carburanti. Lo strumento proposto impegnava il Governo ad assumere iniziative volte a definire condizioni agevolate per favorire il pagamento del servizio di rifornimento mediante carta di credito, bancomat, scheda di pagamento prepagata o altro mezzo di pagamento elettronico, ivi comprese carte di pagamento carburante emesse da società petrolifere o da società autostradali, al fine di evitare ulteriori, gravi disagi sia agli utenti sia ai commercianti e la eccessiva penalizzazione dei citati sistemi di pagamento, ormai ampiamente diffusi, nonché i rischi suddetti.

## Articolo 19

### *(Miglioramento delle informazioni al consumatore sui prezzi dei carburanti)*

1. Con decreto del Ministero dello sviluppo economico, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è definita la nuova metodologia di calcolo del prezzo medio del lunedì da comunicare al Ministero dello sviluppo economico per il relativo invio alla Commissione Europea ai sensi della Decisione del Consiglio 1999/280/CE del 22 aprile 1999 e della successiva Decisione della Commissione 1999/566/CE del 26 luglio 1999, basata sul prezzo offerto al pubblico con la modalità di rifornimento senza servizio per ciascuna tipologia di carburante per autotrazione.

2. Entro sei mesi dalla stessa data, con uno o più decreti del Ministero dello sviluppo economico sono definite le modalità attuative della disposizione di cui al secondo periodo dell'articolo 15, comma 5, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n.206, in ordine alla cartellonistica di pubblicizzazione dei prezzi presso ogni punto vendita di carburanti, in modo da assicurare che le indicazioni per ciascun prodotto rechino i prezzi in modalità non servito, ove

presente, senza indicazioni sotto forma di sconti, secondo il seguente ordine dall'alto verso il basso: gasolio, benzina, GPL, metano. In tale decreto si prevede che i prezzi delle altre tipologie di carburanti speciali e il prezzo della modalità di rifornimento con servizio debbano essere riportati su cartelloni separati, indicando quest'ultimo prezzo come differenza in aumento rispetto al prezzo senza servizio, ove esso sia presente.

3. Con il decreto di cui al comma 2 si prevedono, altresì, le modalità di evidenziazione, nella cartellonistica di pubblicizzazione dei prezzi presso ogni punto vendita di carburanti, delle prime due cifre decimali rispetto alla terza, dopo il numero intero del prezzo in euro praticato nel punto vendita.

4. Modifiche a quanto disposto dai decreti di cui ai commi 2 e 3 sono adottate con Decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentiti il Garante per la sorveglianza dei prezzi istituito ai sensi dell'articolo 2, commi 198 e 199 della legge 24 dicembre 2007, n.244, nel rispetto dei medesimi obiettivi di trasparenza.

La nuova metodologia di calcolo del prezzo medio del lunedì - basata sul prezzo offerto al pubblico con la modalità di rifornimento senza servizio per ciascuna tipologia di carburante per autotrazione - è oggetto di un decreto che il MiSE adotterà ai sensi **del comma 1**, ai fini della relativa comunicazione alla Commissione Europea ai sensi della Decisione del Consiglio 1999/280/CE del 22 aprile 1999 e della successiva Decisione della Commissione 1999/566/CE del 26 luglio 1999. Difatti a partire da queste decisioni europee si istituì una nuova procedura comunitaria di informazione sui costi di approvvigionamento di petrolio greggio e i prezzi al consumo dei prodotti petroliferi, consacrando in

diritto positivo la prassi vigente in virtù della quale volontariamente gli Stati comunicavano alla Commissione i prezzi al consumo dei prodotti petroliferi in vigore ogni lunedì. Il sesto considerando della prima decisione precisa che "gli Stati membri possono mantenere l'attuale sistema o introdurre nuove procedure per la raccolta dei dati"; per l'articolo 7 della stessa decisione, poi, se la Commissione constata anomalie o incongruenze nelle informazioni comunicate dagli Stati membri, essa può chiedere agli Stati membri di consentirle di prendere conoscenza dei metodi di calcolo e di valutazione su cui si basa l'aggregazione dei dati.

Si tratta di informazioni che attengono al costo mensile CIF<sup>149</sup> dell'approvvigionamento di petrolio greggio, nel mese successivo alla fine del mese in questione, nonché ai prezzi al consumo dei prodotti petroliferi<sup>150</sup> al netto e al lordo di dazi e imposte in vigore al 15 di ogni mese, entro i 30 giorni successivi al 15 del mese in questione. La Commissione, sulla base delle informazioni raccolte in applicazione della presente decisione, pubblica in forma appropriata: ogni mese, il costo dell'approvvigionamento di petrolio greggio e i prezzi al consumo dei prodotti petroliferi al netto e al lordo di dazi e imposte in vigore il 15 di ogni mese; ogni settimana, i prezzi al consumo dei prodotti petroliferi al netto di dazi e imposte in vigore il lunedì.

Anche al **comma 2** si prevede l'emanazione di decreti del Ministero dello sviluppo economico, ma stavolta essi coprono un ambito informativo diverso da quello richiesto dalla decisione europea 1999/280/CE (per il cui articolo 6 le informazioni trasmesse hanno carattere riservato<sup>151</sup>, tant'è vero che gli Stati

---

<sup>149</sup> Ai sensi della seconda decisione europea citata, per "costo CIF medio" si intende il costo medio mensile ponderato in base alle quantità dell'approvvigionamento globale di greggio. Il prezzo cif comprende il prezzo fob (prezzo effettivamente fatturato al porto di carico), il costo di trasporto, l'importo delle assicurazioni e taluni oneri legati alle operazioni di trasferimento del greggio. Il valore all'importazione del greggio prodotto in uno Stato membro è calcolato franco porto di scarico o franco frontiera, cioè a partire dal momento in cui il greggio rientra nella giurisdizione doganale del paese importatore. Per costo dell'approvvigionamento si intende il costo delle importazioni di petrolio greggio importato e delle consegne provenienti da un altro Stato membro, nonché il greggio prodotto nello Stato membro. Sono oggetto della comunicazione periodica il costo mensile dell'approvvigionamento di petrolio greggio (cif) ed i prezzi dei prodotti petroliferi al consumo al netto e al lordo dei diritti e delle tasse in vigore al 15 di ogni mese. Per petrolio greggio prodotto in uno Stato membro si intende il petrolio prodotto e raffinato nello Stato membro di cui trattasi e la cui produzione è superiore al 15 % del suo approvvigionamento annuo di petrolio greggio. Per i "carburanti destinati ai trasporti stradali", si richiede il prezzo alla pompa; per il "combustibile destinato al settore domestico" (gasolio di riscaldamento) i prezzi franco consumatori per i piccoli consumatori, ossia per le consegne di 2000-5000 litri; se esse sono inferiori a 2000 litri si può prendere in considerazione il settore industriale; per i "combustibili industriali", i prezzi franco consumatori per le consegne inferiori a 2000 tonnellate al mese o inferiori a 24000 tonnellate all'anno, a seconda dei casi.

<sup>150</sup> Si intendono per prodotti petroliferi: Carburanti: - Benzina super al piombo - Euro-super 95 - Gasolio per autotrazione - GPL; Combustibile domestico: - Gasolio da riscaldamento; Combustibili industriali: - Olio combustibile con un tenore di zolfo superiore all'1 % - Olio combustibile con un tenore di zolfo pari o inferiore all'1 %.

<sup>151</sup> Ciò non osta tuttavia alla diffusione di informazioni generali o sintetiche in una forma che non permetta di risalire ad indicazioni specifiche su singole imprese, le informazioni devono quindi riguardare almeno tre imprese.

membri possono astenersi dal trasmettere indicazioni inerenti alle singole imprese). Invece, per il secondo periodo dell'articolo 15, comma 5 del codice del consumo, i prezzi dei prodotti petroliferi per uso di autotrazione praticati al consumo, vanno esposti in modo visibile dalla carreggiata stradale: le modalità per dare attuazione a tale previsione, in ordine alla cartellonistica di pubblicizzazione dei prezzi presso ogni punto vendita di carburanti, dovranno assicurare che le indicazioni per ciascun prodotto rechino i prezzi in modalità non servito, ove presente, senza indicazioni sotto forma di sconti, secondo il seguente ordine dall'alto verso il basso: gasolio, benzina, GPL, metano. Cartelloni separati riporteranno i prezzi delle altre tipologie di carburanti speciali e il prezzo della modalità di rifornimento con servizio (indicando quest'ultimo prezzo come differenza in aumento rispetto al prezzo senza servizio, ove esso sia presente). Per il **comma 3** i citati decreti enunceranno come vanno evidenziate, nella cartellonistica di pubblicizzazione dei prezzi presso ogni punto vendita di carburanti, le prime due cifre decimali rispetto alla terza, dopo il numero intero del prezzo in euro praticato nel punto vendita.

Per il **comma 4** la modifica dei citati decreti del Ministro dello sviluppo economico potrà avvenire solo sentit[o] il Garante per la sorveglianza dei prezzi istituito ai sensi dell'articolo 2, commi 198 e 199 della legge 24 dicembre 2007, n. 244<sup>152</sup>, nel rispetto dei medesimi obiettivi di trasparenza.

Alla tenuta e all'elaborazione delle informazioni richieste agli "uffici prezzi" delle camere di commercio<sup>153</sup>, all'Istat, ai competenti uffici del Ministero delle politiche agricole e anche alla Presidenza del Consiglio (dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica) per i servizi di pubblica utilità, sovrintende il Garante per la sorveglianza dei prezzi, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico. Il Garante è incaricato, altresì, di provvedere alla circolazione delle informazioni, anche in forma comparata e telematica, avvalendosi del "Portale delle imprese", gestito in rete dalle camere di commercio nell'ambito delle proprie risorse. Il Portale, che svolge attività unicamente di tipo informativo, assumerà il nome di "Portale delle imprese, dei consumatori e dei prezzi" (comma 199). Per il suo operato il Garante, scelto tra i dirigenti di prima fascia del Ministero dello sviluppo economico e nominato con

---

<sup>152</sup> *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008).*

<sup>153</sup> Il comma 196 del citato articolo 2 assegna a ciascuna camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura il compito di rendere noto al pubblico il proprio «ufficio prezzi», che riceve segnalazioni e verifica le dinamiche concernenti le variazioni dei prezzi di beni e servizi praticati ai consumatori finali. Tale attività di verifica può essere svolta sulla base di convenzioni non onerose, stipulate tra le camere di commercio, i comuni, gli altri enti interessati e la prefettura; le convenzioni provvederanno anche all'individuazione delle modalità di rilevazione e di messa a disposizione dei consumatori delle tariffe e dei prezzi rilevati, anche in forma comparata. Ai fini dello svolgimento delle suindicate attività le camere di commercio si avvalgono delle risorse umane, finanziarie e strumentali, disponibili a legislazione vigente (comma 197). Alla Conferenza Unificata è riconosciuta la possibilità di disciplinare la convenzione tipo e le procedure standard, d'intesa con l'Unioncamere, l'ANCI e i Ministeri dello sviluppo economico, delle politiche agricole, alimentari e forestali, dell'interno e dell'economia e delle finanze (comma 198).

DPCM con un mandato triennale, svolto senza compenso e mantenendo le precedenti funzioni, si avvale delle strutture del Ministero stesso (comma 200). Il Garante riferisce al Ministro dello sviluppo economico le dinamiche e le eventuali anomalie dei prezzi rilevate. Da parte sua il Ministro provvede - qualora si renda necessario - a formulare eventuali segnalazioni all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e proposte normative (comma 201). Alle informazioni riferite ai prezzi al consumo, anche se nominative, non si applica la disciplina concernente la riservatezza dei dati personali (comma 202). Ai fini dell'esercizio delle nuove funzioni le camere di commercio si avvalgono delle risorse umane, finanziarie e strumentali, disponibili a legislazione vigente (comma 203).

Si segnala che in data 10 aprile 2008 è stato firmato dal Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, Alessandro Ortis e dal Garante per la sorveglianza dei prezzi, Antonio Lirosi, un Protocollo d'intesa per intensificare la collaborazione fra le due istituzioni nel monitoraggio dei prezzi dell'elettricità e del gas, in uno scenario in cui le tensioni internazionali sui prezzi delle materie prime energetiche producono impatti significativi sui costi del sistema produttivo italiano e delle famiglie. L'elemento cardine della collaborazione fra l'Autorità e il Garante riguarderà l'attivazione di specifiche iniziative e verifiche, il cui coordinamento operativo sarà assicurato da un gruppo di lavoro congiunto, che si avvarrà anche delle segnalazioni dei cittadini e delle associazioni dei consumatori presso le due istituzioni.

## **Articolo 20**

### *(Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti)*

1. Al primo comma dell'articolo 28 del decreto-legge n.98 del 6 luglio 2011, n.98 le parole "in misura non eccedente il venticinque per cento dell'ammontare complessivo del fondo annualmente consolidato" sono abrogate, le parole "due esercizi annuali" sono sostituite dalle parole "tre esercizi annuali" e il comma 2 è sostituito dal seguente: "2. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, da emanare entro il 30

giugno 2012, è determinata l'entità sia dei contributi di cui al comma 1, sia della nuova contribuzione al fondo di cui allo stesso comma 1, per un periodo non superiore a tre anni, articolandola in una componente fissa per ciascuna tipologia di impianto e in una variabile in funzione dei litri erogati, tenendo altresì conto della densità territoriale degli impianti all'interno del medesimo bacino di utenza".

La disposizione in commento recepisce la richiesta contenuta nella segnalazione 5 gennaio 2012 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>154</sup> di potenziamento ed estensione dell'applicabilità del Fondo per la Razionalizzazione della rete, istituito dal D.lgs. 11 febbraio 1998, n. 32<sup>155</sup> e di cui all'art. 28 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98<sup>156</sup>, convertito in legge dalla L. 15 luglio 2011 n. 111, per agevolare il più possibile l'uscita dal mercato degli impianti inefficienti.

L'Autorità ha in passato evidenziato come fra i motivi dell'esistenza dello "stacco" tra i prezzi netti italiani e quelli europei vadano inserite "le caratteristiche di arretratezza e sovradimensionamento della rete di distribuzione, che si traducono inevitabilmente in maggiori costi di funzionamento degli impianti che vengono poi ribaltati sul consumatore finale. Per le sue caratteristiche strutturali, la rete italiana di distribuzione di carburanti risulta, infatti, ancora inefficiente e gravata da un numero eccessivo di punti vendita. Gli ultimi dati disponibili, relativi a inizio 2009, danno conto di quasi 23.000 punti vendita, oltre il 50% in più di quelli tedeschi (circa 15.000) e francesi (circa 12.500). Praticamente tutti i punti vendita degli altri grandi paesi della UE (Francia, Germania, Regno Unito) sono dotati di attrezzature per il rifornimento self-service, che invece è presente solo in un terzo dei punti vendita italiani.

---

<sup>154</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, AS901 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza (Roma, 5 gennaio 2012), in Bollettino edizione speciale del 9 gennaio 2012.

<sup>155</sup> *Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della L. 15 marzo 1997, n. 59.*

<sup>156</sup> *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria.*

L'erogato medio dei punti vendita in Italia, ritenuto un indicatore dell'efficienza media della rete di distribuzione, risulta addirittura diminuito rispetto alla rilevazione di cinque anni prima ed è circa la metà di quello dei punti vendita francesi e tedeschi. A fine 2009, i punti vendita in grado di integrare la propria redditività con attività *non oil* in Italia erano il 15% del totale, a fronte dell'85% nel Regno Unito. L'Autorità ha formulato in passato al legislatore molte proposte che vanno nel senso di una decisa ristrutturazione della rete di distribuzione, alcune delle quali sono state recepite, da ultimo nell'art. 28 del D.L. n. 98/2011, convertito in legge dalla L. n. 111/2011.

La clausola di salvaguardia che apre il comma 1 del citato articolo 28, che permane anche nell'attuale versione novellata, si riferisce all'articolo 6 del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32<sup>157</sup>, che costituì presso la cassa conguaglio GPL<sup>158</sup> il Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti<sup>159</sup>. Tali disponibilità sono utilizzate per la concessione di indennizzi, per la chiusura di impianti, ai gestori e ai titolari di autorizzazione o concessione, secondo le condizioni, le modalità e i termini stabiliti dal Ministero (che, quando era delle attività produttive, provvide con decreto 31 ottobre 2001, recante il Piano nazionale contenente le linee-guida per l'ammodernamento del sistema distributivo di carburante).

---

<sup>157</sup> *Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della L. 15 marzo 1997, n. 59.*

<sup>158</sup> Va ricordato che su tale cassa impattano le previsioni di alcuni disegni di legge *in itinere* presso la decima Commissione del Senato: in particolare, l'articolo 6 dell'Atto Senato n. 2906, licenziato dalla Camera, dispone che la legge 8 luglio 1950, n. 640, la legge 7 giugno 1990, n. 145, e il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1991, n. 404, sono abrogati. Il contributo della legge n. 145/1990 era destinato ad alimentare il Fondo di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1950, n. 640, e veniva determinato da un Comitato di nomina ministeriale (art. 12 della stessa legge) cui era affidata la gestione del Fondo stesso. Si ricorda che il Fondo fu soppresso dall'art. 27 comma 3 della legge 99/2009 (*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*); il comma 6 della medesima disposizione ne aveva affidato la gestione, in regime di separazione contabile ed amministrativa, alla Cassa conguaglio GPL (gas di petrolio liquefatto), di cui al provvedimento del Comitato interministeriale dei prezzi n. 44/1977 del 28 ottobre 1977, che ai sensi del comma 7 succedeva a titolo universale in ogni rapporto, anche controverso, e ne acquisiva le risorse finanziarie, strumentali e di personale, senza oneri per la finanza pubblica. Successivamente, però, il decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 179 dispose (con l'art. 1, comma 1) la permanenza in vigore di vari articoli (da art. 1 a art. 8; da art. 12 a art. 17; da art. 19 a art. 22) della legge 8 luglio 1950, n. 640. L'abrogazione disposta al comma 1 dell'articolo 6 del disegno di legge n. 2906 confermerebbe esplicitamente l'abrogazione implicita dell'articolo 13 della legge del 1950, ponendosi nella stessa linea di quanto ribadito dall'articolo 6 del D.Lgs. 1 giugno 2011, n. 93 per il trasferimento del fondo alla cassa conguaglio GPL. Tale articolo 6, però, nulla dispone circa la successione nei rapporti pregressi (limitandosi a precisare che "sono fatti salvi gli atti amministrativi e di gestione adottati dallo stesso comitato e dalla cassa conguaglio GPL fino alla data di entrata in vigore del presente decreto"); resterebbe perciò da chiarire se l'articolo 27 comma 7 della citata legge del 2009 soffre di una deroga, per quanto riguarda il subentro dell'istituenda Cassa per la gestione del metano per autotrazione nei contratti o convenzioni di cui al comma 1 lettera b) dell'articolo 5.

<sup>159</sup> In esso si prevedeva che confluissero i fondi residui disponibili nel conto economico avente la medesima denominazione, istituito ai sensi del provvedimento CIP n. 18 del 12 settembre 1989 e successive integrazioni e modificazioni. Tale Fondo sarebbe stato integrato, per gli anni 1998, 1999 e 2000, attraverso un contributo calcolato su ogni litro di carburante per autotrazione (benzine, gasolio, GPL e metano) venduto negli impianti di distribuzione, pari a lire tre a carico dei titolari di concessione o autorizzazione e una lira a carico dei gestori.

La norma dell'articolo 28 citato integrava questa destinazione, con l'ulteriore finalizzazione all'erogazione di contributi sia per la chiusura di impianti di soggetti titolari di non più di 10 impianti, sia per i costi ambientali di ripristino dei luoghi a seguito di chiusura di impianti di distribuzione. Tali specifiche destinazioni sono ammesse:

- per le chiusure, al fatto che i 10 impianti comunque non siano integrati verticalmente nel settore della raffinazione;
- in ogni caso, ad una durata per un periodo non eccedente i due esercizi annuali successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione.

Con la novella attualmente introdotta con il **comma 1** in commento viene meno - rispetto a tale integrazione di finalità del fondo - il limite del 25% dell'ammontare complessivo del fondo annualmente consolidato, che l'articolo 28 originariamente prevedeva; inoltre, la durata della destinazione è ora ammessa per un periodo non eccedente i due esercizi annuali successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione<sup>160</sup>.

La novella rimette anche in termini il Ministro dello sviluppo economico, nell'emanazione del decreto che determina l'entità dei contributi del fondo (erano 90 giorni dalla conversione del decreto n. 98/2011, ora è il 30 giugno 2012) e sulla possibilità che vi sia una nuova contribuzione: anzi essa, rispetto alla precedente versione, diviene certa ed opera per un periodo non superiore a tre anni, articolandosi in una componente fissa per ciascuna tipologia di impianto e in una variabile in funzione dei litri erogati, tenendo altresì conto della densità territoriale degli impianti all'interno del medesimo bacino di utenza.

Si soddisfa così la richiesta della citata segnalazione dell'Autorità garante, secondo cui "con riguardo alla finalità di ridurre il numero dei punti vendita esistenti, agevolando la fuoriuscita degli impianti meno efficienti, andrebbero innanzitutto potenziate ed estese quanto più possibile le funzioni del Fondo per la Razionalizzazione della rete, recentemente rivitalizzato dall'art. 28 del D.L. n. 98/2011, convertito in legge dalla L. n. 111/2011, estendendo la sua applicabilità al maggior numero possibile di soggetti e situazioni nell'ambito della distribuzione di carburanti in rete".

---

<sup>160</sup> Si rammenta che - ai sensi del § 3 lettera d) della circolare "Regole e raccomandazioni per la formulazione dei testi legislativi", emanata in pari data dalle Presidenze delle Camere e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 20 aprile 2001, che sul punto era riproduttivo degli atti precedenti da essa stessa sostituiti (v. le circolari delle Presidenze delle Camere del 28 febbraio 1986 e di quella in identico testo della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 1986, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 123 del 29 maggio 1986, S.O. n. 40) - "*occorre inserire correttamente eventuali termini per l'adozione di atti previsti da una «novella»: infatti l'espressione «dalla data di entrata in vigore della presente legge (o del presente decreto)», inserita nella «novella», comporta la decorrenza dalla data di entrata in vigore dell'atto modificato. Pertanto, ove si intenda far decorrere il termine dalla data di entrata in vigore dell'atto modificante, occorre inserirlo in autonoma disposizione posta fuori della «novella»*". Analoga prescrizione si rinviene nella circolare n. 1/1.1.26/10888/9.92, recante "Guida alla redazione dei testi normativi", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 101 del 3 maggio 2001, S.O. n. 105.



## Articolo 21

*(Disposizioni per accrescere la sicurezza, l'efficienza e la concorrenza nel mercato dell'energia elettrica)*

1. In relazione al processo di integrazione del mercato europeo ed ai cambiamenti in corso nel sistema elettrico, con particolare riferimento alla crescente produzione da fonte rinnovabile, il Ministro dello sviluppo economico, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sentita l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, emana indirizzi e modifica la disciplina attuativa delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 10, del decreto-legge 29 novembre 2008, n.185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n.2, allo scopo di contenere i costi e garantire sicurezza e qualità delle forniture di energia elettrica, nel rispetto dei criteri e dei principi di mercato.

2. All'inizio del comma 2 dell'articolo 19 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n.28, sono anteposte le seguenti parole: "Per la prima volta entro il 28 febbraio 2012 e successivamente" e nel medesimo comma 2 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "In esito alla predetta analisi, l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas adotta con propria delibera, entro i successivi 60 giorni, le misure sui sistemi di protezione e di difesa delle reti elettriche necessarie per garantire la sicurezza del sistema, nonché definisce le modalità per la rapida installazione di ulteriori dispositivi di sicurezza sugli impianti di produzione, almeno nelle aree ad elevata concentrazione di potenza non programmabile".

3. Con i decreti di definizione dei nuovi

regimi di incentivazione per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, di cui all'articolo 24, comma 5, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n.28, allo scopo di conferire maggiore flessibilità e sicurezza al sistema elettrico, può essere rideterminata la data per la prestazione di specifici servizi di rete da parte delle attrezzature utilizzate in impianti fotovoltaici, in attuazione del decreto legislativo 3 marzo 2011, n.28.

4. A far data dall'entrata in vigore del presente provvedimento, sono abrogate le disposizioni di cui alla legge 8 marzo 1949, n.105, recante "Normalizzazione delle reti di distribuzione di energia elettrica a corrente alternata, in derivazione, a tensione compresa fra 100 e 1000 volt"

5. Dalla medesima data di cui al comma 4, si intende quale normativa tecnica di riferimento per i livelli nominali di tensione dei sistemi elettrici di distribuzione in bassa tensione la norma CEI 8-6, emanata dal Comitato Elettrotecnico Italiano (CEI) in forza della legge 1° marzo 1968, n.186.

6. Al fine di facilitare ed accelerare la realizzazione delle infrastrutture di rete di interesse nazionale, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, entro 90 giorni dalla richiesta dei Concessionari, definisce la remunerazione relativa a specifici asset regolati esistenti alla data della richiesta, senza alcun aumento della remunerazione complessiva del capitale e della tariffa rispetto alla regolazione in corso.

La disposizione in commento recepisce la richiesta - contenuta nella segnalazione 5 gennaio 2012 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>161</sup> - di rimuovere alcune "criticità legate alle congestioni fisiche della rete di trasmissione". Infatti, "nonostante la presenza di un eccesso di capacità produttiva nel settore della generazione elettrica, il livello assoluto dei prezzi dell'energia elettrica all'ingrosso italiani, per quanto ridottisi rispetto a qualche anno fa anche a seguito della crisi, sconta ancora un differenziale sostanziale rispetto ai prezzi registrati nei principali paesi europei. Secondo la rilevazione del GME, a novembre 2011 il prezzo fatto registrare in Italia sul Mercato del Giorno Prima (78,47 euro/MWh) era del 50% più elevato di quello medio rilevato sulle principali borse europee, e addirittura del 70% di quello delle borse dei paesi nei quali l'energia era più a buon mercato (Spagna, Regno Unito e area scandinava). Il differenziale tra i prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica italiani e quelli dei principali paesi europei dipende in primo luogo dal *mix* produttivo del parco elettrico nazionale, per circa la metà composto da impianti termoelettrici che utilizzano gas naturale. Il gas è più costoso delle fonti utilizzate prevalentemente in altri paesi (carbone, nucleare) e lo è a maggior ragione in Italia, in quanto sul mercato nazionale del gas naturale prevalgono le richiamate condizioni scarsamente concorrenziali".

Eppure, anche in materia di energia elettrica si presentano ulteriori margini di miglioramento della disciplina, secondo l'Autorità garante: "in tal senso il completamento del piano di potenziamento della rete di trasmissione nazionale da parte di Terna S.p.A. appare una priorità, oltre che ai fini di sicurezza del sistema elettrico, anche a fini concorrenziali. L'urgenza del completamento del Piano di potenziamento della rete appare rafforzata alla luce della notevole crescita, sul totale della capacità installata, della quota di capacità di generazione da fonte rinnovabile, la cui non programmabilità rende più complessa la gestione ed il bilanciamento della rete di trasmissione. Di recente la normativa (art. 36 del D.Lgs. n. 93/2011) ha previsto un sistema di pianificazione degli investimenti del gestore di rete Terna S.p.A. e di controllo da parte dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas, che se attuato con rigore e rispettando comunque il principio di separazione proprietaria tra la trasmissione e la generazione elettrica, dovrebbe consentire di trovare soluzioni a questi problemi".

Ecco perché il **comma 1** conferisce al Ministro per lo sviluppo economico, sentita l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, il compito di definire un atto di indirizzo per una revisione complessiva della disciplina di riferimento per il mercato elettrico. La norma è finalizzata a contrastare la tendenza alla crescita dei prezzi per l'energia elettrica, riscontrata negli ultimi tempi per effetto sia di

---

<sup>161</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, AS901 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza (Roma, 5 gennaio 2012), in Bollettino edizione speciale del 9 gennaio 2012.

vincoli infrastrutturali, sia dell'andamento delle materie prime sia degli oneri indiretti dovuti alla crescita della produzione da energie rinnovabili. Per esigenze di economicità e sicurezza del sistema, secondo la relazione governativa al disegno di legge di conversione "si rende necessaria una norma che consenta di adeguare la disciplina di settore, direttamente dispositiva ove si tratti di materie di competenza governativa, di indirizzo ove si tratti invece di materie di competenza dell'Autorità di regolazione, in ogni caso coordinando le azioni per aggiornare la disciplina ai cambiamenti in corso ed intervenire per dare maggiore efficienza al settore, anche con riferimento ai mercati connessi".

Il riferimento è alle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 10, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185<sup>162</sup>, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, secondo cui, in considerazione dell'eccezionale crisi economica internazionale e dei suoi effetti anche sul mercato dei prezzi delle materie prime, al fine di garantire minori oneri per le famiglie e le imprese e di ridurre il prezzo dell'energia elettrica, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso, il Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, conforma la disciplina relativa al mercato elettrico e i connessi tempi di attuazione, ivi compreso il termine finale di cui alla lettera a), ai seguenti principi:

a) il prezzo dell'energia è determinato, al termine del processo di adeguamento disciplinato dalle lettere da b) a e), in base ai diversi prezzi di vendita offerti sul mercato, in modo vincolante, da ciascuna azienda e accettati dal Gestore del mercato elettrico, con precedenza per le forniture offerte ai prezzi più bassi fino al completo soddisfacimento della domanda;

b) è istituito, in sede di prima applicazione del presente articolo, un mercato infragiornaliero dell'energia, in sostituzione dell'attuale mercato di aggiustamento, che si svolge tra la chiusura del mercato del giorno precedente e l'apertura del mercato dei servizi di dispacciamento di cui alla lettera d) con la partecipazione di tutti gli utenti abilitati. Nel mercato infragiornaliero il prezzo dell'energia sarà determinato in base a un meccanismo di negoziazione continua, nel quale gli utenti abilitati potranno presentare offerte di vendita e di acquisto vincolanti con riferimento a prezzi e quantità;

c) fatti salvi i casi in cui l'obbligo di comunicazione derivi da leggi, regolamenti o altri provvedimenti delle autorità, il Gestore del mercato elettrico mantiene il riserbo sulle informazioni relative alle offerte di vendita e di acquisto per un periodo massimo di sette giorni. Le informazioni sugli impianti abilitati e sulle reti, sulle loro manutenzioni e indisponibilità sono pubblicate con cadenza mensile;

d) è attuata la riforma del mercato dei servizi di dispacciamento, la cui gestione è affidata al concessionario del servizio di trasmissione e dispacciamento, per consentire di selezionare il fabbisogno delle risorse necessarie a garantire la sicurezza del sistema elettrico in base alle diverse prestazioni che ciascuna risorsa rende al sistema, attraverso

---

<sup>162</sup> *Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale.*

una valorizzazione trasparente ed economicamente efficiente. I servizi di dispacciamento sono assicurati attraverso l'acquisto delle risorse necessarie dagli operatori abilitati. Nel mercato dei servizi di dispacciamento il prezzo dell'energia sarà determinato in base ai diversi prezzi offerti in modo vincolante da ciascun utente abilitato e accettati dal concessionario dei servizi di dispacciamento, con precedenza per le offerte ai prezzi più bassi fino al completo soddisfacimento del fabbisogno;

e) è attuata l'integrazione, sul piano funzionale, del mercato infragiornaliero di cui alla lettera b) con il mercato dei servizi di dispacciamento di cui alla lettera d), favorendo una maggiore flessibilità operativa ed efficienza economica attraverso un meccanismo di negoziazione continua delle risorse necessarie.

Sempre al fine di contrastare la tendenza alla crescita dei costi per la gestione della sicurezza del sistema, al **comma 2** sono anticipati i tempi di attuazione di quanto previsto nel decreto legislativo n. 28/2011<sup>163</sup>, nella parte in cui attribuisce all'Autorità per l'energia elettrica e il gas il compito di effettuare, entro il 30 giugno 2013, un'analisi quantitativa degli oneri derivanti dal dispacciamento della produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile non programmabile. Il termine viene anticipato al 28 febbraio 2012, mentre successivamente riprende la periodicità parallela a quella con cui l'Autorità per l'energia elettrica e il gas aggiorna le direttive di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387<sup>164</sup>, perseguendo l'obiettivo di assicurare l'integrazione delle fonti rinnovabili nel sistema elettrico nella misura necessaria per il raggiungimento al 2020 degli obiettivi di cui all'articolo 3 del medesimo decreto n. 28 (quindi il 30 giugno 2013 e, successivamente, ogni due anni).

A seguito della citata analisi, la medesima Autorità potrà adottare rapidamente, entro i successivi sessanta giorni, gli interventi più utili a dare flessibilità e sicurezza al sistema, riducendo i costi per gli oneri di sistema e per le aree territoriali che presentino una più elevata concentrazione di impianti non programmabili, ossia eolico e fotovoltaico.

Ai sensi del **comma 3** gli emanandi decreti sul nuovo regime di incentivazione per l'elettricità da fonti rinnovabili avranno la possibilità di anticipare la data a partire dalla quale gli *inverter* utilizzati in impianti fotovoltaici sono chiamati a prestare specifici servizi di rete, contribuendo a dare flessibilità operativa al sistema.

Per il **comma 4**, sono abrogate le disposizioni di cui alla legge 8 marzo 1949, n. 105<sup>165</sup>; di conseguenza, il **comma 5** dispone che la normativa tecnica di

---

<sup>163</sup> Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

<sup>164</sup> Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità.

<sup>165</sup> La legge 8 marzo 1949, n. 105, di "Normalizzazione delle reti di distribuzione di energia elettrica a corrente alternata, in derivazione, a tensione compresa fra 100 e 1000 volt" (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 8 aprile 1949, n. 81) prevede, all'articolo 1, che "i valori normali delle tensioni delle reti di distribuzione comprese fra 100 e 1000 volt sono fissati in 125 e 220 volt nei circuiti monofasi e in 125-

riferimento per i livelli nominali di tensione dei sistemi elettrici di distribuzione in bassa tensione diventa la norma CEI 8-6, emanata dal Comitato Elettrotecnico Italiano (CEI) in forza della legge 1° marzo 1968, n. 186<sup>166</sup>.

Si adempie così ad una richiesta dell'AEEG del 2 febbraio 2011 (PAS 5/11), che ricorda come la *ratio* della legge era "associata ad un processo di normalizzazione delle tensioni utilizzate per le reti e per gli apparecchi elettrici nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale, ben prima della successiva unificazione avvenuta a seguito della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, di "Istituzione dell'ente nazionale per l'energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche". Effetto principale della legge è che le imprese distributrici di energia elettrica in Italia sono tenute a esercire le reti di bassa tensione trifasi a quattro conduttori alla tensione normale 220 V tra fase e neutro. Pertanto tale valore è tuttora indicato nei contratti di fornitura di bassa tensione". L' AEEG ricorda che "la risoluzione del Consiglio Europeo del 7 maggio 1985, relativa ad una nuova strategia in materia di armonizzazione tecnica e standardizzazione, ha approvato orientamenti relativi ad una nuova strategia in materia di armonizzazione tecnica e standardizzazione basati, fra gli altri, sui seguenti principi: l'armonizzazione legislativa si limita all'adozione, mediante direttive basate sull'articolo 100 del trattato CEE, dei requisiti essenziali di sicurezza (o di altre esigenze di interesse generale) che devono essere soddisfatti dai prodotti immessi sul mercato che, in tal caso, possono circolare liberamente nella Comunità; il compito di elaborare le specifiche tecniche necessarie per produrre ed immettere sul mercato prodotti conformi ai requisiti essenziali fissati dalle direttive, tenendo conto del progresso tecnologico corrente, è affidato alle organizzazioni competenti per la standardizzazione. Con riferimento allo standard della International Electrotechnical Commission IEC 60038, "IEC standard voltages", il documento di armonizzazione del comitato europeo di standardizzazione elettrotecnica CENELEC HD 472 S1 (1989) "Nominal Voltages for Low Voltage Public Electricity Supply Systems" prevede l'unificazione dei livelli nominali di tensione a 230 V per la tensione tra fase e neutro (tensione di fase) e 400 V per la tensione tra fase e fase (tensione concatenata). I termini per l'adeguamento alle tensioni armonizzate europee sono scaduti a fine 2008, per effetto di una posticipazione effettuata dal documento CENELEC "Corrigendum to HD 472S1:1989" del febbraio 2002. Obiettivo dell'armonizzazione europea è pervenire al valore armonizzato di 230 V come tensione tra fase e neutro (tensione di fase) per le reti trifasi a quattro conduttori, congruentemente con le apparecchiature elettriche che, nella Comunità Europea, sono progettate e costruite da anni facendo riferimento alla tensione di 230 V (e a tolleranze rispetto a questo valore di riferimento)".

---

220 e 220-380 volt (rispettivamente tensioni di fase e tensioni concatenate) nei circuiti trifasi" e, all'articolo 2, che "a partire da un anno dall'entrata in vigore della presente legge, tutte le reti di nuova costruzione monofasi e trifasi di distribuzione di energia elettrica a tensione compresa fra 100 e 1000 volt dovranno essere predisposte e funzionare alle tensioni normali fissate dall'art. 1". Le disposizioni dei successivi articoli della legge 8 marzo 1949, n. 105 riguardavano la trasformazione delle preesistenti reti elettriche in bassa tensione (di seguito: BT) in reti alle tensioni normali, differenziando il caso delle tensioni consentite (tensione di fase 160 V, tensione concatenata 275 V, tensione concatenata 500 V) e di quelle non consentite.

<sup>166</sup> Disposizioni concernenti la produzione di materiali, apparecchiature, macchinari, installazioni e impianti elettrici ed elettronici.

L'Autorità ritiene quindi "necessaria l'abrogazione della legge 8 marzo 1949, n. 105, attualmente di ostacolo all'armonizzazione su scala europea dei livelli nominali di tensione, che rilevano soprattutto ai fini della libera circolazione del materiale elettrico (richiamata, fra l'altro, dall'articolo 3 della Direttiva 2006/95/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al materiale elettrico destinato ad essere adoperato entro taluni limiti di tensione) e, in generale, alla libera circolazione delle merci che deve essere assicurata dal mercato interno (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, Parte Terza, Titolo I e Titolo II). In particolare, la Direttiva 2006/95/CE dispone che gli Stati membri adottino tutte le misure appropriate per assicurare che la libera circolazione all'interno della Comunità del materiale elettrico conforme alle disposizioni della Direttiva non sia ostacolata per ragioni di sicurezza. Una volta abrogata la legge 8 marzo 1949, n. 105, la materia dei livelli nominali di tensione sarebbe automaticamente disciplinata dalla normativa tecnica di riferimento emanata dal Comitato Elettrotecnico Italiano (CEI), che è considerata regola dell'arte, in forza della legge 1 marzo 1968, n. 186, "*Disposizioni concernenti la produzione di materiali, apparecchiature, macchinari, installazioni e impianti elettrici ed elettronici*". Il CEI, membro italiano dell'organismo europeo di standardizzazione elettrotecnica CENELEC, ha già dato seguito al processo di armonizzazione europea con la propria norma CEI 8-6, "Tensioni nominali dei sistemi elettrici di distribuzione pubblica a bassa tensione" nella quale sono recepite le disposizioni dell'armonizzazione europea. Secondo la norma CEI 8-6, valida dal 15 aprile 1990, i valori normali della tensione nominale sono 230 V fra fase e neutro e 400 V fra le fasi per le reti trifasi a quattro conduttori. Per quanto attiene gli effetti sull'esercizio e sull'economicità del sistema di distribuzione, si segnala che, sulla base di informazioni disponibili, gran parte delle forniture in bassa tensione non necessiterebbe di alcuna modificazione, in quanto le imprese di distribuzione esercitano già le reti in maniera tale da fornire all'utenza tensioni congruenti con i livelli armonizzati europei (230 V per la tensione di fase e 400 V per la tensione concatenata). Nelle rimanenti situazioni l'adeguamento ai valori armonizzati europei di tensione nominale può essere raggiunto dalle imprese distributrici nell'ambito delle ordinarie attività di investimento, esercizio e manutenzione. Dal punto di vista dell'efficienza di esercizio delle reti elettriche, l'adeguamento della tensione nominale al valore armonizzato europeo comporta un vantaggio in termini di riduzione delle perdite di potenza e di riduzione dei possibili rischi di malfunzionamento delle apparecchiature elettriche per valori di tensione significativamente inferiori al valore nominale. Dal punto di vista industriale, l'abrogazione della legge 105/49 semplificherebbe le attività di sviluppo dei prodotti delle aziende italiane che producono apparecchiature elettriche. Tali aziende sono oggi tenute, per gli effetti della citata legge, a tenere conto di parametri di prova e funzionamento differenti a seconda che i prodotti medesimi siano destinati al mercato nazionale italiano o al mercato estero, con la conseguenza di un possibile aumento dei costi associati alla propria produzione. Si segnala infine come nel dispositivo di legge di abrogazione della legge 105/49 sia altresì necessario disporre che la norma CEI 8-6 venga assunta quale norma di riferimento per le tensioni nominali dei sistemi elettrici di distribuzione pubblica in bassa tensione".

Per il **comma 6**, il fine di facilitare ed accelerare la realizzazione delle infrastrutture di rete di interesse nazionale si consegue attribuendo all'Autorità

per l'energia elettrica e il gas la possibilità di definire, entro 90 giorni dalla richiesta dei Concessionari, la remunerazione relativa a specifici *asset* regolati esistenti alla data della richiesta, senza alcun aumento e della tariffa rispetto alla regolazione in corso. La determinazione non comporta alcun incremento della tariffa - ma neppure della remunerazione complessiva del capitale - trattandosi di una semplice specificazione del valore di alcuni cespiti (da beni materiali ed immateriali), creando in tal modo le condizioni per cui i titolari delle concessioni possano realizzare maggiori investimenti dalla loro gestione.

"Il problema della valutazione degli *asset* regolati è complesso, esistendo numerosi metodi di stima, di tipo patrimoniale, finanziario e reddituale, o combinazioni di questi, ciascuno dei quali presenta vantaggi e svantaggi. Nella normativa nazionale, il criterio di riferimento è il valore storico degli impianti al netto degli ammortamenti, così come espresso dai libri contabili. Tale criterio è stato criticato poiché non tiene conto del problema dell'inflazione sul valore residuo degli *asset*. Si ritiene che, se gli investimenti vengono valutati al costo storico, ci sarà una sottovalutazione del costo reale delle infrastrutture, con tale divario che si amplia man mano che ci si allontana dalla data di realizzazione. In base alla letteratura, è possibile trarre alcune considerazioni in merito agli effetti incentivanti dei metodi di valutazione del riscatto finale. In primo luogo, si può affermare che non è tanto il valore assoluto del riscatto che determina l'incentivo all'investimento del gestore uscente durante l'affidamento, quanto l'incertezza in merito alla sua determinazione. In un contesto estremamente regolato, dove la remunerazione del gestore è diretta funzione dell'investimento realizzato, non è il valore del riscatto che spinge il gestore ad effettuare oggi degli investimenti, che sono interamente pianificati, ma il costo del capitale di debito.<sup>8</sup> L'incentivo all'investimento non viene meno neppure negli ultimi anni di affidamento, per i quali anzi la differenza tra costo storico e costo attuale degli impianti tende a ridursi, minimizzando il problema della rivalutazione degli *asset*. Investire negli ultimi anni può perfino garantire all'*incumbent* un vantaggio strategico rispetto ai concorrenti. Alla luce di ciò, occorre osservare che tutte le procedure di mercato conservano qualche elemento di incertezza per il gestore uscente, poiché non possono garantire il completo recupero dell'investimento realizzato e del rischio. Pertanto, per definizione, tali metodi non possono indurre un comportamento virtuoso in termini di investimento. Analoghe considerazioni valgono nel caso in cui il valore di riscatto venga determinato con una negoziazione tra il regolatore e il gestore uscente, mediante l'utilizzo di metodi patrimoniali. Per quanto attendibili siano le stime peritali, occorre sempre effettuare calcoli in merito al valore di rimpiazzo, che introducono elementi di discrezionalità. Il gestore non può così formulare stime in merito al valore del riscatto, per cui adotterà un comportamento prudente in termini di investimento. Emerge l'importanza di predisporre *ex-ante* delle regole chiare circa la determinazione del riscatto, che garantiscano al gestore uscente (e ai suoi finanziatori) un valore prevedibile"<sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> Cfr. Elena Bartoli, Giovanni Canitano, Nicola Doni, *Linee guida per la predisposizione di Convenzioni tipo nel servizio idrico integrato*, 2009, pp. 49-50.



## Articolo 22

### *(Disposizioni per accrescere la trasparenza sui mercati dell'energia elettrica e del gas)*

1. Al fine di promuovere la concorrenza nei mercati dell'energia elettrica e del gas, il Sistema informatico Integrato, istituito presso l'Acquirente Unico ai sensi dell'articolo 1-*bis* del decreto-legge 8 luglio 2010, n.105, convertito dalla legge 13 agosto 2010, n.129, è finalizzato anche alla gestione delle informazioni relative ai consumi di energia elettrica e di gas dei clienti finali e la banca dati di cui al comma 1 del medesimo articolo 1-*bis* raccoglie, oltre alle informazioni sui punti di prelievo ed ai dati identificativi dei clienti finali, anche i dati sulle relative misure dei consumi di energia elettrica e di gas. L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas

adeguа i propri provvedimenti in materia entro due mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione, in modo da favorire la trasparenza informativa e l'accesso delle società di vendita ai dati gestiti dal Sistema informatico integrato.

2. Il mancato o incompleto rispetto degli obblighi di comunicazione di cui al comma 1 da parte degli operatori è sanzionato da parte dell'Autorità per l'energia elettrica ed il Gas secondo le disposizioni di cui all'articolo 45 del decreto legislativo 1° giugno 2011, n.93.

3. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La disposizione in commento recepisce la richiesta - contenuta nella segnalazione 5 gennaio 2012 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>168</sup> - di modificare l'articolo 1-*bis* del D.L. 8 luglio 2010, n. 105<sup>169</sup>, convertito in legge dalla L. 13 agosto 2010, n. 129, che ha istituito il sistema informatico integrato (SII), prevedendo che quest'ultimo ricomprenda anche la gestione delle misure dei consumi, e non solo i flussi informativi relativi al passaggio di un cliente da un venditore ad un altro (*switching*), al fine di rendere più efficiente la trasmissione dei dati posseduti dal distributore monopolista al venditore attraverso un soggetto aggregatore indipendente.

Il **comma 1**, quindi, prevede che il Sistema informatico Integrato, istituito presso l'Acquirente Unico ai sensi dell'articolo 1-*bis* del ricordato decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, sia finalizzato anche alla gestione delle informazioni relative ai consumi di energia elettrica e di gas dei clienti finali; pertanto la banca dati di cui al comma 1 del medesimo articolo 1-*bis* raccoglierà, oltre alle informazioni sui punti di prelievo ed ai dati identificativi dei clienti finali, anche i dati sulle

---

<sup>168</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, AS901 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza (Roma, 5 gennaio 2012), in Bollettino edizione speciale del 9 gennaio 2012.

<sup>169</sup> "Misure urgenti in materia di energia".

relative misure dei consumi di energia elettrica e di gas. L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas - che ai sensi del **comma 2** è competente alla irrogazione delle sanzioni<sup>170</sup> per il mancato o incompleto rispetto degli obblighi di comunicazione

---

<sup>170</sup> Ai sensi dell'articolo 45 del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, che dà attuazione a quanto i regolamenti CE n. 714/2009 e n. 715/2009 per potenziare la fiducia nel mercato: i suoi partecipanti devono essere certi che i responsabili di comportamenti abusivi siano soggetti a sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. A tal fine si è predisposto un sistema sanzionatorio che è posto in capo all'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Il comma 1 elenca nel dettaglio le disposizioni in violazione delle quali è attribuita all'Autorità per l'energia elettrica e il gas il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie. Il comma 2 prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie da parte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas caso di mancato rispetto delle decisioni giuridicamente vincolanti dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori dell'energia (ACER) o dell'Autorità medesima. Il comma 3 prevede un sistema che introduce la possibilità per le imprese, una volta aperto nei loro confronti un procedimento teso all'irrogazione di una sanzione, presentino impegni utili al più efficace perseguimento degli interessi tutelati dalle norme o dai provvedimenti violati. Entro trenta giorni dalla notifica dell'atto di avvio del procedimento sanzionatorio, infatti, l'impresa destinataria può presentare all'Autorità per l'energia elettrica e il gas tali impegni e l'Autorità medesima, valutata l'idoneità degli impegni presentati, può renderli obbligatori per l'impresa proponente e concludere il procedimento sanzionatorio senza accertare l'infrazione. Nel caso in cui il procedimento sia stato avviato per accertare violazioni di decisioni dell'ACER, l'Autorità valuta l'idoneità degli eventuali impegni previa consultazione dell'Agenzia stessa. Il comma 4 pone i limiti massimo e minimo relativamente all'ammontare delle sanzioni irrogabili. In particolare non possono essere inferiori, nel minimo, a euro 2.500 e non superiori, nel massimo, a euro 154.937.069,73. Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge istitutiva dell'AEEG (le cui disposizioni vengono fatte salve dal comma 1 dell'articolo in esame), l'Autorità irroga, in caso di inosservanza dei propri provvedimenti o in caso di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio, alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti acquisiti non siano veritieri, sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori nel minimo a euro 2.500 e non superiori nel massimo a lire 300 miliardi. In caso di reiterazione delle violazioni ha la facoltà, qualora ciò non comprometta la fruibilità del servizio da parte degli utenti, di sospendere l'attività di impresa fino a 6 mesi ovvero proporre al Ministro competente la sospensione o la decadenza della concessione. Le sanzioni medesime non possono comunque superare il 10% del fatturato realizzato dall'impresa nello svolgimento dell'attività afferente la violazione nell'ultimo esercizio chiuso prima dell'avvio del procedimento sanzionatorio. Quanto alla previsione che le sanzioni medesime non possono comunque superare il 10 per cento del fatturato realizzato dall'impresa, la relazione tecnica sottolinea che tale disposizione è in puntuale attuazione di quanto previsto rispettivamente dall'articolo 37 della direttiva 2009/72/CE e dall'articolo 41 (paragrafo 4, lettera d)) della direttiva 2009/73/CE, relativi ai compiti e alle competenze delle autorità di regolamentazione nazionali. Dal sistema sanzionatorio così disciplinato non derivano, secondo la relazione, oneri a carico della finanza pubblica. Il comma 5 dispone che la sanzione amministrativa pecuniaria irrogata dall'AEEG non si può rateizzare. Ai procedimenti sanzionatori dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, infatti, non si applica l'articolo 26 della legge 689/1981, che prevede la possibilità per l'autorità giudiziaria o amministrativa che ha applicato la sanzione amministrativa pecuniaria di disporre, su richiesta dell'interessato che si trovi in condizioni economiche disagiate, che la sanzione medesima venga pagata in rate mensili da tre a trenta. Inoltre, per i procedimenti sanzionatori dell'AEEG il termine per la notifica degli estremi della violazione è agli interessati residenti nel territorio della Repubblica è di centottanta giorni. Il comma 6 prevede l'emanazione di un regolamento dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, da adottare entro 90 giorni, per disciplinare i procedimenti sanzionatori di sua competenza, in modo da assicurare agli interessati la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio in forma scritta e orale, la verbalizzazione e la separazione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie, e disciplinare le modalità procedurali per la valutazione degli impegni eventualmente presentati dalle imprese. Il comma 7 riguarda il regime temporale di applicazione della disciplina sanzionatoria, e dispone che le norme del presente articolo si applicano a tutti i procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, purché avviati dopo l'entrata in vigore del provvedimento in esame.

da parte degli operatori - adegua i propri provvedimenti in materia entro due mesi dall'entrata in vigore della disposizione in commento, in modo da favorire la trasparenza informativa e l'accesso delle società di vendita ai dati gestiti dal Sistema informatico integrato. Per il **comma 3** da tutto ciò non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Tra i maggiori ostacoli che l'Autorità ha potuto riscontrare ad un pieno sviluppo del mercato della vendita finale di gas naturale e di energia elettrica vi sono sicuramente le difficoltà connesse al recepimento da parte dei venditori non integrati verticalmente delle informazioni (anagrafiche e consumi), detenute dai distributori, e necessarie al passaggio e alla gestione dei clienti finali: "Le problematiche principali riguardano la mancata standardizzazione degli strumenti, dei contenuti e dei formati con cui vengono scambiate le informazioni necessarie ad una corretta gestione del cliente finale e la perdurante violazione degli obblighi di messa a disposizione delle informazioni previsti dal Regolatore. Sino ad oggi l'Autorità per l'energia elettrica e gas ha svolto un importante lavoro al riguardo, anche coinvolgendo gli *stakeholders* nella definizione di alcuni standard di comunicazione, ma - per l'Autorità garante - appare necessario completare l'analisi ed accompagnare il processo di attuazione della normativa con un attento monitoraggio del rispetto delle tempistiche e dei formati dei flussi informativi e la previsione di penalità nel caso di mancato rispetto di quanto verrà previsto. La scarsa tempestività nella ricezione e l'estrema eterogeneità di questi flussi informativi è particolarmente critica per i venditori non integrati poiché in tali flussi sono contenute informazioni indispensabili ai fini di una corretta fatturazione al cliente finale. In assenza di una maggior standardizzazione, gli operatori sono sottoposti a elevati costi sia di tipo informatico che operativo, con possibili negative ricadute sia sulla reputazione del nuovo entrante sia sulle condizioni praticate ai consumatori finali e dunque sul livello di concorrenza dei mercati della vendita. L'Autorità su questi temi è intervenuta negli ultimi anni con alcuni provvedimenti istruttori nei confronti di alcuni principali distributori di energia elettrica e gas, che si sono conclusi con l'accettazione di impegni consistenti nella creazione di piattaforme *web* accessibili da cui i venditori possono interrogare i distributori, verificare le informazioni propedeutiche allo *switching* ed acquisire i dati di misura necessari alla fatturazione (Cfr. Provvedimenti dell'8 settembre 2010, n. 21528, A411 Sorgenia/A2A, n. 21529, A411A Sorgenia/Acea, n. 21530, A411B Sorgenia/Italgas e n. 21531, A411D Sorgenia/Iride, e Provvedimento del 21 ottobre 2010, n. 21726, A411C Sorgenia/Iride). Gli impegni accettati dall'Autorità tuttavia non sono risolutivi in quanto non coprono tutto lo spettro dei distributori presenti sul territorio. Si ritiene, pertanto, che tali questioni vadano affrontate con specifiche misure normative. Il D.Lgs n. 93/2011, ha previsto, al comma 3, lett. b), dell'articolo 35, che le società di distribuzione rendano disponibili i dati di consumo dei clienti alle società di vendita garantendo la qualità e la tempestività dell'informazione fornita. Questa previsione normativa dovrebbe essere attuata con urgenza, introducendo degli specifici obblighi normativi di qualità nella messa a disposizione delle misure da parte dei distributori. (...) In tal senso si segnala l'opportunità che il sistema informatico integrato (SII) di cui all'articolo 1 bis della legge n. 129/2010, che andrebbe in tal senso opportunamente integrata, implementi anche la gestione delle misure, e non solo i flussi di dati anagrafici afferenti lo *switching*, al fine di rendere più efficiente lo scambio di questi dati attraverso un soggetto aggregatore che si renda anche garante del rispetto degli obblighi da parte delle aziende distributrici".

Sempre al fine di rafforzare la concorrenza nei mercati della vendita finale di gas ed elettricità, la citata segnalazione enuncia "anche l'esigenza di verificare l'adozione di possibili ulteriori misure (con modalità da individuare a seconda delle decisioni prese sui punti precedenti):

i) standardizzazione delle fatture di trasporto emesse dai distributori ai vari venditori;

ii) maggiore liberalizzazione delle modalità di fatturazione del cliente finale da parte dei venditori al fine di utilizzare la fattura come uno strumento commerciale per differenziare il servizio;

iii) previsione di specifiche, ed automatiche, penalizzazioni per i distributori che operino al di sotto dello standard minimo stabilito. Più in prospettiva, misure di modifica normativa di non immediata adozione relative al settore della vendita finale di energia elettrica e gas naturale riguardano il progressivo abbandono dei regimi di tutela attualmente previsti e/o il loro confinamento alle utenze effettivamente vulnerabili, così che siano le forze di mercato a garantire equità ed efficienza ai prezzi per le altre tipologie di utenza. Ciò, peraltro, anche al fine di far cessare la procedura d'infrazione avviata sul punto dalla Commissione Europea nei confronti dello stato italiano con il parere motivato del 6 aprile 2011."

L'Autorità si dichiara "tuttavia consapevole che tale scelta, che potrebbe nell'immediato comportare temporanei incrementi nei prezzi praticati a grandi fette di clienti finali, possa essere fatta solo quando le condizioni generali dei mercati lo consentano al fine di evitare eccessive penalizzazioni ai piccoli utenti finali; tali condizioni generali si avranno solo a valle della realizzazione di un livello di effettiva concorrenzialità nei mercati della vendita finale di gas ed elettricità conseguente alla risoluzione degli ostacoli individuati nei settori a monte dell'approvvigionamento di gas naturale e di commercializzazione all'ingrosso di energia elettrica".

## **Articolo 23**

*(Semplificazione delle procedure per l'approvazione del piano di sviluppo della rete di trasmissione nazionale)*

1. Fermi restando l'obbligo di predisposizione annuale di un Piano di sviluppo della rete di trasmissione nazionale e le procedure di valutazione, consultazione pubblica ed approvazione previste dall'articolo 36, comma 12, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n.93, il medesimo Piano è sottoposto annualmente alla verifica di assoggettabilità a procedura VAS di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 3

aprile 2006, n.152 ed è comunque sottoposto a procedura VAS ogni tre anni.

2. Ai fini della verifica di assoggettabilità a procedura VAS di cui al comma precedente, il piano di sviluppo della rete e il collegato rapporto ambientale evidenziano, con sufficiente livello di dettaglio, l'impatto ambientale complessivo delle nuove opere.

L'**articolo 23** prevede una verifica annuale di assoggettabilità a procedura VAS (valutazione ambientale strategica) del Piano di sviluppo della rete di trasmissione elettrica nazionale (di seguito Piano) e la sottoposizione, comunque, del piano stesso a procedura VAS ogni tre anni (**comma 1**); a tale scopo nel Piano e nel collegato rapporto ambientale dovrà essere evidenziato, con sufficiente livello di dettaglio, l'impatto ambientale complessivo delle nuove opere (**comma 2**).

L'articolo conferma le procedure di approvazione e valutazione previste per il Piano all'art. 36, comma 12, del decreto legislativo n. 93 del 2011<sup>171</sup>.

L'articolo 23, in sostanza, conferma la procedura VAS del Piano, ma solo ogni tre anni, mentre, attraverso la previsione della verifica annuale di assoggettabilità a procedura VAS, la rende eventuale negli altri due anni.

Secondo quanto riportato nella relazione, la realizzazione della VAS sul Piano nel primo anno di ciascun triennio consentirebbe di valutare "l'effetto ambientale cumulato e dare le prescrizioni necessarie", mentre, nei due anni successivi, "il Piano dovrebbe rappresentare più che altro uno stato di avanzamento di quanto programmato".

---

<sup>171</sup> D.Lgs. 1 giugno 2011, n. 93, *Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE.*

Si ricorda in proposito che, in base a quanto previsto dal Decreto del Ministro delle Attività Produttive del 20 aprile 2005 relativo alla concessione a Terna delle attività di trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica e secondo quanto previsto dal citato articolo 36, comma 12 del citato decreto legislativo n. 93 del 2011, Terna Spa predispone, entro il 31 gennaio di ciascun anno, un Piano decennale di sviluppo della rete di trasmissione nazionale, basato sulla domanda e offerta. Il Piano individua le infrastrutture di trasmissione da costruire o potenziare nei dieci anni successivi nonché gli investimenti da realizzare nel triennio, secondo una programmazione temporale dei progetti di investimento. Per quanto concerne la procedura il Piano, presentato Terna Spa, è approvato dal Ministro dello sviluppo economico, acquisito il parere delle Regioni territorialmente interessate, tenuto conto delle valutazioni formulate dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas.

Si rammenta, circa il ruolo di Terna Spa, che l'attività di trasmissione e dispacciamento di energia elettrica è riservata allo Stato e svolta in regime di concessione da Terna Spa, che opera come gestore del sistema di trasmissione ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79<sup>172</sup>, secondo modalità definite nella convenzione stipulata tra la stessa Terna e il Ministero dello sviluppo economico per la disciplina della stessa concessione.

Come precisato nella relazione tecnica, l'articolo in esame ha la finalità "di ridurre i tempi di avvio delle attività e delle specifiche procedure autorizzative relative ai singoli progetti"; la relazione che accompagna il disegno di legge di conversione evidenzia, riguardo ai tempi, come attualmente "il Piano di Terna è deliberato e trasmesso al Ministero dello sviluppo economico a gennaio, lo svolgimento della VAS impiega un tempo variabile da 6 a 8 mesi e si arriva a conclusione alla fine dell'anno". Osserva, inoltre, che "la continua reiterazione della procedura VAS rallenta la realizzazione del piano, senza che ci siano seri motivi di carattere ambientale, tenuto conto che ciascuna opera rilevante prevista dal Piano deve poi essere sottoposta a VIA". Circa poi gli effetti positivi che si prevede possano derivare dalla disposizione, sempre la relazione, afferma che "la semplificazione, da applicare a partire dal piano 2012, farebbe guadagnare circa sei mesi all'anno sui tempi di avvio delle attività e delle specifiche procedure autorizzative".

Il Piano di Sviluppo della Rete elettrica di Trasmissione Nazionale risulta soggetto a valutazione ambientale strategica ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152<sup>173</sup>, ove si prevede che la valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale: viene effettuata una valutazione della qualità dell'aria ambiente per tutti i piani e i programmi che sono elaborati, tra l'altro, per i settori energetico e industriale e che definiscono il quadro di

---

<sup>172</sup> "Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica".

<sup>173</sup> "Norme in materia ambientale".

riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti.

Attualmente la procedura VAS è menzionata nell'ambito della procedura relativa al Piano, di cui al citato art. 36, comma 12, del decreto legislativo n. 93 del 2011, rinviando, per quanto concerne i tempi assegnati alle Regioni per l'espressione del loro parere, all'articolo 17, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006, ovvero stabilendo il termine di sessanta giorni dal ricevimento del Piano nel caso di mancato avvio della procedura VAS.

*Si segnala che il rinvio contenuto nell'articolo art. 36, comma 12, del decreto legislativo n. 93 del 2011, non appare congruo e sembra essere riferito alla disciplina riguardante la VAS anteriore alle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 4 del 2008. Potrebbe forse essere valutata l'opportunità di inserire le disposizioni in esame con una novella al citato articolo, contestualmente aggiornando i rinvii.*

In relazione alle procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS) si ricorda che essa è stata profondamente modificata con il decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, recante ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale (con cui, appunto, è stata totalmente riscritta la Parte Seconda del predetto decreto legislativo n. 152 del 2006).

In estrema sintesi si ricorda che la VAS rappresenta un processo sistematico di valutazione delle conseguenze ambientali di piani e programmi e nasce dall'esigenza che nella loro predisposizione, insieme agli aspetti sociali ed economici, vengano considerati anche gli impatti ambientali.

Le disposizioni che disciplinano, invece, la previa verifica di assoggettabilità sono contenute, per quanto concerne la VAS nell'art. 12.

Essa prende avvio contestualmente al processo di formazione del piano o programma. La p.a. incaricata dell'approvazione del piano o programma (autorità procedente) dovrà, infatti, richiedere all'autorità competente in materia di VAS un parere in merito all'assoggettabilità della relativa proposta alla VAS, ai sensi dell'art. 12. L'autorità ambientale competente dovrà emettere il provvedimento di verifica, la cd. verifica di assoggettabilità, assoggettando o escludendo il piano o il programma dalla VAS, entro 90 giorni dalla trasmissione degli atti da parte dell'autorità procedente.

A seguito dell'esito positivo della verifica si procederà con la vera e propria fase di valutazione ambientale.

Quanto all'individuazione dell'autorità competente in materia di VAS, occorre ricordare che a seguito delle ultime modifiche apportate al Codice ambientale dal D.Lgs. n. 4 del 2008, vige invece il criterio secondo cui la ripartizione delle competenze ha luogo in ragione della titolarità ad approvare i piani e programmi da valutare (art. 7, commi 1 e 2).



## Articolo 24

### *(Accelerazione delle attività di disattivazione e smantellamento dei siti nucleari)*

1. I pareri riguardanti i progetti di disattivazione di impianti nucleari, per i quali sia stata richiesta l'autorizzazione di cui all'articolo 55 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n.230, da almeno dodici mesi, sono rilasciati dalle Amministrazioni competenti entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Su motivata richiesta dell'Amministrazione interessata, il termine di cui al periodo precedente può essere prorogato dall'Amministrazione procedente di ulteriori sessanta giorni.

2. Qualora le Amministrazioni competenti non rilascino i pareri entro il termine previsto al comma 1, il Ministero dello sviluppo economico convoca una conferenza di servizi, che si svolge secondo le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n.241, al fine di concludere la procedura di valutazione entro i successivi novanta giorni.

3. Al fine di ridurre i tempi e i costi nella realizzazione delle operazioni di smantellamento degli impianti nucleari e di garantire nel modo più efficace la radioprotezione nei siti interessati, fermo restando le specifiche procedure previste per la realizzazione del Deposito Nazionale e del Parco Tecnologico di cui al decreto legislativo 15 febbraio 2010, n.31 e successive modifiche ed integrazioni, la Sogin S.p.A. segnala entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto al Ministero dello sviluppo economico e alle Autorità competenti, nell'ambito delle attività richieste ai sensi dell'articolo 6 della legge 31 dicembre

1962, n.1860 e dell'articolo 148, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n.230, le operazioni e gli interventi per i quali risulta prioritaria l'acquisizione delle relative autorizzazioni, in attesa dell'ottenimento dell'autorizzazione alla disattivazione. Il Ministero dello sviluppo economico convoca la conferenza di servizi di cui alla legge 7 agosto 1990, n.241, al fine di concludere la procedura di valutazione entro i successivi novanta giorni.

4. Fatte salve le specifiche procedure previste per la realizzazione del Deposito Nazionale e del Parco Tecnologico richiamate al comma 3, l'autorizzazione alla realizzazione dei progetti di disattivazione rilasciata ai sensi dell'articolo 55 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n.230, nonché le autorizzazioni di cui all'articolo 6 della legge 31 dicembre 1962 n.1860, e all'articolo 148, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n.230, rilasciate a partire dalla data di entrata in vigore del presente decreto, valgono anche quale dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, costituiscono varianti agli strumenti urbanistici e sostituiscono ogni provvedimento amministrativo, autorizzazione, concessione, licenza, nulla osta, atto di assenso e atto amministrativo, comunque denominati, previsti dalle norme vigenti costituendo titolo alla esecuzione delle opere. Per il rilascio dell'autorizzazione è fatto obbligo di richiedere il parere motivato del comune e della Regione nel cui territorio ricadono le opere di cui al

presente comma, fatta salva l'esecuzione della Valutazione d'impatto ambientale ove prevista. La regione competente può promuovere accordi tra il proponente e gli enti locali interessati dagli interventi di cui al presente comma, per individuare misure di compensazione e riequilibrio ambientale senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

5. La componente tariffaria di cui all'articolo 25, comma 3, del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n.31, e successive modifiche e integrazioni, è quella di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto legge 18 febbraio 2003, n.25, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2003, n.83. Le disponibilità correlate a detta componente tariffaria, sono impiegate, per il finanziamento della realizzazione e gestione del Deposito Nazionale e delle strutture tecnologiche di supporto e correlate limitatamente alle attività funzionali allo smantellamento delle centrali elettronucleari e degli impianti nucleari dismessi, alla chiusura del ciclo del combustibile nucleare ed alle attività connesse e conseguenti e alle altre attività previste a legislazione vigente che devono essere individuate con apposito decreto del Ministero dello sviluppo

economico entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto. Le entrate derivanti dal corrispettivo per l'utilizzo delle strutture del Parco Tecnologico e del Deposito Nazionale, secondo modalità stabilite dal Ministro dello sviluppo economico, su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, sono destinate a riduzione della tariffa elettrica a carico degli utenti.

6. Il comma 104 della legge 23 agosto 2004, n.239 è sostituito dal seguente comma:

“104. I soggetti produttori e detentori di rifiuti radioattivi conferiscono, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria, anche in relazione agli sviluppi della tecnica e alle indicazioni dell'Unione europea, tali rifiuti per la messa in sicurezza e lo stoccaggio al Deposito Nazionale di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n.31. I tempi e le modalità tecniche del conferimento sono definiti con decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, anche avvalendosi dell'Agenzia per la sicurezza nucleare.“.

L'attività di disattivazione delle strutture nucleari esistenti e la contestuale realizzazione del deposito nazionale, all'interno del Parco Tecnologico, passa per apposite procedure amministrative, oggetto della disposizione in commento. L'esigenza di adeguare il decreto legislativo n. 230 del 1995<sup>174</sup> alla nuova direttiva 2009/71/Euratom già era emersa con il Decreto legislativo 19 ottobre

---

<sup>174</sup> Si ricorda che il D.Lgs. 230/1995 recante *Attuazione delle direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom e 2006/117/Euratom in materia di radiazioni ionizzanti*”, disciplina al capo VII l'autorizzazione, l'esercizio e la disattivazione di impianti nucleari. Nello specifico l'articolo 55 prevede, per la disattivazione degli impianti nucleari, un'autorizzazione preventiva rilasciata dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentiti i Ministeri dell'ambiente, dell'interno, del lavoro e della previdenza sociale e della sanità, la regione o provincia autonoma interessata e l'ANPA, su istanza del titolare della licenza. Tale autorizzazione può essere rilasciata, ove necessario, per singole fasi intermedie rispetto allo stato ultimo previsto. L'articolo 56 reca quindi un'articolata procedura per il rilascio dell'autorizzazione alla disattivazione.

2011 n. 185<sup>175</sup>: già allora apparve necessario "coprire" con i nuovi obblighi in tema di sicurezza nucleare anche le autorizzazioni che dovessero essere accordate con le vecchie norme. In realtà, al di là di un'esigenza di completezza formale dell'architettura normativa superstite, l'utilità pratica del riferimento all'autorizzazione risiedeva nel disciplinare i cascami delle vecchie procedure autorizzatorie, visto che, ai sensi dell'articolo 3 comma 1 del decreto n. 230, "per l'applicazione del presente decreto valgono, in quanto nello stesso o nei provvedimenti di applicazione non diversamente disposto, le definizioni contenute nell'articolo 1 della legge 31 dicembre 1962, n. 1860, comprese quelle relative alla responsabilità civile (...)".

La relazione governativa al presente articolo è, in proposito, assai illuminante: essa si propone di "accelerare la valutazione e la possibile autorizzazione dei progetti di disattivazione presentati da almeno dodici mesi; si tratta di cinque progetti, per tre dei quali è già disponibile la Valutazione d'impatto ambientale (Trino, Garigliano e Latina)"<sup>176</sup>.

Per questi motivi, il **comma 1** pone un termine per il rilascio dei pareri riguardanti i progetti di disattivazione di impianti nucleari, per i quali sia stata richiesta l'autorizzazione di cui all'articolo 55 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230, da almeno dodici mesi. Decorso il termine e salva proroga, per il **comma 2** il Ministero dello sviluppo economico convoca una conferenza di servizi, che si svolge secondo le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241<sup>177</sup>, al fine di concludere la procedura di valutazione entro i successivi novanta giorni. Una conferenza di servizi può aver corso anche ai sensi del comma 3, quando la Sogin S.p.A. segnala al Ministero dello sviluppo economico e alle Autorità competenti - nell'ambito delle attività richieste ai sensi dell'articolo 6 della legge 31 dicembre 1962, n. 1860<sup>178</sup> e dell'articolo 148, comma 1-bis, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230/179 - le operazioni e

---

<sup>175</sup> *"Attuazione della direttiva 2009/71/EURATOM che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza degli impianti nucleari"*.

<sup>176</sup> Altrove si sostiene che "si tratta di attivare investimenti pubblici notevoli, con l'attuazione di procedure di gara che coinvolgono molte imprese qualificate e il relativo indotto, i cui vantaggi si aggiungono ai benefici energetico-ambientali sopra ricordati. La copertura non è onerosa per il bilancio statale, dal momento che gli investimenti sono finanziati con una componente della tariffa elettrica. La SOGIN, società pubblica incaricata di tali attività, ha stimato il valore delle sole attività di smantellamento per il periodo 2011-2021 in 1,5 miliardi circa di opere, con una media di circa 120 milioni l'anno. Il deposito nazionale e il Parco valgono circa altri 2 miliardi, con l'attivazione peraltro di occupazione qualificata stabile (e non solo di cantiere)".

<sup>177</sup> *"Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"*.

<sup>178</sup> *"Impiego pacifico dell'energia nucleare"*.

<sup>179</sup> In merito alle richiamate disposizioni dell'art. 148, comma 1-bis del decreto legislativo n. 230/1995, si ricorda che esse disciplinano il regime transitorio per i procedimenti autorizzativi in corso, prevedendo che per gli impianti nucleari per i quali sia stata inoltrata istanza di disattivazione ai sensi del citato art. 55, in attesa della relativa autorizzazione, possono essere autorizzati, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 1860/1962, particolari operazioni e specifici interventi, ancorché attinenti alla disattivazione, atti a garantire nel modo più efficace la radioprotezione dei lavoratori e della popolazione. Da ultimo il citato art. 6 della legge n. 1860/1962 sull'impiego pacifico dell'energia nucleare, riguarda le modalità di rilascio

gli interventi per i quali risulta prioritaria l'acquisizione delle relative autorizzazioni, in attesa dell'ottenimento dell'autorizzazione alla disattivazione. Si tratta di previsioni che erano già in buona parte contemplate all'articolo 20 del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31<sup>180</sup>, come modificato dall'articolo 19 del decreto legislativo 23 marzo 2011, n. 41<sup>181</sup>, ma erano state travolte dal generale effetto abrogativo operato dal d.l. 31 marzo 2011, n. 34<sup>182</sup>, convertito con modificazioni dalla l. 26 maggio 2011, n. 75.

Pure sono fatte salve le specifiche procedure previste per la realizzazione del Deposito Nazionale e del Parco Tecnologico al **comma 4**, ove si dispone che le future autorizzazioni alla realizzazione dei progetti di disattivazione valgono anche quale dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, costituiscono varianti agli strumenti urbanistici e sostituiscono ogni provvedimento amministrativo, autorizzazione, concessione, licenza, nulla osta, atto di assenso e atto amministrativo, comunque denominati, previsti dalle norme vigenti costituendo titolo alla esecuzione delle opere. Per il rilascio dell'autorizzazione è però fatto obbligo di richiedere il parere motivato del comune e della Regione nel cui territorio ricadono le opere di cui al presente comma, fatta salva l'esecuzione della Valutazione d'impatto ambientale ove prevista.

La regione competente può promuovere accordi tra il proponente e gli enti locali interessati da tali interventi comma, per individuare misure di compensazione e riequilibrio ambientale: il fatto che esse non possano comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica rinvierebbe giocoforza a modalità di imposizione fiscale aggiuntiva da parte delle regioni, visto che a tali enti non si fa cenno quando il **comma 5** disciplina le modalità con cui si attinge alla componente tariffaria di cui all'articolo 25, comma 3, del citato decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, e successive modifiche e integrazioni. In proposito si delimita la portata dell'impiego delle risorse di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto legge 18 febbraio 2003, n. 25, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2003, n. 83, riferendole solo al finanziamento della realizzazione e gestione del Deposito Nazionale e delle strutture tecnologiche di supporto e correlate limitatamente alle attività funzionali allo

---

dell'autorizzazione per l'esercizio di impianti di produzione e utilizzazione dell'energia nucleare a scopi industriali nonché gli impianti per il trattamento e la utilizzazione dei minerali, materie grezze, materie fissili speciali, uranio arricchito e materie radioattive, da parte del Ministro per l'industria e per il commercio.

<sup>180</sup> *"Disciplina dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché benefici economici, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99".*

<sup>181</sup> *"Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, recante disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché benefici economici e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99".*

<sup>182</sup> *"Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di abrogazione di disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo".*

smantellamento delle centrali elettronucleari e degli impianti nucleari dismessi, alla chiusura del ciclo del combustibile nucleare ed alle attività connesse e conseguenti e alle altre attività previste a legislazione vigente (individuate con apposito decreto del Ministero dello sviluppo economico). In prospettiva, poi, le entrate derivanti dal corrispettivo per l'utilizzo delle strutture del Parco Tecnologico e del Deposito Nazionale saranno destinate a riduzione della tariffa elettrica a carico degli utenti.

Il **comma 6**, infine, generalizza a tutti i soggetti produttori e detentori di rifiuti radioattivi l'obbligo - di cui al comma 104 dell'articolo 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239<sup>183</sup> - di conferirli, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria, anche in relazione agli sviluppi della tecnica e alle indicazioni dell'Unione europea, al Deposito Nazionale per la messa in sicurezza e lo stoccaggio. La disciplina di legge affida la realizzazione delle strutture di cui si compone il Parco Tecnologico alla Sogin S.p.A. (in particolare del Deposito Nazionale e delle strutture tecnologiche di supporto) e prevedeva l'eventuale partecipazione di altri soggetti al finanziamento, mediante la stipula di accordi tra il Governo, la Regione, gli enti locali interessati, nonché altre amministrazioni e soggetti privati, per la realizzazione del Centro di studi e sperimentazione.

I tempi e le modalità tecniche del conferimento al Deposito sono definiti con decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

*Alla disposizione previgente l'articolo in commento aggiunge le parole ", anche avvalendosi dell'Agenzia per la sicurezza nucleare", ma si tratta di un riferimento che va fatto agli stessi due Ministeri sopra citati, in quanto enti incorporanti, secondo quanto disposto dall'allegato A al comma 13 dell'articolo 21 della legge 22 dicembre 2011, n. 214, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, che ha disposto la soppressione dell'Agenzia.*

---

<sup>183</sup> "Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia".



## **Articolo 25, comma 1**

*(Modifiche alla normativa in tema di servizi pubblici locali)*

1. Al decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148 sono apportate le seguenti modificazioni:

A) dopo l'articolo 3 è inserito il seguente:

“Art. 3-bis. - *(Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali)* –  
1. A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei individuati in riferimento a dimensioni comunque non inferiori alla dimensione del territorio provinciale e tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio, entro il termine del 30 giugno 2012. Decorso inutilmente il termine indicato, il Consiglio dei Ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n.131, per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, in riferimento a dimensioni comunque non inferiori alla dimensione del territorio provinciale e tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

2. A decorrere dal 2013, l'applicazione di procedure di affidamento dei servizi a evidenza pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi ai sensi dell'articolo 20,

comma 3, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. A tal fine, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito dei compiti di tutela e promozione della concorrenza nelle Regioni e negli enti locali comunica, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze gli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste dal presente articolo. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al periodo precedente, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità.

3. Fatti salvi i finanziamenti ai progetti relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica cofinanziati con fondi europei, i finanziamenti a qualsiasi titolo concessi a valere su risorse pubbliche statali ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione sono prioritariamente attribuiti agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso sulla base dei parametri stabiliti dall'Autorità stessa.

4. Le società affidatarie in house sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal decreto ministeriale previsto dall'articolo 18, comma 2-bis del decreto legge 25 luglio 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni. L'ente locale o l'ente di governo locale dell'ambito o del bacino

vigila sull'osservanza da parte delle società di cui al periodo precedente dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno.

5. Le società affidatarie in house sono tenute all'acquisto di beni e servizi secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163 e successive modificazioni. Le medesime società adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 nonché delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per le consulenze anche degli amministratori.“.

2. All'articolo 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:  
a) dopo il comma 5 è inserito il seguente: “5-bis. A decorrere dall'anno 2013, le aziende speciali e le istituzioni sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e degli affari regionali, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, da emanare entro il 30 ottobre 2012. A tal fine, le aziende speciali e le istituzioni si iscrivono e depositano i propri bilanci al registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della Camera di commercio del proprio territorio entro il 31 maggio di ciascuna anno. L'Unioncamere trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 giugno, l'elenco delle predette aziende speciali e istituzioni ed i relativi

dati di bilancio. Alle aziende speciali ed alle istituzioni si applicano le disposizioni del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163, nonché le disposizioni che stabiliscono, a carico degli enti locali: divieti o limitazioni alle assunzioni di personale; contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze anche degli amministratori; obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali. Gli enti locali vigilano sull'osservanza del presente comma da parte dei soggetti indicati ai periodi precedenti.“;

b) al comma 8 dopo le parole “seguenti atti“ sono inserite le seguenti: “da sottoporre all'approvazione del Consiglio Comunale.“.

B) All'art. 4, sono apportate le seguenti modificazioni:

1. Al comma 1 dopo le parole “libera prestazione dei servizi,“ e prima delle parole “verificano la realizzabilità“ inserire le parole: “dopo aver individuato i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale“.

2. Il comma 3 è sostituito dal seguente:

“3. Per gli enti territoriali con popolazione superiore a 10.000 abitanti, la delibera di cui al comma precedente è adottata previo parere obbligatorio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che si pronuncia entro sessanta giorni, sulla base dell'istruttoria svolta dall'ente di governo locale dell'ambito o del bacino o in sua assenza dall'ente locale, in merito all'esistenza di ragioni idonee e sufficienti all'attribuzione di diritti di esclusiva e alla correttezza della scelta eventuale di procedere all'affidamento simultaneo con gara di una pluralità di servizi pubblici locali. La delibera e il parere sono resi pubblici sul sito internet, ove presente, e con ulteriori modalità idonee“.

3. Il comma 4 è sostituito dal seguente:

“4. L’invio all’Autorità garante della concorrenza e del mercato, per il parere obbligatorio, della verifica di cui al comma 1 e del relativo schema di delibera quadro di cui al comma 2, è effettuato entro dodici mesi dall’entrata in vigore del presente decreto e poi periodicamente secondo i rispettivi ordinamenti degli enti locali. La delibera quadro di cui al comma 2 è comunque adottata prima di procedere al conferimento e al rinnovo della gestione dei servizi, entro trenta giorni dal parere dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato. In assenza della delibera, l’ente locale non può procedere all’attribuzione di diritti di esclusiva ai sensi del presente articolo.“.

4. Al comma 11, dopo la lettera *b)*, è inserita la seguente: “*b-bis*) prevede l’impegno del soggetto gestore a conseguire economie di gestione con riferimento all’intera durata programmata dell’affidamento, e prevede altresì, tra gli elementi di valutazione dell’offerta, la misura delle anzidette economie e la loro destinazione alla riduzione delle tariffe da praticarsi agli utenti ed al finanziamento di strumenti di sostegno connessi a processi di efficientamento relativi al personale;“.

5. Al comma 13 le parole: “somma complessiva di 900.000 euro annui“ sono sostituite dalle seguenti: “somma complessiva di 200.000 euro annui“.

6. Al comma 32 sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* alla lettera *a)* in fine le parole “alla data del 31 marzo 2012“ sono sostituite dalle seguenti: “alla data del 31 dicembre 2012. In deroga, l’affidamento per la gestione «in house» può avvenire a favore di azienda risultante dalla integrazione operativa, perfezionata entro il termine del 31 dicembre 2012, di preesistenti gestioni dirette o in house

tale da configurare un unico gestore del servizio a livello di ambito o di bacino territoriale ottimale ai sensi dell’articolo 3-*bis*“. In tal caso il contratto di servizio dovrà prevedere indicazioni puntuali riguardanti il livello di qualità del servizio reso, il prezzo medio per utente, il livello di investimenti programmati ed effettuati e obiettivi di performance (redditività, qualità, efficienza). La valutazione dell’efficacia e dell’efficienza della gestione e il rispetto delle condizioni previste nel contratto di servizio sono sottoposti a verifica annuale da parte dell’Autorità di regolazione di settore. La durata dell’affidamento in house all’azienda risultante dall’integrazione non può essere in ogni caso superiore a tre anni“;

*b)* alla lettera *b)* in fine le parole “alla data del 30 giugno 2012“ sono sostituite con le seguenti: “alla data del 31 marzo 2013“.

7. Dopo il comma 32-*bis* è inserito il seguente: “32-*ter*. Fermo restando quanto previsto dal comma 32 ed al fine di non pregiudicare la necessaria continuità nell’erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, i soggetti pubblici e privati esercenti a qualsiasi titolo attività di gestione dei servizi pubblici locali assicurano l’integrale e regolare prosecuzione delle attività medesime anche oltre le scadenze ivi previste, ed in particolare il rispetto degli obblighi di servizio pubblico e degli standard minimi del servizio pubblico locale di cui all’articolo 2, comma 3, lettera *e)*, del presente decreto, alle condizioni di cui ai rispettivi contratti di servizio e dagli altri atti che regolano il rapporto, fino al subentro del nuovo gestore e comunque, in caso di liberalizzazione del settore, fino all’apertura del mercato alla concorrenza. Nessun indennizzo o compenso aggiuntivo può essere ad alcun titolo

preteso in relazione a quanto previsto nel presente articolo.“.

8. Al comma 33-ter, le parole “Ministro per i rapporti con le regioni e la coesione territoriale, adottato, entro il 31 gennaio 2012“ sono sostituite dalle seguenti: “Ministro per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport, adottato entro il 31 marzo 2012“.

9. Al comma 34 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) sono soppresse le parole: “il servizio di trasporto ferroviario regionale,

di cui al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422“;

b) in fine è inserito il seguente periodo: “Con riguardo al trasporto pubblico regionale ferroviario sono fatti salvi, fino alla scadenza naturale dei primi sei anni di validità, gli affidamenti e i contratti di servizio già deliberati o sottoscritti in conformità all’articolo 5 del regolamento CE n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007 ed in conformità all’articolo 61 della legge 23 luglio 2009, n. 99.“.

L'art. 25 è il primo del capo V, intitolato ai *Servizi pubblici locali*, che comprende anche il successivo art. 26 sul settore degli imballaggi.

L'art. 25, comma 1 - qui in esame - modifica il complesso della disciplina dei servizi pubblici locali.

Esso è costruito principalmente in forma di novella al decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138<sup>184</sup>, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148. Le modifiche sono poste dal **comma 1**, ripartito sulle due lettere A) e B).

Il citato decreto-legge n. 138 ha riscritto - all’articolo 4 - la disciplina dei servizi pubblici locali all'indomani del referendum popolare che ha abrogato una parte cospicua della normativa in precedenza applicabile.

Successivamente, sull'art. 4, è intervenuto - apportando numerose modificazioni - l'art. 9 della legge 183 del 2011, legge di stabilità per il 2012.

Il tema dei servizi pubblici locali, da tempo oggetto di numerosi e profondi interventi legislativi, è stato più volte affrontato anche dalla giurisprudenza costituzionale che ha inquadrato la specifica competenza nell'ambito di quella residuale, appartenente alle regioni, ma ha altresì confermato gli ampi - e per molti versi prevalenti - spazi di intervento statale, nell'esercizio della competenza, sua propria, in tema di tutela della concorrenza, competenza ritenuta “trasversale” e capace, in quanto tale, di incidere anche sulle competenze concorrente e residuale.

Sulla giurisprudenza costituzionale recente si veda, più ampiamente, il *box* a fine scheda.

Prima di procedere alla disamina, infine, giova ricordare che il tema dei “servizi pubblici locali” è il primo trattato dalla recente segnalazione (AS901 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*, 5

---

<sup>184</sup> “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”.

gennaio 2012<sup>185</sup>) dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Nella segnalazione, ampia e articolata, l'AGCM ritiene necessario che vengano tempestivamente adottate talune misure modificative, per l'appunto, dell'art. 4 qui più volte citato. Talune tra le misure così auspiccate possono trovare anche riscontro nelle modifiche qui in esame (*cf.*, al riguardo, anche la scheda relativa all'art. 25, comma 5).

La lettera A) del **comma 1** della disposizione in esame modifica, come detto, il decreto-legge n. 138, introducendo un articolo 3-*bis*.

Il comma 1 dell'articolo 3-*bis*, così inserito, pone un precetto<sup>186</sup> alle Regioni, consistente nell'organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali:

- ottimali e omogenei;
- con dimensione non inferiore a quella provinciale;
- tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

La norma è dettata dichiaratamente "a tutela della concorrenza e dell'ambiente", espressione che sembra evocare le corrispondenti materie di competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere e) ed s) della Costituzione.

La lettera e) afferma la competenza statale esclusiva in tema di concorrenza (e più precisamente in tema di "moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;), mentre la lettera s) afferma la competenza statale esclusiva in tema di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

*La norma non pone criteri, né in forma diretta, né rinviando a normativa d'esecuzione, utili ad identificare i requisiti definiti "ottimali" ed "omogenei".*

*La potestà di esecuzione regolamentare "generale" posta al successivo art. 4, comma 33-ter del d.l. n. 138, non pare applicarsi al presente art. 3-bis.*

La disposizione fissa la data del 30 giugno 2012 quale termine entro il quale procedere all'adeguamento: decorso "*inutilmente*" tale termine indicato, il

---

<sup>185</sup><http://www.agcm.it/component/domino/open/C12563290035806C/EFD8EF3321335433C125798100529617.html>

<sup>186</sup> Secondo l'insegnamento della Corte costituzionale contenuto nella sentenza 95/2007, sembra trattarsi di un obbligo imposto alle Regioni. La norma utilizza infatti l'indicativo presente ("organizzano"), modo e tempo verbale idonei ad esprimere il comando secondo il consueto uso linguistico del legislatore, sicuro indice della prescrizione di un obbligo ("devono ...") piuttosto che dell'attribuzione di una facoltà ("possono ...").

Consiglio dei Ministri è autorizzato ad esercitare i poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131<sup>187</sup>, a tutela dell'unità giuridica ed economica.

Il comma 2 dell'articolo 3-bis così inserito dispone che, a partire dal 2013, l'applicazione di procedure di affidamento dei servizi a evidenza pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi ai sensi dell'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98<sup>188</sup>, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

Il secondo periodo del comma in esame assegna alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il compito di comunicare, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze gli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste dal presente articolo.

In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al periodo precedente, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità.

*La disposizione è corrispondente - ed in parte sovrapponibile - a quella di cui agli artt.1, comma 4, e 4 (ed è infatti posta "nell'ambito dei compiti di tutela e promozione della concorrenza nelle Regioni e negli enti locali"), espressione cui corrisponde la rubrica dell'art. 4. Si rinvia, pertanto, alle relative schede.*

*La nozione di "ente locale" non sembra esaurirsi con Comuni, Province, Città metropolitane che sono gli "enti locali" costituzionalmente necessari (sentenza Corte costituzionale n. 229 del 2001). Altri "enti" competenti in ambito locale potrebbero ritenersi non esclusi dalla nozione di "ente locale".*

Il comma 3 dell'articolo 3-bis così inserito dà priorità per i finanziamenti alla gestione di servizi locali dimensionata sugli ambiti ottimali.

I finanziamenti interessati sono quelli, a qualsiasi titolo concessi, che riguardino risorse pubbliche statali ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, disposizione sovente evocata in riferimento ai temi della perequazione finanziaria.

Il quinto comma citato recita: *"Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni"*.

---

<sup>187</sup> "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3". Sui profili del "potere sostitutivo" si rinvia alla scheda relativa all'art. 4.

<sup>188</sup> "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria".

Detti finanziamenti sono prioritariamente attribuiti:

1. agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali o
2. ai relativi gestori del servizio
  - a. selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica
  - b. di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato:
    - i. l'efficienza gestionale e
    - ii. la qualità del servizio reso sulla base dei parametri stabiliti dall'Autorità stessa.

La norma fa salvi (e dunque sembra escludere dal criterio prioritario fin qui descritto) i finanziamenti ai progetti relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, cofinanziati con fondi europei.

I successivi commi 4 e 5 dell'articolo 3-*bis* così inserito riguardano le società affidatarie *in house*, che assoggettano agli oneri cui sono tenuti gli enti locali.

L'espressione "società *in house*" si riferisce al caso in cui - per usare un'efficace sintesi utilizzata dalla Corte costituzionale (sentenza 325 del 2010) - l'affidatario costituisce la *longa manus* di un ente pubblico che lo controlla pienamente e totalmente.

Più precisamente, ciò è possibile: a) quando l'ente pubblico svolge sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; b) quando il soggetto affidatario «realizzi la parte più importante della propria attività» con l'ente o con gli enti che la controllano.

La Corte costituzionale, nella sentenza 439 del 2008, ha fissato i parametri di rilievo costituzionale che deve rispettare la legislazione in tema di società *in house*, con riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia (sia pure nell'ambito di un complessivo giudizio che mantiene una valenza necessariamente casistica modulata sulle peculiarità delle singole fattispecie concrete).

In tale contesto, la giurisprudenza della Corte di giustizia (*ex multis*, sentenza Stadt Halle dell'11 gennaio 2005, in causa C-26/03) ha, però, riconosciuto che rientra nel potere organizzativo delle autorità pubbliche "autoprodurre" beni, servizi o lavori mediante il ricorso a soggetti che, ancorché giuridicamente distinti dall'ente conferente, siano legati a quest'ultimo da una "relazione organica" (c.d. affidamento *in house*).

Il meccanismo dell'affidamento diretto a soggetti *in house*, deve, però, essere strutturato in modo da evitare che esso possa risolversi in una ingiustificata compromissione dei principi che presiedono al funzionamento del mercato e, dunque, in una violazione delle prescrizioni contenute nel Trattato a tutela della concorrenza. In altri termini, il modello operativo in esame non deve costituire il mezzo per consentire alle autorità pubbliche di svolgere, mediante la costituzione di apposite società, attività di impresa in violazione delle regole concorrenziali, che richiedono che venga garantito il principio del pari trattamento tra imprese pubbliche e private (art. 295 del Trattato CE).

La giurisprudenza della Corte di giustizia – proprio al fine di assicurare il rispetto di tali regole e sul presupposto che il sistema dell'affidamento *in house* costituisca un'eccezione ai principi generali del diritto comunitario – ha imposto l'osservanza di talune condizioni legittimanti l'attribuzione diretta della gestione di determinati servizi a soggetti “interni” alla compagine organizzativa dell'autorità pubblica.

Il comma 4 assoggetta le società *in house* al patto di stabilità interno, secondo le modalità definite dal decreto ministeriale<sup>189</sup> previsto dall'articolo 18, comma 2-*bis* del decreto legge 25 luglio 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni.

La norma citata prevedeva un decreto per definire le modalità e la modulistica per l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara.

La norma affida la vigilanza sul rispetto del “patto” all'ente locale (o all'ente di governo locale dell'ambito o del bacino).

Il comma 5 sottopone le società *in house* alle vigenti disposizioni valide per il settore pubblico in tema di acquisto di beni e servizi e di personale.

Per l'acquisto di beni e servizi si fa riferimento al decreto legislativo n. 163 del 2006, *Codice dei contratti pubblici*. Per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi ai principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*) nonché alle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie e per le consulenze anche degli amministratori.

**Il comma successivo (indicato col numero 2)<sup>190</sup>** novella, a sua volta, l'articolo 114 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL, Testo unico degli enti locali), e successive modificazioni, mediante le disposizioni contrassegnate dalle due lettere a) e b).

Ai sensi della lettera a), dopo il comma 5 e' inserito un comma 5-*bis*, che assoggetta al patto di stabilità interno, dal 2013, anche le aziende speciali e le istituzioni.

---

<sup>189</sup> La relazione al d.d.l. A.S. 3110, pag. 27, evidenzia che, nelle more di adozione di tale decreto ministeriale, l'art. 25 in esame disciplina i limiti ai mutui che dette società possono contrarre; *la corrispondente norma del decreto-legge non appare agevolmente identificabile.*

<sup>190</sup> *Tale numerazione peraltro non pare congrua alla luce delle regole sulla redazione dei testi normativi e pertanto da correggere.*

Per l'art. 114 del TUEL, l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale. L'istituzione è organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale.

Le modalità di assoggettamento saranno definite con un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e degli affari regionali, sentita la Conferenza Stato- Citta' ed autonomie locali, entro il 30 ottobre 2012.

Alle aziende speciali ed alle istituzioni vengono inoltre applicate le disposizioni del decreto legislativo n.163 del 2006 (codice dei contratti), nonché le disposizioni che stabiliscono, a carico degli enti locali, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale; contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze anche degli amministratori; obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali.

La norma stessa in esame disegna una procedura che pare finalizzata all'identificazione dei destinatari.

Le aziende speciali e le istituzioni devono infatti iscriversi e depositare i propri bilanci al registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della Camera di commercio del proprio territorio entro il 31 maggio di ciascun anno.

L'Unioncamere trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 giugno, l'elenco delle predette aziende speciali e istituzioni ed i relativi dati di bilancio.

Gli enti locali vigilano sull'osservanza del comma in esame da parte dei soggetti indicati.

*Per la collocazione di quest'ultima norma, la vigilanza potrebbe intendersi estesa fino all'emanazione della normativa di attuazione da parte dei Ministri competenti.*

La successiva lettera b) modifica il comma 8 del citato art. 114 del TUEL, specificando che gli atti fondamentali che richiedono l'approvazione dell'ente locale devono essere sottoposti all'approvazione del Consiglio Comunale.

**La lettera B) - del comma 1** della disposizione in esame - modifica, come detto, l'art. 4 del decreto-legge n. 138, in nove commi.

L'articolo 4 citato - nel testo previgente - ridefiniva la disciplina dell'affidamento dei servizi locali di rilevanza economica a seguito dell'abrogazione dell'art. 23-bis del decreto legge n. 112/2008, a sua volta conseguente all'esito del referendum del 12 e 13 giugno 2011, privilegiando la loro liberalizzazione e lasciando uno spazio ridotto

all'affidamento diretto "*in house*", possibile solo per servizi di valore economico pari o inferiori a 900.000 euro annui. La regola generale per i servizi "in esclusiva" è invece, conformemente alle norme comunitarie, l'affidamento tramite gara pubblica anche nel caso di conferimento a società a capitale misto pubblico-privato (con almeno il 40% della società in mano privata). L'articolo detta anche norme transitorie per la cessazione delle gestioni in corso che non rispondono alla nuova disciplina che non si applica al servizio idrico.

**Il numero 1** della lettera B) modifica il comma 1 dell'art. 4 del decreto-legge n. 138.

Il comma, insieme ad altri successivi, disegna un procedimento attraverso il quale gli enti locali distinguono – all'interno dei servizi pubblici locali a rilevanza economica - quelli da liberalizzare e quelli da concedere in esclusiva.

La disposizione in esame chiede agli enti locali di individuare i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale prima di verificare - così come l'art. 4 novellato chiede - la realizzabilità di una più ampia liberalizzazione.

**Il numero 2** della lettera B) novella il comma 3 dell'art. 4 del decreto-legge n. 138.

Attualmente la norma prevede solo che la delibera dell'ente locale che contiene l'analisi costi/benefici su liberalizzazioni e affidamenti sia inviata all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

La disposizione prevede che gli enti territoriali maggiori (con popolazione superiore a 10.000 abitanti<sup>191</sup>) acquisiscano il parere dell'Autorità prima di adottare la delibera.

L'*Authority* si pronuncia entro sessanta giorni:

- sull'idoneità e la sufficienza delle ragioni per cui si è deciso di attribuzione di diritti di esclusiva,
- sulla correttezza di procedere, eventualmente, all'affidamento simultaneo con gara di una pluralità di servizi pubblici locali.

Il parere è reso sulla base dell'istruttoria svolta dall'ente di governo locale dell'ambito o del bacino o in sua assenza dall'ente locale.

*La norma sembrerebbe non considerare la possibilità dell'Authority di acquisire proprio elementi istruttori che, peraltro, potrebbero discendere da norme proprie della sua attività istituzionale.*

---

<sup>191</sup> La relazione al d.d.l. A.S. 3110, pag. 27, sembra illustrare la norma come riferita alla generalità degli enti locali..

Sia la delibera che il parere sono resi pubblici sul sito internet, ove presente, e con ulteriori modalità idonee.

**Il numero 3** della lettera B) novella il comma 4 dell'art. 4 del decreto-legge n. 138.

Il testo previgente del comma 4 prevede la periodicità della verifica condotta dagli enti locali circa l'attualità della scelta liberalizzazione/affidamento, e comunque prima di procedere al conferimento e al rinnovo della gestione dei servizi.

La prima verifica va fatta entro il 13 agosto 2012 (dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 138).

Il testo della disposizione di novella ridisegna - con talune modifiche formali e sostanziali - il procedimento di invio della delibera di verifica all'Autorità. La delibera quadro è, in particolare, adottata entro trenta giorni dal parere. In assenza della delibera, l'ente locale non può procedere all'attribuzione di diritti di esclusiva.

*Il parere, definito obbligatorio (ma non vincolante) non sembra comportare obblighi rispetto alla scelta dell'ente locale. La disposizione, inoltre, non sembra più specificatamente riferita ai soli enti locali "maggiori" (come la precedente), circostanza che potrebbe comportare talune incertezze interpretative.*

**Il numero 4** della lettera B) modifica il comma 11 dell'art. 4 del decreto-legge n. 138.

Il testo previgente del comma 11 prescrive i requisiti specifiche dei bandi di gara e nelle lettere di invito per le procedure competitive ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi pubblici locali indicate nei commi da 8 a 10, al fine di promuovere e proteggere l'assetto concorrenziale dei marcati interessati.

Il testo in esame introduce un ulteriore contenuto del bando (o della lettera di invito) consistente nell'impegno a conseguire economie di gestione con riferimento all'intera durata programmata dell'affidamento, nonché, tra gli elementi di valutazione dell'offerta, la misura delle anzidette economie e la loro destinazione alla riduzione delle tariffe da praticarsi agli utenti ed al finanziamento di strumenti di sostegno connessi a processi di efficientamento relativi al personale.

**Il numero 5** della lettera B) modifica il comma 13 dell'art. 4 del decreto-legge n. 138, abbassando da 900.000 euro annui a 200.000 euro annui il valore economico massimo del servizio affidabile "in house".

**Il numero 6** della lettera B) modifica il comma 32 dell'art. 4 del decreto-legge n. 138.

Il comma 32 nel testo previgente disciplina il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito dalla normativa in vigore, ferma restando la specifica normativa riguardante la liquidazione delle società dei comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti (la cessazione anticipata è improrogabile e non richiede apposita deliberazione dell'ente affidante). Si prevedono - nelle disposizioni di cui alle lettere da a) a d), scadenze diverse a seconda dei tempi, delle modalità e dei tipi di affidamento.

Il testo in esame opera sulle lettere a) e b).

La lettera a) - nel testo previgente - dispone sugli affidamenti diretti "in house" di valore superiore a 900.000 euro annui, che cessano improrogabilmente il 31 marzo 2012. Alla stessa data cessano gli affidamenti diretti a società miste pubblico-private in cui il socio privato non sia stato scelto tramite gara;

Il testo in esame sposta dal 31 marzo al 31 dicembre 2012 la data di cessazione di tali affidamenti. Prevede, tuttavia, una disposizione in deroga, consentendo l'affidamento per la gestione «*in house*» a favore di azienda risultante dalla integrazione operativa, perfezionata entro il termine del 31 dicembre 2012, ma per non più di tre anni, di preesistenti gestioni (dirette o *in house*) tale da configurare un unico gestore del servizio a livello di ambito o di bacino territoriale ottimale ai sensi dell'articolo 3-*bis*. La disposizione continua<sup>192</sup> prevedendo talune condizioni che il contratto di servizio dovrà rispettare per l'affidamento *in house*: dovrà infatti prevedere: indicazioni puntuali riguardanti il livello di qualità del servizio reso, il prezzo medio per utente, il livello di investimenti programmati ed effettuati e obiettivi di performance (redditività, qualità, efficienza). Efficacia, efficienza e rispetto delle condizioni del contratto di servizio devono essere verificate annualmente dall'Autorità di regolazione di settore.

La lettera b) - nel testo previgente - dispone sugli affidamenti diretti a società miste pubblico-private in cui il socio privato sia stato scelto tramite gara, ma la gara non sia stata a doppio oggetto (cioè non abbia avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio); tali affidamenti cessano improrogabilmente il 30 giugno 2012.

Il testo in esame sposta dal 3 giugno 2012 al 31 marzo 2013 la data di cessazione di questi affidamenti.

**Il numero 7** della lettera B) introduce un comma 32-*ter* nell'art. 4 del decreto-legge n. 138.

---

<sup>192</sup> Appare dubbio se in forma di novella o meno, considerata la chiusura delle virgolette prima delle parole "In tal caso". Appare necessaria una correzione redazionale.

Il comma, così introdotto, lascia ferme le scadenze del regime transitorio, di cui al comma 32, ma si pone come fine di non pregiudicare la continuità nell'erogazione dei servizi.

Si prevede così che i gestori assicurino la prosecuzione delle attività anche oltre le scadenze, ed assicurino in particolare il rispetto degli obblighi di servizio pubblico e degli standard minimi (*ex articolo 2, comma 3, lett. e), del decreto, un riferimento che non appare agevolmente identificabile*), alle condizioni dei contratti e degli altri atti che regolano il rapporto, fino al subentro del nuovo gestore e comunque, in caso di liberalizzazione del settore, fino all'apertura del mercato alla concorrenza.

Nessun indennizzo o compenso aggiuntivo può essere ad alcun titolo preteso in relazione a quanto previsto nel presente articolo.

*La norma non prevede esplicitamente specifici interventi normativi di attuazione sui profili di compatibilità tra le cessazioni improrogabili ed automatiche ("senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante", recita il comma 32) e la prosecuzione delle attività senza diritto a compensi aggiuntivi.*

*Il successivo comma 33-ter, tuttavia, prevede in generale disposizioni di attuazione relative a tutto l'art. 4.*

**Il numero 8** della lettera B) modifica il comma 33-ter dell'art. 4 del decreto-legge n. 138.

Il comma 33-ter, nel testo previgente, affida ad un decreto del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, sentita la Conferenza unificata, la definizione, entro il 31 gennaio 2012, dei criteri relativi al procedimento di verifica della scelta tra liberalizzazione ed affidamento (commi 1 e 2 dell'art. 4 novellato); sono parimenti affidate la definizione delle modalità attuative del comma 33-bis, anche tenendo conto delle diverse condizioni di erogazione in termini di aree, popolazioni e caratteristiche del territorio servito ed in generale le ulteriori misure necessarie ad assicurare la piena attuazione delle disposizioni dell'art. 4.

La disposizione in esame modifica la competenza in capo al Ministro per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport e sposta il termine per l'emanazione del decreto al 31 marzo 2012.

**Il numero 9** della lettera B) modifica il comma 34 dell'art. 4 del decreto-legge n. 138.

Il comma 34, nel testo previgente, applica le disposizioni di cui all'art. 4 a tutti i servizi pubblici locali, con prevalenza sulle discipline di settore incompatibili, escludendo peraltro dall'applicazione del medesimo articolo alcuni servizi specificamente individuati (parte del servizio idrico integrato, servizio di distribuzione

di gas naturale, servizio di distribuzione di energia elettrica, gestione delle farmacie comunali, servizi dei comuni minori con partecipazioni azionarie limitate).

Prima della disposizione modificativa in esame, era escluso anche servizio di trasporto ferroviario regionale di cui al decreto legislativo n. 422 del 1997 (*Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59*), esclusione che viene ora soppressa. Sono peraltro fatti salvi, fino alla scadenza naturale dei primi sei anni di validità, gli affidamenti e i contratti di servizio già deliberati o sottoscritti in conformità all'articolo 5 del regolamento CE n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia) ed in conformità all'articolo 61 (Ulteriori disposizioni in materia di trasporto pubblico locale) della legge 23 luglio 2009, n. 99 (*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*).

L'immodificato e successivo comma 34-*bis* applica l'art. 4 al trasporto pubblico regionale, fermo restando quanto disposto al comma 34 sopra esaminato. Con riguardo al trasporto pubblico regionale, sono fatti salvi gli affidamenti già deliberati in conformità all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007.

### **I servizi pubblici locali tra tutela della concorrenza e competenza residuale nella recente giurisprudenza costituzionale**

La coordinate del riparto della materia si possono trovare - tra l'altro - nelle sentenze 272 del 2004 e 307 del 2009 della Corte costituzionale: la materia dei servizi pubblici locali appartiene alla competenza residuale, propria delle regioni, ma le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica sono regolate nell'esercizio della competenza statale in materia di tutela della concorrenza.

Si tratta di una ricostruzione del tema - quella qui offerta - evidentemente sommaria, non potendosi che rinviare alla complessità della lettura della copiosa giurisprudenza in materia (si pensi solo al rilievo, con riferimento ai concreti ambiti dei servizi pubblici, di materie come la tutela dell'ambiente, o delle stesse funzioni fondamentali degli enti locali).

Questa essendo, con i ricordati limiti, la ricostruzione di massima del riparto, può essere utile ricordare qualche riferimento alla giurisprudenza più recente.

Va fatto in primo luogo riferimento alla sentenza 325 del 2010, con cui la Corte ha avuto occasione di affrontare ampiamente il tema dei servizi pubblici locali con riferimento ad una nutrita serie di ricorsi regionali avverso la disciplina statale, risultata peraltro complessivamente confermata (salvo che in un caso, relativo all'uso del potere regolamentare in ambito riconducibile al coordinamento della finanza pubblica).

La Corte ha - tra l'altro - più volte rilevato come sia ragionevole che norme in

materia di tutela della concorrenza, al fine di meglio tutelare le finalità pro concorrenziali loro proprie, possano essere dettagliate ed autoapplicative (sentenze n. 148 del 2009; n. 320 del 2008; n. 431 del 2007).

La sentenza 325 si segnala anche per le ampie argomentazioni a proposito del tema degli affidamenti *in house* (cioè i casi in cui l'affidatario costituisce la *longa manus* di un ente pubblico che lo controlla pienamente e totalmente).

Nella sentenza n. 1 del 2008 (richiamata dalla recente sentenza 339 del 2011) viene ancora confermato come l'espletamento delle gare ad evidenza pubblica rientri nella materia della «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato, costituendo uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza (sentenza n. 401 del 2007). Se, in tale contesto, un atto (pur riconducibile alla indicata competenza statale in materia di tutela della concorrenza) interferisce su aspetti organizzativi, programmatori e gestori di una materia di competenza concorrente, vi è, al contempo, anche la necessità di un coinvolgimento, sul piano amministrativo, delle Regioni (v. sentenza n. 383 del 2005). Va rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale nell'adozione del decreto in questione (v. sentenza n. 231 del 2005), ma consegue la illegittimità costituzionale della norma che non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione dell'atto citato. Peraltro, nella sentenza 325 del 2010, la Corte ha ritenuto il regolamento statale - avente per oggetto la determinazione della dimensione ottimale della gestione del servizio (sentenza n. 246 del 2009 - attinente alla materia «tutela della concorrenza», tendoneuendone che la previsione del semplice parere della «Conferenza unificata», anziché dell'intesa, non ledeva, nella specie, alcuna competenza regionale.

Altro principio incidente sulla sovrapposizione di competenze statali e regionali è dato ritrovare nella sentenza n. 187 del 2011: nello svolgimento di una competenza statale (nella specie: tutela ambientale) lo Stato è abilitato ad adottare una propria disciplina, che costituisce un limite adeguato di tutela non derogabile dalle Regioni (sentenza n. 61 del 2009). Queste ultime, a loro volta, attesa la possibilità che la competenza in materia ambientale sia intercettata dalle competenze, concorrenti o residuali, proprie delle Regioni, possono, nell'esercizio di queste ultime, o adeguarsi al predetto limite ovvero determinare limiti di tutela più elevati rispetto a quelli statali (sentenza n. 30 del 2009), ma mai dettarne di nuovi più blandi.

Con la sentenza n. 128 del 2011 la Corte ha poi evidenziato come la spettanza allo Stato di disporre in materia di tutela della concorrenza (nella specie, sopprimendo le Autorità d'ambito territoriale ottimale) esclude le invocate competenze regionali in materia di servizi pubblici locali e di organizzazione della cooperazione degli enti locali, ciò non significando che alle Regioni sia vietato qualsiasi intervento al riguardo.

Nella sentenza 123 del 2011 la Corte ha poi ribadito (con riferimento alla sentenza 325 del 2010) come la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica debba essere ricondotta alla materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, della tutela della concorrenza, tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato.



## **Articolo 25, comma 2**

*(Modifiche in materia di gestione integrata dei rifiuti)*

2. All'art. 201, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 sono apportate le seguenti

modificazioni:  
a) al comma 4, lettera a) sono soppresse le parole "la realizzazione", sono sostituite le parole "dell'intero" con la seguente: "del" e dopo le parole "servizio," sono inserite le seguenti: "che può essere";

b) al comma 4, lettera b) le parole "e smaltimento" sono sostituite con le seguenti: "avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla precedente lettera a), smaltimento";

c) dopo il comma 4, è inserito il seguente:

"4-bis. Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel Piano d'Ambito."

Il **comma 2** dell'articolo in esame, intervenendo sull'art. 201 del decreto legislativo n. 152 del 2006<sup>193</sup>, individua in modo diverso le attività che sono affidate per la gestione ed erogazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti. Le modifiche riguardanti il comma 4, la lettera a), del citato articolo 201 sono volte ad escludere che l'affidamento del servizio riguardi le totalità delle attività di realizzazione, gestione ed erogazione; risulta eventuale la ricomprensione nell'affidamento delle attività di gestione e realizzazione degli impianti (**lettera a**)).

Le modifiche riguardanti il comma 4, lettera b), del citato articolo 201 fanno sì che per la gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti l'affidamento possa riguardare la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio allo smaltimento e recupero, mentre, a differenza di come avveniva in precedenza, l'attività di smaltimento non è necessariamente ricompresa nell'affidamento. L'affidamento dello smaltimento avviene solo ove ricorrano le ipotesi previste dalla citata lettera a) dell'art. 201, cioè – *sembirebbe* - qualora sia stata affidata anche la gestione o realizzazione degli impianti. (**lettera b**)).

In sostanza le modifiche nel loro complesso delinerebbero una gestione del servizio di raccolta ed avvio allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, separata da quella della gestione degli impianti. L'attività di smaltimento sarebbe, invece affidata congiuntamente alle attività di gestione o realizzazione degli impianti.

---

<sup>193</sup> *Norme in materia ambientale.*

Secondo quanto riportato nella relazione al disegno di legge di conversione, la norma "consente l'affidamento della gestione ed erogazione del servizio congiuntamente o meno alle attività di gestione e realizzazione degli impianti (prima era consentito solo congiuntamente)".

La **lettera c)**, inserendo un comma 4-*bis* dopo il comma 4 dell'articolo 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, prevede, per il caso in cui gli impianti non siano di proprietà degli enti locali di riferimento, che debba essere assicurato all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani l'accesso con tariffe predeterminate e tale da soddisfare le esigenze di conferimento individuate nel Piano d'Ambito.

La disposizione appare in relazione alla suddetta possibilità di affidamento disgiunto di gestione degli impianti ed erogazione del servizio.

Si ricorda che gli articoli 200, 201, 202 e 203 del decreto legislativo n. 152 del 2006<sup>194</sup> disciplinano il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, attraverso l'individuazione di ambiti territoriali ottimali e l'istituzione di Autorità di ambito (nel seguito ATO), cui vengono assegnate le funzioni relative all'organizzazione, all'affidamento ed al controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti, la formulazione del contratto di servizio tra ambiti territoriali ottimali e gestore.

Gli ATO aggiudicano il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani definito all'art. 201, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006, nel territorio ricompreso nell'ambito territoriale ottimale nel rispetto del piano d'ambito e del principio di unicità della gestione per ciascun ATO.

La gestione del servizio è aggiudicata mediante gara ad evidenza pubblica

Si segnala che il comma 2 dell'articolo 13 del decreto-legge n. 216 del 2011<sup>195</sup> proroga di un anno, cioè fino al 31 dicembre 2012, il termine previsto per il passaggio delle funzioni di erogazione dei servizi pubblici locali dalle sopprimende Autorità d'ambito territoriale (da qui in avanti: ATO) ai nuovi soggetti individuati dalle regioni. Decorso il termine citato, secondo quanto previsto dal comma 186-*bis* dell'art. 2 della legge 191/2009:

- saranno soppresse le ATO (dagli artt. 148 e 201 del D.Lgs. 152/2006) in ogni ambito territoriale ottimale per l'esercizio delle competenze in materia di gestione delle risorse idriche e per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani;

- ogni atto compiuto dalle ATO sarà da considerare nullo;

- le regioni attribuiranno con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, con conseguente cessazione dell'efficacia degli articoli 148 (risorse idriche) e 201 (rifiuti urbani) del decreto legislativo n. 152 del 2006;

---

<sup>194</sup> D.Lgs. 3-4-2006 n. 152, *Norme in materia ambientale*.

<sup>195</sup> D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*. Il relativo disegno di legge di conversione è stato approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura, con modificazioni, che tuttavia non riguardano la parte qui richiamata.

- saranno comunque abrogati gli articoli sopra citati.

Si ricorda che prima del decreto in esame il termine per il citato passaggio di funzioni era stato da ultimo prorogato al 31 dicembre 2011 dal D.P.C.M. 25 marzo 2011, che a sua volta aveva differito il termine in precedenza fissato dal D.L. 225/2010.



### **Articolo 25, comma 3**

*(Modifica all'art. 1, comma 14, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni in legge 22 dicembre 2011, n. 214)*

3. Al comma 1 dell'articolo 14 del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201, convertito, con modificazioni in legge 22 dicembre 2011, n.214, le parole "svolto in regime di privativa dai comuni" sono sostituite dalle seguenti: "svolto mediante

l'attribuzione di diritti di esclusiva nelle ipotesi di cui al comma 1 dell'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n.138 convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148".

Il **comma 3** dell'articolo 25 modifica l'articolo 14 del recente decreto-legge n. 201 del 2011<sup>196</sup> che istituisce, a decorrere dal 1° gennaio 2013, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, svolto, secondo la definizione della norma originaria, in regime di privativa dai comuni.

La modifica sostituisce il concetto di smaltimento "svolto in regime di privativa" con quello di smaltimento svolto mediante l'attribuzione di diritti di esclusiva, contenuto nel comma 1 dell'articolo 4 del decreto-legge n. 138 del 2011<sup>197</sup>, che reca in rubrica l'adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea.

In tale articolo i commi da 1 a 4, 6 e 8 disegnano la procedura attraverso la quale gli enti locali distinguono – all'interno dei servizi pubblici locali - quelli da liberalizzare e quelli da concedere in esclusiva.

Il comma 1 prevede che gli enti locali verifichino la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali che può condurre a due esiti :

- il primo è la liberalizzazione di tutte le attività economiche, compatibilmente con le caratteristiche di universalità e accessibilità del servizio;
- il secondo è quello - dichiaratamente limitato ("limitando") - dell'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità.

---

<sup>196</sup> D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 22 dicembre 2011, n. 214.

<sup>197</sup> D.L. 13 agosto 2011, n. 138, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 14 settembre 2011, n. 148.

Il regime di privativa, non previsto inizialmente dalla legge, si è affermato nei fatti, almeno per la raccolta e il trasporto. E' stato il decreto legislativo n. 22 del 1997<sup>198</sup> (c.d. decreto Ronchi) che ha provveduto ad introdurlo nella legislazione (“I comuni effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa”, art. 21).

---

<sup>198</sup> D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, *Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio* Il decreto legislativo è stato abrogato dall'art. 264, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

## **Articolo 25, commi 4 e 5**

*(Obblighi di comunicazioni dei concessionari di servizi pubblici locali)*

4. I concessionari e gli affidatari di servizi pubblici locali, a seguito di specifica richiesta, sono tenuti a fornire agli enti locali che decidono di bandire la gara per l'affidamento del relativo servizio i dati concernenti le caratteristiche tecniche degli impianti e delle infrastrutture, il loro valore contabile di inizio esercizio, secondo parametri di mercato, le rivalutazioni e gli ammortamenti e ogni altra informazioni necessaria per definire i bandi.

5. Fermo restando quanto previsto dagli articoli 3 della legge 10 ottobre 1990, n.287, il ritardo nella comunicazione oltre il termine di sessanta giorni dall'apposita richiesta e la comunicazione di informazioni false integrano illecito per il quale il prefetto, su richiesta dell'ente locale, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n.689, da un minimo di euro 5.000 ad un massimo di euro 500.000.

**Il comma 4** dell'art. 25 disciplina gli obblighi di informazione (e l'art. 5 sanziona il relativo inadempimento) dei concessionari e degli affidatari di servizi pubblici locali, nei confronti degli enti locali che decidono di bandire una gara per l'affidamento del relativo servizio.

Gli obblighi sorgono a seguito di specifica richiesta degli enti locali e riguardano:

- i dati concernenti le caratteristiche tecniche degli impianti e delle infrastrutture,
- il loro valore contabile di inizio esercizio, secondo parametri di mercato,
- le rivalutazioni,
- gli ammortamenti,
- ogni altra informazione necessaria per definire i bandi.

Come si desume dal successivo comma 5 i concessionari hanno sessanta giorni di tempo per rispondere.

**Il comma 5** contiene infatti norme sanzionatorie correlate alla predetta disposizione.

Si prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di euro 5.000 ad un massimo di euro 500.000 per:

- il ritardo nella comunicazione oltre il termine di sessanta giorni dall'apposita richiesta;
- la comunicazione di informazioni false.

La sanzione per l'illecito è disposta dal prefetto, su richiesta dell'ente locale.

La sanzione è irrogata ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689<sup>199</sup> che contiene la disciplina generale delle sanzioni amministrative.

La norma in esame lascia fermo restando quanto previsto dall'articolo 3 della legge 10 ottobre 1990, n. 287<sup>200</sup>, che contiene norme per la tutela della concorrenza e del mercato; l'art. 3 vieta l'abuso di posizione dominante.

*Al riguardo, può essere osservato che il riferimento normativo alla legge 287 può trovare un riscontro nella Segnalazione dell'Autorità "Antitrust" che, nel documento ricordato in incipit della scheda relativa all'art. 25, comma 1, prospetta una modifica normativa non dissimile da quella qui esaminata, precisando che il rilievo trova origine proprio dall'esperienza maturata nell'area, essendosi notati comportamenti "ostruzionistici" proprio in prossimità della scadenza di contratto.*

---

<sup>199</sup> *Modifiche al sistema penale.*

<sup>200</sup> *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato.*

## Articolo 26

*(Misure in favore della concorrenza nella gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio e per l'incremento della raccolta e recupero degli imballaggi)*

1. Al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

a) all'articolo 221,

1) al comma 3, la lettera a) è sostituita dalla seguente: «a) organizzare autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio»;

2) al comma 5,

2.1) al sesto periodo, le parole «sulla base dei», sono sostituite dalle seguenti «acquisiti i»

2.2) sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Alle domande disciplinate dal presente comma si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni relative alle attività private sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241. A condizione che siano rispettate le condizioni, le norme tecniche e le prescrizioni specifiche adottate ai

sensi del presente articolo, le attività di cui al comma 3 lettere a) e c) possono essere intraprese decorsi novanta giorni dallo scadere del termine per l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare come indicato nella presente norma.».

3) al comma 9, nel secondo periodo dopo le parole «comma 3, lettera h)», sono inserite le seguenti: «in proporzione alla quota percentuale di imballaggi non recuperati o avviati a riciclo, quota che non può essere inferiore ai 3 punti percentuali rispetto agli obiettivi di cui all'articolo 220»

b) all'articolo 265, il comma 5 è soppresso

c) all'articolo 261 le parole "pari a sei volte le somme dovute al CONAI" sono sostituite dalle seguenti: da 10.000 a 60.000 euro".

L'articolo 26 apporta modifiche al decreto legislativo n. 152 del 2006<sup>201</sup> in materia di gestione di rifiuti da imballaggi: si consente di organizzare autonomamente la gestione dei rifiuti da imballaggio, anche in forma collettiva, senza più la necessità che la gestione riguardi l'intero territorio nazionale; vengono modificate le procedure alle quali devono attenersi i produttori che, non intendendo aderire al Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI), sono tenuti a presentare all'Osservatorio nazionale sui rifiuti il progetto alternativo; si introduce un criterio di proporzionalità del contributo ambientale dovuto a seguito dell'iscrizione obbligatoria al consorzio, conseguente al mancato riconoscimento del progetto di gestione autonoma o a revoca; si stabilisce per chi non sceglie una delle due modalità (adesione ai Consorzi o organizzazione

---

<sup>201</sup> D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*.

alternativa) la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 60.000 euro in luogo della sanzione amministrativa pecuniaria pari a sei volte le somme dovute al CONAI.

In particolare il **comma 1, lettera a)** modifica l'articolo 221 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, che disciplina gli obblighi dei produttori e degli utilizzatori dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti.

Il citato articolo 221 prevedeva, nel testo previgente, che produttori e utilizzatori adempissero all'obbligo del ritiro dei rifiuti di imballaggio partecipando al Consorzio nazionale imballaggi (Conai, previsto dall'articolo 224 del decreto legislativo n. 152 del 2006) o organizzando autonomamente la gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale.

La modifica contenuta nella lettera a), **numero 1)**, sostituendo la lettera) del comma 3 dell'art. 221, consente di organizzare autonomamente la gestione dei rifiuti da imballaggio, anche in forma collettiva, senza più la necessità che la gestione riguardi l'intero territorio nazionale.

Il **numero 2)** della lettera a) modifica il comma 5 dell'articolo 221 del decreto legislativo n. 152 del 2006, riguardante le procedure che sono tenuti a seguire i produttori che, non intendendo aderire al Consorzio Nazionale Imballaggi, devono presentare all'Osservatorio nazionale sui rifiuti il progetto alternativo, con richiesta di riconoscimento sulla base di idonea documentazione. Secondo il testo previgente, l'Osservatorio, sulla base dei necessari elementi di valutazione forniti dal Consorzio nazionale imballaggi, si esprime entro novanta giorni dalla richiesta.

Una prima modifica contenuta al numero 2) svincola l'espressione della volontà dell'Osservatorio dagli elementi di valutazione del Consorzio nazionale imballaggi, stabilendo che gli elementi di valutazione debbano essere semplicemente acquisiti e che non debbano più essere alla base dell'espressione della decisione dell'Osservatorio stesso.

Si segnala in proposito che l'Autorità Garante della Concorrenza (AGCM) nell'atto AS500 del 24 febbraio 2009, con riferimento alla disposizione in virtù della quale "l'Osservatorio, sulla base dei necessari elementi di valutazione forniti dal Consorzio nazionale imballaggi, si esprime entro novanta giorni dalla richiesta", aveva ritenuto che essa conferisse un peso significativo alla valutazione del Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) nell'ambito del processo di riconoscimento di un sistema autonomo di gestione dei rifiuti di competenza dell'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti. Inoltre aveva affermato che "la possibilità per produttori e distributori di ricorrere a sistemi alternativi ai consorzi di filiera, in presenza di opportune garanzie di controllo sul buon funzionamento degli eventuali diversi sistemi e consorzi operanti, rappresentasse una soluzione auspicabile, in quanto suscettibile di introdurre dinamiche concorrenziali nelle attività in oggetto senza con ciò snaturare gli obiettivi di tutela ambientale avuti a mente del legislatore".

Una seconda modifica, contenuta sempre al numero 2), introduce il principio del silenzio assenso, come disciplinato dagli articoli 19 e 20 della legge n. 241 del 1990<sup>202</sup>.

Si stabilisce, pertanto che, ove siano rispettate le norme tecniche e le prescrizioni specifiche, le attività di gestione di imballaggi da svolgersi in modo autonomo possono essere intraprese, decorsi novanta giorni dallo scadere del termine per l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Si ricorda, infatti, che, ai sensi dell'art. 221, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, l'Osservatorio nazionale sui rifiuti si deve esprimere entro novanta giorni dalla richiesta di gestione autonoma dei rifiuti di imballaggio presentata dai produttori. In caso di mancata risposta entro tale termine, l'interessato può chiedere al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'adozione di provvedimenti sostitutivi da emanarsi nei successivi sessanta giorni. Il silenzio assenso, quindi scatta, secondo la modifica introdotta dal disegno di legge in esame, trascorsi ulteriori novanta giorni rispetto all'inutile decorso di tale secondo termine.

Il **numero 3)** della lettera a) interviene sul comma 9 dell'articolo 221 del decreto legislativo n. 152 del 2006, riguardante l'iscrizione obbligatoria al consorzio - conseguente al mancato riconoscimento del progetto di gestione autonoma o a revoca - e il conseguente obbligo di corresponsione con effetto retroattivo del contributo ambientale.

La modifica introduce un criterio di proporzionalità del contributo, che viene calcolato in relazione alla quota percentuale di imballaggi non recuperati. Fissa, inoltre, un limite minimo al contributo stesso, che non può essere inferiore ai tre punti percentuali rispetto agli obiettivi di cui all'art. 220 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Si rammenta che l'art. 220 decreto legislativo n.152 del 2006, prevede che, al fine di conseguire gli obiettivi di recupero e di riciclaggio, il Consorzio nazionale degli imballaggi acquisisca da tutti i soggetti che operano nel settore degli imballaggi i dati relativi al riciclaggio e al recupero degli stessi e comunichi annualmente alla Sezione nazionale del Catasto dei rifiuti i dati, riferiti all'anno solare precedente, relativi al quantitativo degli imballaggi per ciascun materiale e per tipo di imballaggio. Gli obiettivi vengono poi fissati sulla base della Tabella E, allegata alla Parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006, ove si prevede che entro il 31 dicembre 2008 almeno il 6° per cento in peso dei rifiuti di imballaggio sarà recuperato o sarà incenerito in impianti di incenerimento rifiuti con recupero di energia e che entro il 31 dicembre 2008 sarà riciclato almeno il 55 per cento e fino all'80 per cento in peso dei rifiuti di imballaggio materiali contenuti nei rifiuti di imballaggio.

---

<sup>202</sup> L. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.

La **lettera b)** sopprime il comma 5 dell'articolo 265 del decreto legislativo n. 152 del 2006 ove si prevedeva che con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare fossero disciplinate le ipotesi in cui i soggetti aderenti ai vigenti consorzi aderissero a nuovi consorzi o a forme ad essi alternative.

La **lettera c)** stabilisce per chi non sceglie una delle due modalità (adesione ai Consorzi o organizzazione alternativa) la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 60.000 euro, fatto comunque salvo, come per la disciplina previgente, l'obbligo di corrispondere i contributi pregressi, in luogo della sanzione amministrativa pecuniaria pari a sei volte le somme dovute al CONAI.

## **Articolo 27**

*(Promozione della concorrenza in materia di conto corrente o di conto di pagamento di base)*

1. All'articolo 12 del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n.214, sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 7 è soppresso;

b) il comma 9 è sostituito dal seguente: "L'Associazione bancaria italiana, le associazioni dei prestatori di servizi di pagamento, la società Poste italiane S.p.a., il Consorzio Bancomat, le imprese che gestiscono circuiti di pagamento e le associazioni delle imprese maggiormente significative a livello nazionale definiscono, entro il 1° giugno 2012, e applicano entro i tre mesi successivi, le regole generali per assicurare una riduzione delle commissioni interbancarie a carico degli esercenti in relazione alle transazioni effettuate mediante carte di pagamento, tenuto conto della necessità di assicurare trasparenza e chiarezza dei costi, nonché di promuovere l'efficienza economica nel rispetto delle regole di concorrenza";

c) il comma 10 è sostituito dal seguente: "Entro i sei mesi successivi all'applicazione delle misure di cui al comma 9, il Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, sentite la Banca d'Italia e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, valuta l'efficacia delle misure definite ai sensi

del comma 9. In caso di mancata definizione e applicazione delle misure di cui al comma 9, le stesse sono fissate con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, sentita la Banca d'Italia e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato";

d) è inserito il comma 10 bis: "Fino all'esito della valutazione di efficacia di cui al comma 10, l'applicazione del comma 7 dell'articolo 34 della legge 12 novembre 2011, n.183, è sospesa. In caso di valutazione positiva, il comma 7 dell'articolo 34 della legge 12 novembre 2011, n.183 è abrogato. Nel caso di valutazione non positiva, la disciplina delle ipotesi di cui al comma 7 dell'articolo 34 della legge 12 novembre 2011, n.183 è dettata dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di cui al comma 10".

2. I contratti di apertura di credito e di conto corrente in corso sono adeguati entro novanta giorni alle disposizioni di cui all'articolo 117-bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n.385, introdotto dalla legge di conversione del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201.

3. I commi 1 e 3 dell'articolo 2-bis del decreto legge 29 novembre 2008, n.185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n.2, sono abrogati.

**L'articolo 27** interviene in materia di regole per la riduzione delle commissioni interbancarie a carico degli esercenti in relazione alle transazioni effettuate mediante carte di pagamento. A tal fine, novellando alcune

disposizioni recate dall'articolo 12 del recente decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201<sup>203</sup>, viene prorogato al 1° giugno 2012 il termine entro il quale l'ABI, le associazioni dei prestatori di servizi di pagamento, Poste italiane S.p.a., il Consorzio Bancomat, le imprese che gestiscono circuiti di pagamento e le associazioni delle imprese maggiormente significative a livello nazionale dovranno attuare la riduzione delle commissioni interbancarie suddette, facendo altresì venire meno il riferimento al limite di riduzione dell'1,5 per cento già previsto.

Più in dettaglio, il **comma 1** reca una serie di modifiche all'articolo 12 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

Anzitutto la **lettera a)** del comma 1 sopprime il comma 7 dell'articolo 12 citato, il quale prevede che nel caso non venga stipulata la convenzione prevista dal precedente comma 3 (concernente le caratteristiche di un conto corrente o di un conto di pagamento di base) entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge citato, le caratteristiche del conto corrente devono essere individuate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia.

Si ricorda che i commi da 3 a 8 dell'articolo 12 citato demandano ad una apposita convenzione, da stipulare entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 201, tra il Ministero dell'economia e delle finanze, la Banca d'Italia, l'Associazione bancaria italiana, Poste italiane SpA e le associazioni dei prestatori di servizi di pagamento, il compito di definire le caratteristiche di un conto corrente di base o di un conto di pagamento di base che le banche sono tenute ad offrire senza prevedere costi di gestione.

Il comma 3, peraltro, già prevede che, in caso di mancata stipula della convenzione nel termine previsto, le caratteristiche del conto corrente di base o del conto di pagamento di base siano fissate con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentita la Banca d'Italia.

Si ricorda altresì che la Sezione IV della Raccomandazione della Commissione europea del 18 luglio 2011 sull'accesso al conto corrente di base prevede che gli Stati membri dovrebbero garantire che un conto di pagamento di base sia offerto gratuitamente o con una spesa ragionevole. Nel caso in cui un prestatore di servizi di pagamento applichi delle spese al consumatore per l'apertura, la gestione e la chiusura di un conto di pagamento di base, oppure per uno, alcuni o tutti i servizi di pagamento che dovrebbe offrire, l'entità di tali spese dovrebbe essere ragionevole.

Eventuali ulteriori spese addebitate dal prestatore di servizi di pagamento in relazione al contratto del conto di pagamento di base, comprese quelle risultanti dalla violazione degli obblighi contrattuali del consumatore, dovrebbero essere ragionevoli.

Gli Stati membri dovrebbero definire il principio di ragionevolezza della spesa alla luce di uno o più dei seguenti criteri:

- a) livelli di reddito nazionali;
- b) media delle commissioni applicate ai conti di pagamento in tale Stato membro;

---

<sup>203</sup> *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.*

- c) costi complessivi di un conto di pagamento di base sopportati dal prestatore del servizio;
- d) prezzi al consumo nazionali.

La **lettera b)** novella il comma 9 dell'articolo 12 citato, prevedendo che l'Associazione bancaria italiana (ABI), le associazioni dei prestatori di servizi di pagamento, Poste italiane S.p.a., il Consorzio Bancomat, le imprese che gestiscono circuiti di pagamento e le associazioni delle imprese maggiormente significative a livello nazionale devono definire entro il 1° giugno 2012 (nonché applicare entro i tre mesi successivi) le regole generali per assicurare una riduzione delle commissioni interbancarie a carico degli esercenti concernenti le transazioni effettuate mediante carte di pagamento.

Nella predisposizione di tali regole si dovrà tenere conto della necessità:

- di assicurare trasparenza e chiarezza dei costi;
- di promuovere l'efficienza economica nel rispetto delle regole di concorrenza.

In sostanza, pertanto, per effetto della modifica apportata:

- a) il termine di tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge n. 201/2011 per la definizione delle regole generali suddette viene posticipato al 1° giugno 2012;
- b) scompare la previsione secondo cui la commissione a carico degli esercenti sui pagamenti effettuati con strumenti di pagamento elettronico, incluse le carte di pagamento, di credito o di debito, non può superare la misura dell'1,5 per cento.

La **lettera c)** novella il comma 10 dell'articolo 12 citato, stabilendo che entro i sei mesi successivi all'applicazione delle misure di cui al comma 9, il Ministero dell'economia e delle finanze - di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, sentite la Banca d'Italia e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato - valuta l'efficacia delle suddette misure.

La formulazione precedente prevedeva invece che la valutazione dell'efficacia delle misure spettasse al Ministero dello sviluppo economico (di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e sentite la Banca d'Italia e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato).

Qualora le predette misure di cui al comma 9 non fossero definite ed applicate entro i termini previsti (rispettivamente 1° giugno 2012 e 1° settembre 2012), è prevista la loro fissazione con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze (sempre di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, sentita la Banca d'Italia e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato).

La **lettera d)** inserisce infine il comma 10-*bis* dell'articolo 12 citato, stabilendo anzitutto la sospensione dell'applicazione dell'articolo 34, comma 7, della legge

12 novembre 2011, n. 183<sup>204</sup>, fino all'esito della valutazione di efficacia prevista dal comma precedente.

Il comma 7 citato prevede che le transazioni regolate con carte di pagamento presso gli impianti di distribuzione di carburanti, di importo inferiore ai 100 euro, sono gratuite sia per l'acquirente che per il venditore.

Il comma 10-*bis* prevede quindi due differenti scenari a seconda dell'esito della valutazione di efficacia prevista per le misure di cui al comma 9:

- a) nel caso in cui l'esito della valutazione sia positivo, è prevista l'abrogazione del citato comma 7 dell'articolo 34 della legge n. 183 del 2011.

*Si evidenzia la singolarità della prevista ipotesi di abrogazione (sembrerebbe automatica) di una disposizione di legge a seguito dell'esito di una valutazione di efficacia di determinate misure effettuata a livello interministeriale;*

- b) nel caso invece in cui l'esito della valutazione sia non positivo, si prevede che la disciplina delle ipotesi di cui al citato comma 7 dell'articolo 34 della legge n. 183 del 2011 sia dettata dallo stesso decreto ministeriale di cui al comma 10.

*Si evidenzia che, in tale ipotesi, dall'esito di una valutazione di efficacia sembrerebbe invece derivare una delegificazione della disciplina concernente le transazioni di importo inferiore ai 100 euro regolate con carte di pagamento presso gli impianti di distribuzione di carburanti, attualmente dettata da una norma di rango primario ma che verrebbe ad essere disciplinata da una fonte secondaria.*

Il **comma 2** detta la disciplina del regime transitorio susseguente all'entrata in vigore dell'articolo 117-*bis* del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385<sup>205</sup> (in materia di remunerazione spettante a banche e intermediari in rapporto agli affidamenti e agli sconfinamenti), introdotto dall'articolo 6-*bis* della legge di conversione del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201.

In particolare viene stabilito che l'adeguamento dei contratti di apertura di credito e di conto corrente in corso alle disposizioni di cui al citato articolo 117-*bis* dovrà essere effettuato entro novanta giorni (si presume dalla data di entrata in vigore del provvedimento).

---

<sup>204</sup> Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012).

<sup>205</sup> Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (TUB).

Si ricorda che l'articolo 117-*bis* citato reca la disciplina dettagliata della remunerazione spettante a banche e intermediari in rapporto agli affidamenti e agli sconfinamenti, in relazione a determinate tipologie contrattuali.

In particolare il comma 1 dell'articolo dispone che gli unici oneri a carico del cliente per i contratti di apertura di credito siano costituiti da:

- una commissione onnicomprensiva, calcolata proporzionalmente rispetto alla somma messa a disposizione del cliente e alla durata dell'affidamento, che non può superare lo 0,5 per cento, per trimestre, della somma messa a disposizione del cliente;
- un tasso di interesse debitore sulle somme prelevate.

Il comma 2 reca la disciplina degli oneri a carico del cliente a fronte di sconfinamenti in assenza di affidamento, ovvero oltre il fido, nei contratti di apertura di credito e di conto corrente. In tali ipotesi è prevista l'applicazione

- di una cd "commissione di istruttoria veloce", determinata in misura fissa, espressa in valore assoluto, commisurata ai costi;
- un tasso di interesse debitore sull'ammontare dello sconfinamento.

Il comma 3 prevede la nullità relativa *ex lege* delle clausole che prevedano oneri diversi o non conformi a quelli previsti dai precedenti commi: tale nullità non si estende al contratto.

Si demanda infine (comma 4) al Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio – CICR l'emanazione di norme di applicazione della disciplina in esame, con la possibilità che i suddetti provvedimenti estendano la disciplina su affidamenti e sconfinamenti anche ad altri contratti per i quali si pongano analoghe esigenze di tutela del cliente. Lo stesso CICR prevede i casi in cui, in relazione all'entità e alla durata dello sconfinamento, non è dovuta la commissione di istruttoria veloce.

Il **comma 3** provvede infine ad abrogare i commi 1 e 3 dell'articolo 2-*bis* del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185<sup>206</sup>.

Tale abrogazione, secondo quanto riportato nella Relazione illustrativa, sarebbe diretta a risolvere un problema interpretativo connesso all'entrata in vigore dell'articolo 117-*bis* del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (TUB); viene pertanto soppressa la vigente normativa sulla commissione di massimo scoperto, che avrebbe dovuto essere interamente sostituita dal citato articolo 117-*bis*.

Più in dettaglio, si ricorda che il comma 1 dell'articolo 2-*bis* del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, prevede la nullità delle clausole contrattuali aventi ad oggetto la commissione di massimo scoperto se il saldo del cliente risulti a debito per un periodo continuativo inferiore a trenta giorni ovvero a fronte di utilizzi in assenza di fido. Sono altresì nulle le clausole, comunque denominate, che prevedono una remunerazione accordata alla banca per la messa a disposizione di fondi a favore del cliente titolare di conto corrente indipendentemente dall'effettivo prelevamento della somma, ovvero che

---

<sup>206</sup> *Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale.*

prevedono una remunerazione accordata alla banca indipendentemente dall'effettiva durata dell'utilizzazione dei fondi da parte del cliente, salvo che il corrispettivo per il servizio di messa a disposizione delle somme sia predeterminato, unitamente al tasso debitore per le somme effettivamente utilizzate, con patto scritto non rinnovabile tacitamente, in misura onnicomprensiva e proporzionale all'importo e alla durata dell'affidamento richiesto dal cliente, e sia specificatamente evidenziato e rendicontato al cliente con cadenza massima annuale con l'indicazione dell'effettivo utilizzo avvenuto nello stesso periodo, fatta salva comunque la facoltà di recesso del cliente in ogni momento. L'ammontare del corrispettivo onnicomprensivo di cui al periodo precedente non può comunque superare lo 0,5 per cento, per trimestre, dell'importo dell'affidamento, a pena di nullità del patto di remunerazione. Il Ministro dell'economia e delle finanze assicura, con propri provvedimenti, la vigilanza sull'osservanza delle prescrizioni del presente articolo.

Il comma 3 dello stesso articolo 2-*bis* stabilisce che i contratti in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto devono essere adeguati a quanto previsto dallo stesso articolo entro centocinquanta giorni dalla medesima data. Tale obbligo di adeguamento costituisce giustificato motivo agli effetti dell'articolo 118, comma 1, del TUB.

## Articolo 28

*(Assicurazioni connesse all'erogazione di mutui immobiliari)*

1. Le banche, gli istituti di credito e gli intermediari finanziari se condizionano l'erogazione del mutuo alla stipula di un contratto di assicurazione sulla vita sono tenuti a sottoporre al cliente almeno due preventivi di due differenti gruppi assicurativi.

L'**articolo 28** stabilisce che, qualora le banche, gli istituti di credito e gli intermediari finanziari condizionino l'erogazione di un mutuo immobiliare (*come evidenziato dalla rubrica dell'articolo ma non dal testo*) alla stipula di un contratto di assicurazione sulla vita, sono obbligati a sottoporre al cliente almeno due preventivi di due differenti gruppi assicurativi.

La norma è pertanto diretta a modificare la prassi bancaria consistente nell'abbinamento automatico tra erogazione di mutuo immobiliare e polizza vita, senza che al cliente sia offerta la possibilità di effettuare un confronto tra diversi preventivi.

Si ricorda che in materia è recentemente intervenuto l'articolo 36-*bis* del decreto legge n. 201 del 2011<sup>207</sup>, qualificando come pratica commerciale scorretta il comportamento di banche, istituti di credito e intermediari finanziari i quali, ai fini di stipula di un contratto di mutuo, obblighino i clienti a sottoscrivere una polizza assicurativa erogata dal medesimo soggetto col quale il mutuo è stipulato.

Sempre sullo stesso argomento, si evidenzia che recentemente l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo (ISVAP) ha emanato il Provvedimento 2946 del 6 dicembre 2011<sup>208</sup>, recante una nuova disciplina delle polizze legate ai mutui, al fine di stabilire che gli intermediari assicurativi, ivi incluse le banche e altri intermediari finanziari, non possano ricoprire simultaneamente il ruolo di distributori di polizze e di beneficiari (o vincolatari) delle stesse, al fine di far cessare un conflitto d'interesse penalizzante per i consumatori.

L'Istituto ha precisato che tale intervento regolamentare trae origine dalla rilevazione di prassi di mercato pregiudizievoli per i consumatori nell'offerta di polizze in cui gli intermediari assumono anche la veste di beneficiari (o vincolatari), in un mercato - quello delle polizze connesse a mutui e prestiti da parte di banche e intermediari finanziari - che ha raccolto 2,4 miliardi di euro nel 2010.

Già nel 2009 l'ISVAP aveva effettuato una prima indagine sulla distribuzione delle polizze assicurative abbinata a mutui e prestiti personali, rilevando che:

---

<sup>207</sup> *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.*

<sup>208</sup> [http://www.isvap.it/isvap\\_cms/docs/F16610/isvcs308.pdf](http://www.isvap.it/isvap_cms/docs/F16610/isvcs308.pdf).

1. le polizze abbinate a mutui e prestiti, sebbene non obbligatorie, sono di fatto imposte dalla banca e dagli intermediari finanziari al cliente quale condizione per accedere al mutuo o al prestito;
2. le polizze sono vendute quasi esclusivamente in forma di premio unico, da pagare anticipatamente all'atto dell'accensione del mutuo o prestito, spesso con aggiunta del premio all'importo finanziato;
3. la banca (o l'intermediario finanziario) richiede al cliente di essere designata come beneficiaria o vincolataria delle prestazioni offerte dalla polizza allo scopo quasi esclusivo di soddisfare propri interessi (protezione della posizione creditoria, riduzione del capitale di vigilanza, immediatezza della riscossione in caso di sinistro);
4. la banca (o l'intermediario finanziario) ottiene il soddisfacimento di tali interessi facendo gravare il costo della polizza sul cliente e richiedendo l'applicazione di provvigioni esorbitanti;
5. a causa di tali politiche di prezzo, le polizze in abbinamento a mutui o prestiti presentano aliquote provvigionali medie più elevate (44% con punte del 79%) rispetto a quelle distribuite dagli agenti (20%).

Ad esito dell'indagine l'Autorità, dopo aver sollecitato, senza esiti significativi, le principali associazioni di categoria ad intervenire sui propri aderenti allo scopo di creare le condizioni per introdurre maggiore concorrenza e ridurre i livelli provvigionali, era intervenuta con un primo Regolamento (n. 35), poi parzialmente annullato dal TAR del Lazio per vizi procedurali.

Nell'ambito della seconda pubblica consultazione, l'ISVAP nell'aprile 2011 ha effettuato una nuova indagine conoscitiva sulle polizze abbinate a mutui e finanziamenti che non ha evidenziato modifiche nelle pratiche di vendita, continuandosi a registrare l'applicazione di livelli provvigionali molto elevati, con punte dell'80% dei premi.

## Articolo 29

### *(Efficienza produttiva del risarcimento diretto e risarcimento in forma specifica)*

1. Nell'ambito del sistema di risarcimento diretto disciplinato dall'art. 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n.209, i valori dei costi e delle eventuali franchigie sulla base dei quali vengono definite le compensazioni tra compagnie sono calcolati annualmente secondo un criterio che incentivi l'efficienza produttiva delle compagnie ed in particolare il controllo dei costi dei rimborsi e l'individuazione delle frodi.

2. In alternativa ai risarcimenti per equivalente, è facoltà delle compagnie offrire, nel caso di danni a cose, il risarcimento in forma specifica. In questo caso, se il risarcimento è accompagnato da idonea garanzia sulle riparazioni, di validità non inferiore ai due anni per tutte le parti non soggette a usura ordinaria, il risarcimento per equivalente è ridotto del 30 per cento.

La disposizione in commento recepisce la richiesta - contenuta nella segnalazione 5 gennaio 2012 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>209</sup> - di integrare la disciplina della procedura di risarcimento diretto, prevista dall'art. 150 del D.Lgs. 7 settembre 2005, n. 209<sup>210</sup> e dall'art. 13 del d.P.R. 18 luglio 2006, n. 254<sup>211</sup>, "prevedendo, nella regolazione contabile dei rapporti economici per la gestione del risarcimento diretto, l'adozione, con l'intervento dell'Autorità di vigilanza settoriale, di soglie ai rimborsi ricevuti dalla compagnia del danneggiato modulati in funzione degli obiettivi di efficienza che devono essere raggiunti dalle compagnie. Andrebbe altresì modificato l'art. 149 del D.Lgs n. 209/2005 escludendo dall'ambito della procedura di risarcimento diretto i danni alla persona".

Pertanto, il **comma 1** dispone che, nell'ambito del sistema di risarcimento diretto disciplinato dall'art. 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, i valori dei costi e delle eventuali franchigie sulla base dei quali vengono definite le compensazioni tra compagnie siano calcolati annualmente secondo un criterio che incentivi l'efficienza produttiva delle compagnie ed in particolare il controllo dei costi dei rimborsi e l'individuazione delle frodi.

---

<sup>209</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, AS901 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza (Roma, 5 gennaio 2012), in Bollettino edizione speciale del 9 gennaio 2012.

<sup>210</sup> Codice delle assicurazioni private.

<sup>211</sup> Regolamento recante disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale, a norma dell'articolo 150 del D.Lgs. 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle assicurazioni private.

In materia di assicurazione per la responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli, l'Autorità "ha riscontrato con favore l'intervento legislativo che ha introdotto il sistema del risarcimento diretto, in virtù del quale è stata sottoscritta la Convenzione tra Assicuratori per il Risarcimento Diretto (CARD). L'Autorità sta tuttavia valutando gli effetti dell'introduzione di tale sistema nell'ambito di un'indagine conoscitiva attualmente in corso (IC42 Procedura di risarcimento diretto e assetti concorrenziali del settore RC Auto). Dalle prime osservazioni emerge che il sistema CARD abbia prodotto importanti benefici in termini di qualità delle prestazioni delle imprese associate ad esempio ai tempi di liquidazione dei sinistri. Risultano tuttavia fenomeni opportunistici da parte delle compagnie che sembrano aver adeguato il proprio portafoglio clienti e le aree di operatività nel tentativo di "sfruttare" il meccanismo di compensazione sottostante il sistema CARD, catturando il differenziale positivo tra forfait ricevuto e risarcimento effettivamente corrisposto. Ciò va ad aggiungersi all'assenza di adeguati incentivi al controllo dei costi e all'inadeguatezza delle procedure di contrasto dei fenomeni fraudolenti adottate dalle compagnie, che spesso danno luogo ad aumenti dei premi. Al fine di migliorare il sistema di funzionamento del risarcimento diretto l'Autorità auspica un intervento di affinamento del funzionamento del sistema CARD finalizzato a introdurre adeguati incentivi al controllo dei costi dei risarcimenti tramite recuperi di efficienza. Al riguardo, una linea di intervento dovrebbe vedere l'adozione di tetti ai rimborsi ricevuti dalla compagnia del danneggiato (vale a dire l'ammontare che regola il rapporto tra le compagnie coinvolte) modulati in funzione degli obiettivi di efficienza che le compagnie devono raggiungere in termini di minori costi. Inoltre, andrebbero esclusi, dall'ambito della procedura CARD, i danni alla persona, atteso che, da una parte, gli attuali criteri e principi che guidano la loro valorizzazione si riflettono negativamente sulla determinazione del forfait e, dall'altra, i costi connessi ai risarcimenti dei danni alla persona risultano meno controllabili attraverso meccanismi di risarcimento in forma specifica. Siffatte revisioni, ad avviso dell'Autorità, dovrebbero essere effettuate con il coinvolgimento dei soggetti che attualmente sono preposti all'esercizio di funzioni di vigilanza e controllo del settore assicurativo, nonché degli enti che oggi dispongono del patrimonio informativo e conoscitivo in materia di costi dei risarcimenti".

Conseguentemente a tale seconda segnalazione, il **comma 2** dispone che, in alternativa ai risarcimenti per equivalente, sia facoltà delle compagnie offrire, nel caso di danni a cose, il risarcimento in forma specifica. In questo caso, se il risarcimento è accompagnato da idonea garanzia sulle riparazioni, di validità non inferiore ai due anni per tutte le parti non soggette a usura ordinaria, il risarcimento per equivalente è ridotto del 30 per cento.

## **Articolo 30** *(Repressione delle frodi)*

1. Ciascuna impresa di assicurazione autorizzata ad esercitare il ramo responsabilità civile autoveicoli terrestri di cui all'articolo 2, comma 3, numero 10, del codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n.209, è tenuta a trasmettere all'ISVAP, con cadenza annuale, una relazione, predisposta secondo un modello stabilito dall'ISVAP stesso con provvedimento da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. La relazione contiene informazioni dettagliate circa il numero dei sinistri per i quali si è ritenuto di svolgere approfondimenti in relazione al rischio di frodi, il numero delle querele o denunce presentate all'autorità giudiziaria, l'esito dei conseguenti procedimenti penali, nonché in ordine alle misure organizzative interne adottate o promosse per contrastare le frodi. Anche sulla base dei predetti elementi informativi, l'ISVAP esercita i poteri di vigilanza di

cui al titolo XIV, capo I, del codice delle assicurazioni private, di cui al citato decreto legislativo n.209 del 2005, e successive modificazioni, al fine di assicurare l'adeguatezza dell'organizzazione aziendale e dei sistemi di liquidazione dei sinistri rispetto all'obiettivo di contrastare le frodi nel settore.

2. Le imprese di assicurazione autorizzate ad esercitare il ramo responsabilità civile autoveicoli terrestri di cui all'articolo 2, comma 3, numero 10), del codice delle assicurazioni private, di cui al citato decreto legislativo n.209 del 2005, sono tenute a indicare nella relazione o nella nota integrativa allegata al bilancio annuale e a pubblicare sui propri siti internet o con altra idonea forma di diffusione, una stima circa la riduzione degli oneri per i sinistri derivante dall'accertamento delle frodi, conseguente all'attività di controllo e repressione delle frodi autonomamente svolta.

La disposizione in commento reagisce ad una situazione territoriale assai diversificata, illustrata anche in Senato<sup>212</sup> ed oggetto di ripetute denunce anche

---

<sup>212</sup> Cfr. la proposta di indagine conoscitiva sul settore dell'assicurazione di autoveicoli, con particolare riferimento al mercato ed alla dinamica dei premi dell'assicurazione per responsabilità civile auto (RCA), illustrata dal Presidente della 10<sup>a</sup> Commissione del Senato con le seguenti parole: "La liberalizzazione intervenuta nella RCA ormai da diversi anni non ha prodotto risultati positivi in termini di riduzioni delle tariffe, che anzi sono andate aumentando in modo ben superiore al tasso di inflazione. A ciò si deve aggiungere il crescente differenziale tariffario che si è determinato tra le diverse aree territoriali, con un pregiudizio sempre più inaccettabile per i cittadini residenti nelle zone maggiormente penalizzate. Tali circostanze sono denunciate sia dai privati che dalle associazioni dei consumatori che lamentano soprattutto i continui ed apparentemente ingiustificati aumenti delle tariffe per la RCA, unitamente ad altre questioni (quali, ad esempio, le garanzie coperte dalle polizze auto e la cattiva qualità del servizio offerto che si palesa innanzitutto nei lunghi tempi di liquidazione dei sinistri), nonché perfino le difficoltà

nel corso delle attività conoscitive svolte dalla 10<sup>a</sup> Commissione<sup>213</sup>. Anche il presidente dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato ha dichiarato in Senato che "un'ulteriore criticità, questa particolarmente grave, è l'abbandono da parte di grandi compagnie, per via delle frodi, di intere aree territoriali"<sup>214</sup>.

Quanto ai dati di riferimento, si rinvia a quelli che l'amministratore delegato di INA-Assitalia<sup>215</sup> - che interveniva in rappresentanza del Gruppo Generali, in risposta a quesiti rivoltigli nella seduta del 3 novembre 2010, fornì nel documento consegnato alla 10a Commissione del Senato nell'audizione del 2 marzo 2011 (e disponibili sul relativo sito *Internet*). A fronte di tale problematica, è in corso di esame al Senato il disegno di legge n. 2809 e connessi, che istituisce un gruppo di lavoro ed un archivio informatico, secondo il modello già sperimentato nel Decreto legislativo 11 aprile 2011 n. 64 (pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 107 del 10 maggio 2011 con il titolo: "*Ulteriori modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, per l'istituzione di un sistema pubblico di prevenzione, sul piano amministrativo, delle frodi nel settore del credito al consumo, con specifico riferimento al furto d'identità*"), ove si istituisce un sistema antifrode avente struttura analoga a quello previsto dalla proposta in questione (articolato in un gruppo di lavoro e in un archivio informatico).

---

incontrate dai cittadini residenti in determinate aree geografiche ad ottenere una polizza a copertura dei rischi auto" (*XVI legislatura, Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni, resoconto sommario n. 148 della 10<sup>a</sup> Commissione, 15 giugno 2010*).

<sup>213</sup> "Nell'ambito di un'indagine conoscitiva sul settore dell'assicurazione di autoveicoli, avviata dalla 10<sup>a</sup> Commissione del Senato, il Presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), in sede di audizione, ha affermato che sulla determinazione del costo finale delle polizze RCA (responsabilità civile auto) in Italia intervengono fattori di natura esogena, tra i quali compare proprio la presenza di fenomeni fraudolenti. Sempre nel corso dell'indagine conoscitiva, il 3 novembre 2010, l'amministratore delegato di INA Assitalia ha sottolineato la necessità di adottare dei provvedimenti in materia di contrasto alle frodi con particolare riguardo all'istituzione di un'apposita agenzia governativa antifrode a livello di mercato. Da ultimo, in un recente incontro tra il Ministro dello sviluppo economico e le presidenze di ISVAP e ANIA - l'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici - avente come obiettivo principale quello di ridurre il prezzo delle assicurazioni della RCA del 15-18 per cento, è emersa la necessità di rivedere le modalità di funzionamento dell'indennizzo diretto e il sistema di rimborso delle lesioni fisiche, ed in particolare di rafforzare gli strumenti per combattere le frodi. Tale ultima esigenza richiede interventi non più procrastinabili dinanzi al dilagare quotidiano di denunce presentate alle assicurazioni e concernenti sinistri del tutto inesistenti, di operazioni fraudolente tese ad ottenere ingiuste maggiorazioni dell'entità dei danni da risarcire nonché altre ipotesi di comportamenti dolosi. (...) è facile condividere quanto detto dall'ISVAP nel corso della presentazione della Relazione annuale sull'attività del 2009, in cui l'Autorità ha denunciato il rischio che il ramo RCA possa divenire un vero e proprio «tallone d'Achille» del sistema assicurativo nazionale, con effetti penalizzanti innanzitutto per i cittadini. A tal fine, l'ISVAP, ha successivamente segnalato al Parlamento e al Governo, in data 29 dicembre 2010, l'opportunità di alcuni interventi normativi nel settore della assicurazione della responsabilità civile auto volti a ridurre i costi del sistema" (dalla Relazione al disegno di legge Atto Senato n. 2616, a firma Di Nardo ed altri).

<sup>214</sup> *XVI legislatura, Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni, resoconto stenografico n. 3 dell'indagine conoscitiva sul settore dell'assicurazione di autoveicoli, con particolare riferimento al mercato ed alla dinamica dei premi dell'assicurazione per responsabilità civile auto (RCA), 10<sup>a</sup> Commissione, 29 settembre 2010, p. 6, intervento del dottor Catricalà.*

<sup>215</sup> Cfr. intervento del dottor Buscarini, in *XVI legislatura, Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni, resoconto stenografico n. 6 dell'indagine conoscitiva sul settore dell'assicurazione di autoveicoli, con particolare riferimento al mercato ed alla dinamica dei premi dell'assicurazione per responsabilità civile auto (RCA), 10<sup>a</sup> Commissione, 2 marzo 2011, p. 10.*

Il **comma 1** in commento, invece, valorizza un profilo informativo che l'ISVAP ha più volte giudicato determinante, per fronteggiare il problema: spetta a ciascuna impresa di assicurazione autorizzata ad esercitare il ramo responsabilità civile autoveicoli terrestri, raccogliere informazioni dettagliate circa il numero dei sinistri per i quali si è ritenuto di svolgere approfondimenti in relazione al rischio di frodi, il numero delle querele o denunce presentate all'autorità giudiziaria, l'esito dei conseguenti procedimenti penali, nonché in ordine alle misure organizzative interne adottate o promosse per contrastare le frodi. In base alla norma, tali informazioni andranno ora trasmesse all'ISVAP, con cadenza annuale, sotto forma di relazione: ciò avverrà secondo un modello stabilito dall'ISVAP stesso il quale - anche sulla base dei predetti elementi informativi - eserciterà i propri poteri di vigilanza<sup>216</sup>, al fine di assicurare l'adeguatezza dell'organizzazione aziendale e dei sistemi di liquidazione dei sinistri rispetto all'obiettivo di contrastare le frodi nel settore.

Nonostante le diverse opinioni<sup>217</sup>, la prospettazione delineata dall'ISVAP è finora stata la seguente: "Ovviamente, ove abbia sentore di frode, il liquidatore o l'impiegato amministrativo può attivare i necessari approfondimenti anche presso gli uffici direzionali della compagnia. Per quanto riguarda l'opinione dell'Autorità in merito all'utilità di un'agenzia antifrode, essa può rappresentare un'ulteriore opportunità, nel senso che dovrà integrarsi in un sistema più ampio, la cui funzionalità, come ho avuto modo di rilevare in precedenti audizioni, dipende, in larghissima parte, dalla capillarità delle strutture liquidative delle imprese assicurative. Nonostante si sia lamentata una diminuzione degli addetti alla liquidazione sinistri, che ha sfiorato il 30 per cento negli ultimi cinque anni (ma adesso, anche grazie alle nostre iniziative, alcuni grandi gruppi stanno intensificando gli sforzi per recuperare un po' del terreno perduto), restano sul territorio oltre 4.500 punti di contatto, che potrebbero svolgere un'opera di selezione dei sinistri pressoché completa. A tal fine, è importante che si passi da un impiego della banca dati sinistri estremamente complicato, che non dava risultati immediati, in quanto condotto sinistro per sinistro, a un sistema che, interrogato, ad esempio, per codice

---

<sup>216</sup> Di cui al titolo XIV, capo I, del codice delle assicurazioni private, emanato con decreto legislativo n. 209 del 2005.

<sup>217</sup> Cfr. il documento consegnato dai rappresentanti UNIPOL nell'audizione della 10<sup>a</sup> Commissione del Senato il 30 marzo 2011, ove si legge: "Valutiamo di fondamentale importanza la creazione di una struttura che abbia un'elevata capacità investigativa, disponendo di risorse dedicate all'attività, eventualmente con funzioni di Polizia Giudiziaria, per poter svolgere un'attività di indagine che comporta una continua ricerca di informazioni da più fonti. E' quindi opinione del Gruppo che un presidio organizzato di natura pubblicistica (Agenzia Antifrode), costituito eventualmente presso ISVAP e comunque con la partecipazione della stessa, al quale vengano attribuite adeguate risorse e adeguati poteri di investigazione, possa contribuire positivamente alla lotta alle truffe nel settore assicurativo. Riteniamo inoltre indispensabile, per l'efficacia dell'azione di contrasto alle frodi, la realizzazione di stretti rapporti operativi tra tale organismo, le Autorità di Polizia Giudiziaria e le imprese di assicurazione. Tale esigenza è ancora più sentita nelle realtà territoriali ove i fenomeni fraudolenti sono collegati direttamente o indirettamente a forme di criminalità organizzata, che spesso utilizza la minaccia, anche velata, come strumento sistematico di pressione verso quei collaboratori che operano sul territorio (periti, medici legali, accertatori e liquidatori). In alcune aree del Paese a questi collaboratori è sistematicamente impedito di svolgere la propria attività professionale in modo libero e corretto". Va peraltro rilevato che gli ispettori dell'ISVAP già oggi svolgono funzioni in veste di U.P.G..

fiscale, segnali tutti i sinistri in cui un determinato soggetto sia stato coinvolto, anche con diversi ruoli (proprietario, conducente, contraente, danneggiato, testimone, medico incaricato, nonché perito, studio di infortunistica e carrozzeria o officina di riparazione). In questo modo, le compagnie potranno anche verificare come funzionano le cose in casa loro. In qualche caso, come vedremo, l'avvenuta definizione di sinistri aventi determinate caratteristiche può ingenerare il sospetto che siano intervenuti fenomeni di collusione tra collaboratori esterni (senza che sia possibile escludere, comunque, alcuna ipotesi). Un'agenzia antifrode potrebbe svolgere un altro lavoro, utilizzando gli stessi dati. Ho già detto più volte che siamo disponibili a gestirla, ma ripeto che *si tratterebbe di uno strumento destinato a operare a un livello diverso, nell'ambito di un sistema integrato di prevenzione e contrasto delle frodi assicurative che dovrà avvalersi dell'apporto sinergico delle imprese assicurative, delle forze dell'ordine e dell'autorità giudiziaria*. Alimentando e utilizzando la banca dati sinistri, l'intera struttura operativa delle compagnie assicuratrici, che conta migliaia di addetti, sarà in grado di selezionare i sinistri e di evidenziare i casi di possibili frodi. L'agenzia antifrode, all'interno della quale opererebbe un nucleo di dieci o quindici persone, potrebbe agire, invece, come struttura di *intelligence* con compiti investigativi, propedeutici all'eventuale segnalazione di fenomeni fraudolenti all'autorità giudiziaria (e anche alle imprese di volta in volta interessate), in particolare di quelli riconducibili, in certe zone, all'attività di organizzazioni criminali"<sup>218</sup>.

Il **comma 2**, peraltro, raccoglie soluzioni prefigurate anche all'articolo 5 del citato disegno di legge Atto Senato n. 2809: l'obbligo delle imprese di assicurazione - di rendere pubblica una stima circa la riduzione degli oneri per i sinistri derivante dall'accertamento delle frodi, conseguente all'attività di controllo e repressione delle frodi autonomamente svolta - ricalca infatti il sistema di valutazione sull'impatto economico del sistema di prevenzione delle frodi ivi previsto (e discendente, in quel testo, da periodici obblighi informativi nei confronti dell'ISVAP, relativi - tra l'altro - al numero dei sinistri per i quali si è ritenuto di svolgere approfondimenti in relazione al rischio di frodi, all'utilizzo dell'archivio informatico integrato e alle misure organizzative interne adottate o promosse per contrastare le frodi).

Il mercato finora non ha dimostrato una reattività adeguata al problema delle frodi, secondo il presidente dell'ISVAP<sup>219</sup>, che ha in proposito dichiarato: "solo recentemente,

---

<sup>218</sup> XVI legislatura, Camera dei deputati, Bollettino delle Commissioni, resoconto stenografico n. 29 della VI Commissione, 12 ottobre 2010, p. 4, intervento del dottor Giancarlo Giannini; sottolineature e corsivi aggiunti.

<sup>219</sup> XVI legislatura, Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni, resoconto stenografico n. 3 dell'indagine conoscitiva sul settore dell'assicurazione di autoveicoli, con particolare riferimento al mercato ed alla dinamica dei premi dell'assicurazione per responsabilità civile auto (RCA), 10<sup>a</sup> Commissione, 28 luglio 2010, p. 9, intervento del dottor Giancarlo Giannini, secondo cui "sul fronte della liquidazione dei sinistri, a livello nazionale la quota di risarcimenti connessi con fenomeni criminosi è pari al 2,4 per cento; valori ben superiori si registrano in alcune aree del Meridione: la Campania, infatti, registra percentuali pari all'8,7 per cento, la Puglia al 5,3 per cento, la Calabria al 3,9 per cento e la Sicilia al 2,9 per cento. È interessante notare la correlazione – purtroppo inversa – tra incidenza dei fenomeni fraudolenti e presidio della liquidazione dei sinistri. Nella provincia di Napoli, ad esempio, ad una

anche per effetto della pressione dell'Autorità, alcuni gruppi assicurativi stanno mostrando segnali concreti di attenzione al problema. Dall'indagine emerge che l'organo amministrativo delle imprese (vale a dire, in parole povere, il consiglio di amministrazione) è stato solo in pochi casi coinvolto nelle politiche di liquidazione dei sinistri. Nel contesto descritto si intravede comunque qualche segnale positivo: nel corso del 2009 e nei primi mesi del 2010 alcune imprese hanno avviato interventi sui processi di informatizzazione, sul rafforzamento dell'organico e soprattutto sul controllo delle strutture liquidative<sup>220</sup>, vale a dire su periti, medici e legali fiduciari, la cui attuazione è seguita con attenzione dall'Autorità. Questo approccio concreto di vigilanza - ha anche affermato il dottor Giannini - ha consentito di richiamare con maggiore efficacia l'attenzione dei vertici aziendali sulle molte problematiche di tale processo, che "può essere migliorato effettuando investimenti in risorse umane e tecnologiche, nella formazione degli addetti nell'ottica del servizio all'utenza, in controlli più sistematici e penetranti della filiera operativa, inclusi i collaboratori esterni, ovvero in un'attenzione verso modelli organizzativi in grado, da un lato, di decongestionare le strutture periferiche e, dall'altro, di accentuarne il presidio tecnico e ambientale nella gestione dei sinistri. Del resto, chi da tempo ha investito e realizzato un maggior presidio delle reti liquidative presenta indicatori gestionali positivi, anche in termini di reclami e sanzioni; ciò deve rappresentare uno stimolo ad agire. La necessità di maggiore efficienza e controllo da parte del mercato sul processo di liquidazione del danno è confermata anche dal numero dei reclami ricevuti dalle imprese e dall'Isvap e delle sanzioni irrogate dall'Autorità".

---

percentuale di sinistri connessi a reati pari a quasi cinque volte la media nazionale corrisponde un carico medio di lavoro per dipendente pari a 1.445 sinistri, rispetto alla media nazionale di 796".

<sup>220</sup> "Il rapporto sinistri per dipendente mostra nel 2009 un carico medio di lavoro per dipendente superiore alla media nazionale (che è pari a 796) per le seguenti Regioni: la Campania ha un carico di lavoro per ogni dipendente pari a 1.363, la Puglia a 1.126, la Sicilia a 1.110, il Molise a 1.109, la Calabria a 1.066; seguono Veneto, Lazio e Basilicata. Ciò dimostra che c'è una carenza di liquidatori rispetto al numero di sinistri": *ibidem*.



## Articolo 31

*(Contrasto della contraffazione dei contrassegni relativi ai contratti di assicurazione per la responsabilità civile verso i terzi per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore su strada)*

1. Al fine di contrastare la contraffazione dei contrassegni relativi ai contratti di assicurazione per la responsabilità civile verso i terzi per danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore su strada, il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito l'ISVAP, con regolamento da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto legge, definisce le modalità per la progressiva dematerializzazione dei contrassegni, prevedendo la loro sostituzione o integrazione con sistemi elettronici o telematici, anche in collegamento con banche dati, e prevedendo l'utilizzo, ai fini dei relativi controlli, dei dispositivi o mezzi tecnici di controllo e rilevamento a distanza delle violazioni delle norme del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285. Il regolamento di cui al primo periodo definisce le caratteristiche e i requisiti di tali sistemi e fissa il termine, non superiore a due anni dalla data della sua entrata in vigore, per la conclusione del relativo processo di dematerializzazione.

2. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, avvalendosi dei dati forniti gratuitamente dalle compagnie di assicurazione, forma periodicamente un elenco dei veicoli a motore che non risultano coperti dall'assicurazione per la responsabilità civile verso i terzi prevista dall'articolo 122 del codice delle assicurazioni private, di cui al decreto

legislativo 7 settembre 2005, n.209. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti comunica ai rispettivi proprietari l'inserimento dei veicoli nell'elenco di cui al primo periodo, informandoli circa le conseguenze previste a loro carico nel caso in cui i veicoli stessi siano posti in circolazione su strade di uso pubblico o su aree a queste equiparate. Il predetto elenco è messo a disposizione delle forze di polizia e delle prefetture competenti in ragione del luogo di residenza del proprietario del veicolo. Agli adempimenti di cui al comma 1 e di cui al primo periodo del presente comma si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

3. La violazione dell'obbligo di assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli può essere rilevata, dandone informazione agli automobilisti interessati, anche attraverso i dispositivi, le apparecchiature e i mezzi tecnici per il controllo del traffico e per il rilevamento a distanza delle violazioni delle norme di circolazione, approvati o omologati ai sensi dell'articolo 45, comma 6, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285, e successive modificazioni, attraverso i dispositivi e le apparecchiature per il controllo a distanza dell'accesso nelle zone a traffico limitato, nonché attraverso altri sistemi per la registrazione del transito dei veicoli sulle autostrade o sulle strade sottoposte a pedaggio. La

violazione deve essere documentata con sistemi fotografici, di ripresa video o analoghi che, nel rispetto delle esigenze correlate alla tutela della riservatezza personale, consentano di accertare, anche in momenti successivi, lo svolgimento dei fatti costituenti illecito amministrativo, nonché i dati di immatricolazione del veicolo ovvero il responsabile della circolazione. Qualora siano utilizzati i dispositivi, le apparecchiature o i mezzi tecnici di cui al presente comma, non vi è l'obbligo di contestazione immediata. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei

trasporti, da emanare di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentiti l'ISVAP e, per i profili di tutela della riservatezza, il Garante per la protezione dei dati personali, sono definite le caratteristiche dei predetti sistemi di rilevamento a distanza, nell'ambito di quelli di cui al primo periodo, e sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma, prevedendo a tal fine anche protocolli d'intesa con i comuni, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il **comma 1** affronta il problema della contraffazione dei contrassegni relativi ai contratti di assicurazione per la responsabilità civile verso i terzi per danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore su strada. Già il disegno di legge n. 2809, approvato dalla Camera ed in corso di esame al Senato, all'articolo 4 reca misure volte a contrastare la contraffazione dei contrassegni assicurativi RC auto; come in quel testo, anche nella norma in commento è prevista una progressiva dematerializzazione dei contrassegni e la loro sostituzione o integrazione con sistemi elettronici o telematici, entro due anni e previa emanazione di un regolamento interministeriale. La dematerializzazione del contrassegno - che consiste nella verifica sistematica sull'assolvimento dell'obbligo di assicurazione con controlli incrociati con banche dati di motorizzazione civile e ACI e banche dati delle compagnie - corrisponde anche a richieste avanzate nel corso di audizioni in Senato<sup>221</sup>.

In un sistema caratterizzato da carenze nella liquidazione dei sinistri, criticità legislative e problematiche strutturali, assume un crescente rilievo il fenomeno delle frodi; la loro incidenza, che assume connotazioni di rilievo nel comparto RC auto, è concentrata - secondo il presidente dell'ISVAP - in alcune aree specifiche e si estrinseca sia in sede di assunzione dei contratti sia, e soprattutto, in fase di liquidazione dei sinistri: "aumenta il numero dei sinistri causati da veicoli non assicurati gestiti dal Fondo vittime della strada, che rappresenta una spia della evasione assicurativa nel ramo RC auto e che vede il Sud rappresentato con il 60 per cento dei risarcimenti (il 40 per cento nella sola Campania). In crescita è altresì il numero delle imprese che operano nel territorio della Repubblica senza autorizzazione: negli ultimi 18 mesi ne sono state individuate dall'Isvap 17, 50 dal 2002 al 2009. Si tratta di vere e proprie compagnie

---

<sup>221</sup> Cfr. intervento del dottor Buscarini, amministratore delegato di INA-Assitalia, che interveniva in rappresentanza del Gruppo Generali, in *XVI legislatura, Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni, resoconto stenografico n. 4 dell'indagine conoscitiva sul settore dell'assicurazione di autoveicoli, con particolare riferimento al mercato ed alla dinamica dei premi dell'assicurazione per responsabilità civile auto (RCA), 10<sup>a</sup> Commissione*, 3 novembre 2010, p. 10.

fantasma dedite al raggiro dei cittadini con l'offerta di premi esigui dietro ai quali non ci sono però nè strutture, nè riserve nè, ovviamente, risarcimenti. Non possiamo permettere che detto fenomeno possa in qualche misura vanificare l'obbligo a contrarre in materia di RC auto posto a carico delle imprese, la cui compatibilità con l'ordinamento comunitario è stata riaffermata dalla Corte di Giustizia nel 2009 che ha riconosciuto la legittimità delle procedure sanzionatorie avviate dall'Isvap per violazione del suddetto obbligo"<sup>222</sup>.

Il regolamento del Ministero che definisce le caratteristiche dei nuovi sistemi informatici od elettronici (sentita l'ISVAP) fissa il termine, non superiore a due anni dalla data della sua entrata in vigore, per la conclusione del relativo processo di dematerializzazione. Sempre a carico del Ministero dei trasporti viene poi disposta la formazione di un elenco dei veicoli a motore che non risultano coperti dall'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi (**comma 2**); il Ministero dei trasporti comunica ai proprietari tale circostanza, informandoli circa le conseguenze previste a loro carico nel caso in cui tali veicoli siano posti in circolazione su strade di uso pubblico o su aree a queste equiparate.

Il **comma 3** consente di rilevare la violazione dell'obbligo di assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli, dandone informazione agli automobilisti interessati, anche attraverso i dispositivi, le apparecchiature e i mezzi tecnici per il controllo del traffico e per il rilevamento a distanza delle violazioni delle norme di circolazione, approvati o omologati, attraverso i dispositivi e le apparecchiature per il controllo a distanza dell'accesso nelle zone a traffico limitato, nonché attraverso altri sistemi per la registrazione del transito dei veicoli sulle autostrade o sulle strade sottoposte a pedaggio. La violazione deve essere documentata con sistemi fotografici, di ripresa video o analoghi che, nel rispetto delle esigenze correlate alla tutela della riservatezza personale, consentano di accertare, anche in momenti successivi, lo svolgimento dei fatti costituenti illecito amministrativo, nonché i dati di immatricolazione del veicolo ovvero il responsabile della circolazione.

Si rammenta che già l'articolo 13 comma 5 della legge 12 novembre 2011, n. 183 aveva (aggiungendo tre commi nuovi dopo il comma 4-bis dell'articolo 193 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, recante codice della strada) statuito che l'accertamento della mancanza di copertura assicurativa obbligatoria del veicolo possa essere effettuato anche mediante il raffronto dei dati relativi alle polizze emesse dalle imprese assicuratrici con quelli provenienti dai dispositivi o apparecchiature di cui alle lettere e), f) e g) del comma 1-bis dell'articolo 201, omologati ovvero approvati per il funzionamento in modo completamente automatico e gestiti direttamente dagli organi di polizia stradale di cui all'articolo 12, comma 1. Qualora, in base alle risultanze del raffronto dei dati così ottenuti, risulti che al momento del rilevamento un veicolo munito di targa di immatricolazione fosse sprovvisto della copertura assicurativa

---

<sup>222</sup> XVI legislatura, Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni, resoconto stenografico n. 3 dell'indagine conoscitiva sul settore dell'assicurazione di autoveicoli, con particolare riferimento al mercato ed alla dinamica dei premi dell'assicurazione per responsabilità civile auto (RCA), 10<sup>a</sup> Commissione, 28 luglio 2010, p. 10, intervento del dottor Giancarlo Giannini.

obbligatoria, l'organo di polizia procedente inviterà il proprietario o altro soggetto obbligato in solido a produrre il certificato di assicurazione obbligatoria, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 180, comma 8.

*La documentazione fotografica prodotta dai dispositivi o apparecchiature di cui sopra già ad oggi, quindi, costituisce atto di accertamento, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in ordine alla circostanza che al momento del rilevamento un determinato veicolo, munito di targa di immatricolazione, stava circolando sulla strada, per cui la deroga all'obbligo di contestazione immediata, di cui al comma in commento, può dirsi pleonastica. Anzi, rimettere ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti - da emanare di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentiti l'ISVAP e, per i profili di tutela della riservatezza, il Garante per la protezione dei dati personali - potrebbe intendersi come una forma di ridimensionamento dell'immediata operatività delle disposizioni del citato articolo 13, in quanto ad esso è deferita la definizione delle caratteristiche dei predetti sistemi di rilevamento a distanza, nonché le modalità di attuazione del comma in commento, prevedendo a tal fine anche protocolli d'intesa con i comuni.*

## Articolo 32

### *(Ispezione del veicolo, scatola nera, attestato di rischio, liquidazione dei danni)*

1. Al comma 1 dell'articolo 132 del codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n.209, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Le imprese possono richiedere ai soggetti che presentano proposte per l'assicurazione obbligatoria di sottoporre volontariamente il veicolo ad ispezione, prima della stipula del contratto. Qualora si proceda ad ispezione ai sensi del periodo precedente, le imprese praticano una riduzione rispetto alle tariffe stabilite ai sensi del primo periodo. Nel caso in cui l'assicurato acconsenta all'istallazione di meccanismi elettronici che registrano l'attività del veicolo, denominati scatola nera o equivalenti, i costi sono a carico delle compagnie che praticano inoltre una riduzione rispetto alle tariffe stabilite ai sensi del primo periodo.»

2. All'articolo 134 del codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n.209, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: *a)* al comma 1 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le indicazioni contenute nell'attestazione sullo stato del rischio devono comprendere la specificazione della tipologia del danno liquidato»; *b)* dopo il comma 1-*bis* è inserito il seguente: «1-*ter*. La consegna dell'attestazione sullo stato del rischio, ai sensi dei commi 1 e 1-*bis*, nonché ai sensi del regolamento dell'ISVAP di cui al comma 1, è effettuata anche per via telematica, attraverso l'utilizzo delle banche dati elettroniche di cui al comma

2 del presente articolo o di cui all'articolo 135»; *c)* al comma 2, le parole: «può prevedere» sono sostituite dalla seguente: «prevede»;

*d)* il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. L'attestazione sullo stato del rischio, all'atto della stipulazione di un contratto per il medesimo veicolo al quale si riferisce l'attestato, è acquisita direttamente dall'impresa assicuratrice in via telematica attraverso le banche dati di cui al comma 2 del presente articolo e di cui all'articolo 135».

3. All'articolo 148 del codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n.209, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* il comma 1 è sostituito dal seguente: «1. Per i sinistri con soli danni a cose, la richiesta di risarcimento, presentata secondo le modalità indicate nell'articolo 145, deve essere corredata della denuncia secondo il modulo di cui all'articolo 143 e recare l'indicazione del codice fiscale degli aventi diritto al risarcimento e del luogo, dei giorni e delle ore in cui le cose danneggiate sono disponibili per l'ispezione diretta ad accertare l'entità del danno. Entro sessanta giorni dalla ricezione di tale documentazione, l'impresa di assicurazione formula al danneggiato congrua e motivata offerta per il risarcimento, ovvero comunica specificatamente i motivi per i quali non ritiene di fare offerta. Il termine di sessanta giorni é ridotto a trenta quando il modulo di denuncia sia stato sottoscritto

dai conducenti coinvolti nel sinistro. Al fine di consentire l'ispezione diretta ad accertare l'entità del danno, le cose danneggiate devono essere messe a disposizione per l'accertamento per cinque giorni consecutivi non festivi, a far tempo dal giorno di ricevimento della richiesta di risarcimento da parte dell'assicuratore. Il danneggiato può procedere alla riparazione delle cose danneggiate solo dopo lo spirare del termine indicato al periodo precedente, entro il quale devono essere comunque completate le operazioni di accertamento del danno da parte dell'assicuratore, ovvero dopo il completamento delle medesime operazioni, nel caso in cui esse si siano concluse prima della scadenza del predetto termine. Qualora le cose danneggiate non siano state messe a disposizione per l'ispezione nei termini previsti dal presente articolo, ovvero siano state riparate prima dell'ispezione stessa, l'impresa, ai fini dell'offerta risarcitoria, effettuerà le proprie valutazioni sull'entità del danno solo previa presentazione di fattura che attesti gli interventi riparativi effettuati. Resta comunque fermo il diritto dell'assicurato al risarcimento anche qualora ritenga di non procedere alla riparazione»;

b) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. A fini di prevenzione e contrasto dei fenomeni fraudolenti, qualora l'impresa di assicurazione abbia provveduto alla consultazione della banca dati sinistri di cui all'articolo 135 e dal risultato della consultazione, avuto riguardo al codice fiscale dei soggetti coinvolti ovvero ai veicoli danneggiati, emergano almeno due parametri di significatività, come definiti dall'articolo 4 del provvedimento dell'ISVAP n.2827 del 25 agosto 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n.209 del 7 settembre 2010, l'impresa può decidere, entro i termini di cui ai commi 1 e 2 del presente

articolo, di non fare offerta di risarcimento, motivando tale decisione con la necessità di condurre ulteriori approfondimenti in relazione al sinistro. La relativa comunicazione è trasmessa dall'impresa al danneggiato e all'ISVAP, al quale è anche trasmessa la documentazione relativa alle analisi condotte sul sinistro. Entro trenta giorni dalla comunicazione della predetta decisione, l'impresa deve comunicare al danneggiato le sue determinazioni conclusive in merito alla richiesta di risarcimento. All'esito degli approfondimenti condotti ai sensi del primo periodo, l'impresa può non formulare offerta di risarcimento, qualora, entro il termine di cui al terzo periodo, presenti querela, nelle ipotesi in cui è prevista, informandone contestualmente l'assicurato nella comunicazione concernente le determinazioni conclusive in merito alla richiesta di risarcimento di cui al medesimo terzo periodo; in tal caso i termini di cui ai commi 1 e 2 sono sospesi e il termine per la presentazione della querela, di cui all'articolo 124, primo comma, del codice penale, decorre dallo spirare del termine di trenta giorni entro il quale l'impresa comunica al danneggiato le sue determinazioni conclusive.

Restano salvi i diritti del danneggiato in merito alla proponibilità dell'azione di risarcimento nei termini previsti dall'articolo 145, nonché il diritto del danneggiato di ottenere l'accesso agli atti nei termini previsti dall'articolo 146, salvo il caso di presentazione di querela o denuncia»;

c) il comma 3 è sostituito dal seguente: «3. Il danneggiato, in pendenza dei termini di cui ai commi 1 e 2 e fatto salvo quanto stabilito dal comma 5, non può rifiutare gli accertamenti strettamente necessari alla valutazione del danno alle cose, nei termini di cui al comma 1, o del

danno alla persona, da parte dell'impresa. Qualora ciò accada, i termini per l'offerta risarcitoria o per la comunicazione dei motivi per i quali l'impresa non ritiene di fare offerta sono sospesi».

Mediante modifiche agli articoli 132, 134 e 148 del codice delle assicurazioni private, il complesso delle disposizioni recate dall'articolo tende a rendere più rigido il sistema di accertamento e liquidazione dei danni derivanti dalla circolazione dei veicoli.

Si tratta di previsioni assai simili a quelle recate dal disegno di legge A.S. n. 2809, approvato dalla Camera ed in corso di esame al Senato: in primo luogo (**comma 1**) viene introdotta la possibilità per le imprese assicurative di richiedere l'ispezione del veicolo prima di stipulare il contratto di assicurazione obbligatoria RC per i veicoli a motore; in tal caso è disposta una riduzione delle tariffe. La relazione governativa giudica "di particolare rilievo la disposizione di cui al comma 1, che prevede l'installazione, con il consenso dell'assicurato, di meccanismi elettronici che registrano l'attività del veicolo (c.d. "scatola nera" o equivalenti), la cui attivazione consente il monitoraggio del veicolo".

Si tratta di una proposta già emersa in sede di audizioni in Senato, quando fu richiesta "l'introduzione dell'obbligo per il contraente di mostrare in visione preventiva il veicolo da assicurare, allo scopo di arginare il fenomeno delle frodi che vengono perpetrate a danno delle compagnie assicurative, qualora vengano assicurati veicoli i quali siano già danneggiati all'origine. Al fine di evitare tale circostanza, si intende introdurre l'obbligo per il contraente, prima di procedere alla stipula del contratto, di far visionare il veicolo all'assicuratore, che certificherà lo stato di usura in un modello informativo predisposto allo scopo."<sup>223</sup> Non hanno trovato accoglimento, invece, altri provvedimenti in materia di circolazione e sicurezza stradale - quali l'installazione obbligatoria della cosiddetta scatola nera, il casco elettronico ed il rilevatore degli occupanti il veicolo, propiziate nella medesima audizione - la cui diffusione "potrebbe produrre effetti ampiamente positivi sotto il profilo della sicurezza e permetterebbe, altresì, di determinare con certezza la dinamica degli incidenti, evitando le pesanti conseguenze provocate sia per i cittadini, sia per gli operatori, dall'elevato numero di frodi connesse alle richieste di risarcimento, che si traducono in un notevole incremento dei premi di assicurazione"<sup>224</sup>. Nel documento consegnato dai rappresentanti UNIPOL

<sup>223</sup> Cfr. intervento del dottor Buscarini, amministratore delegato di INA-Assitalia, che interveniva in rappresentanza del Gruppo Generali, in *XVI legislatura, Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni, resoconto stenografico n. 4 dell'indagine conoscitiva sul settore dell'assicurazione di autoveicoli, con particolare riferimento al mercato ed alla dinamica dei premi dell'assicurazione per responsabilità civile auto (RCA), 10<sup>a</sup> Commissione*, 3 novembre 2010, p. 11-12. Vi si aggiungeva che "INA Assitalia sta già operando con il rilascio di un modello informativo, a soli fini statistici, dello stato di usura del veicolo, che viene certificato da agente e sub-agente".

<sup>224</sup> *Ibidem*. Va peraltro rilevato che il medesimo soggetto audito rilevava come "tali misure sono state già introdotte dalla legge n. 120 del 29 luglio 2010, recante disposizioni in materia di sicurezza stradale. L'articolo 49 della suddetta legge prevede, in particolare, che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti possa emanare direttive al fine di prevedere l'impiego in via sperimentale da parte dei conducenti e degli eventuali passeggeri di ciclomotori e motoveicoli, del casco protettivo elettronico e l'equipaggiamento in via sperimentale degli autoveicoli per i quali è richiesta, ai sensi del comma 3 dell'articolo 116 del

nell'audizione della 10<sup>a</sup> Commissione del Senato il 30 marzo 2011, si conviene che "la diffusa presenza di tale dispositivo permette, attraverso una precisa ricostruzione della dinamica del sinistro, di combattere più efficacemente alcune tipologie di comportamenti fraudolenti od opportunistici"<sup>225</sup>.

Per quel che riguarda l'attestazione dello stato del rischio consegnata annualmente dall'impresa al contraente, essa deve contenere (**comma 2**) anche la specificazione della tipologia di danno eventualmente liquidato; essa è trasmessa anche per via telematica mediante le banche dati elettroniche già previste. Analoga modalità di acquisizione, dalle predette banche dati, dovrà essere esperita dall'impresa assicuratrice all'atto della stipula di un nuovo contratto per il medesimo veicolo. Inoltre, il regolamento ISVAP concernente le indicazioni su tale attestazione deve obbligatoriamente prevedere (in luogo della sola possibilità di prevederlo) la trasmissione delle informazioni riportate sull'attestato di rischio alle banche dati finalizzate al controllo sull'assunzione dei contratti di assicurazione obbligatoria RC.

Anche la dematerializzazione dell'attestato di rischio e implementazione delle informazioni in esso contenute era stata richiesta nelle citate audizioni al Senato: si propose, nell'ottica del contenimento delle truffe legate alla falsificazione di documenti assicurativi, "di sostituire l'invio cartaceo dell'attestato di rischio con un flusso informatico delle informazioni nello stesso contenute tramite alimentazione di banca dati gestita da Ania o Isvap. (...) La dematerializzazione dell'attestato e l'implementazione delle informazioni in esso contenute, oltre ad eliminare il problema legato alla falsificazione dei documenti, consentirebbe, in fase di stipula di nuovo contratto, di acquisire informazioni utili a classificare in maniera più esaustiva il rischio al fine di poter applicare tariffe più personalizzate e di favorire quindi gli assicurati onesti e virtuosi"<sup>226</sup>.

---

decreto legislativo n. 285 del 1992, la patente di guida di categoria C, D o E, con un dispositivo elettronico protetto, denominato scatola nera, idoneo a rilevare, allo scopo di garantire la sicurezza stradale, la tipologia del percorso, la velocità media e puntuale del veicolo, le condizioni tecnico-meccaniche del medesimo e la condotta di guida, nonché, in caso di incidente, a ricostruirne la dinamica. E' stato accolto dal Governo, in sede parlamentare, l'ordine del giorno n. 0/44 e abb-B/IX/12, che estende la sperimentazione alla patente di categoria B e l'installazione negli autoveicoli di sistemi di sensori per la rilevazione del numero delle persone a bordo. Sarebbe auspicabile che tale ordine del giorno venisse introdotto legislativamente".

<sup>225</sup> In aggiunta, vi si dichiara che la sperimentazione è già in corso: "Il Gruppo Unipol si distingue sul mercato da alcuni anni per il particolare impegno profuso nella diffusione presso la propria clientela di dispositivi elettronici (del tutto simili a quelli utilizzati da ISVAP per la sperimentazione in corso), che permettono di registrare la posizione del veicolo tramite un sistema GPS, nonché di misurare, tramite un accelerometro, l'intensità degli urti in caso di sinistro e di ricostruire l'esatta dinamica dello stesso. A tutt'oggi oltre 540.000 assicurati del Gruppo hanno installato tale dispositivo a bordo dei propri veicoli, usufruendo di importanti benefici in termini di costo della copertura. Tali benefici sono stati legati recentemente alla percorrenza rilevata e possono raggiungere il 30% del costo della copertura stessa."

<sup>226</sup> Cfr. intervento del dottor Buscarini, amministratore delegato di INA-Assitalia, che interveniva in rappresentanza del Gruppo Generali, in *XVI legislatura, Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni, resoconto stenografico n. 4 dell'indagine conoscitiva sul settore dell'assicurazione di autoveicoli, con particolare riferimento al mercato ed alla dinamica dei premi dell'assicurazione per responsabilità civile auto (RCA), 10<sup>a</sup> Commissione*, 3 novembre 2010, p. 11-12.

È modificata (**comma 3**) anche la disciplina del risarcimento del danno, in particolare per quanto concerne l'ispezione del veicolo danneggiato e la sua eventuale riparazione (per i sinistri con soli danni a cose).

Come notato nel documento consegnato dai rappresentanti UNIPOL nell'audizione della 10<sup>a</sup> Commissione del Senato il 30 marzo 2011, "nel caso di richiesta di risarcimento relativa a danni alle cose, l'articolo 148 del Codice delle Assicurazioni non contempla alcuna previsione da cui possa evincersi un obbligo in capo al danneggiato di sottoporre le cose danneggiate all'ispezione dell'Impresa di assicurazione. La proposta che il Gruppo Unipol intende in proposito avanzare è molto semplice, in quanto è tesa alla reintroduzione di una norma già presente nell'ordinamento, ma che non è stata riprodotta nel Codice delle Assicurazioni, ovvero sia la previsione di un periodo di almeno 5 giorni non festivi in cui il danneggiato deve mettere a disposizione, presso la propria abitazione o presso un centro autorizzato, il veicolo per l'ispezione da parte dell'Impresa di assicurazione prima di poter procedere alla riparazione". Nella stessa direzione andava la richiesta dell'amministratore delegato di INA-Assitalia, che interveniva in rappresentanza del Gruppo Generali: "le modifiche alla procedura di liquidazione dei sinistri al fine di consentire alle compagnie di difendersi dalla simulazione del sinistro sino alla esagerazione dolosa delle conseguenze del sinistro stesso. Ad esempio, l'articolo 148 del codice delle assicurazioni non contempla alcun obbligo a carico dell'assicurato di mettere a disposizione dell'assicuratore le cose danneggiate per la verifica del danno. Tale obbligo è previsto solo per i danni alla persona. Per la determinazione del periodo temporale necessario al fine di consentire l'accertamento della sussistenza e dell'entità del danno, si potrebbe adottare la soluzione già disciplinata dall'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 45 del 1981, regolamento di attuazione della cosiddetta miniriforma RCA (legge n. 39 del 1977), e non riprodotta nel codice delle assicurazioni. Tale disposizione contempla un periodo di otto giorni non festivi in cui il danneggiato deve mettere a disposizione le cose danneggiate per l'ispezione dell'impresa"<sup>227</sup>.

La scelta della Camera dei deputati è stata quella di fissare a cinque giorni consecutivi non festivi il periodo in cui il danneggiato deve mettere a disposizione le cose danneggiate per l'ispezione dell'impresa.

Nel documento consegnato dai rappresentanti UNIPOL nell'audizione della 10<sup>a</sup> Commissione del Senato il 30 marzo 2011, si dichiarava anche: "Le frodi che vengono oggi attuate nel settore assicurativo, per quanto riguarda la RCAuto, si compiono con varie modalità di simulazione o di esagerazione del danno. Va purtroppo riconosciuto che la normativa che disciplina il "Risarcimento Diretto", fissando termini particolarmente stringenti per la formulazione di un'offerta, sta di fatto rendendo più difficoltoso per le Imprese di assicurazione un efficace contrasto delle frodi, soprattutto per la mancanza di un chiaro obbligo per il danneggiato di far accertare il danno denunciato. Riteniamo per questo di fondamentale importanza garantire all'Impresa di assicurazione il diritto di accertare il danno denunciato. La legge, pur prevedendo il

---

<sup>227</sup> Cfr. intervento del dottor Buscarini, amministratore delegato di INA-Assitalia, che interveniva in rappresentanza del Gruppo Generali, in *XVI legislatura, Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni, resoconto stenografico n. 4 dell'indagine conoscitiva sul settore dell'assicurazione di autoveicoli, con particolare riferimento al mercato ed alla dinamica dei premi dell'assicurazione per responsabilità civile auto (RCA), 10<sup>a</sup> Commissione, 3 novembre 2010, p. 10.*

diritto di accertamento dei danni da parte delle Imprese, non fissa tale prerogativa in modo da garantire il suo pieno esercizio". Per reagire a tale doglianza nel medesimo si prevede anche - sempre come novella all'articolo 148 del codice delle assicurazioni private, in luogo dell'attuale comma 3 - che il soggetto danneggiato non possa sottrarsi agli accertamenti strettamente necessari alla stima del danno, in pendenza dei termini per la formulazione dell'offerta da parte della compagnia assicuratrice.

Più in generale è stata anche introdotta - nel medesimo comma, come novella aggiuntiva di un comma *2-bis* al citato articolo 148 - una specifica procedura, atta a consentire all'impresa di assicurazioni di non presentare offerta di risarcimento ove dalla consultazione della banca dati sinistri siano riscontrati *almeno due* "parametri di significatività" (in sostanza, ove emergano elementi che siano sintomo di frode)<sup>228</sup>. Semmai, il rinvio testuale ai parametri di significatività di cui al provvedimento dell'ISVAP n.2827 del 25 agosto 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.209 del 7 settembre 2010, dovrebbe includere anche i successivi sviluppi derivanti dall'esercizio del potere di loro eventuale revisione.

Si è poi tenuto conto dell'esigenza di vincolare le compagnie assicurative a presentare querela per frode assicurativa, laddove, alla luce degli approfondimenti svolti, ritengano di non presentare offerta di risarcimento per il sinistro.

Specularmente, le imprese assicurative audite richiedevano l'introduzione di un termine perentorio entro il quale deve essere effettuata la denuncia (civilistica) del sinistro, "con la previsione della perdita del diritto ad attivare la procedura di liquidazione e ad ulteriori pretese nel caso in cui sia già stato effettuato il pagamento con torto in conseguenza di silenzio assenso da parte del danneggiato"<sup>229</sup>. La richiesta non parrebbe essere stata accolta, ma anche in relazione a ciò andrebbe chiarita la lettura della clausola "salvo il caso di presentazione di querela o denuncia" con cui si conclude il comma *2-bis* in questione: se si riferisce al fatto che resta fermo il diritto del danneggiato all'accesso agli atti nei termini previsti dall'articolo 146 del codice delle assicurazioni private, parrebbe superfluo (visto che già lì il comma 2 prevede che

---

<sup>228</sup> Nelle audizioni in Senato si era proposto "di implementare le informazioni presenti sull'attestato di rischio introducendo una griglia di sinistralità attiva dell'ultimo quinquennio con indicazione dei sinistri attivi liquidati e con distinzione della tipologia e numero dei sinistri (a cose o lesioni). Si propone inoltre di prevedere, anche relativamente ai sinistri passivi già riportati nell'attestato, l'indicazione della tipologia dei sinistri (se a cose o lesioni)" cfr. intervento del dottor Buscarini, amministratore delegato di INA-Assitalia, che interveniva in rappresentanza del Gruppo Generali, in *XVI legislatura, Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni, resoconto stenografico n. 4 dell'indagine conoscitiva sul settore dell'assicurazione di autoveicoli, con particolare riferimento al mercato ed alla dinamica dei premi dell'assicurazione per responsabilità civile auto (RCA), 10<sup>a</sup> Commissione*, 3 novembre 2010, p. 11-12.

<sup>229</sup> Cfr. intervento del dottor Buscarini, amministratore delegato di INA-Assitalia, che interveniva in rappresentanza del Gruppo Generali, in *XVI legislatura, Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni, resoconto stenografico n. 4 dell'indagine conoscitiva sul settore dell'assicurazione di autoveicoli, con particolare riferimento al mercato ed alla dinamica dei premi dell'assicurazione per responsabilità civile auto (RCA), 10<sup>a</sup> Commissione*, 3 novembre 2010, p. 11-12, che proseguiva: "lo scopo del provvedimento è quello di cercare di arginare il diffuso fenomeno delle frodi perpetrate, soprattutto nel Sud Italia, spesso attraverso la denuncia di incidenti simulati, a supporto dei quali vengono reperiti falsi testimoni, chiamati in causa *molto tempo dopo* rispetto all'accadimento denunciato".

"l'esercizio del diritto di accesso non è consentito quando abbia ad oggetto atti relativi ad accertamenti che evidenziano indizi o prove di comportamenti fraudolenti. È invece sospeso in pendenza di controversia giudiziaria tra l'impresa e il richiedente, fermi restando i poteri attribuiti dalla legge all'autorità giudiziaria"); se invece si riferisce al fatto che resta fermo il diritto del danneggiato in merito alla proponibilità dell'azione di risarcimento nei termini di cui all'articolo 145 del medesimo codice<sup>230</sup>, allora la locuzione "presentazione di querela o denuncia" potrebbe riferirsi alle iniziative dell'impresa assicuratrice contro presunte attività fraudolente.

---

<sup>230</sup> Per il quale l'azione per il risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, per i quali vi è obbligo di assicurazione, può essere proposta solo dopo che siano decorsi sessanta giorni, ovvero novanta in caso di danno alla persona, decorrenti da quello in cui il danneggiato abbia chiesto all'impresa di assicurazione il risarcimento del danno, a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento, anche se inviata per conoscenza, avendo osservato le modalità ed i contenuti previsti all'articolo 148.



### Articolo 33

*(Sanzioni per frodi assicurative nelle false attestazioni di invalidità o di danni alle cose derivanti da incidenti stradali)*

1. All'articolo 10-*bis* del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) la parola: «micro-invalidità» è sostituita dalla seguente: «invalidità»;

2) le parole: «di cui al comma 1» sono sostituite dalle seguenti: «di cui ai commi 1 e 3»;

b) dopo il comma 2 è inserito il

seguito:

«2-*bis*. Ai periti assicurativi che accertano e stimano falsamente danni a cose conseguenti a sinistri stradali da cui derivi il risarcimento a carico della società assicuratrice si applica la disciplina di cui al comma 1, in quanto applicabile»;

c) nella rubrica, le parole: «micro-invalidità» sono sostituite dalla seguente: «invalidità».

Il **presente articolo** concerne la disciplina della falsa attestazione di invalidità o di danni a cose, conseguenti ad incidenti stradali, novellando il decreto-legge n. 78 del 2010<sup>231</sup>.

La novella di cui alla **lettera a)** del **comma 1** modifica la normativa sanzionatoria per gli esercenti una professione sanitaria che attestino falsamente uno stato di invalidità derivante da un incidente stradale, da cui derivi il risarcimento del danno connesso a carico della società assicuratrice. La disciplina fino ad ora vigente<sup>232</sup> faceva riferimento esclusivamente alle false attestazioni di micro-invalidità, mentre la novella estende le disposizioni sanzionatorie a tutti gli stati di invalidità. Si specifica, inoltre, che la responsabilità disciplinare - genericamente richiamata dalla norma fino ad ora vigente - consiste nella radiazione dall'albo nonché, qualora il medico sia dipendente di una struttura sanitaria pubblica o sia titolare di una convenzione con il Servizio sanitario nazionale, nel licenziamento per giusta causa o, rispettivamente, nella decadenza dalla convenzione. Tali sanzioni conseguono alla sentenza definitiva di condanna o di applicazione della pena per il reato in oggetto - reato già punito, in base alla disciplina vigente, con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400 ad euro 1.600 -. Si ricorda, inoltre, che il medico è obbligato al risarcimento del danno nei confronti della società assicuratrice<sup>233</sup>.

---

<sup>231</sup> *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.*

<sup>232</sup> Di cui all'art. 10-*bis* del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122.

<sup>233</sup> Ai sensi del comma 1, ultimo periodo, del citato art. 10-*bis* del D.L. n. 78.

La novella di cui alla successiva **lettera b)** del **comma 1** estende la suddetta disciplina sanzionatoria, in quanto applicabile, ai periti assicurativi, con riferimento ai casi di accertamento e stima falsi di danni a cose conseguenti ad incidenti stradali, da cui derivi il risarcimento a carico della società assicuratrice.

*Sembra opportuno valutare se tale estensione richieda anche una revisione della composizione della commissione mista, che ciascuna regione deve istituire ai sensi della disciplina oggetto di novella.* In merito, si ricorda che<sup>234</sup>: tale commissione (costituita senza oneri per il bilancio regionale) è composta da un rappresentante della regione medesima, da un rappresentante del consiglio dell'ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri e da un rappresentante delle associazioni di categoria delle imprese assicuratrici; le commissioni devono trasmettere trimestralmente al Ministero dello sviluppo economico e all'ISVAP i dati relativi all'attuazione della normativa sanzionatoria in oggetto; il Ministero dello sviluppo economico accerta la riduzione, da parte delle società assicuratrici, "dei premi RC auto in ragione dei risultati conseguiti con l'applicazione delle disposizioni in esame e ne riferisce al Parlamento con relazione annuale".

*Sotto il profilo della redazione formale, appare opportuno inserire sia nella rubrica del presente **articolo 33** sia nella rubrica dell'articolo oggetto di novella il riferimento ai danni alle cose.*

---

<sup>234</sup> Cfr. i commi 2, 3 e 4 dell'art. 10-bis del D.L. n. 78.

## Articolo 34

*(Obbligo di confronto delle tariffe r.c. auto)*

1. Gli intermediari che distribuiscono servizi e prodotti assicurativi del ramo assicurativo di danni derivanti dalla circolazione di veicoli e natanti sono tenuti, prima della sottoscrizione del contratto, a informare il cliente, in modo corretto, trasparente ed esaustivo, sulla tariffa e sulle altre condizioni contrattuali proposte da almeno tre diverse compagnie assicurative non appartenenti a medesimi gruppi, anche avvalendosi delle informazioni obbligatoriamente pubblicate dalle imprese di assicurazione sui propri siti internet.

2. Il contratto stipulato senza la dichiarazione del cliente di aver ricevuto le informazioni di cui al comma 1 è affetto da nullità rilevabile solo a favore dell'assicurato.

3. Il mancato adempimento dell'obbligo di cui al comma 1 comporta l'irrogazione da parte dell'ISVAP a carico della compagnia che ha conferito il mandato all'agente, che risponde in solido con questo, in una misura non inferiore a euro 50.000 e non superiore a euro 100.000.

La disposizione in commento è finalizzata ad assicurare la concorrenza fra le imprese assicuratrici imponendo ai distributori l'obbligo di offrire prodotti e servizi assicurativi di più compagnie (c.d. plurimandato): il **comma 1**, in particolare, dichiara che gli intermediari sono tenuti, prima della sottoscrizione del contratto, a informare il cliente, in modo corretto, trasparente ed esaustivo, sulla tariffa e sulle altre condizioni contrattuali proposte da almeno tre diverse compagnie assicurative non appartenenti a medesimi gruppi (anche avvalendosi delle informazioni obbligatoriamente pubblicate dalle imprese di assicurazione sui propri siti internet).

Il Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato *pro tempore*, nell'audizione alla decima Commissione del Senato svoltasi il 12 ottobre 2011 (nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul settore dell'assicurazione di autoveicoli, con particolare riferimento al mercato e alla dinamica dei premi dell'assicurazione per responsabilità civile auto), rilevò in proposito che "vista la complessità dei servizi assicurativi, andrebbe favorito lo sviluppo sia di broker, sia di agenti plurimandatari. Occorre, in altri termini favorire la diffusione di figure professionali, sostanzialmente indipendenti dalle compagnie, la cui funzione - e il cui precipuo interesse - è proprio quella di consigliare gli utenti, i quali, come abbiamo dimostrato, non sono in grado di selezionare da soli il prodotto per essi migliore. In questa direzione, si muovevano gli interventi normativi del 2006 e del 2007 che hanno sancito il divieto in capo alle

compagnie di stipulare contratti di agenzia con clausole di esclusiva<sup>235</sup>. Sul punto, però, si deve constatare ancora una scarsa diffusione di agenti pluriamandatari. Secondo alcune stime di operatori del settore, a fronte, del 7,8% di agenti plurimandatari nel 2007, si sarebbe passati al 13,4% nel 2008 e al 17,6% nel 2009. Inoltre, risulterebbe che il plurimandato non si sarebbe diffuso tra le compagnie di maggiori dimensioni, le quali continuerebbero ad operare con reti di agenti di fatto monomandatari e a non concedere mandati ad agenti plurimandatari. Questi dati trovano un coerente riflesso e un'implicita conferma nelle numerose segnalazioni giunte all'Autorità relative a comportamenti posti in essere dalle compagnie tendenti a eludere, e nella sostanza a vanificare, i ricordati interventi tesi a favorire lo sviluppo di un'industria della distribuzione assicurativa indipendente dalle compagnie che producono i vari servizi. Sono stati lamentati in particolare: la mancata eliminazione da parte delle imprese delle clausole di esclusiva presenti nei contratti di agenzia in corso; il permanere, nei testi contrattuali relativi ai nuovi mandati, di clausole che in modo ambiguo prevedono l'applicabilità del regime di esclusiva, salve le limitazioni imposte dalla legge; l'obbligo per l'agente di informativa preventiva e/o tempestiva nel caso di conferimento all'agente di mandati da parte di altre imprese assicurative. Sono state inoltre rilevate clausole che, nel caso di assunzione di più mandati da parte dell'agente, ne disciplinano l'attività in modo fortemente restrittivo. In alcuni casi sono state introdotte nei contratti limitazioni di volume e dimensione dei servizi resi ad altre compagnie, in altri casi si stabiliscono obblighi stringenti di separazione anche fisica delle attività svolte a favore delle diverse imprese. In taluni contratti, si è stabilito che l'agente non dovesse sottoscrivere o utilizzare in misura significativa mandati auto della concorrenza; che in caso di consistente annullamento del portafoglio a favore di altre compagnie i nuovi accordi relativi al trattamento economico avrebbero cessato di produrre i propri effetti nei confronti dell'agente; ancora, in alcuni casi è necessaria un'espressa, preventiva e pregiudiziale autorizzazione dell'impresa assicurativa, affinché l'agente possa svolgere attività di intermediazione assicurativa per conto di altre imprese assicurative all'interno dei locali di proprietà della compagnia o eventualmente da quest'ultima condotti in locazione e concessi in sublocazione o in comodato d'uso all'agente. Particolarmente pregiudizievole appare l'adozione di varie previsioni in materia di trattamento economico degli agenti. Di fronte alle disposizioni di favore verso il plurimandato ricordate, alcune compagnie avrebbero previsto di modificare il trattamento provvigionale degli agenti in modo che l'esito in questi casi è il disincentivo rispetto al trasferimento della clientela tra le diverse compagnie rappresentate dall'agente in plurimandato. Infine, ci sono state rappresentate come evidenti comportamenti ostativi alle riforme, alcune azioni giudiziarie intentate da alcune compagnie nei confronti di agenti e dirette a impedire l'offerta ai propri clienti di prodotti di imprese concorrenti. Si tratta di un quadro di prime evidenze molto articolato che l'Autorità sta attentamente valutando anche al fine di verificare se vi siano margini per interventi istruttori. In ogni

---

<sup>235</sup> Si tratta dell'art. 8, D.L. n. 223/06 (conv. con modif. dalla l. n. 248/06) e dell'art. 5, D.L. n. 7/07 (conv. con modif. dalla l. n. 40/07). La prima disposizione ha stabilito a carico di compagnie e «agenti di vendita» il divieto di stipulare nuove clausole contrattuali di esclusiva, facendo salve le clausole già esistenti «fino alla loro naturale scadenza e comunque non oltre il 1° gennaio 2008» e qualificando la clausola eventualmente pattuita in violazione del divieto, come nulla ex art. 1418 c.c. e come «intesa restrittiva ai sensi dell'articolo 2 della legge 10 ottobre 1990, n. 287». Il d.l. n. 7/07 ha esteso il divieto (circoscritto dalla prima disposizione alla sola distribuzione di polizze r.c. auto) a tutti i rami danni.

caso, testimonia inequivocabilmente della deliberata volontà delle imprese assicurative di ostacolare un canale distributivo, che potrebbe costituire un efficace volano di concorrenza tra le imprese stesse, con evidenti vantaggi per gli utenti finali. Sul versante dell'offerta da tempo l'Autorità ha rilevato che le imprese assicurative, come in genere gli operatori finanziari, risultano legati tra loro da cointeressenze che si risolvono in un numero rilevante di partecipazioni incrociate e nella moltiplicazione degli incarichi di direzione per le stesse persone fisiche che si trovano negli organi di direzione di imprese che dovrebbero essere tra loro concorrenti. Come già ricordato un anno fa innanzi a codesta Commissione, il complesso di questi fattori condiziona necessariamente lo sviluppo di un'efficace competizione anche nel settore della responsabilità civile auto. L'intervento su tale problematicità non è tecnicamente agevole, come anche dimostrano i tentativi fatti. Una via potrebbe essere quella di stabilire un'adeguata disciplina degli *interlocking directorates*, come già da tempo segnalato dall'Autorità.

Per il **comma 2**, il contratto stipulato senza la dichiarazione del cliente di aver ricevuto le informazioni di cui al comma 1 è affetto da nullità, ma essa è rilevabile solo a favore dell'assicurato. Il **comma 3**, infine, sanziona il mancato adempimento dell'obbligo di cui al comma 1 con l'irrogazione da parte dell'ISVAP - a carico della compagnia che ha conferito il mandato all'agente, che risponde in solido - in una misura non inferiore a euro 50.000 e non superiore a euro 100.000.



### **Articolo 35, commi 1-5**

*(Misure per la tempestività dei pagamenti e per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali)*

1. Al fine di accelerare il pagamento dei crediti commerciali esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto connessi a transazioni commerciali per l'acquisizione di servizi e forniture, certi, liquidi ed esigibili, corrispondente a residui passivi del bilancio dello Stato, sono adottate le seguenti misure:

a) i fondi speciali per la reiscrizione dei residui passivi perenti di parte corrente e di conto capitale, di cui all'articolo 27 della legge 31 dicembre 2009, n.196, sono integrati rispettivamente degli importi di euro 2.000 milioni e 700 milioni per l'anno 2012, mediante riassegnazione, previo versamento all'entrata del bilancio dello Stato per il medesimo anno, di una corrispondente quota delle risorse complessivamente disponibili relative a rimborsi e compensazioni di crediti di imposta, esistenti presso la contabilità speciale 1778 "Agenzia delle entrate – Fondi di bilancio". Le assegnazioni disposte con utilizzo delle somme di cui al periodo precedente non devono comportare, secondo i criteri di contabilità nazionale, peggioramento dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni;

b) i crediti di cui al presente comma maturati alla data del 31 dicembre 2011, su richiesta dei soggetti creditori, possono essere estinti, in luogo del pagamento disposto con le risorse finanziarie di cui alla lettera a), anche mediante assegnazione di titoli di Stato nel limite massimo di 2.000 milioni di euro. L'importo di cui alla presente lettera può essere incrementato con

corrispondente riduzione degli importi di cui alla lettera a). Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono definite le modalità per l'attuazione delle disposizioni di cui al periodo precedente e sono stabilite le caratteristiche dei titoli e le relative modalità di assegnazione nonché le modalità di versamento al titolo IV dell'entrata del bilancio dello Stato, a fronte del controvalore dei titoli di Stato assegnati, con utilizzo della medesima contabilità di cui alla lettera a). Le assegnazioni dei titoli di cui alla presente lettera non sono computate nei limiti delle emissioni nette dei titoli di Stato indicate nella Legge di bilancio.

2. Per provvedere all'estinzione dei crediti per spese relative a consumi intermedi, maturati nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2011, il cui pagamento rientri, secondo i criteri di contabilità nazionale, tra le regolazioni debitorie pregresse e il cui ammontare è accertato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, secondo le medesime modalità di cui alla circolare n.38 del 15 dicembre 2010, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n.5 dell'8 gennaio 2011, il fondo di cui all'articolo 1, comma 50, della legge 23 dicembre 2005, n.266, è incrementato, per l'anno 2012, di un importo di euro 1.000 milioni mediante riassegnazione previo versamento all'entrata del bilancio dello Stato di euro 740 milioni delle risorse complessivamente disponibili relative a rimborsi e compensazioni di crediti di imposta, esistenti presso la contabilità speciale 1778 "Agenzia delle entrate –

Fondi di bilancio“, e di euro 260 milioni mediante utilizzo del risparmio degli interessi derivante dal comma 9 del presente articolo. La lettera *b*) del comma 17 dell’art. 10 del decreto-legge 6 luglio 2011, n.98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n.111, è soppressa.

3. All’onere per interessi derivante dal comma 1, pari a 235 milioni di euro annui a decorrere dal 2012, si provvede con la disposizione di cui al comma 4.

4. In relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell’accisa sull’energia elettrica disposti dai decreti del Ministro dell’Economia e delle Finanze 30 dicembre 2011, concernenti l’aumento dell’accisa sull’energia elettrica a seguito della

cessazione dell’applicazione dell’addizionale comunale e provinciale all’accisa sull’energia elettrica, il concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano previsto dall’articolo 28, comma 3, primo periodo del decreto-legge 6 dicembre 2011, n.201, convertito con legge 22 dicembre 2011, n.214, è incrementato di 235 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2012. La quota di maggior gettito pari a 6,4 milioni annui a decorrere dal 2012 derivante all’Erario dai decreti di cui al presente comma resta acquisita al bilancio dello Stato.

5. Con decreti del Ministro dell’economia e delle finanze si provvede alle occorrenti variazioni di bilancio.

**L’articolo 35 ai commi da 1 a 5** prevede una serie di interventi diretti ad estinguere determinati crediti maturati nei confronti delle amministrazioni statali: sono pertanto previste misure per il pagamento dei crediti relativi a transazioni commerciali per l’acquisizione di servizi e forniture, certi, liquidi ed esigibili, entro l’importo complessivo di 4,7 miliardi di euro, prevedendo peraltro la possibilità per i creditori di chiedere l’estinzione dei relativi crediti mediante assegnazione di titoli di Stato (nel limite massimo di 2 miliardi di euro); è altresì previsto l’incremento delle dotazioni finanziarie per l’estinzione dei crediti per spese relative a consumi intermedi, maturati al 31 dicembre 2011, il cui pagamento rientri, secondo i criteri di contabilità nazionale, tra le regolazioni debitorie pregresse, entro l’importo complessivo di 1 miliardo di euro.

Più in dettaglio, il **comma 1** dell’articolo in esame prevede l’adozione di una serie di misure finalizzate ad accelerare il pagamento dei crediti commerciali connessi a transazioni commerciali per l’acquisizione di servizi e forniture, certi, liquidi ed esigibili, esistenti alla data di entrata in vigore del provvedimento, corrispondenti a residui passivi del bilancio dello Stato.

La **lettera a)** del comma 1 in particolare incrementa la dotazione finanziaria dei fondi speciali per la reinscrizione dei residui passivi perenti di parte corrente e di conto capitale, di cui all’articolo 27 della legge 31 dicembre 2009, n. 196<sup>236</sup>.

---

<sup>236</sup> Legge di contabilità e finanza pubblica.

Si ricorda che l'articolo 27 citato prevede l'istituzione, nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, nella parte corrente e nella parte in conto capitale, rispettivamente, di un «fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa di parte corrente eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa» e di un «fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa», le cui dotazioni sono determinate, con apposito articolo, dalla legge del bilancio.

I suddetti fondi sono integrati, rispettivamente, degli importi di 2.000 milioni di euro e di 700 milioni di euro per l'anno 2012, mediante riassegnazione, previo versamento all'entrata del bilancio dello Stato per il medesimo anno, delle risorse relative a rimborsi e compensazioni di crediti di imposta, esistenti presso la contabilità speciale 1778 "Agenzia delle entrate - Fondi di bilancio".

Secondo quanto riportato dalla Relazione tecnica, l'incremento dei suddetti fondi e la conseguente attribuzione delle maggiori risorse ai relativi capitoli di spesa determinerebbe la possibilità di disporre maggiori pagamenti a fronte di richieste al momento non accoglibili a causa della limitatezza delle risorse disponibili sugli stessi fondi, generando un peggioramento del fabbisogno.

La **lettera b)** prevede, quale modalità alternativa di estinzione dei crediti commerciali rispetto al pagamento diretto, l'estinzione degli stessi crediti mediante assegnazione di titoli di Stato, su richiesta dei soggetti creditori, nel limite massimo di 2.000 milioni di euro.

Tale importo potrà essere incrementato con una corrispondente riduzione degli importi di cui alla lettera a), mantenendo - pertanto - inalterato il limite complessivo degli effetti recati dalle lettere a) e b) in 4.700 milioni di euro.

Si rimanda comunque ad un successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per la definizione delle modalità di attuazione delle predette disposizioni, per l'individuazione delle caratteristiche dei titoli e relativa assegnazione, nonché per le modalità di versamento al titolo IV dell'entrata del bilancio dello Stato, a fronte del controvalore dei titoli di Stato assegnati.

Il **comma 2** individua le modalità per l'estinzione dei crediti per spese relative a consumi intermedi, maturati al 31 dicembre 2011, il cui pagamento rientri tra le regolazioni debitorie pregresse e il cui ammontare è accertato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Per l'estinzione di tali crediti è pertanto previsto, per l'anno 2012, un incremento del fondo di cui all'articolo 1, comma 50, della legge 23 dicembre 2005, n. 266<sup>237</sup>, per un importo di 1 miliardo di euro.

Si tratta del Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze al fine di provvedere all'estinzione dei debiti pregressi contratti dalle amministrazioni centrali dello Stato nei confronti di enti, società, persone fisiche, istituzioni ed organismi vari, alla cui ripartizione si provvede con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze su proposta del Ministro competente.

La ridotazione del fondo è effettuata:

- quanto a 740 milioni di euro mediante riassegnazione, previo versamento all'entrata del bilancio dello Stato, delle risorse complessivamente disponibili relative a rimborsi e compensazioni di crediti di imposta, esistenti presso la contabilità speciale 1778 "Agenzia delle entrate - Fondi di bilancio";
- quanto a 260 milioni di euro mediante utilizzo del risparmio degli interessi derivante dalle disposizioni in materia di tesoreria unica recate dal successivo comma 9 (cui si rinvia).

Viene altresì soppressa la lettera b) del comma 17 dell'articolo 10 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98<sup>238</sup>.

Tale disposizione ha previsto che - per provvedere all'estinzione dei crediti, maturati nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2010, il cui pagamento rientri, secondo i criteri di contabilità nazionale, tra le regolazioni debitorie pregresse e il cui ammontare è accertato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze - il fondo di cui all'articolo 1, comma 50, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, può essere incrementato, per l'anno 2011 fino ad euro 2.000 milioni di euro mediante versamento al bilancio dello Stato di una corrispondente quota delle risorse complessivamente disponibili relative a rimborsi e compensazioni di crediti di imposta, esistenti presso la contabilità speciale 1778 "Agenzia delle entrate - Fondi di bilancio".

Il **comma 3**, quantificando l'onere per interessi derivante dall'attuazione del comma 1 in 235 milioni di euro annui a decorrere dal 2012, stabilisce che ad esso si provveda con la disposizione di cui al comma 4.

Come evidenziato dalla Relazione tecnica, dal maggior fabbisogno complessivo di 4,7 miliardi di euro recato dal comma 1 discende l'esigenza di maggiori emissioni di titoli di Stato con conseguente aggravio della spesa per interessi, valutati per ciascun

---

<sup>237</sup> *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006).*

<sup>238</sup> *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria.*

anno in 235 milioni di euro (corrispondenti ad un tasso di interesse medio del 5 per cento annuo).

Con il **comma 4** si provvede pertanto alla copertura dell'onere derivante dall'attuazione del comma 1.

Precisamente, in relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti dai decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze 30 dicembre 2011 (concernenti l'aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale e provinciale all'accisa sull'energia elettrica<sup>239</sup>), il concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano previsto dall'articolo 28, comma 3, primo periodo del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201<sup>240</sup>, è incrementato di 235 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012.

Si ricorda che l'articolo 28 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, prevede, al primo periodo del comma 3, che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurino, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di euro 860 milioni annui.

La quota di maggior gettito (pari a 6,4 milioni di euro annui a decorrere dal 2012) derivante all'Erario dai citati decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze resta acquisita al bilancio dello Stato.

Come evidenziato dalla Relazione tecnica, dall'attuazione dei suddetti decreti consegue infatti un maggior gettito di 241,4 milioni a decorrere dal 2012. Di questi:

- 235 milioni sono utilizzati per la copertura dell'onere per interessi di cui al comma 1;
- 6,4 milioni sono acquisiti all'erario (e sono in parte utilizzati - per 5,5 milioni di euro - per la copertura delle minori entrate recate dall'articolo 95, cui si fa rinvio).

Il **comma 5** autorizza infine il Ministro dell'economia e delle finanze a provvedere alle occorrenti variazioni di bilancio mediante decreti.

---

<sup>239</sup> D.M. del 30 dicembre 2011 (Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica nelle regioni a statuto ordinario) e D.M. del 30 dicembre 2011 (Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della soppressione dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica.), pubblicati nella Gazz. Uff. del 31 dicembre 2011, n. 304.

<sup>240</sup> Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.



## **Articolo 35, comma 6** *(Dirigenti pubblici)*

6. Al fine di assicurare alle agenzie fiscali ed all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato la massima flessibilità organizzativa, le stesse possono derogare a quanto previsto dall'articolo 9, comma 2, ultimo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, a condizione che sia comunque assicurata la neutralità finanziaria, prevedendo, ove necessario, la relativa compensazione, anche a carico del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato o di altri fondi analoghi; resta comunque ferma la riduzione prevista dall'articolo 9, comma 2, primo periodo, del citato decreto-legge n. 78 del 2010. Per assicurare la flessibilità organizzativa e la continuità delle

funzioni delle pubbliche amministrazioni, nel caso di vacanza dell'organo di vertice di cui all'articolo 16, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 e successive modifiche, nonché per le ipotesi di assenza o impedimento del predetto organo, le funzioni vicarie possono essere attribuite con decreto dell'organo di vertice politico, tenuto conto dei criteri previsti dai rispettivi ordinamenti, per un periodo determinato, al titolare di uno degli uffici di livello dirigenziale generale compresi nelle strutture. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

**L'articolo 35, comma 6**, prevede: per i dirigenti delle Agenzie fiscali e dei Monopoli di stato, la deroga al generale divieto, posto per i dirigenti pubblici, di ottenere un trattamento economico superiore a quello del loro predecessore; per i segretari generali, capi dipartimento o altri dirigenti pubblici, comunque denominati, con funzione di coordinamento di uffici dirigenziali di livello generale, la possibilità dell'organo di vertice politico di affidare le funzioni vicarie in caso di vacanza del posto.

**Il comma 6, primo periodo**, dispone che le agenzie fiscali e l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, al fine di assicurare la massima flessibilità organizzativa:

- possono derogare a quanto previsto dall'articolo 9, comma 2, ultimo periodo, del decreto-legge 78/2010<sup>241</sup>;
- a condizione che:
  - sia comunque assicurata la neutralità finanziaria;

---

<sup>241</sup> Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

- prevedendo, ove necessario, la relativa compensazione, anche a carico del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato o di altri fondi analoghi;
- resta comunque ferma la riduzione prevista dall'articolo 9, comma 2, primo periodo, del citato decreto-legge n.78 del 2010.

L'articolo 9, comma 2, ultimo periodo, del decreto-legge 78/2010, prevede che:

- a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto e sino al 31 dicembre 2013;
- nell'ambito delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001<sup>242</sup> (Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative; aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo; Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, e loro consorzi e associazioni; istituzioni universitarie; Istituti autonomi case popolari; Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni; enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali; amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale; Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN); Agenzie governative; CONI);
- i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali, anche di livello generale non possono essere stabiliti in misura superiore:
  - a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare;
  - ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare;
  - ferma restando la riduzione prevista nel presente comma (i restanti periodi dell'articolo 9, comma 2, in esame, prevedono prelievi forzosi sui trattamenti economici dei dipendenti pubblici).

**Il comma 6, secondo periodo,** prevede che, per assicurare la flessibilità organizzativa e la continuità delle funzioni delle pubbliche amministrazioni, nel caso:

- di vacanza dell'organo di vertice di cui all'articolo 16, comma 5, del decreto legislativo 165/2001, prima citato (segretario generale, capo dipartimento o altro dirigente comunque denominato, con funzione di coordinamento di uffici dirigenziali di livello generale);
- per le ipotesi di assenza o impedimento del predetto organo:
  - le funzioni vicarie possono essere attribuite con decreto dell'organo di vertice politico:
    - tenuto conto dei criteri previsti dai rispettivi ordinamenti;
    - per un periodo determinato;
  - al titolare di uno degli uffici di livello dirigenziale generale compresi nelle strutture;

---

<sup>242</sup> Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

**Il comma 6, terzo periodo,** prevede che resta fermo quanto disposto dall'articolo 23-ter del decreto-legge 201/2011<sup>243</sup>.

Il richiamato articolo 23-ter prevede che:

- con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri;
- previo parere delle competenti Commissioni parlamentari;
- entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto;
- è definito:
  - il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui al citato decreto legislativo 165/2001;
  - ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo;
  - stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione;
  - devono essere computate in modo cumulativo le somme comunque erogate all'interessato a carico del medesimo o di più organismi, anche nel caso di pluralità di incarichi conferiti da uno stesso organismo nel corso dell'anno.
  - possono essere previste deroghe motivate per le posizioni apicali delle rispettive amministrazioni ed è stabilito un limite massimo per i rimborsi di spese;
- le risorse rivenienti sono annualmente versate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

---

<sup>243</sup> Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici".



### **Articolo 35, comma 7**

*(Abrogazione di una disposizione concernente l'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale)*

7. Il comma 1 dell'articolo 10 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n.68, è **soppresso**.

L'**articolo 35 al comma 7** prevede l'abrogazione del comma 1 dell'articolo 10 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68<sup>244</sup>, concernente la procedura per l'adozione dell'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale.

L'articolo 10 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 disciplina i rapporti tra Stato e Regioni per quanto riguarda la gestione dei tributi e, in particolare, il recupero dell'evasione fiscale.

In particolare il comma 1 dell'articolo 10 (di cui si dispone la soppressione) ha previsto una nuova procedura per l'adozione dell'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale, disciplinato dall'articolo 59 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300<sup>245</sup>: esso, infatti, deve essere adottato d'intesa con le Regioni e sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui agli articolo 33 e seguenti dello stesso D.Lgs. n. 68 del 2011.

Si ricorda che l'articolo 59, comma 1 del D.Lgs. n. 300 del 1999 prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze, dopo l'approvazione da parte del Parlamento del documento di programmazione economica-finanziaria (oggi Documento di economia e finanza - DEF) e in coerenza con i vincoli e gli obiettivi stabiliti in tale documento, determini annualmente, e comunque entro il mese di settembre, con un proprio atto di indirizzo e per un periodo almeno triennale, gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività delle agenzie fiscali. Il documento di indirizzo è trasmesso al Parlamento.

---

<sup>244</sup> *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.*

<sup>245</sup> Recante la riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59.



**Articolo 35, commi 8-13**  
*(Disposizioni in materia di tesoreria unica)*

8. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2014, il regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n.279 è sospeso. Nello stesso periodo agli enti e organismi pubblici soggetti al regime di tesoreria unica ai sensi del citato articolo 7 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n.720 e le relative norme amministrative di attuazione. Restano escluse dall'applicazione della presente disposizione le disponibilità dei predetti enti e organismi pubblici rivenienti da operazioni di mutuo, prestito e ogni altra forma di indebitamento non sorrette da alcun contributo in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato, delle regioni e delle altre pubbliche amministrazioni.

9. Entro il 29 febbraio 2012 i tesorerieri o cassieri degli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8 provvedono a versare il 50 per cento delle disponibilità liquide esigibili depositate presso gli stessi alla data di entrata in vigore del presente decreto sulle rispettive contabilità speciali, sottoconto fruttifero, aperte presso la tesoreria statale. Il versamento della quota rimanente deve essere effettuato entro il 16 aprile 2012. Gli eventuali investimenti finanziari individuati con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro da emanare entro il 30 aprile 2012, sono smobilizzati, ad eccezione di quelli in titoli di Stato italiani, entro il 30 giugno 2012 e le

relative risorse versate sulle contabilità speciali aperte presso la tesoreria statale. Gli enti provvedono al riversamento presso i tesorerieri e cassieri delle somme depositate presso soggetti diversi dagli stessi tesorerieri o cassieri entro il 15 marzo 2012.

10. Fino al completo riversamento delle risorse sulle contabilità speciali di cui al comma 9, per far fronte ai pagamenti disposti dagli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8, i tesorerieri o cassieri degli stessi utilizzano prioritariamente le risorse esigibili depositate presso gli stessi trasferendo gli eventuali vincoli di destinazione sulle somme depositate presso la tesoreria statale.

11. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto è abrogato l'articolo 29, comma 10, della legge 23 dicembre 1998, n.448 e fino all'adozione del bilancio unico d'Ateneo ai dipartimenti e ai centri di responsabilità dotati di autonomia gestionale e amministrativa si applicano le disposizioni di cui ai commi 8, 9 e 10 del presente articolo.

12. A decorrere dall'adozione del bilancio unico d'Ateneo, le risorse liquide delle università, comprese quelle dei dipartimenti e degli altri centri dotati di autonomia gestionale e amministrativa, sono gestite in maniera accentrata.

13. Fermi restando gli ordinari rimedi previsti dal codice civile, per effetto delle disposizioni di cui ai precedenti commi, i contratti di tesoreria e di cassa degli enti ed organismi di cui al comma 8 in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere rinegoziati in via diretta tra le parti originarie, ferma

restando la durata inizialmente prevista dei contratti stessi. Se le parti non raggiungono l'accordo, gli enti ed organismi hanno diritto di recedere dal contratto.

L'**articolo 35 ai commi da 8 a 13** dispone che dalla data di entrata in vigore del testo in esame e fino al 31 dicembre 2014, in sostituzione dello speciale regime di tesoreria previsto per le regioni, gli enti locali e gli enti del comparto sanitario dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279<sup>246</sup>, si applica l'ordinario regime di tesoreria unica di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720<sup>247</sup>, secondo cui tutte le entrate dei predetti enti devono essere versate presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato (precisamente, le entrate proprie in contabilità speciale fruttifera e le altre entrate in contabilità speciale infruttifera).

La disciplina introdotta, che si applica anche alle università, prevede altresì che il 50 per cento delle liquidità degli enti, depositate presso il sistema bancario, debbano essere versate entro il 29 febbraio 2012 sulle contabilità speciali fruttifere della tesoreria statale, ed il restante 50 per cento entro il 16 aprile 2012.

Più in dettaglio, il **comma 8** dell'articolo in esame sospende il regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, dalla data di entrata in vigore del decreto e fino al 31 dicembre 2014.

Nello stesso periodo, pertanto, agli enti assoggettati al suddetto regime si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 e le relative norme amministrative di attuazione.

Si ricorda che la legge 29 ottobre 1984, n. 720, istitutiva del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici, ha previsto all'articolo 1 che gli istituti e le aziende di credito, tesorieri o cassieri degli enti e degli organismi pubblici di cui alla tabella A annessa alla stessa legge, effettuano, nella qualità di organi di esecuzione degli enti e degli organismi suddetti, le operazioni di incasso e di pagamento a valere sulle contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato.

Le entrate proprie dei predetti enti ed organismi, costituite da introiti tributari ed extratributari, per vendita di beni e servizi, per canoni, sovracanon e indennizzi, o da altri introiti provenienti dal settore privato, devono essere versate in contabilità speciale fruttifera presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato.

Le altre entrate, comprese quelle provenienti da mutui, devono affluire in contabilità speciale infruttifera, nella quale devono altresì essere versate direttamente le assegnazioni, i contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato. Le operazioni di pagamento sono addebitate in primo luogo alla contabilità speciale fruttifera, fino all'esaurimento dei relativi fondi

---

<sup>246</sup> *Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato.*

<sup>247</sup> *Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici.*

Il tasso di interesse annuo posticipato da corrispondere sulle somme depositate nelle contabilità speciali fruttifere degli enti ed organismi pubblici è stato da ultimo stabilito nella misura dell'1,00 per cento lordo, a decorrere dal 1° maggio 2011, dall'articolo unico del decreto 13 maggio 2011.

L'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, ha modificato, per le regioni e gli enti locali, il sistema di tesoreria unica introdotto dalla citata legge 29 ottobre 1984, n. 720.

L'articolo 7 prevede che le entrate costituite da assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente direttamente dal bilancio dello Stato devono essere versate per le regioni, le province autonome e gli enti locali nelle contabilità speciali infruttifere ad essi intestate presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. Tra le predette entrate sono comprese quelle provenienti da operazioni di indebitamento assistite, in tutto o in parte, da interventi finanziari dello Stato sia in conto capitale che in conto interessi, nonché quelle connesse alla devoluzione di tributi erariali alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano.

Per quanto concerne invece le disponibilità derivanti dalle entrate diverse da quelle precedentemente indicate, che sono escluse dal riversamento nella tesoreria statale, devono essere prioritariamente utilizzate per i pagamenti disposti dagli enti. L'utilizzo delle disponibilità vincolate resta disciplinato secondo quanto stabilito dalla vigente normativa.

Successivamente il comma 1 dell'articolo 77-*quater* del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112<sup>248</sup>, ha peraltro esteso, a decorrere dal 1° gennaio 2009, l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 7 citato:

- a) alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, compatibilmente con le disposizioni statutarie e con quelle di cui all'articolo 77-*ter*;
- b) a tutti gli enti locali di cui al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, assoggettati al sistema di tesoreria unica;
- c) alle Aziende sanitarie locali, alle Aziende ospedaliere, comprese le Aziende ospedaliero-universitarie di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, e i Policlinici universitari a gestione diretta, agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, agli Istituti zooprofilattici sperimentali e alle Agenzie sanitarie regionali.

Il comma 8 in esame esclude peraltro dall'applicazione della suddetta disposizione quelle disponibilità degli enti rivenienti da operazioni di mutuo, prestito e ogni altra forma di indebitamento che non siano sorrette da alcun contributo in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato, delle regioni e delle altre pubbliche amministrazioni.

---

<sup>248</sup> *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.*

Secondo la Relazione tecnica con la norma in esame si prevede l'afflusso presso la tesoreria statale di almeno 8,6 miliardi di euro, quali media delle risorse detenute presso il sistema bancario da regioni, province, comuni, comunità montane, unioni di comuni, enti del comparto sanità, università e dipartimenti universitari. Tali somme costituiscono risorse proprie degli enti, da versare sul sottoconto fruttifero, su cui pertanto lo Stato dovrà corrispondere un interesse pari attualmente all'1 per cento.

A sua volta l'afflusso di risorse presso la tesoreria statale si tradurrà in una minore emissione di titoli del debito pubblico, che dovrebbe comportare un risparmio per lo Stato stimato in 320 milioni di euro nel 2012, 150 milioni nel 2013 e 150 milioni nel 2014.

Ai sensi del **comma 9**, i tesoriери o cassieri degli enti ed organismi pubblici assoggettati alla disposizione di cui al comma 8 devono versare:

- entro il 29 febbraio 2012 il 50 per cento delle disponibilità liquide esigibili depositate presso gli stessi alla data di entrata in vigore del presente decreto sulle rispettive contabilità speciali, sottoconto fruttifero, aperte presso la tesoreria statale;
- entro il 16 aprile 2012 la quota rimanente.

È altresì prevista l'emanazione, entro il 30 aprile 2012, di un decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro, per l'individuazione degli investimenti finanziari che devono essere smobilizzati entro il 30 giugno 2012 affinché le relative risorse siano versate sulle contabilità speciali aperte presso la tesoreria statale. Fanno eccezione al riguardo gli investimenti in titoli di Stato italiani.

Il **comma 10** prevede che, fino al completo riversamento delle suddette risorse sulle contabilità speciali, per far fronte ai propri pagamenti gli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8 devono utilizzare prioritariamente le risorse esigibili depositate presso tesoriери e cassieri, trasferendo gli eventuali vincoli di destinazione sulle somme depositate presso la tesoreria statale.

I commi 11 e 12 sono dedicati a università e dipartimenti universitari. Tali disposizioni prevedono in particolare:

- l'abrogazione dell'articolo 29, comma 10, della legge 23 dicembre 1998, n. 448<sup>249</sup> a decorrere dall'entrata in vigore del testo in esame.

Si tratta della disposizione che prevede che tutte le entrate dei dipartimenti e degli altri centri con autonomia finanziaria e contabile delle università non devono essere versate nella tesoreria statale, ma sono prioritariamente utilizzate per i pagamenti di tali enti;

---

<sup>249</sup> *Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo.*

- fino all'adozione del bilancio unico d'ateneo, l'applicazione ai dipartimenti e ai centri di responsabilità dotati di autonomia gestionale e amministrativa delle disposizioni in materia di tesoreria unica recati da precedenti commi 8, 9 e 10 (**comma 11**);
- a decorrere dall'adozione del bilancio unico d'ateneo, la gestione in maniera accentrata delle risorse liquide delle università, comprese quelle dei dipartimenti e degli altri centri dotati di autonomia gestionale e amministrativa (**comma 12**).

Il **comma 13**, infine, consente che i contratti di tesoreria e di cassa degli enti ed organismi di cui al comma 8, in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto, possano essere rinegoziati in via diretta tra le parti originarie, ferma restando la durata inizialmente prevista dei contratti stessi. In mancanza di un accordo tra le parti, si attribuisce peraltro agli stessi enti ed organismi il diritto di recedere dal contratto.



## **Articolo 36**

### *(Regolazione indipendente in materia di trasporti)*

1. In attesa dell'istituzione di una specifica autorità indipendente di regolazione dei trasporti, per la quale il Governo presenta entro tre mesi dalla data di conversione del presente decreto un apposito disegno di legge, all'articolo 37 del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n.214, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti:

“1. Oltre alle funzioni trasferite ai sensi dell'art. 21, comma 19, a decorrere dal 30 giugno 2012 all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, di cui all'art. 2, comma 1 della legge 14 novembre 1995, n.481, sono attribuite, sino all'istituzione della Autorità di regolazione dei trasporti, competente anche in materia di regolazione economica dei diritti e delle tariffe aeroportuali, le funzioni previste dal presente articolo, ferme restando le competenze previste dalla vigente normativa.

2. L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede:

1) a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, alle reti autostradali, fatte salve le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'art. 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n.98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n.111, e alla mobilità urbana

collegata a stazioni, aeroporti e porti;

2) a definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi e, dopo aver individuato la specifica estensione degli obblighi di servizio pubblico, delle modalità di finanziamento dei relativi oneri, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, anche alla luce delle eventuali sovvenzioni pubbliche concesse;

3) a stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico o sovvenzionati;

4) a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto; sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi;

5) a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare; con riferimento al trasporto ferroviario regionale, l'Autorità verifica che nei relativi bandi di gara la disponibilità del materiale rotabile già al

momento della gara non costituisce un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti. In questi casi, all'impresa aggiudicataria è concesso un tempo massimo di diciotto mesi, decorrenti dall'aggiudicazione definitiva, per l'acquisizione del materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento del servizio;

6) con particolare riferimento al settore autostradale, a stabilire per le nuove concessioni sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali; a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto;

7) con particolare riferimento all'accesso all'infrastruttura ferroviaria, definire i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura e i criteri di assegnazione delle tracce e della capacità; vigilare sulla loro corretta applicazione da parte del gestore dell'infrastruttura; svolgere le funzioni di cui al successivo articolo 39;

8) con particolare riferimento al servizio taxi, ad adeguare i livelli di offerta del servizio taxi, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti nel rispetto dei seguenti principi:

a) l'incremento del numero delle licenze, ove ritenuto necessario anche in base a un'analisi per confronto

nell'ambito di realtà comunitarie comparabili, a seguito di istruttoria sui costi-benefici anche ambientali e sentiti i sindaci, è accompagnato da adeguate compensazioni da corrispondere *una tantum* a favore di coloro che già sono titolari di licenza o utilizzando gli introiti derivanti dalla messa all'asta delle nuove licenze, oppure attribuendole a chi già le detiene, con facoltà di vendita o affitto, in un termine congruo oppure attraverso altre adeguate modalità;

b) consentire ai titolari di licenza la possibilità di essere sostituiti alla guida da chiunque abbia i requisiti di professionalità e moralità richiesti dalla normativa vigente;

c) prevedere la possibilità di rilasciare licenze *part-time* e di consentire ai titolari di licenza una maggiore flessibilità nella determinazione degli orari di lavoro, salvo l'obbligo di garanzia di un servizio minimo per ciascuna ora del giorno;

d) consentire ai possessori di licenza di esercitare la propria attività anche al di fuori dell'area per la quale sono state originariamente rilasciate previo assenso dei sindaci interessati e a seguito dell'istruttoria di cui alla lettera a);

e) consentire una maggiore libertà nell'organizzazione del servizio così da poter sviluppare nuovi servizi integrativi come, a esempio, il taxi a uso collettivo o altre forme;

f) consentire una maggiore libertà nella fissazione delle tariffe, la possibilità di una loro corretta e trasparente pubblicizzazione, fermo restando la determinazione autoritativa di quelle massime a tutela dei consumatori“;

b) al comma 3, dopo la virgola, sono soppresse le parole “individuata ai sensi del medesimo comma“;

c) al comma 5, sono soppresse le parole “individuata ai sensi del comma 2“;

d) al comma 6, lettera a), sono soppresse

le parole “individuata dal comma 2”;

e) dopo il comma 6 è aggiunto il seguente:

“6-bis) L’Autorità può avvalersi di un contingente aggiuntivo di personale, complessivamente non superiore alle ottanta unità comandate da altre pubbliche amministrazioni, con oneri a carico delle amministrazioni di provenienza.”.

2. All’articolo 36, comma 2, lettera e) del decreto-legge 6 luglio 2011, n.98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n.111, sono aggiunte le seguenti parole: “secondo i criteri e le metodologie stabiliti dalla competente Autorità di regolazione, alla quale è demandata la loro successiva approvazione”.

**L’articolo 36** sopprime la delegificazione normativa inerente all’attribuzione delle funzioni regolatorie dei trasporti ad una delle Autorità indipendenti esistenti, operata dall’articolo 37, comma 1, del decreto-legge 201/2011<sup>250</sup>; le predette funzioni sono conferite all’Autorità per l’energia elettrica ed il gas, in attesa dell’istituzione di una specifica autorità indipendente di regolazione dei trasporti. *Disposizioni in materia di trasporto ferroviario sono contenute all’articolo 37: si rileva l’opportunità di omogeneizzare il contenuto delle disposizioni.*

*La potestà legislativa in materia di trasporti non è contemplata, dall’articolo 117 della Costituzione, né tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, né tra quelle di competenza concorrente fra Stato e Regioni. Occorre pertanto valutare il contenuto della regolamentazione che, per quanto attiene alla tutela della concorrenza, alla sicurezza, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sono attribuiti alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, salve le cessioni di sovranità all’Unione europea. Sotto il profilo della modalità di trasporto, invece, l’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, individua, tra le materie di legislazione concorrente, quelle dei porti ed aeroporti civili, nonché le grandi reti di trasporto e di navigazione. Le altre modalità di trasporto, quali ad esempio il trasporto pubblico locale, sono attribuite, in via residuale, alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni, secondo quanto previsto dall’articolo 117, quarto comma, della Costituzione.*

**Il comma 1, lettera a):**

- in attesa dell’istituzione di una specifica autorità indipendente di regolazione dei trasporti, per la quale il Governo presenta, entro tre mesi dalla data di conversione del presente decreto, un apposito disegno di legge;
- sostituisce i commi 1 e 2, dell’articolo 37 del citato decreto-legge 201/2011.

---

<sup>250</sup> Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 “Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”.

Il nuovo comma 1:

- conferma l'attribuzione all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas delle funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici (già trasferite ai sensi dell'art. 21, comma 19, del decreto-legge 201/2011);
- attribuisce all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas le funzioni previste dall'articolo 37, del decreto-legge 201/2011, che reca disposizioni sulla liberalizzazione del settore dei trasporti:
  - a decorrere dal 30 giugno 2012;
  - sino all'istituzione della Autorità di regolazione dei trasporti, che sarà competente anche in materia di regolazione economica dei diritti e delle tariffe aeroportuali; gli articoli da 71 ad 82 del presente decreto, che costituiscono il capo intitolato "Disposizioni per l'attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009 concernente i diritti aeroportuali" affida all'Ente nazionale per l'aviazione civile - ENAC tali funzioni, nelle more dell'istituzione dell'autorità.

Il nuovo comma 2 prevede che l'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede:

- 1) a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e consumatori:
  - condizioni di accesso eque e non discriminatorie:
    - alle infrastrutture ferroviarie, *sulle quali si veda anche l'articolo 37, comma 1, del decreto-legge in commento*;
    - alle infrastrutture portuali;
    - alle reti autostradali, fatte salve le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'articolo 36 del decreto-legge 98/2011<sup>251</sup>;
    - alla mobilità urbana collegata a stazioni, aeroporti e porti;

L'articolo 36, commi da 1 a 10, del citato decreto-legge 98/2011 ha ridefinito l'assetto delle funzioni e delle competenze in materia di gestione della rete stradale e autostradale di interesse nazionale, per un verso, attraverso l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012 (prorogato al 1° marzo 2012 dall'articolo 11, comma, 5, del decreto-legge 216/2011<sup>252</sup>, in corso di conversione presso la Camera dei deputati, Atto 4865-A, ove il termine è prorogato al 1° luglio 2012) dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e, per l'altro, la trasformazione di ANAS S.p.A. in società in house del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e del MIT. La finalità di tale nuova disciplina è quella 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.

---

<sup>251</sup> Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria".

<sup>252</sup> Decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative".

- 2) a definire:
- se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali;
  - i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti:
    - i. delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi;
    - ii. delle modalità di finanziamento dei relativi oneri (dopo aver individuato la specifica estensione degli obblighi di servizio pubblico);
    - iii. tenendo conto dell'esigenza di assicurare:
      1. l'equilibrio economico delle imprese regolate;
      2. l'efficienza produttiva delle gestioni;
      3. il contenimento dei costi per:
        - a. gli utenti;
        - b. le imprese;
        - c. i consumatori, anche alla luce delle eventuali sovvenzioni pubbliche concesse;
- 3) a stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico o sovvenzionati;
- 4) a definire:
- in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture;
  - il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto;
  - sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi;
- 5) a definire:
- gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare;
  - con riferimento al trasporto ferroviario regionale, l'Autorità verifica che nei relativi bandi di gara la disponibilità del materiale rotabile, già al momento della gara, non costituisce:
    - i. un requisito per la partecipazione;
    - ii. un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti;
    - iii. in questi casi, all'impresa aggiudicataria è concesso un tempo massimo di diciotto mesi, decorrenti dall'aggiudicazione definitiva, per l'acquisizione del materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento del servizio;
- 6) con particolare riferimento al settore autostradale:
- a stabilire per le nuove concessioni sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione;
  - a definire:
    - i. gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione;

- ii. gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali;
  - iii. gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto;
- 7) con particolare riferimento all'accesso all'infrastruttura ferroviaria:
- definire i criteri per la determinazione:
    - i. dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura;
    - ii. di assegnazione delle tracce e della capacità; *(si veda anche l'articolo 37, comma 1, in ordine alla separazione tra l'impresa che gestisce l'infrastruttura e l'impresa ferroviaria)*
  - vigilare sulla loro corretta applicazione da parte del gestore dell'infrastruttura;
    - i. svolgere le funzioni di cui al successivo articolo 39; *si rileva che il rinvio all'articolo 39, del decreto-legge 201/2011, recante misure per le micro, piccole e medie imprese appare inconferente;*
- 8) con particolare riferimento al servizio taxi adeguare i livelli di:
- offerta del servizio taxi *(potrebbe eliminarsi la ripetizione);*
  - delle tariffe e della qualità delle prestazioni:
    - alle esigenze dei diversi contesti urbani;
    - secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità;
    - allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti nel rispetto dei seguenti principi:
- a) l'incremento del numero delle licenze:
- ove ritenuto necessario anche in base a un'analisi per confronto nell'ambito di realtà comunitarie comparabili, a seguito di istruttoria sui costi-benefici anche ambientali e sentiti i sindaci;
  - è accompagnato:
    - da adeguate compensazioni da corrispondere una tantum a favore di coloro che già sono titolari di licenza da reperirsi:
      - utilizzando gli introiti derivanti dalla messa all'asta delle nuove licenze;
      - attribuendole a chi già le detiene, con facoltà di vendita o affitto, in un termine congruo;
      - attraverso altre adeguate modalità;
- b) consentire ai titolari di licenza la possibilità di essere sostituiti alla guida da chiunque abbia i requisiti di professionalità e moralità richiesti dalla normativa vigente;
- c) prevedere la possibilità:
- di rilasciare licenze *part-time*;
  - di consentire ai titolari di licenza una maggiore flessibilità nella determinazione degli orari di lavoro, salvo l'obbligo di garanzia di un servizio minimo per ciascuna ora del giorno;
- d) consentire ai possessori di licenza di esercitare la propria attività anche al di fuori dell'area per la quale sono state originariamente rilasciate previo:

- assenso dei sindaci interessati;
  - a seguito dell'istruttoria di cui alla lettera a);
- e) consentire una maggiore libertà nell'organizzazione del servizio così da poter sviluppare nuovi servizi integrativi come, a esempio:
- il taxi a uso collettivo;
  - altre forme;
- f) consentire:
- una maggiore libertà nella fissazione delle tariffe;
  - la possibilità di una loro corretta e trasparente pubblicizzazione, fermo restando la determinazione autoritativa di quelle massime a tutela dei consumatori.

**Il comma 1, lettere b), c) e d),** contengono modifiche di coordinamento dell'articolo 37, commi 1, 5 e 6, lettera a) del decreto-legge 201/2011, conseguenti alla nuova modalità di individuazione dell'Autorità per i trasporti, introdotta dal nuovo testo dell'articolo 37, comma 1, operata dall'articolo 36, comma 1, lettera a) del decreto-legge oggetto della presente scheda di lettura.

**Il comma 1, lettera e)** aggiunge un nuovo comma 6-*bis*) dopo il comma 6) dell'articolo 37 del citato decreto-legge 201/2011 consentendo all'Autorità indipendente di regolazione dei trasporti di avvalersi di un contingente aggiuntivo di personale, complessivamente non superiore alle ottanta unità comandate da altre pubbliche amministrazioni, con oneri a carico delle amministrazioni di provenienza.

**Il comma 2** modifica l'articolo 36, comma 2, lettera e) del citato decreto-legge 98/2011, che ha ridefinito l'assetto delle funzioni e delle competenze in materia di gestione della rete stradale e autostradale di interesse nazionale, prevedendo un'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e la trasformazione di ANAS S.p.A. in società *in house* del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e del MIT. Il comma 2, lettera e) attribuisce all'agenzia, quale amministrazione concedente, la funzione di proposta in ordine alla regolazione e variazioni tariffarie per le concessioni autostradali; nell'esercizio di tale funzione l'agenzia tiene conto dei criteri e delle metodologie stabiliti dalla competente Autorità di regolazione, alla quale e' demandata la loro successiva approvazione.

### **Autorità di regolazione dei trasporti**

L'articolo 37, del citato decreto-legge 201/2011, al fine di realizzare una compiuta liberalizzazione del sistema dei trasporti, prevede l'attribuzione delle relative funzioni ad una delle Autorità indipendenti esistenti, demandando al Governo di adottare, mediante regolamenti di delegificazione, ai sensi dell'art. dell'art. 17, comma 2, della legge 400/1988, disposizioni volte a realizzare una compiuta liberalizzazione e un'efficiente regolazione nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative

infrastrutture.

Il comma 2 reca le norme generali cui il Governo deve attenersi nella elaborazione dei regolamenti:

la lettera *a*) prevede che venga individuata l'Autorità indipendente che svolge competenze assimilabili a quelle successivamente indicate dalla lettera *b*);

la lettera *b*) prevede che siano attribuite alla suddetta Autorità le seguenti funzioni:

- garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture e alle reti ferroviarie, aeroportuali e portuali, e alla mobilità urbana collegata a stazioni aeroporti e porti. L'estensione alla mobilità urbana è stata introdotta nel corso dell'esame in sede referente presso le commissioni V e VI;
- definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'orientamento ai costi e l'equilibrio economico delle imprese regolate, alla luce degli oneri di servizio pubblico imposti e delle eventuali sovvenzioni pubbliche concesse;
- stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto connotati da oneri di servizio pubblico o sovvenzionati;
- definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare.

Il comma 3 individua i compiti che, nell'esercizio delle competenze conferite dal comma 2, l'Autorità, individuata secondo i predetti criteri, è chiamata a svolgere.

In particolare, l'Autorità

a) può sollecitare e coadiuvare le amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l'adozione di pareri che può rendere pubblici;

b) determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate e può imporre, se necessario per garantire la concorrenza, la separazione contabile e societaria delle imprese integrate;

c) propone all'amministrazione competente la sospensione, la decadenza o la revoca degli atti di concessione, delle convenzioni, dei contratti di servizio pubblico, dei contratti di programma e di ogni altro atto assimilabile comunque denominato, qualora sussistano le condizioni previste dall'ordinamento;

d) richiede a chi ne è in possesso le informazioni e l'esibizione dei documenti necessari per l'esercizio delle sue funzioni, e raccoglie da qualunque soggetto informato dichiarazioni, da verbalizzare se rese oralmente;

e) svolgere ispezioni, ed effettuare controlli di documenti aziendali presso i soggetti sottoposti alla regolazione, ove vi siano sospetti di possibili violazioni degli atti di regolazione adottati;

f) ordinare la cessazione delle condotte in contrasto con gli atti di regolazione, disponendo le misure di ripristino. In circostanze straordinarie, al fine di salvaguardare la concorrenza e gli interessi degli utenti, rispetto al rischio di danno grave e irreparabile, l'Autorità può adottare provvedimenti temporanei di natura cautelare;

g) valutare reclami e istanze degli utenti in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti sottoposti a regolazione;

h) favorire l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la soluzione delle controversie tra esercenti e utenti;

i) irrogare una sanzione amministrativa fino al 10 per cento del fatturato all'impresa interessata, nei casi di inosservanza dei criteri per la formazione di tariffe, canoni, pedaggi, diritti e prezzi sottoposti al controllo amministrativo, di inosservanza dei criteri per la separazione contabile dei costi e dei ricavi relativi alle attività di servizio pubblico, e di violazione della disciplina relativa all'accesso alle reti e alle infrastrutture ovvero delle condizioni imposte dall'Autorità, o di inottemperanza alle misure adottate;

l) applicare una sanzione amministrativa pecuniaria fino all'11 per cento del fatturato dell'impresa interessata qualora: i destinatari di una richiesta dell'Autorità forniscano informazioni inesatte o incomplete o non forniscano le informazioni nei termini stabiliti; i destinatari di un'ispezione rifiutino di fornire o forniscano in modo incompleto i documenti aziendali, ovvero rifiutino di fornire o forniscano in modo inesatto o incompleto i chiarimenti richiesti;

m) applicare una sanzione fino al 10 per cento del fatturato all'impresa che non ottemperi agli impegni di cui alla lettera f).

Il comma 4 stabilisce che restano ferme le competenze – diverse da quelle disciplinate dall'articolo in esame – attribuite alle amministrazioni pubbliche nei settori in oggetto; in particolare, quelle in materia di vigilanza, controllo e sanzione nell'ambito dei rapporti con le imprese di trasporto e i gestori delle infrastrutture, in materia di sicurezza e standard tecnici, in materia di definizione degli ambiti del servizio pubblico, di tutela sociale, nonché di promozione degli investimenti.

Restano ferme anche le competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, di cui alla legge n. 287/1990, e quelle dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 163/2006, nonché quelle dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, di cui all'art. 36 del decreto legge n. 98/2011, convertito con legge n. 111/2011.

Ai sensi del comma 5, l'Autorità rende pubblici i provvedimenti adottati e riferisce ogni anno alle Camere sullo stato di attuazione della disciplina relativa al processo di liberalizzazione.

Il secondo periodo del comma dispone che la regolazione apportata ai sensi dell'articolo in esame resta efficace fino a quando venga sostituita dalla regolazione posta dalle amministrazioni pubbliche cui saranno affidate le competenze previste dallo stesso articolo. La norma, che non appare formulata in modo chiaro, sembra quindi configurare un'efficacia temporanea della disciplina regolatoria dettata secondo le nuove disposizioni, in quanto destinata ad essere sostituita da una regolazione adottata successivamente dalle amministrazioni pubbliche competenti.

Il comma 6 reca la norma di copertura finanziaria, prevedendo che alle attività previste dal comma 3 si provvede:

- nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente per l'Autorità individuata ai sensi del comma 2;
- mediante un contributo - determinato dall'Autorità e sottoposto all'approvazione del Presidente del Consiglio, di concerto con il Ministero dell'economia – posto a carico dei gestori delle infrastrutture e dei servizi oggetto di regolazione, in misura non

superiore all'1 per mille del fatturato relativo all'ultimo esercizio. Sull'atto proposto dall'Autorità possono essere presentati rilievi, cui l'Autorità stessa è tenuta a conformarsi.

Per quanto riguarda infine le risorse umane, il comma in esame prevede che l'Autorità provveda all'esercizio delle proprie attività con le risorse disponibili a legislazione vigente.

L'organismo di regolazione nazionale italiano del settore ferroviario, previsto dall'articolo 30 della direttiva 2001/14/CE, è l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF), disciplinato dall'articolo 37 del D.Lgs. n. 188/2003. L'URSF opera nell'ambito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed è posto alle dirette dipendenze del Ministro. L'URSF è pienamente indipendente sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dall'organismo preposto alla determinazione dei canoni di accesso all'infrastruttura, dall'organismo preposto all'assegnazione della capacità e dai richiedenti l'accesso alle infrastrutture. È inoltre funzionalmente indipendente da qualsiasi autorità competente preposta all'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico. L'URSF vigila sulla concorrenza nei mercati del trasporto ferroviario, con particolare riferimento all'attività del gestore dell'infrastruttura, e provvede alla risoluzione del relativo contenzioso. Svolge inoltre attività di supporto al Ministro per la definizione delle linee guida per la regolazione del settore e per lo sviluppo della concorrenza.

In relazione ai profili di compatibilità di questo organismo con la normativa comunitaria, è stata avviata una procedura di infrazione da parte della Commissione europea (n. 2008/2097), nella quale si contesta "la non corretta trasposizione dell'articolo 30 della direttiva 2001/14/CE in base al quale l'organismo di regolamentazione è indipendente, sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dai gestori dell'infrastruttura, dagli organismi preposti alla determinazione dei diritti e da quelli preposti all'assegnazione nonché dai richiedenti".

Anche al fine di superare i rilievi formulati dalla Commissione europea, l'art. 21 del decreto legge n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011, ha modificato i criteri di nomina del soggetto preposto all'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari, che secondo l'art. 37 del D.Lgs. n. 188/2003 era individuato in un dirigente di livello dirigenziale generale, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. La nuova disposizione prevede che il soggetto preposto all'Ufficio venga scelto tra persone dotate di indiscusse moralità e indipendenza, alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore dei servizi ferroviari, e nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. La proposta di nomina è preventivamente sottoposta al parere delle competenti Commissioni parlamentari, le quali si esprimono entro 20 giorni dalla richiesta e possono procedere all'audizione della persona designata. Il soggetto preposto dura in carica tre anni e può essere confermato una sola volta. La carica è incompatibile con incarichi politici elettivi. Non può essere nominato chi è portatore di interessi, di qualunque natura, in conflitto con le funzioni dell'ufficio.

Nel settore del trasporto aereo, l'organismo cui sono attribuite funzioni di regolazione è l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), istituito con D.Lgs. n. 250/1997, un ente pubblico economico dotato di autonomia regolamentare, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria, posto sotto la

vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. All'ENAC sono attribuite funzioni in materia di: regolamentazione tecnica ed attività ispettiva, sanzionatoria, di certificazione, di autorizzazione, di coordinamento e di controllo; razionalizzazione e modifica delle procedure attinenti ai servizi aeroportuali; istruttoria degli atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali per l'adozione dei conseguenti provvedimenti del Ministro dei trasporti e della navigazione; definizione e controllo dei parametri di qualità dei servizi aeroportuali e di trasporto aereo; regolamentazione, esame e valutazione dei piani regolatori aeroportuali, dei programmi di intervento e dei piani di investimento aeroportuale. Il presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentite le Commissioni parlamentari competenti per materia. Rimane in carica cinque anni ed è rinnovabile per due mandati consecutivi dopo il primo.

Nel settore del trasporto marittimo, nel quale non è previsto un apposito organismo di regolazione, rilevano, con riferimento al rispetto dei principi di concorrenza e di tutela degli utenti, le competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Alle Autorità portuali, istituite dalla legge n. 84/1994, e che hanno sede nei maggiori porti italiani, sono attribuiti compiti di indirizzo, programmazione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, nonché delle attività relative a servizi di interesse generale per gli utenti portuali.

Per quanto riguarda il settore stradale e autostradale, l'articolo 36 del decreto legge n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011, ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2012, l'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che esercita potere di indirizzo, di vigilanza e di controllo. All'Agenzia sono attribuite funzioni in materia di 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., l'affidamento diretto ad ANAS della concessione di gestione di autostrade per le quali la concessione sia in scadenza ovvero revocata, e la proposta in ordine alla regolazione e alle variazioni tariffarie per le concessioni autostradali. L'Agenzia svolge altresì funzioni di vigilanza e controllo sui concessionari autostradali e 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.

Relativamente al servizio taxi l'articolo 29, comma 1-*quater*, del D.L. n. 207/2008 ha novellato alcuni articoli della legge n. 21/1992, recante la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea, ovvero quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea, e che vengono effettuati a richiesta, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta. In particolare, costituiscono servizi non di linea: il servizio di taxi e il servizio di noleggio con conducente. Le disposizioni riguardano specificamente il servizio di noleggio con conducente, in relazione al quale sono stati ampliati gli obblighi a carico degli esercenti ed introdotte specifiche limitazioni. L'Autorità della concorrenza e del mercato, in una segnalazione inviata al Parlamento il 20 febbraio 2009, ha evidenziato alcune criticità della nuova disciplina. In considerazione delle problematiche sollevate, l'applicazione

della nuova normativa è stata più volte prorogata. L'ultima di tali proroghe, disposta dall'articolo 5, comma 3, del D.L. n. 194/2009, è scaduta il 31 marzo 2010. Prima della scadenza del termine di sospensione della decorrenza della nuova normativa, l'articolo 2, comma 3, del D.L. n. 40/2010 ha previsto l'emanazione di un decreto ministeriale per la rideterminazione dei principi fondamentali di cui alla citata legge n. 21/1992, con riferimento sia al servizio di taxi che di noleggio con conducente, allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale. In particolare, il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanarsi di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata, dovrà recare disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia. Con il medesimo decreto dovranno essere anche definiti gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzati. Il termine per l'emanazione del decreto, inizialmente fissato al 25 maggio 2010, è stato successivamente prorogato, da ultimo, al 31 dicembre 2012 dal decreto-legge 216/2011.

**Articolo 37, comma 1**  
*(Misure per il trasporto ferroviario)*

1. L'Autorità di cui all'articolo 37 nel settore del trasporto ferroviario definisce, sentiti il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, le Regioni e gli enti locali interessati, gli ambiti del servizio pubblico sulle tratte e le modalità di finanziamento. L'Autorità dopo un congruo periodo di osservazione delle dinamiche dei processi di

liberalizzazione, analizza l'efficienza dei diversi gradi di separazione tra l'impresa che gestisce l'infrastruttura e l'impresa ferroviaria, anche in relazione alle esperienze degli altri Stati membri dell'Unione Europea. In esito all'analisi, l'Autorità predispone una relazione al Governo e al Parlamento.

**L'articolo 37** integra il contenuto dell'articolo 36, in ordine alle competenze dell'autorità indipendente di regolazione dei trasporti. *Si rileva l'opportunità di omogeneizzare il contenuto delle disposizioni.*

**Il comma 1** demanda all'Autorità di regolazione dei trasporti, nel settore del trasporto ferroviario, di:

- definire:
  - sentiti il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, le Regioni e gli enti locali interessati;
    - gli ambiti del servizio pubblico sulle tratte e le modalità di finanziamento;
- analizzare, dopo un congruo periodo di osservazione delle dinamiche dei processi di liberalizzazione:
  - l'efficienza dei diversi gradi di separazione tra l'impresa che gestisce l'infrastruttura e l'impresa ferroviaria;
  - anche in relazione alle esperienze degli altri Stati membri dell'Unione Europea;
- predisporre una relazione al Governo e al Parlamento.

L'organismo di regolazione nazionale italiano del settore ferroviario, previsto dall'articolo 30 della direttiva 2001/14/CE, è l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF), disciplinato dall'articolo 37 del D.Lgs. n. 188/2003<sup>253</sup>. L'URSF opera nell'ambito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed è posto alle dirette dipendenze del Ministro. L'URSF è pienamente indipendente sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dall'organismo preposto alla determinazione dei canoni di accesso all'infrastruttura, dall'organismo preposto all'assegnazione della capacità e dai richiedenti l'accesso alle infrastrutture. È inoltre

---

<sup>253</sup> Attuazione della direttiva 2001/12/CE, della direttiva 2001/13/CE e della direttiva 2001/14/CE in materia ferroviaria.

funzionalmente indipendente da qualsiasi autorità competente preposta all'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico. L'URSF vigila sulla concorrenza nei mercati del trasporto ferroviario, con particolare riferimento all'attività del gestore dell'infrastruttura, e provvede alla risoluzione del relativo contenzioso. Svolge inoltre attività di supporto al Ministro per la definizione delle linee guida per la regolazione del settore e per lo sviluppo della concorrenza.

In relazione ai profili di compatibilità di questo organismo con la normativa comunitaria, è stata avviata una procedura di infrazione da parte della Commissione europea (n. 2008/2097), nella quale si contesta "la non corretta trasposizione dell'articolo 30 della direttiva 2001/14/CE in base al quale l'organismo di regolamentazione è indipendente, sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dai gestori dell'infrastruttura, dagli organismi preposti alla determinazione dei diritti e da quelli preposti all'assegnazione nonché dai richiedenti".

Anche al fine di superare i rilievi formulati dalla Commissione europea, l'art. 21 del decreto legge n. 98/2011<sup>254</sup>, convertito dalla legge n. 111/2011, ha modificato i criteri di nomina del soggetto preposto all'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari, che secondo l'art. 37 del D.Lgs. n. 188/2003 era individuato in un dirigente di livello dirigenziale generale, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. La nuova disposizione prevede che il soggetto preposto all'Ufficio venga scelto tra persone dotate di indiscusse moralità e indipendenza, alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore dei servizi ferroviari, e nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. La proposta di nomina è preventivamente sottoposta al parere delle competenti Commissioni parlamentari, le quali si esprimono entro 20 giorni dalla richiesta e possono procedere all'audizione della persona designata. Il soggetto preposto dura in carica tre anni e può essere confermato una sola volta. La carica è incompatibile con incarichi politici elettivi. Non può essere nominato chi è portatore di interessi, di qualunque natura, in conflitto con le funzioni dell'ufficio.

Il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario ha comportato una complessiva ridefinizione giuridica ed organizzativa dell'assetto dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, resasi necessaria anche a seguito della crisi maturata nel corso degli anni '60 e '70, dovuta principalmente alla inefficienza organizzativa e produttiva dell'azienda. L'azienda è stata trasformata con la legge n. 210 del 1985 in Ente Ferrovie dello Stato, ed ha successivamente acquisito l'identità di ente pubblico economico. Successivamente, alla luce dell'evoluzione della disciplina comunitaria, sulla base del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, l'azienda è stata quindi trasformata, con delibera CIPE del 12 agosto 1992, in una società per azioni - «Ferrovie dello Stato - Società di trasporti e servizi per azioni» - cui sono state demandate le funzioni relative ai servizi di trasporto ferroviario sulla rete nazionale. Al Ministro dell'economia e delle finanze è stata attribuita la titolarità delle azioni, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la competenza a definire modalità e contenuti delle concessioni intestate alla società. Per quanto riguarda l'assetto della società, con il contratto di programma 1994-2000 e con le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 gennaio 1997 e del 18 marzo 1999 è stata adottata la scelta di procedere verso la separazione delle attività di gestione

---

<sup>254</sup> *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria.*

dell'infrastruttura da quelle di gestione dei servizi di trasporto. Il processo di separazione societaria è stato completato, dopo la realizzazione del processo di «divisionalizzazione», con la costituzione, il 1° giugno 2000, di una società che svolge l'attività di trasporto (Trenitalia S.p.A.), cui ha fatto seguito, il 1° luglio 2001, la costituzione di un'ulteriore società per la gestione dell'infrastruttura (RFI - Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.), entrambe interamente possedute da Ferrovie dello Stato S.p.A. Lo schema organizzativo delle Ferrovie dello Stato è quindi quello di una *holding*, FS S.p.A., cui fanno capo sia la società di gestione delle infrastrutture, RFI S.p.A., che l'impresa di trasporto, Trenitalia S.p.A., la cui separazione legale, amministrativa, contabile e gestionale è garantita e vigilata dallo Stato. Alla società Ferrovie dello Stato S.p.A., in base alla concessione di cui al decreto ministeriale 26 novembre 1993, n. 225/T, era stato attribuito l'esercizio del servizio ferroviario di trasporto pubblico per la durata di settanta anni. Successivamente, sulla base della evoluzione legislativa, il decreto ministeriale 31 ottobre 2002, n. 138/T, ha abrogato il precedente decreto, attribuendo la concessione ad RFI ai soli fini della gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, per un periodo di sessanta anni. L'esercizio dell'attività di trasporto ferroviario, invece, secondo i principi della disciplina comunitaria, è ora subordinato al rilascio di apposita licenza da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Gli strumenti che regolano i rapporti tra Ferrovie dello Stato S.p.A. e lo Stato sono:

- il contratto di programma e il contratto di servizio con il gestore dell'infrastruttura, che individuano, da un lato, gli investimenti necessari allo sviluppo e al mantenimento in efficienza dell'infrastruttura ferroviaria e gli oneri di gestione della medesima posti a carico dello Stato, dall'altro, la manutenzione ordinaria della rete ferroviaria;
- il contratto di servizio con l'impresa di trasporto, che individua gli obblighi di servizio pubblico posti a carico di quest'ultima, con riferimento al servizio universale.



## **Articolo 37, comma 2**

*(Norme per le imprese ferroviarie e le associazioni internazionali di imprese ferroviarie in materia lavoristica)*

2. All'art. 36, comma 1, del decreto legislativo 8 luglio 2003, n.188, come modificato dall'articolo 8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n.138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n.148,

sono apportate le seguenti modifiche:

- a) le parole "ed i contratti collettivi nazionali di settore" sono soppresse;
- b) la lettera b-bis) è soppressa.

Il **presente comma** sopprime alcune recenti norme, concernenti le imprese ferroviarie e le associazioni internazionali di imprese ferroviarie, che espletino sull'infrastruttura ferroviaria nazionale servizi di trasporto di merci o di persone. Le recenti norme - ora oggetto di soppressione - specificavano che i soggetti summenzionati erano tenuti a rispettare i contratti collettivi nazionali di settore (anche con riferimento alle condizioni di lavoro del personale). Si ricorda che tali norme erano state introdotte dall'art. 8, comma 3-bis, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138<sup>255</sup>, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, in forma di parziale novella dell'art. 36 del D.Lgs. 8 luglio 2003, n. 188<sup>256</sup>.

*Sotto il profilo della redazione formale, si osserva che, in conseguenza della soppressione in oggetto, si dovrebbe volgere al femminile l'aggettivo "applicati" (aggettivo presente nella norma base).*

---

<sup>255</sup> *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.*

<sup>256</sup> *Attuazione della direttiva 2001/12/CE, della direttiva 2001/13/CE e della direttiva 2001/14/CE in materia ferroviaria.*



**Articolo 38**  
*(Pertinenze delle strade)*

1. All'articolo 24 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285, e successive modificazioni, al comma 5-*bis*, dopo le parole "sono previste" inserire le parole "; secondo le modalità fissate dall'Autorità di regolazione dei trasporti".

**L'articolo 38** demanda all'Autorità di regolazione dei trasporti (disciplinata dall'articolo 36 del decreto-legge in esame) di fissare le modalità di previsione, nel progetto delle Autostrade, delle relative pertinenze.

**Il comma 1** modifica l'articolo 24, comma 5-*bis*) del codice della strada<sup>257</sup> che disciplina il regime giuridico delle pertinenze di servizio delle strade classificate di tipo A (Autostrade).

La richiamata norma prevede che le pertinenze di servizio delle autostrade dovranno essere previste già nel progetto dell'autostrada medesima, per esigenze di sicurezza della circolazione stradale connesse alla congruenza del progetto autostradale. La novella in esame demanda all'Autorità di regolazione dei trasporti (disciplinata dall'articolo 36 del decreto-legge in esame) di fissare le modalità di previsione nel progetto delle pertinenze.

---

<sup>257</sup> Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 "Nuovo codice della strada".



### Articolo 39

*(Liberalizzazione del sistema di vendita della stampa quotidiana e periodica e disposizioni in materia di diritti connessi al diritto d'autore)*

1. All'articolo 5, comma 1, dopo la lett. d) decreto legislativo 24 aprile 2001, n.170 sono aggiunte le seguenti:

e) gli edicolanti possono rifiutare le forniture di prodotti complementari forniti dagli editori e dai distributori e possono altresì vendere presso la propria sede qualunque altro prodotto secondo la vigente normativa;

f) gli edicolanti possono praticare sconti sulla merce venduta e defalcare il valore del materiale fornito in conto vendita e restituito a compensazione delle successive anticipazioni al distributore;

g) fermi restando gli obblighi previsti per gli edicolanti a garanzia del pluralismo informativo, la ingiustificata mancata fornitura, ovvero la fornitura ingiustificata per eccesso o difetto, rispetto alla domanda da parte del distributore costituiscono casi di pratica commerciale sleale ai fini dell'applicazione delle vigenti disposizioni in materia.

f) le clausole contrattuali fra distributori ed edicolanti, contrarie alle disposizioni del presente articolo, sono nulle per contrasto con norma imperativa di legge e non viciano il contratto cui

accedono.

2. Al fine di favorire la creazione di nuove imprese nel settore della tutela dei diritti degli artisti interpreti ed esecutori, mediante lo sviluppo del pluralismo competitivo e consentendo maggiori economicità di gestione nonché l'effettiva partecipazione e controllo da parte dei titolari dei diritti, l'attività di amministrazione e intermediazione dei diritti connessi al diritto d'autore di cui alla legge 22 aprile 1941, n.633, in qualunque forma attuata, è libera;

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanarsi entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge e previo parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, sono individuati, nell'interesse dei titolari aventi diritto, i requisiti minimi necessari ad un razionale e corretto sviluppo del mercato degli intermediari di tali diritti connessi;

4. Restano fatte salve le funzioni assegnate in materia alla Società Italiana Autori ed Editori (SIAE). Tutte le disposizioni incompatibili con il presente articolo sono abrogate.

Il **comma 1** della disposizione in commento recepisce la richiesta - contenuta nella segnalazione 5 gennaio 2012 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>258</sup> - di attenzione, anche nel settore della distribuzione della stampa, alle disposizioni che limitano o impediscono il libero esplicarsi di dinamiche concorrenziali. La segnalazione indicava attraverso la seguente misura: modifica

---

<sup>258</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, AS901 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza (Roma, 5 gennaio 2012), in Bollettino edizione speciale del 9 gennaio 2012.

dell'art. 5, comma 1, lett. b), del D.Lgs. 24 aprile 2001, n. 170<sup>259</sup>, nel senso di consentire una remunerazione differenziata dei rivenditori in base a parametri oggettivi, che tengano conto della qualità delle prestazioni rese e dei risultati conseguiti dall'esercizio. Il testo, però, piuttosto che operare sulla lettera b), aggiunge al comma 1 le seguenti ulteriori<sup>260</sup> prescrizioni in ordine alle modalità di vendita della stampa quotidiana e periodica: gli edicolanti possono rifiutare le forniture di prodotti complementari forniti dagli editori e dai distributori e possono altresì vendere presso la propria sede "qualunque altro prodotto" secondo la vigente normativa<sup>261</sup>; gli edicolanti possono praticare sconti sulla merce venduta e defalcare il valore del materiale fornito in conto vendita e restituito a compensazione delle successive anticipazioni al distributore; fermi restando gli obblighi previsti per gli edicolanti a garanzia del pluralismo informativo, la ingiustificata mancata fornitura, ovvero la fornitura ingiustificata per eccesso o difetto, rispetto alla domanda da parte del distributore costituiscono casi di pratica commerciale sleale ai fini dell'applicazione delle vigenti disposizioni in materia; le clausole contrattuali fra distributori ed edicolanti, contrarie alle disposizioni in commento, sono nulle per contrasto con norma imperativa di legge e non viciano il contratto cui accedono.

Nella citata segnalazione "con riferimento agli interventi sull'assetto distributivo della stampa, l'Autorità in primo luogo esprime apprezzamento per la piena

---

<sup>259</sup> "Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'articolo 3 della L. 13 aprile 1999, n. 108".

<sup>260</sup> Le quali perciò si vanno ad aggiungere alle seguenti: "La vendita della stampa quotidiana e periodica è effettuata nel rispetto delle seguenti modalità: a) il prezzo di vendita della stampa quotidiana e periodica stabilito dal produttore non può subire variazioni in relazione ai punti di vendita, esclusivi e non esclusivi, che effettuano la rivendita; b) le condizioni economiche e le modalità commerciali di cessione delle pubblicazioni, comprensive di ogni forma di compenso riconosciuta ai rivenditori, devono essere identiche per le diverse tipologie di esercizi, esclusivi e non esclusivi, che effettuano la vendita; c) i punti di vendita, esclusivi e non esclusivi, devono prevedere un adeguato spazio espositivo per le testate poste in vendita; d) è comunque vietata l'esposizione al pubblico di giornali, riviste e materiale pornografico". Peraltro, ai sensi del § 3.3.2 della circolare n. 1/1.1.26/10888/9.92, recante "Guida alla redazione dei testi normativi", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 101 del 3 maggio 2001, S.O. n. 105, deve ritenersi che anche alla sequenza delle lettere (come in esplicito richiesto per i commi e per gli articoli) si applichi la regola di contrassegnare l'ultima con l'avverbio numerale latino bis, ter, quater e via dicendo, in luogo di proseguire la sequenza alfabetica come fatto nella norma in commento (che contiene anche due lettere f). La relativa prescrizione è contenuta anche nella circolare "Regole e raccomandazioni per la formulazione dei testi legislativi", emanata in pari data dalle Presidenze delle Camere e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 20 aprile 2001, che sul punto era riproduttivo degli atti precedenti da essa stessa sostituiti (v. le circolari delle Presidenze delle Camere del 28 febbraio 1986 e quella in identico testo della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 1986, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 123 del 29 maggio 1986, S.O. n. 40).

<sup>261</sup> Anche agli edicolanti si applica la considerazione, espressa nella scheda di lettura *sub* art. 17 per i titolari di impianti di distribuzione dei carburanti, secondo cui in proposito già operava l'abrogazione di tutte le restrizioni alla commercializzazione di prodotti contenuta nell'art. 34 del D.L. n. 201/2011, convertito in legge dalla L. n. 214/2011, non essendo i punti vendita di carburanti in rete ricompresi nell'elenco dei settori esclusi riportato dal comma 8 del medesimo articolo: la lettera d) del citato articolo 34 abrogava infatti "la limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti".

liberalizzazione della vendita al dettaglio di quotidiani e periodici prevista dall'art. 31 del D.L. 201/2011, convertito in legge dalla L. n. 214/2011. Tale misura, pure fondamentale, non è tuttavia sufficiente in un settore storicamente caratterizzato, da un lato, da una costante dipendenza dalla contribuzione pubblica, dall'altro, da forme contrattuali fra diversi livelli della filiera ingessate a causa di disposizioni normative. Nell'ambito delle modifiche normative afferenti alla filiera distributiva l'Autorità ritiene necessario introdurre opportuni correttivi sulla distribuzione che assicurino l'effettivo accesso alla fornitura dei prodotti editoriali da parte dei rivenditori, onde evitare che eventuali rifiuti di fornitura da parte dei distributori vanifichino l'intervenuta piena liberalizzazione dell'accesso al mercato in questione. In tal senso, un intervento organico sul sistema distributivo della stampa richiede un ripensamento dei rapporti economici tra gli anelli della filiera distributiva, con particolare riguardo alla remunerazione dei rivenditori. A tal riguardo, l'art. 5, comma 1, lett. b), del D.Lgs. n. 170/2001 dispone che le condizioni economiche e le modalità commerciali di cessione delle pubblicazioni devono essere identiche per le diverse tipologie di esercizi, esclusivi e non esclusivi, che effettuano la vendita. Si ritiene che gli obiettivi sottesi a tale disposizione – in primis, evitare che gli editori possano imporre condizioni svantaggiose ai rivenditori dotati di minore forza contrattuale, sfruttando l'impossibilità per i punti vendita di rifiutare la fornitura delle pubblicazioni – dovrebbero essere coniugati con incentivi all'efficienza, attraverso una modifica normativa che, come accade in molti Paesi europei, consenta una remunerazione differenziata dei rivenditori in base a parametri oggettivi, che tengano conto della qualità delle prestazioni rese e dei risultati conseguiti dall'esercizio".

Il **comma 2** liberalizza l'attività di amministrazione e intermediazione dei diritti connessi al diritto d'autore di cui alla legge 22 aprile 1941, n. 633<sup>262</sup>, in qualunque forma attuata; i requisiti minimi necessari ad un razionale e corretto sviluppo del mercato degli intermediari di tali diritti saranno individuati, ai sensi del **comma 3**, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanarsi "entro tre mesi dall'entrata in vigore della [presente] legge" e - salve le funzioni assegnate in materia alla Società Italiana Autori ed Editori (SIAE) - tutte le disposizioni incompatibili sono abrogate dal **comma 4**.

Il rilievo dato all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (che esprime un parere sul DPCM) e la sottolineatura teleologica ("nell'interesse dei titolari aventi diritto" al comma 3, "al fine di favorire la creazione di nuove imprese nel settore della tutela dei diritti degli artisti interpreti ed esecutori, mediante lo sviluppo del pluralismo competitivo e consentendo maggiori economicità di gestione nonché l'effettiva partecipazione e controllo da parte dei titolari dei diritti", al comma 2) rinviano all'interesse espresso sulla problematica sin dalla segnalazione AS280 (*Norme a favore delle imprese fonografiche e compensi per le riproduzioni private senza scopo di lucro*, 4 giugno 2004). L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con detta segnalazione, effettuata ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287 del 10 ottobre 1990, espresse alcune considerazioni in merito alle problematiche di carattere concorrenziale delineatesi in materia di gestione dei diritti connessi degli artisti interpreti ed esecutori, con particolare riferimento alla disciplina relativa all'IMAIE - Istituto Mutualistico

---

<sup>262</sup> "Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio".

Interpreti ed Esecutori<sup>263</sup> di cui agli articoli 4, 5, 6 e 7 della legge n. 93 del 5 febbraio 1992: "L'esistenza di un organismo di gestione collettiva di detti diritti - come già per i diritti di utilizzazione economica dell'autore - sembra trovare razionale giustificazione nell'esigenza di carattere generale di assicurare un adeguato livello di protezione ai titolari dei diritti connessi, evitando disparità di trattamento tra gli stessi. In tale contesto, tuttavia, risulta sproporzionata la previsione di un regime di intermediazione necessaria dell'IMAIE, rispetto al quale cioè non viene riconosciuta alcuna libertà di scelta in capo ai titolari dei diritti stessi. Vale, infatti, evidenziare che l'IMAIE svolge la funzione di intermediario collettivo necessario, attribuita allo stesso dalla legge n. 93/1992, indipendentemente dal conferimento di un espresso mandato in tal senso da parte dei titolari dei diritti di cui trattasi. Orbene, siffatta limitazione, determinata dalla mancata previsione della menzionata facoltà di scelta in capo ai singoli artisti, non appare, in realtà, sorretta da alcun interesse di portata generale tale da controbilanciare giustificatamente la compressione dei diritti di autodeterminazione ed autonomia negoziale propri della sfera giuridica del titolare dei diritti connessi. Ed appare, altresì, idonea a configurare una ingiustificata posizione di preminenza in capo all'IMAIE stesso. Sul punto, si ritiene, pertanto, opportuno garantire che sia tutelato l'interesse del titolare del diritto a determinarsi autonomamente circa le scelte di gestione dei propri diritti e, quindi, che sia salvaguardata la sua facoltà di decidere liberamente se ed eventualmente a quale intermediario affidare l'esercizio dei propri diritti, con particolare riferimento all'esercizio del proprio credito al compenso. Una revisione in tal senso dei profili sopra richiamati in relazione alla normativa in esame appare, dunque, più coerente con la disciplina posta a tutela della concorrenza sia per quanto riguarda le modalità di effettiva salvaguardia degli interessi degli artisti interpreti ed esecutori, sia per quanto riguarda la posizione dell'IMAIE nel settore in questione, atteso che le sue funzioni di intermediario sarebbero in tal modo conseguenza di un potere di rappresentanza di fonte volontaria. In conclusione, alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica una modifica in senso concorrenziale della esaminata normativa in relazione alla gestione dei diritti connessi degli artisti interpreti ed esecutori".

---

<sup>263</sup> In via preliminare, vi si rileva la peculiarità del ruolo svolto dall'IMAIE che, ancorché organismo di natura privatistica, risulta essere preposto *ex lege* alla tutela dei diritti degli artisti interpreti ed esecutori, nonché all'attività di difesa e promozione degli interessi collettivi delle suddette categorie. Il regime giuridico cui sono soggetti i diritti spettanti agli artisti interpreti ed esecutori, definito dalla legge n. 93/1992, prevede che i compensi che spettano a dette categorie in forza della legge sulla tutela del diritto d'autore (l. n. 633/1941) siano versati all'IMAIE dai produttori discografici o dalle loro associazioni di categoria (AFI, FIMI) i quali sono, altresì, tenuti a trasmettere all'IMAIE la documentazione necessaria all'identificazione degli aventi diritto. L'IMAIE, inoltre, determina l'ammontare dei compensi spettanti a ciascun artista in base ai criteri definiti da accordi conclusi tra le associazioni di categoria dei produttori di fonogrammi e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative delle categorie di artisti, firmatarie dei contratti collettivi nazionali. L'IMAIE è, quindi, tenuto a garantire agli artisti interpreti ed esecutori la riscossione dei compensi loro spettanti, nonché a perseguire le proprie finalità istituzionali di promozione, formazione e sostegno professionale degli artisti. In altri termini, la normativa vigente configura un regime di intermediazione collettiva necessaria in favore dell'IMAIE, avente ad oggetto i diritti di cui sono titolari gli artisti interpreti ed esecutori. Ciò premesso, l'Autorità intende formulare alcuni rilievi in ordine alla compatibilità di siffatto sistema di gestione collettiva necessaria dei diritti connessi con i principi posti a tutela della concorrenza.

Che questo sia l'obiettivo delle norme in commento è confermato dalla relazione governativa, che cita espressamente sia l'estinzione dell'IMAIE<sup>264</sup> che la sua ricostituzione con l'articolo 7 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64<sup>265</sup>, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2010, n. 100.

L'articolo 7 citato disciplina il nuovo Istituto mutualistico artisti interpreti esecutori (IMAIE). Ai sensi del comma 1, il nuovo IMAIE è un'associazione avente personalità giuridica di diritto privato disciplinato, oltre che dalla presente disposizione, anche dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del codice medesimo ed è stato costituito al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi stabiliti dalla legge n. 93 del 1992 e il mantenimento degli attuali livelli occupazionali a seguito della messa in liquidazione dell'IMAIE precedentemente istituito<sup>266</sup>. L'attività del nuovo Istituto mutualistico è soggetta alla vigilanza congiunta della Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento per l'informazione e l'editoria), del Ministero per i beni e le attività culturali e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. I predetti soggetti ne approvano lo statuto ed ogni successiva modificazione, il regolamento elettorale e di attuazione dell'articolo 7 della legge n. 93 del 1992<sup>267</sup> assicurandosi, quindi, che l'assetto organizzativo sia strutturato in maniera tale da garantire efficaci forme di tutela degli artisti interpreti esecutori, per le attività di studio e di ricerca, nonché per i fini di promozione, di formazione e di sostegno professionale degli artisti interpreti o esecutori. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociale nomina il presidente del collegio dei revisori, mentre il Ministero per i beni e le attività culturali e il Ministero dell'economia e delle finanze nominano, ciascuno, un componente del collegio dei revisori.

Il comma 2 enuncia le modalità con cui il nuovo IMAIE procede alla determinazione di compensi spettanti agli artisti, interpreti ed esecutori, conformemente a quanto stabilito dallo statuto e dai regolamenti attuativi dell'istituto, sulla base delle determinazioni di cui all'articolo 82 della legge n. 633 del 1941 per ciò che concerne

---

<sup>264</sup> Con un provvedimento del 30 aprile 2009, a firma del Prefetto di Roma, in quanto l'istituto era stato eretto in Ente Morale con decreto del 25 ottobre 1994 a seguito del suo riconoscimento pubblicistico con l'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 93; in precedenza, era l'Istituto preposto alla tutela dei diritti degli Artisti Interpreti Esecutori di opere musicali, cinematografiche e audiovisive costituito dalle Federazioni dello Spettacolo di CGIL, CISL e UIL nel 1977 come libera associazione tra gli artisti interpreti e musicisti per proteggere la loro prestazione professionale e far valere il diritto all'equo compenso connesso alla riutilizzazione o alla riproduzione delle opere interpretate o eseguite in base a quanto previsto dalla legge sul diritto d'autore.

<sup>265</sup> *"Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali"*.

<sup>266</sup> Il comma 2 stabilisce che, a partire dal 14 luglio 2009, si considerano trasferiti al nuovo IMAIE tutti i compiti e le funzioni attribuiti all'IMAIE in liquidazione. Il personale dell'Istituto mutualistico artisti interpreti esecutori in liquidazione viene trasferito, dalla data della relativa costituzione, al nuovo IMAIE. Inoltre, al termine della procedura di liquidazione sono trasferiti anche l'eventuale residuo attivo e i crediti maturati. Al fine di regolamentare tale aspetto si fa ricorso alle disposizioni dell'articolo 2112 del Codice civile che disciplina il mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda.

<sup>267</sup> L'art. 7 della legge n. 93 dispone che i compensi spettanti agli artisti interpreti o esecutori, relativi ai diritti di cui non sono individuabili i titolari, sono devoluti all'IMAIE, che utilizza tali somme e quelle relative ai diritti non esercitati (art. 5, comma 5, e art. 6, comma 5), nonché la quota di cui all'art. 71-*octies*, comma 3, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

l'attribuzione della qualifica di artista, interprete ed esecutore<sup>268</sup>. La disciplina dei compensi spettanti agli artisti interpreti esecutori era altresì trattata, rispettivamente, dall'articolo 5 e dall'articolo 7 della citata legge 5 febbraio 1992, n. 93, i quali, richiamando la legge 22 aprile 1941, n. 633<sup>269</sup>, stabiliscono che tali compensi siano versati all'IMAIE dai produttori di fonogrammi o dalle loro associazioni di categoria, che trasmettono altresì all'IMAIE la documentazione necessaria all'identificazione degli

---

<sup>268</sup> In base al citato articolo si comprendono nella denominazione di artisti interpreti e di artisti esecutori: 1) coloro che sostengono nell'opera o composizione drammatica, letteraria o musicale, una parte di notevole importanza artistica, anche se di artista esecutore comprimario; 2) i direttori dell'orchestra o del coro; 3) i complessi orchestrali o corali, a condizione che la parte orchestrale o corale abbia valore artistico di per sé stante e non di semplice accompagnamento.

<sup>269</sup> La disposizione in questione sottolinea, in particolare, il trasferimento al nuovo IMAIE del compito di provvedere all'incasso e alla relativa ripartizione tra gli artisti interpreti esecutori aventi diritto dei compensi indicati negli articoli 71-*septies*, 71-*octies*, 73, 73-*bis*, 80, 84 e 180-*bis* della legge 22 aprile 1941, n. 633, e degli articoli 5 e 7 della citata legge n. 93 del 1992. In base all'articolo 71-*septies* della legge n. 633 del 1941, gli autori e i produttori di fonogrammi, nonché i produttori originari di opere audiovisive, gli artisti interpreti ed esecutori e i produttori di videogrammi, e i loro aventi causa, hanno diritto ad un compenso per la riproduzione privata di fonogrammi e di videogrammi. Detto compenso è costituito, per gli apparecchi esclusivamente destinati alla registrazione analogica o digitale di fonogrammi o videogrammi, da una quota del prezzo pagato dall'acquirente finale al rivenditore, ovvero, qualora ciò non fosse possibile, da un importo fisso per apparecchio. Per i supporti di registrazione audio e video, quali supporti analogici, supporti digitali, memorie fisse o trasferibili destinate alla registrazione di fonogrammi o videogrammi, il compenso è costituito da una somma commisurata alla capacità di registrazione resa dai medesimi supporti. Per i sistemi di videoregistrazione da remoto il compenso è dovuto dal soggetto che presta il servizio ed è commisurato alla remunerazione ottenuta per la prestazione del servizio stesso. L'articolo 71-*octies* prevede che il compenso di cui all'articolo precedente per apparecchi e supporti di registrazione audio sia corrisposto alla Società italiana degli autori ed editori (SIAE), la quale provvede a ripartirlo al netto delle spese, per il 50 per cento agli autori e loro aventi causa e per il 50 per cento ai produttori di fonogrammi, anche tramite le loro associazioni di categoria maggiormente rappresentative. L'articolo 73 dispone che il produttore di fonogrammi, nonché gli artisti interpreti e gli artisti esecutori che abbiano compiuto l'interpretazione o l'esecuzione fissata o riprodotta nei fonogrammi, indipendentemente dai diritti di distribuzione, noleggio e prestito loro spettanti, hanno diritto ad un compenso per l'utilizzazione a scopo di lucro dei fonogrammi a mezzo della cinematografia, della diffusione radiofonica e televisiva, ivi compresa la comunicazione al pubblico via satellite, nelle pubbliche feste danzanti, nei pubblici esercizi e in occasione di qualsiasi altra pubblica utilizzazione dei fonogrammi stessi. L'esercizio di tale diritto spetta al produttore, il quale ripartisce il compenso con gli artisti interpreti o esecutori interessati. Nessun compenso è dovuto per l'utilizzazione ai fini dell'insegnamento e della comunicazione istituzionale fatta dall'Amministrazione dello Stato o da enti a ciò autorizzati dallo Stato. Ai sensi dell'articolo 73-*bis*, gli artisti interpreti o esecutori e il produttore del fonogramma utilizzato hanno diritto ad un equo compenso anche quando l'utilizzazione di cui al citato articolo 73 è effettuata a scopo non di lucro. L'articolo 80 disciplina i compensi degli artisti interpreti e degli artisti esecutori stabilendo che si considerano artisti interpreti ed artisti esecutori gli attori, i cantanti, i musicisti, i ballerini e le altre persone che rappresentano, cantano, recitano, declamano o eseguono in qualunque modo opere dell'ingegno, siano esse tutelate o di dominio pubblico. L'articolo 84 sancisce, in particolare, che, salva diversa volontà delle parti, si presume che gli artisti interpreti ed esecutori abbiano ceduto i diritti di fissazione, riproduzione, radiodiffusione, ivi compresa la comunicazione al pubblico via satellite, distribuzione, nonché il diritto di autorizzare il noleggio contestualmente alla stipula del contratto per la produzione di un'opera cinematografica o audiovisiva o sequenza di immagini in movimento. L'articolo 180-*bis* statuisce che il diritto esclusivo di autorizzare la ritrasmissione via cavo è esercitato dai titolari dei diritti d'autore e dai detentori dei diritti connessi esclusivamente attraverso la SIAE. Per i detentori dei diritti connessi la Società agisce sulla base di apposite convenzioni da stipulare con l'istituto mutualistico artisti interpreti esecutori per i diritti degli artisti interpreti esecutori ed eventualmente con altre società di gestione collettiva appositamente costituite per amministrare, quale loro unica o principale attività, gli altri diritti connessi.

aventi diritto. I compensi relativamente ai quali non sono individuabili i titolari sono devoluti all'IMAIE e tali somme sono utilizzate per le attività di studio e di ricerca, nonché per i fini di promozione, di formazione e di sostegno professionale degli artisti interpreti o esecutori.

Infine, il comma 3 precisa che l'IMAIE procede alla pubblicazione nel proprio sito internet dell'elenco degli aventi diritto ai compensi. Tale pubblicazione è visibile per 1095 giorni consecutivi ed è distinta, per ogni trimestre, dall'indicazione, per ciascun avente diritto, del periodo cui si riferisce il compenso e del produttore di fonogrammi che lo ha versato. Mediante la predetta tipologia di divulgazione si considerano adempiti, da parte del nuovo IMAIE, gli obblighi previsti dall'articolo 5, comma 3, della legge n. 93 del 1992. Ai sensi del citato articolo entro il primo mese di ciascun trimestre l'IMAIE deve comunicare agli aventi diritto l'ammontare dei compensi maturati nel trimestre precedente pubblicando, altresì, sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, l'elenco dei nominativi degli aventi diritto.

Che la raccolta dei compensi spettanti alla categoria - ai sensi della legge n. 633 del 1941 sul diritto d'autore - passasse obbligatoriamente per tale Istituto parve vistosamente in contrasto con la decisione della Commissione del 16 luglio 2008 relativa ad un procedimento ai sensi dell'articolo 81 del trattato CE e dell'articolo 53 dell'accordo SEE (Caso COMP/C-2/38.698 — CISAC): la Commissione europea in tale sede ribadì che l'attività di intermediazione dei diritti connessi al diritto d'autore è libera e che singoli ordinamenti nazionali non possono impedire ai titolari dei diritti la libertà di decidere liberamente a quale intermediario affidarsi. Il contrasto con tale decisione, oltre che con la citata segnalazione l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato 4 giugno 2004, fu denunciato alla Camera dei deputati dall'ordine del giorno 9/4829-A/170, anch'esso citato nella relazione del Governo che pure lo accolse in Assemblea il 16 dicembre 2011: vi si sostiene che "il quadro normativo in materia è incerto e (i) genera confusione in danno dei titolari dei diritti, (ii) ostacola le attività di nuovi operatori del settore dell'intermediazione dei diritti connessi, (iii) consente al nuovo IMAIE di operare con la fuorviante convinzione di esercitare un monopolio: monopolio che non è previsto da nessuna norma né italiana né tantomeno europea.

Nella convinzione che l'attività di gestione collettiva dei diritti connessi al diritto d'autore, regola esclusivamente rapporti patrimoniali tra soggetti privati ed è un mercato libero e aperto alla concorrenza tra operatori, e denunciando che "diverse associazioni di artisti ed imprese private si sono organizzate e pur operando nell'interesse dei propri mandatarî si trovano a dover affrontare resistenze, veri e propri abusi da parte del Nuovo IMAIE e di rappresentanze dei produttori sia audio che video", il citato ordine del giorno a firma De Micheli, Beltrandi, De Pasquale - secondo cui la presenza di più operatori comporta un abbattimento dei costi di gestione e amministrativi, maggiori efficienze operative e maggiori volumi di diritti raccolti - si concludeva impegnando il Governo a procedere, entro 3 mesi, a modificare la normativa in materia di diritti connessi al diritto d'autore al fine di abrogare tutte le disposizioni contraddittorie che oggi ostacolano di fatto il libero esercizio dell'attività di impresa in questo mercato, così come avviene in tutti i paesi europei ed extraeuropei.



## **Articolo 40**

*(Disposizioni in materia di carta di identità e in materia di anagrafe della popolazione residente all'estero e l'attribuzione del codice fiscale ai cittadini iscritti)*

1. All'articolo 10, comma 2, primo periodo, del decreto-legge 13 maggio 2011, n.70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n.106, sono aggiunte, in fine, le seguenti: “, e definito un piano per il graduale rilascio, a partire dai comuni identificati con il medesimo decreto, della carta d'identità elettronica sul territorio nazionale“.

2. All'articolo 3 del Regio decreto 18 giugno 1931, n.773, come da ultimo modificato dall'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 13 maggio 2011, n.70, convertito in legge del 12 luglio 2011, n.106 sono apportate le seguenti modifiche:

a) Al comma 2, terzo periodo, le parole:

“rilasciate a partire dal 1° gennaio 2011 devono essere munite della fotografia e“ sono sostituite dalle seguenti: “di cui all'articolo 7-*vicies ter* del decreto legge 31 gennaio 2005, n.7, convertito con modificazioni dalla legge 31 marzo 2005, n.4 e successive modifiche ed integrazioni, devono essere munite anche“

b) Il comma 5 è sostituito dal seguente:

“La carta di identità valida per l'espatrio rilasciata ai minori di età inferiore agli anni quattordici può riportare, a richiesta, il nome dei genitori o di chi ne fa le veci. L'uso della carta d'identità ai fini dell'espatrio dei minori di anni quattordici è subordinato alla condizione che essi viaggino in compagnia di uno dei genitori o di chi ne fa le veci, o che venga menzionato, in una dichiarazione

rilasciata da chi può dare l'assenso o l'autorizzazione, il nome della persona, dell'ente o della compagnia di trasporto a cui i minori medesimi sono affidati. Tale dichiarazione è convalidata dalla questura o dalle autorità consolari in caso di rilascio all'estero.“

3. All'articolo 1 della legge 24 dicembre 1954, n.1228, come modificato dall'articolo 50 del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122, il comma 6 è sostituito dal seguente:

“6. L'Indice nazionale delle anagrafi (INA) promuove la circolarità delle informazioni anagrafiche essenziali al fine di consentire alle amministrazioni pubbliche centrali e locali collegate la disponibilità, in tempo reale, dei dati relativi alle generalità, alla cittadinanza, alla famiglia anagrafica, all'indirizzo anagrafico delle persone residenti in Italia e dei cittadini italiani residenti all'estero iscritti nell'Anagrafe della popolazione italiana residente all'estero (AIRE), certificati dai comuni e, limitatamente al codice fiscale, dall'Agenzia delle Entrate.“

4. Entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono apportate le necessarie modifiche finalizzate ad armonizzare il decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del 13 ottobre 2005, n.240, recante il “Regolamento di gestione dell'Indice Nazionale delle Anagrafi (INA)“, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica 16 maggio 2005, n.112, S.O., con la

disposizione di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 24 dicembre 1954, n.1228.

5. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 50 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, al fine di soddisfare eventuali prestazioni di elaborazioni aggiuntive riguardanti i dati contenuti nell'Indice nazionale delle anagrafi (INA), di cui all'art. 1 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, ovvero nei casi in cui venga richiesta per pubbliche finalità ed ove possibile la certificazione dei dati contenuti nell'INA, il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali può stipulare convenzioni con enti, istituzioni ed altri soggetti che svolgono pubbliche funzioni

6. Ai fini dell'individuazione di un codice unico identificativo da utilizzare nell'ambito dei processi di interoperabilità e di cooperazione applicativa che definiscono il sistema pubblico di connettività, ai sensi dell'articolo 72 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, l'amministrazione finanziaria attribuisce d'ufficio il codice fiscale ai cittadini iscritti nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE)

ai quali non risulta attribuito, previo allineamento dei dati anagrafici in possesso degli uffici consolari e delle AIRE comunali.

7. All'atto dell'iscrizione nell'AIRE e ai fini dell'attribuzione del codice fiscale, i comuni competenti trasmettono all'anagrafe tributaria, per il tramite del Ministero dell'interno, i dati di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a) del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 605, con l'aggiunta della residenza all'estero e con l'eccezione del domicilio fiscale, in luogo del quale è indicato il comune di iscrizione nell'AIRE. Con le stesse modalità i comuni trasmettono all'anagrafe tributaria ogni variazione che si verifica nelle proprie anagrafi riguardanti i cittadini iscritti nell'AIRE.

8. La rappresentanza diplomatico-consolare competente per territorio comunica ai cittadini residenti all'estero l'avvenuta attribuzione d'ufficio del codice fiscale.

9. Alle attività previste dal presente articolo le amministrazioni interessate provvedono nell'ambito delle risorse già disponibili a legislazione vigente.

L' articolo 40 reca disposizioni in materia di carta di identità e in materia di anagrafe della popolazione residente all'estero, nonché in tema di attribuzione del codice fiscale ai cittadini iscritti alla medesima.

L'articolo, al **comma 1**, modifica l'articolo 10, comma 2<sup>270</sup>, del decreto legge n. 70 del 2011 al fine di prevedere la definizione di una tempistica graduale per il

---

<sup>270</sup> Si riporta qui di seguito il testo del richiamato comma 2 nella formulazione vigente anteriormente all'entrata in vigore del decreto legge in conversione: "2. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della salute per gli aspetti relativi alla tessera

sanitaria, unificata alla carta d'identità elettronica ai sensi del comma 3 del presente articolo, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono determinate le modalità tecniche di attuazione della disposizione di cui al comma 2-bis, dell'articolo 7-vicies ter, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, aggiunto dal comma 1 del presente articolo. Nelle more della definizione delle modalità di convergenza della tessera sanitaria nella carta d'identità elettronica, il Ministero dell'economia e delle finanze continua ad assicurare la generazione della tessera sanitaria su supporto di Carta nazionale dei servizi, ai sensi

rilascio della carta d'identità elettronica a partire da quei Comuni che verranno identificati con il decreto del Ministro dell'interno, da adottarsi di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della salute, cui rinvia il medesimo comma 2 del citato articolo 10.

Il **comma 2** modifica invece l'articolo 3<sup>271</sup> del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, come da ultimo modificato dall'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, prevedendo al secondo comma dello stesso che le carte d'identità elettroniche di all'articolo 7-*vicies ter* del decreto legge n. 7 del 2005 devono essere munite anche della fotografia e delle impronte digitali della persona a cui si riferiscono. Viene inoltre sostituito il quinto comma del citato articolo 3 riformulandolo nel senso che la carta di identità valida per l'espatrio rilasciata ai minori di età inferiore agli anni quattordici può riportare, a richiesta, il nome dei genitori o di chi ne fa le veci. L'uso della carta d'identità ai fini dell'espatrio dei minori di anni quattordici è subordinato alla condizione che essi viaggino in compagnia di uno dei genitori o di chi ne fa le veci, o che venga menzionato, in una dichiarazione rilasciata da chi può dare l'assenso o l'autorizzazione, il nome della persona, dell'ente o della compagnia di trasporto a cui i minori medesimi sono affidati. Tale dichiarazione è convalidata dalla questura o dalle autorità consolari in caso di rilascio all'estero.

Il **comma 3** interviene sull'articolo 1 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, sostituendo il comma 6 dello stesso e prevedendo che l'indice nazionale delle anagrafi (INA) promuova la circolarità delle informazioni anagrafiche essenziali al fine di consentire alle amministrazioni pubbliche centrali e locali collegate alla disponibilità, in tempo reale, dei dati relativi alle generalità, alla cittadinanza, alla famiglia anagrafica, all'indirizzo anagrafico delle persone residenti in Italia e dei cittadini italiani residenti all'estero iscritti nell'Anagrafe della popolazione

---

*dell'articolo 11, comma 15, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122."*

<sup>271</sup> Si riporta qui di seguito il testo del richiamato articolo 3 nella formulazione vigente anteriormente all'entrata in vigore del decreto legge in conversione: "Art. 3. *Il sindaco è tenuto a rilasciare alle persone aventi nel comune la loro residenza o la loro dimora una carta d'identità conforme al modello stabilito dal Ministero dell'interno. La carta di identità ha durata di dieci anni e deve essere munita della fotografia della persona a cui si riferisce. Per i minori di età inferiore a tre anni, la validità della carta d'identità è di tre anni; per i minori di età compresa fra tre e diciotto anni, la validità è di cinque anni. Le carte di identità rilasciate a partire dal 1° gennaio 2011) devono essere munite della fotografia e delle impronte digitali della persona a cui si riferiscono. Sono esentati dall'obbligo di rilevamento delle impronte digitali i minori di età inferiore a dodici anni. La carta d'identità può altresì contenere l'indicazione del consenso ovvero del diniego della persona cui si riferisce a donare i propri organi in caso di morte. La carta d'identità è titolo valido per l'espatrio anche per motivi di lavoro negli Stati membri dell'Unione europea e in quelli con i quali vigono, comunque, particolari accordi internazionali. Per i minori di età inferiore agli anni quattordici, l'uso della carta d'identità ai fini dell'espatrio è subordinato alla condizione che viaggino in compagnia di uno dei genitori o di chi ne fa le veci, o che venga menzionato in una dichiarazione rilasciata da chi può dare l'assenso o l'autorizzazione, convalidata dalla questura, o dalle autorità consolari in caso di rilascio all'estero, il nome della persona, dell'ente o della compagnia di trasporto a cui i minori medesimi sono affidati. A decorrere dal 1° gennaio 1999 sulla carta di identità deve essere indicata la data di scadenza."*

italiana residente all'estero (AIRE), certificati dai comuni e, limitatamente al codice fiscale, dall'Agenzia delle Entrate.

Il successivo **comma 4** stabilisce che, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge in esame, sono apportate le necessarie modifiche finalizzate ad armonizzare il decreto del Ministro dell'interno, adottato di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del 13 ottobre 2005, n. 240, recante il "Regolamento di gestione dell'Indice Nazionale delle Anagrafi (INA)", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica 16 maggio 2005, n. 112, S.O., con le disposizioni introdotte dal precedente comma 3.

Il **comma 5** dispone poi che, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 50<sup>272</sup> del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'amministrazione digitale, al fine di soddisfare eventuali prestazioni di elaborazioni aggiuntive riguardanti i dati contenuti nell'Indice nazionale delle anagrafi (INA), di cui all'articolo 1 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228 - ovvero nei casi in cui venga richiesta per pubbliche finalità ed ove possibile la certificazione dei dati contenuti nell'INA - il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali può stipulare convenzioni con enti, istituzioni ed altri soggetti che svolgono pubbliche funzioni.

Il **comma 6** prevede a sua volta che, ai fini dell'individuazione di un codice unico identificativo da utilizzare nell'ambito dei processi di interoperabilità e di cooperazione applicativa che definiscono il sistema pubblico di connettività, ai sensi dell'articolo 72 del già citato decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, l'amministrazione finanziaria attribuisce d'ufficio il codice fiscale ai cittadini iscritti nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) ai quali non risulta attribuito, previo allineamento dei dati anagrafici in possesso degli uffici consolari e delle AIRE comunali.

In relazione a quanto previsto dal comma 6, il successivo **comma 7** prevede che, all'atto dell'iscrizione nell'AIRE e ai fini dell'attribuzione del codice

---

<sup>272</sup> Si riporta qui di seguito per completezza il testo del richiamato articolo 50. "50 (Disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni) 1. I dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati; restano salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle leggi e dai regolamenti, le norme in materia di protezione dei dati personali ed il rispetto della normativa comunitaria in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico. 2. Qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione, con le esclusioni di cui all'articolo 2, comma 6, salvi i casi previsti dall'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima, salvo per la prestazione di elaborazioni aggiuntive; è fatto comunque salvo il disposto dell'articolo 43, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. 3. Al fine di rendere possibile l'utilizzo in via telematica dei dati di una pubblica amministrazione da parte dei sistemi informatici di altre amministrazioni l'amministrazione titolare dei dati predispone, gestisce ed eroga i servizi informatici allo scopo necessari, secondo le regole tecniche del sistema pubblico di connettività di cui al presente decreto."

fiscale, i comuni competenti trasmettono all'anagrafe tributaria, per il tramite del Ministero dell'interno, i dati di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a)<sup>273</sup> del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, con l'aggiunta della residenza all'estero e con l'eccezione del domicilio fiscale, in luogo del quale è indicato il comune di iscrizione nell'AIRE. Con le stesse modalità i comuni trasmettono all'anagrafe tributaria ogni variazione che si verifica nelle proprie anagrafi riguardanti i cittadini iscritti nell'AIRE.

Infine il comma 8 stabilisce che la rappresentanza diplomatico-consolare competente per territorio comunica ai cittadini residenti all'estero l'avvenuta attribuzione d'ufficio del codice fiscale, mentre il **comma 9** dispone che alle attività previste dall'articolo in commento le amministrazioni interessate provvedano nell'ambito delle risorse già disponibili a legislazione vigente.

---

<sup>273</sup> Il richiamato articolo 4 ha ad oggetto la domanda di attribuzione del numero di codice fiscale e i dati indicati dalla lettera a) cui si rinvia sono il cognome e il nome, il luogo e la data di nascita, il sesso e il domicilio fiscale





## Ultimi dossier del Servizio Studi

318	Dossier	Incontro delle Commissioni Affari Esteri e Difesa della Camera e del Senato con il Capo del Dipartimento per il sostegno logistico alle operazioni di pace delle Nazioni Unite
319	Dossier	Spagna Sistema elettorale. Elezioni 2011. ( <i>edizione provvisoria</i> )
320	Documentazione di base	Il programma nucleare iraniano e l'AIEA: recenti documenti
321	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2769 "Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale" La Corte penale internazionale: profili giuridico-internazionali
322	Dossier	Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale - Disegni di legge costituzionale AA.SS. nn. 3047, 2834, 2851, 2881, 2890 e 2965
323	Testo a fronte	Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (con le modifiche approvate alla Camera in sede referente) - Le novelle - Ed. provvisoria
324	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3074 "Conversione in legge del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri"
325	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3075 "Conversione in legge del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212, recante disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile"
326	Dossier	Le organizzazioni nazionali della Croce Rossa in alcuni Paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito, Spagna)
327	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3080 "Disposizioni per l'introduzione della patente nautica a punti e delega al Governo in materia di sanzioni per le violazioni commesse dai conducenti di imbarcazioni"
328/I	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3110 "Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività" Vol. I - Indice per materia
328/II	Testo a fronte	Disegno di legge A.S. n. 3110 "Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività" Vol. II - Le novelle

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".