

XVI legislatura

A.S. 1082:

"Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Novembre 2008

n. 20



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA	1
CAPO I INNOVAZIONE	1
<i>Articolo 1 (Banda larga)</i>	<i>1</i>
CAPO II CASE E INFRASTRUTTURE	4
<i>Articolo 2 (Centrali di committenza).....</i>	<i>4</i>
CAPO III SEMPLIFICAZIONI	6
<i>Articolo 5 (Certezza dei tempi di conclusione del procedimento)</i>	<i>6</i>
<i>Articolo 7 (Conferenza di servizi e silenzio assenso).....</i>	<i>10</i>
<i>Articolo 9 (Disposizioni concernenti i comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti)</i>	<i>10</i>
<i>Articolo 10 (Cooperazione allo sviluppo internazionale).....</i>	<i>13</i>
<i>Articolo 12 (Misure in tema di concorrenza e tutela degli utenti nel settore postale)</i>	<i>15</i>
CAPO IV PIANO INDUSTRIALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	16
<i>Articolo 13 (Efficienza dell'azione amministrativa)</i>	<i>16</i>
<i>Articolo 14 (Trasparenza sulle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e di maggiore presenza del personale).....</i>	<i>17</i>
<i>Articolo 15 (Spese di funzionamento).....</i>	<i>17</i>
<i>Articolo 16 (Trasferimento delle risorse e delle funzioni agli enti territoriali)...</i>	<i>19</i>
<i>Articolo 20 (Disposizioni relative alle sedi diplomatiche e consolari).....</i>	<i>21</i>
<i>Articolo 22 (Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea)</i>	<i>23</i>
<i>Articolo 23 (Delega al Governo per la modifica del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82).....</i>	<i>27</i>
<i>Articolo 24 (VOIP e Sistema pubblico di connettività).....</i>	<i>28</i>
<i>Articolo 25 (Riallocazione di fondi).....</i>	<i>34</i>
<i>Articolo 26 (Modifica all'articolo 48 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in materia di risparmio energetico).....</i>	<i>36</i>
CAPO V GIUSTIZIA	37
<i>Articolo 39 (Delega al Governo in materia di mediazione e di conciliazione delle controversie civili e commerciali) Lettera o)</i>	<i>37</i>

<i>Articolo 40 (Misure urgenti per il recupero delle somme afferenti al bilancio della giustizia e per il contenimento e la razionalizzazione delle spese di giustizia)</i>	<i>40</i>
<i>Articolo 41 (Abrogazioni e modificazione di norme).....</i>	<i>51</i>
<i>Articolo 42 (Rimedi giustiziali contro la pubblica amministrazione).....</i>	<i>52</i>
CAPO VI PRIVATIZZAZIONI	53
<i>Articolo 43 (Patrimonio dello Stato Spa).....</i>	<i>53</i>
CAPO VII ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO.....	59
<i>Articolo 45 (Attuazione del federalismo)</i>	<i>59</i>

PREMESSA

La presente nota si sofferma sulle sole disposizioni rilevanti per quanto di competenza.

Si segnala inoltre che la RT, riferita al testo iniziale, non è stata aggiornata in occasione del passaggio a questo ramo del Parlamento, pur essendo stato in più punti modificato il testo.

CAPO I **INNOVAZIONE**

Articolo 1 *(Banda larga)*

Il comma 1 prevede la definizione di un programma di interventi infrastrutturali nelle aree sottoutilizzate per l'adeguamento delle reti di comunicazione elettronica all'evoluzione tecnologica. In tale programma il Governo individua altresì le ulteriori risorse ad integrazione dei finanziamenti pubblici, comunitari e privati già disponibili allo scopo. Al relativo finanziamento si provvede con una dotazione di 800 mln di euro per il periodo 2007-2013 a valere sulle risorse del FAS.

Il comma 2 prevede che le citate infrastrutture nelle aree sottoutilizzate possano essere progettate e realizzate mediante finanza di progetto.

Il comma 3 dispone che si incentivino nelle aree sottoutilizzate, a valere sul fondo di cui al comma 1, gli interventi per la razionalizzazione dell'uso dello spettro radio al fine di favorire l'accesso radio a larghissima banda e la completa digitalizzazione delle reti di diffusione, allo scopo prevedendo misure di sostegno anche ad interventi sui sistemi utilizzati dalle amministrazioni statali.

I restanti commi (4-7) contengono disposizioni relative alle funzioni di coordinamento dei progetti demandate al MSE, alle deroghe della profondità minima degli scavi ecc..

La RT, riferita alla versione originaria dell'articolo e pertanto soltanto in parte utilizzabile, esclude che lo stesso comporti effetti sui saldi in quanto non è prevista un'accelerazione della spesa, anche in considerazione del termine di 12 mesi per l'emanazione dei decreti legislativi di disciplina della materia.

Al riguardo, si ritiene comunque che non vi siano elementi che lascino supporre un'accelerazione della spesa, essendo stati espunti dal testo anche i riferimenti alla definizione di apposite procedure semplificate e all'introduzione di termini brevi per facilitare l'infrastrutturazione del Paese in materia, elementi che sembravano indirettamente suscettibili di determinare proprio quell'accelerazione della spesa esclusa dalla RT e destinata a riflettersi sull'indebitamento netto e il fabbisogno.

In linea generale, trattandosi di interventi destinati ad essere finanziati a valere su una quota delle risorse del FAS non vi sono rilievi da formulare, risolvendosi l'articolo, in sostanza,

nell'introduzione di specifiche od ulteriori finalità alle quali destinare una quota di risorse già esistenti. Andrebbe comunque valutata l'opportunità di acquisire un chiarimento da parte del Governo sulla effettiva disponibilità di risorse, nell'ambito del FAS, da destinare agli interventi previsti dal presente articolo senza pregiudicare la realizzazione di impegni di spesa già previsti a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse.

Andrebbe inoltre acquisito un chiarimento in merito alla scansione temporale dell'utilizzo delle suddette risorse, posto che la norma fa riferimento, per realizzare gli interventi previsti, ad una dotazione finanziaria di 800 milioni di euro per il periodo 2007-2013 a valere sulle risorse del fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), senza precisare la quota parte da utilizzare in ciascuno degli esercizi finanziari inclusi nel periodo indicato, a decorrere dall'esercizio in corso.

CAPO II
CASE E INFRASTRUTTURE

Articolo 2
(Centrali di committenza)

La disposizione modifica l'articolo 33 del decreto legislativo n. 163 del 2006¹, inserendo una serie di principi di coordinamento di finanza pubblica.

In particolare, si prevede che le amministrazioni regionali e CONSIP Spa possano svolgere, per conto e su richiesta degli enti locali siti nel proprio territorio, le attività di centrali di committenza. Resta impregiudicata per i suddetti enti locali la facoltà di costituire centrali di committenza associandosi e consorziandosi.

I soggetti che fungono da centrali di committenza predispongono capitolati di prestazioni e prezziari di riferimento sulla base, tra l'altro, della media dei prezzi praticati negli ultimi anni, ridotti del 5 per cento.

Nel caso in cui i corrispettivi di ciascun contratto siano inferiori a quello di riferimento, la differenza può essere ripartita tra l'ente locale e CONSIP Spa ovvero la centrale di committenza e finalizzato al miglioramento della vigilanza sui contratti.

Sono esentate dal pagamento del contributo all'Autorità di vigilanza per i lavori pubblici (articolo 1, comma 67, legge n. 266 del 2005) gli enti locali che si avvalgono delle centrali di committenza e le centrali medesime.

¹ Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

In sede di DPEF viene stabilità una quota premiale in favore delle regioni che abbiano attivato il ricorso alle centrali di committenza in modo da garantire minori oneri, in termini di fabbisogno e indebitamento, rispetto all'anno precedente.

Il mancato ricorso alle centrali di committenza deve essere adeguatamente motivato. In assenza di motivazione dell'eventuale maggiore corrispettivo rispondono a titolo personale e solidale il pubblico ufficiale che ha stipulato il contratto e i componenti dell'organo di approvazione e controllo delle amministrazioni. Inoltre i trasferimenti erariali sono stabilmente ridotti di un importo pari al maggior onere sostenuto e restano preclusi, in caso di realizzazione di opere pubbliche, il finanziamento tramite l'imposta di scopo nonché le variazioni in aumento di aliquote di imposte e tributi propri o di compartecipazioni a tributi erariali o regionali per cinque esercizi successivi.

La RT afferma che la disposizione non solo non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ma è finalizzata al conseguimento di risparmi di spesa al momento non quantificabili. Si presume che per effetto della norma diminuiranno il numero delle stazioni appaltanti, aumenterà la concentrazione della domanda con sensibili riduzioni di prezzi e contenimento dei costi per le amministrazioni pubbliche. Inoltre i risparmi di spesa saranno garantiti anche da un sistema premiale per il ricorso alle centrali di committenza.

Al riguardo, andrebbe chiarito se l'esenzione dal pagamento del contributo in favore dell'Autorità di vigilanza per i lavori pubblici per gli enti locali che si avvalgono delle centrali di committenza possa pregiudicare gli equilibri finanziari dell'Autorità e determinare oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato per effetto del possibile aumento della necessità di finanziamento annuale a favore dell'Autorità medesima.

CAPO III **SEMPLIFICAZIONI**

Articolo 5

(Certezza dei tempi di conclusione del procedimento)

Il comma 1, alla lettera *a)* e *b)*, si provvede alla sostituzione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, ivi stabilendo, ai commi 1-7, che, ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo, mediante l'adozione di un provvedimento espresso, entro un termine certo, che sarà successivamente stabilito, prevedendo che nei casi in cui disposizioni di non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni. E' comunque riconosciuta la facoltà, per le amministrazioni statali, di stabilire un termine diverso e comunque

non superiore a novanta giorni. Per gli enti pubblici nazionali è previsto che essi stabiliscano, invece, il termine entro cui devono obbligatoriamente concludersi i procedimenti in non più di novanta giorni. Eccezionalmente, nei casi in cui, tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa e della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento sono indispensabili termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza sia delle amministrazioni statali che degli enti pubblici nazionali, il nuovo testo dell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990, prevede inoltre che i regolamenti siano adottati su proposta anche dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa e previa delibera del Consiglio dei ministri e, comunque, i termini ivi stabiliti non possono comunque superare i centottanta giorni. Quindi, al comma 8 dell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990, come riformulato dal comma in esame, si prevede che, salvi i casi di silenzio assenso, decorsi i termini per la conclusione del procedimento, il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, può essere proposto anche senza diffida all'amministrazione inadempiente, fintanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini di cui ai commi 2 o 3 del presente articolo. Il successivo comma 9 del testo riformulato stabilisce invece che il dirigente è personalmente responsabile delle ulteriori spese conseguenti alla mancata emanazione del provvedimento nei termini prescritti.

Il comma 1, **lettera b)**, aggiunge l'articolo 2-*bis* della legge n. 241 del 1990, ivi stabilendosi che le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-*ter* della legge n. 241 del 1990, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento. Il successivo comma 4 prevede che le controversie relative all'applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ivi prevedendosi comunque un termine di prescrizione di cinque anni.

Il comma 2 stabilisce che il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti rappresenta un elemento di valutazione dei dirigenti, anche al fine della corresponsione della retribuzione di risultato.

Il comma 3 prevede che in sede di prima attuazione della presente legge, gli atti o i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo sostituito dal comma 1, lettera b), del presente articolo, sono adottati entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le disposizioni regolamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che prevedono termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti, cessano di avere effetto a decorrere dalla scadenza del termine indicato al primo periodo. Continuano ad applicarsi le disposizioni regolamentari, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che prevedono termini non superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti. La disposizione di cui al comma 2 del citato articolo 2 della legge n. 241 del 1990 si applica dallo scadere del termine di un anno dalla data di entrata in

vigore della presente legge. Le regioni e gli enti locali si adeguano ai termini di cui ai commi 3 e 4 del citato articolo 2 della legge n. 241 del 1990 entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

La RT riferisce che si tratta di una norma programmatica intesa a specificare che gli interventi di riordino e razionalizzazione delle funzioni amministrative e dei procedimenti sono finalizzate al recupero dell'efficienza e alla riduzione dei costi delle amministrazioni pubbliche. La disposizione non comporta oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, per i profili di copertura, occorre un chiarimento in ordine alle disposizioni in merito alle azioni di risarcimento che si possono determinare, sia relativamente ai fabbisogni di funzionamento che ne deriveranno alla giustizia amministrativa per la competenza esclusiva indicata dalla legge in materia di contenziosi sia per le amministrazioni tenute ai risarcimenti.

In particolare, con riferimento alle estensione differita di un anno dei termini di emanazione dei procedimenti da parte degli enti locali, si segnala che l'articolo 27 della legge di contabilità prescrive che ogni qualvolta un provvedimento legislativo preveda maggiori oneri a carico degli enti del settore pubblico esso debba provvedere ad indicare le relative risorse a copertura.

Articolo 7

(Conferenza di servizi e silenzio assenso)

Il comma 1 modifica l'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, la quale sono apportate, tra le altre, le seguenti modificazioni di interesse: al comma 1, lettera a) si stabilisce che la conferenza dei servizi può svolgersi per via telematica.

Il comma 6 prevede che dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Gli adempimenti previsti dal presente articolo sono svolti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

La RT non considera le norme.

Al riguardo, in considerazione della sola mera possibilità di svolgimento della conferenza di servizio per via telematica e dalla clausola di invarianza indicata la comma 7, nulla da osservare.

Articolo 9

(Disposizioni concernenti i comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti)

I commi 1 e 2 delegano il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati all'individuazione di nuovi servizi socio-sanitari

erogati dalle farmacie pubbliche e private nell'ambito del SSN. In particolare le farmacie:

partecipano al servizio di assistenza domiciliare integrata a supporto delle attività del medico di medicina generale;

collaborano ai programmi di educazione sanitaria;

realizzano campagne di prevenzione, anche effettuando analisi di laboratorio di prima istanza, esclusa l'attività di prelievo di sangue o di plasma mediante siringhe;

consentono la prenotazione di visite ed esami specialistici presso strutture pubbliche e private convenzionate.

Il SSN prevede forme di remunerazione delle farmacie per lo svolgimento delle citate attività e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Infine, il Governo è delegato a rivedere i requisiti di ruralità per l'attribuzione dell'indennità annua di residenza in favore delle farmacie rurali al fine di prevederne la corresponsione in presenza di situazioni di effettivo disagio.

I commi da 3 a 5 dispongono una semplificazione dell'ordinamento finanziario dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti tramite alcune modifiche al TUEL e alla previsione di un regolamento recante modelli e schemi contabili semplificati.

Il comma 6 delega il Governo ad adottare un decreto legislativo finalizzato alla razionalizzazione del ruolo del segretario comunale nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Il decreto legislativo dovrà tra l'altro:

prevedere l'istituzione di una sede di segreteria comunale unificata cui fanno riferimento più comuni la cui popolazione

complessiva sia pari almeno a 15.000 abitanti ovvero con popolazione inferiore, a condizione che ad essa facciano riferimento almeno quattro comuni;

riordinare i compiti e le funzioni, ampliare le responsabilità e attribuire compiti di controllo interno e di gestione e di legittimità sugli atti al segretario comunale in servizio presso la sede unificata.

Il comma 7, aggiunto dalla Camera dei deputati, modificando l'articolo 2, comma 28, della legge n. 244 del 2007, rinvia dal 30 settembre 2008 al 1° marzo 2009 la data entro la quale i comuni devono aderire ad una sola forma associativa tra quelle consentite, pena la nullità degli atti posti in essere dall'associazione tra comuni.

Il comma 8 fa salvi gli effetti previsti dall'articolo 2, comma 28, della legge n. 244 del 2007 fino alla data di entrata in vigore del presente disegno di legge.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, con riferimento ai commi 1 e 2, andrebbero fornite maggiori informazioni finalizzate a dimostrare l'asserita invarianza finanziaria relativamente all'attribuzione alle farmacie di servizi socio-sanitari. In particolare, andrebbe chiarito in che modo la remunerazione di tali servizi da parte del SSN non inciderà sulla finanza pubblica.

Analogamente, andrebbero fornite maggiori delucidazioni relativamente all'impatto finanziario complessivo conseguente alla istituzione di sedi di segreteria comunale unificata, atteso che alcune misure, quali l'ampliamento delle funzioni e delle responsabilità del

segretario comunale in servizio presso la sede unificata, sembrano suscettibili di introdurre oneri aggiuntivi.

Infine, relativamente alla disposizione di rinvio del termine entro il quale i comuni devono aderire ad un'unica forma associativa, si segnala che il comma 28 dell'articolo 2 della legge n. 244 del 2007 è compreso in un insieme di disposizioni alle quali sono associati effetti di risparmio da destinare ad altre finalizzazioni². La proroga quindi, nel rimandare all'anno 2009 la semplificazione della varietà e della diversità delle forme associative comunali, appare suscettibile di posticipare il conseguimento di tali risparmi da parte dei comuni interessati³.

Articolo 10

(Cooperazione allo sviluppo internazionale)

Il comma 1 prevede la definizione di modalità semplificate di svolgimento delle procedure riguardanti gli interventi di cooperazione a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione nonché quelli per il superamento di criticità di natura umanitaria, economica o sociale.

² In conseguenza dei risparmi associati ai commi da 23 a 29, dell'articolo 2, della legge n. 244 del 2007, quantificati in 313 mln di euro annui, il successivo comma 31 ha ridotto, a decorrere dall'anno 2008, per un pari importo la dotazione del fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali e ha previsto nuove finalizzazioni di spesa sempre per un totale di 313 mln di euro annui.

³ Sul punto si segnala che il Governo relativamente ad un'analogia disposizione contenuta nell'A.S. 1083 di conversione in legge del decreto legge 7 ottobre 2008, n. 154, recante "Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali" ha fatto presente che il rinvio del termine entro il quale i comuni debbono aderire ad una sola forma associativa non determina, in ogni caso, alcuna incidenza sull'ammontare del risparmio per il bilancio dello Stato che resta predeterminato nella misura di 313 milioni di euro, così come previsto dall'articolo 31 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Cfr. Nota del MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del 31 ottobre 2008.

Il comma 2, in particolare, prevede che siano definite specifiche e motivate deroghe alle norme di contabilità generale dello Stato ed indicati i presupposti per il ricorso ad esperti e consulenti.

Il comma 5, aggiunto dalla Camera dei deputati, stabilisce che oltre alla dotazione finanziata assegnata da parte del MAE, le sedi all'estero possono disporre di somme erogate da parte della Commissione europea o di altri Stati membri dell'UE per la realizzazione di interventi di cooperazione allo sviluppo. Tali somme sono gestite e rendicontate secondo la normativa prevista dalla Commissione europea relativamente al trasferimento di fondi agli Stati membri.

La RT non considera l'articolo.

Al riguardo, si rileva che la *ratio* stessa della norma potrebbe implicare l'adozione di procedure suscettibili di tradursi in un'accelerazione delle erogazioni connesse agli interventi per la cooperazione, con conseguenti riflessi sull'indebitamento e sul fabbisogno. Possibili effetti finanziari negativi potrebbero altresì derivare dalle disposizioni recate dal comma 2 sopra brevemente descritte.

Articolo 12

(Misure in tema di concorrenza e tutela degli utenti nel settore postale)

Il comma 1 aggiunge ai compiti dell'Autorità di settore quello di adottare i provvedimenti necessari ad assicurare la continuità della fornitura del servizio postale universale anche in considerazione della funzione di coesione economica, sociale e territoriale che esso riveste.

Tale funzione del servizio postale deve altresì essere considerata nella valutazione della congruità del numero di punti di accesso ai fini della connotazione come servizio universale (comma 4).

La RT non considera l'articolo.

Al riguardo, si rileva che le disposizioni appaiono rivolte a limitare le chiusure di uffici marginali (spesso perché siti in piccoli paesi) e comunque caratterizzati da risultati economici negativi, chiusure finora ampiamente praticate dalle Poste italiane Spa al fine di ridurre i costi di gestione. Considerando che Poste italiane Spa, pur non rientrando nel novero delle PPAA, è tuttavia controllata dal MEF, andrebbero apprezzati gli effetti finanziari, sia pur indiretti, suscettibili di incidere sulla redditività della società.

CAPO IV
PIANO INDUSTRIALE
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Articolo 13
(Efficienza dell'azione amministrativa)

Il comma 2 prevede che le disposizioni del presente capo recano le misure concernenti il riordino e la razionalizzazione delle funzioni amministrative, la semplificazione e la riduzione degli oneri burocratici, la trasparenza e la tempestività nei procedimenti amministrativi e nell'erogazione dei servizi pubblici, nonché la diffusione delle nuove tecnologie nel settore pubblico.

La RT afferma che si tratta di una norma programmatica intesa a specificare che gli interventi di riordino e di razionalizzazione delle funzioni amministrative e dei procedimenti sono finalizzate al recupero dell'efficienza e alla riduzione dei costi delle amministrazioni pubbliche. Di per sé, pertanto, la disposizione non comporta oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 14

(Trasparenza sulle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e di maggiore presenza del personale)

L'articolo stabilisce che ciascuna delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ha l'obbligo di pubblicare nel proprio sito *internet* le retribuzioni annuali, i *curricula vitae*, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici dei dirigenti nonché di rendere pubblici, con lo stesso mezzo, i tassi di assenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale.

La RT non considera le norme.

Al riguardo, nulla da osservare, salvo verificare la praticabilità di tali disposizioni avvalendosi delle sole risorse già scontate dagli stanziamenti a legislazione vigente.

Articolo 15

(Spese di funzionamento)

Il comma 1 provvede ad inserire l'articolo 6-*bis* dopo l'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi prevedendosi, al comma 1, che le pubbliche amministrazioni, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato, sono autorizzati ad acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti

al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale e di dotazione organica. Il comma 2 prevede, relativamente alla spesa per il personale e alle dotazioni organiche, che le amministrazioni interessate dai processi di cui sopra provvedono al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione, fermi restando i conseguenti processi di riduzione e di rideterminazione delle dotazioni organiche nel rispetto dell'articolo 6, nonché i conseguenti processi di riallocazione e di mobilità del personale. Il comma 3 stabilisce infine che i collegi dei revisori dei conti e gli organi di controllo interno delle amministrazioni che attivano i processi di cui al comma 1, vigilano sull'applicazione del presente articolo, dando evidenza, nei propri verbali, dei risparmi derivanti dall'adozione dei provvedimenti in materia di organizzazione e di personale, anche ai fini della valutazione del personale con incarico dirigenziale di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

La RT attesta che si tratta di una disposizione intesa a favorire l'esternalizzazione dei servizi, nell'ottica della razionalizzazione delle spese di funzionamento e dell'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, finalizzata al conseguimento di economie di gestione. In conseguenza di tale intervento, vengono previste misure di riallocazione e di redistribuzione delle risorse umane in servizio con effetti di contenimento della spesa di personale, determinati dalla riduzione o dalla temporanea indisponibilità della dotazione organica e dalla corrispondente riduzione dei fondi di amministrazione.

Al riguardo, andrebbe chiarita la portata della condizione indicata al comma 1, laddove l'autorizzazione ad acquisire sul mercato i servizi in favore delle Amministrazioni è però subordinata alla preventiva adozione delle necessarie misure in materia di personale e di dotazione organica.

In altri termini, sebbene il dispositivo sia inteso ad evitare di produrre duplicazioni tra operazioni di *outsourcing* di attività e il mantenimento delle strutture organizzative prima deputate ai compiti poi esternalizzati, appare opportuna la specificazione che ciò debba avvenire in termini contestuali, nel senso che gli oneri per l'acquisto dei servizi presso terzi si devono riflettere in una simultanea e simmetrica riduzione di costi in termini di personale e spese di funzionamento, onde assicurare l'effettiva virtuosità economica del meccanismo.

Articolo 16

(Trasferimento delle risorse e delle funzioni agli enti territoriali)

Il comma 1 modifica le procedure mediante le quali il Governo può provvedere al trasferimento delle risorse necessarie al conferimento di funzioni amministrative alle amministrazioni territoriali. In particolare, viene meno la previsione dell'emanazione di disegni di legge collegati alla manovra finanziaria annuale diretti a recepire gli accordi con le amministrazioni locali e viene meno il carattere facoltativo dell'esercizio delle funzioni trasferite alle regioni

e agli enti locali prevedendo, altresì, la contestuale soppressione degli uffici delle amministrazioni statali precedentemente preposti all'esercizio delle predette funzioni, con le corrispondenti quote organiche di personale.

Il comma 2 attribuisce ai comuni il compito di individuare i servizi la cui erogazione è affidata ai privati mediante accordi di programma, consorzi e altre forme associative di erogazione dei servizi.

Il comma 3 prevede che i comuni con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti svolgano le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata in modo che la popolazione complessiva dei comuni associati sia almeno pari a 20.000 abitanti.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, al fine di dimostrare l'invarianza finanziaria delle disposizioni, appare opportuno fornire ulteriori informazioni circa l'equivalenza e l'allineamento temporale da una parte, tra i risparmi conseguibili dalla soppressione degli uffici delle amministrazioni statali e l'esercizio in forma associata dei servizi pubblici locali e, dall'altra, degli oneri per l'esercizio delle citate funzioni da parte degli enti territoriali per l'erogazione dei servizi attribuibili a privati.

Articolo 20

(Disposizioni relative alle sedi diplomatiche e consolari)

L'articolo aggiunge il comma 15-*bis* all'articolo 60 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ivi prevedendo che, fermo restando quanto previsto dal comma 15, il Ministero degli affari esteri, per le spese connesse al funzionamento e alla sicurezza delle rappresentanze diplomatiche e consolari, nonché agli interventi di emergenza per la tutela dei cittadini italiani all'estero, può assumere impegni superiori a quanto previsto dal predetto comma, nel rispetto, in ogni caso, del limite complessivo, anche a valere sulle altre unità previsionali di base del bilancio del medesimo Ministero.

L'articolo, inserito con un emendamento approvato in Aula alla Camera dei Deputati, è sprovvisto di **RT**.

Al riguardo, occorre premettere che l'articolo 60, comma 15, del decreto legge n. 112/2008, espressamente richiamato dal comma 15-*bis* in esame, stabilisce che, al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, a decorrere dall'esercizio finanziario 2009 le amministrazioni dello Stato, escluso il comparto della sicurezza e del soccorso, possono assumere mensilmente impegni per importi non superiori ad un dodicesimo della spesa prevista da ciascuna unità previsionale di base, con esclusione delle spese per stipendi, retribuzioni, pensioni e altre spese fisse o aventi natura obbligatoria ovvero non frazionabili in dodicesimi, nonché per

interessi, poste correttive e compensative delle entrate, comprese le regolazioni contabili, accordi internazionali, obblighi derivanti dalla normativa comunitaria, annualità relative ai limiti di impegno e rate di ammortamento mutui. La violazione del divieto di cui al presente comma rileva agli effetti della responsabilità contabile.

Il dispositivo in esame autorizza invece il Ministero degli esteri, sia pure limitatamente alle esigenze ivi specificate, a derogare alla norma indicata al comma 15, nel senso di autorizzare l'assunzione di impegni anche in misura superiore al *plafond* massimo mensile di risorse, quest'ultimo calcolato a valere degli stanziamenti come risultanti dalle riduzioni di cui ai commi 1-5 del medesimo articolo 60 del decreto legge n. 112 del 2008.

Nello specifico, pur considerando che al dispositivo indicato al comma 15 non furono espressamente associati effetti di risparmio, andrebbe comunque chiarito se la sua deroga sia suscettibile, in qualche misura, di attenuare anche l'impatto del dispositivo di cui ai commi 1-5, in termini di una alterazione del profilo cronologico dei risparmi ivi correlati. Risparmi, questi ultimi, che, per i commi citati, sono invece già scontati dalla legislazione vigente.

Sul punto, rinviando in generale alle considerazioni metodologiche già da ultimo già sollevate ⁴ in ordine alla coerenza contabile del nuovo modulo di variazione degli stanziamenti in bilancio, di cui ai commi 1-5 del citato articolo 60 del decreto legge n. 112/2008 - per cui, entro certi limiti, non si prevede più l'obbligo di un passaggio "legislativo" per la rimodulazione, in corso d'anno, delle assegnazioni annuali tra u.p.b. del bilancio -, si segnala che anche

⁴ Cfr. Nota di Lettura n. 12, XVI Legislatura, pagina 66 e seguenti.

l'idoneità della compensazione degli "impegni", nei termini delle loro piena neutralità nelle conseguenze sulla spesa, dipenderà dalla natura "economica" della compensazione adottata, di volta in volta, rispetto ai maggiori impegni assunti in forza della norma. Ciò in quanto, come è noto, ad ogni differente tipologia di spesa è correlato un preciso profilo cronologico negli effetti d'impatto sui saldi di finanza pubblica, in termini di cassa e competenza economica.

Per i profili di quantificazione andrebbe inoltre illustrato, sia pure in linea di massima, l'ammontare degli impegni - in eccesso al massimale mensile - che si prevede possano essere assunti per le occorrenze indicate, attese le finalità chiaramente "inderogabili" indicate dalla norma.

Articolo 22

(Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea)

Il comma 1 stabilisce che gli obblighi di pubblicazione di atti e di provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione da parte delle amministrazioni e dei soggetti obbligati nei propri siti informatici.

Il comma 2 prevede che con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono individuati i casi per i quali, allo scopo di garantire la massima conoscibilità, resta fermo l'obbligo di

assicurare la pubblicità di atti e provvedimenti mediante pubblicazione degli stessi nei giornali.

Il comma 3 prevede che gli adempimenti di cui al comma 1 possono essere attuati mediante l'utilizzo di siti informatici di altri soggetti obbligati, ovvero di loro associazioni.

Il comma 4 stabilisce che al fine di garantire e di facilitare l'accesso alle pubblicazioni di cui al comma 1, il CNIPA realizza e gestisce un Portale di accesso ai siti di cui al medesimo comma 1.

Il comma 5 prevede che a decorrere dal primo gennaio 2011 le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale.

Il comma 6 stabilisce che agli oneri derivanti dalla realizzazione delle attività di cui al comma 1 del presente articolo si provvede a valere sulle risorse finanziarie assegnate ai sensi dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, e successive modificazioni, con decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 22 luglio 2005, al progetto « PC alle famiglie » non ancora impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge.

La RT afferma che la norma è volta a riconoscere effetto di pubblicazione legale agli atti e provvedimenti amministrativi pubblicati sui siti informatici, in luogo di quelle effettuate oggi in forma cartacea, a decorrere dal 1° gennaio 2011, prevedendo, altresì, la realizzazione e gestione da parte del CNIPA di un portale di accesso ai suddetti siti.

La disposizione, prosegue la RT, utilizza le risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, assegnate con decreto del Ministro

per l'innovazione e le tecnologie, sentito il Comitato dei Ministri per la società dell'informazione per la realizzazione del progetto 'PC alle famiglie' e non ancora impegnate. Si tratta, quindi, conclude la relazione, di una riprogrammazione di risorse finanziarie già destinate dalla legislazione vigente alla realizzazione di interventi della medesima tipologia di competenza dello stesso Dipartimento, senza effetti sui saldi.

Al riguardo, occorre soffermarsi su alcuni profili rilevanti. In primo luogo, circa l'effettiva disponibilità delle risorse indicate dalla norma a valere di stanziamenti "non impegnati", tenuto conto che l'articolo 27, comma 3, della legge 16 gennaio 2001, n. 3, autorizzava assegnazioni al fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico, ma per i soli anni del triennio 2002/2004, andrebbe chiarito con quale modalità tecnico - contabile opera attualmente il predetto fondo, se all'interno o al di fuori della disciplina prevista degli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato. Ciò dal momento che, pur considerandosi l'eventuale rifinanziamento del fondo intervenuto per il 2005 ai sensi dell'articolo 27, comma 6 (tabella D della legge finanziaria) della medesima legge istitutiva, la dotazione corrispondente, qualora gestita "in" bilancio - e non ancora regolarmente impegnata, anche per una sola parte, avrebbe già dovuto formare oggetto di economia di spesa, ai sensi dell'articolo 36 comma 2, del R.D. n. 827 del 1923⁵.

⁵ In tal senso, un utile elemento è possibile trarre dallo stesso D.M. 22 luglio 2005, laddove all'articolo 1, comma 2, in riferimento ai progetti indicati nella Tabella A allegata (tra cui PC alle famiglie), riferisce che, a fronte di un costo complessivo per l'intera gamma dei progetti di 61, 8 milioni di euro, 49,4 milioni sarebbero a carico del fondo di cui all'articolo 27, comma 2 della legge 16 gennaio 2003, a valere delle disponibilità del 2005. A ulteriore conferma della mancanza di riferimenti correnti (relativi all'esercizio

In proposito, considerando che il fondo in questione opera ancora nel 2008, ma a valere degli stanziamenti iscritti nel bilancio della presidenza del Consiglio dei Ministri - che, come noto, è dotata di autonomia finanziaria e contabile, occorre considerare che il bilancio di tale anno dell'ente non reca alcuno stanziamento in corrispondenza alla voce "PC alle famiglie" sia per la competenza dell'anno che per la cassa⁶.

Pertanto, presumendo che il fondo in questione operi a valere di una contabilità speciale di tesoreria (dunque, con una gestione al di "fuori" del bilancio) costituita ai sensi dell'articolo 10 del D.P.R. n. 367 del 1994, andrebbe quindi richiesta la situazione delle disponibilità esistenti a carico del predetto fondo, distintamente per autorizzazione di spesa originaria ed annualità di riferimento, con l'indicazione dei progetti già finanziati e in corso di finanziamento.

In secondo luogo, sulla formulazione del dispositivo di copertura indicato dal comma 6, al fine del corretto utilizzo di stanziamenti già previsti a l.v. per la nuova finalità, andrebbe valutata l'opportunità di prevedere la riduzione della autorizzazione di spesa precedente, con puntuali indicazioni in merito alla durata della

2008) in "contabilità finanziaria", inerenti la dotazione del fondo per i progetti strategici nel settore informatico, rilevano i dati tratti dalla ricognizione dei capitoli del bilancio 2008, da cui emerge che l'unico capitolo relativo a tale voce è il n. 7122 dello stato di previsione del Ministero della salute, recante una previsione per sola cassa di 3,7 milioni di euro.

⁶ Il bilancio di previsione 2008 della Presidenza del consiglio indica tuttavia in relazione alla u.p.b. 12.1.2.2 (Progetti informatici strategici), cap. 673, l'assenza di stanziamenti di previsione per l'anno in corso. Peraltro, occorre osservare che il Regolamento di contabilità approvato con D.P.C.M 9 dicembre 2002, prevede espressamente, all'articolo 11, la possibilità che le disponibilità non impegnate alla chiusura dell'esercizio sugli stanziamenti in conto capitale, su richiesta motivata del titolare del centro di responsabilità o di spesa, possono essere riportate, con decreto del Segretario generale, in aggiunta alla competenza dei corrispondenti stanziamenti dell'esercizio successivo. Ciò detto, in deroga ai principi di cui all'articolo 36 del R.D. n. 827 del 1923 recante il regolamento di contabilità generale dello Stato a disciplina degli stanziamenti iscritti nel bilancio annuale. Il Regolamento di contabilità della Presidenza del Consiglio all'articolo 34, comma 3, stabilisce che nei casi in cui debbano essere destinati fondi a favore di specifici interventi, programmi e progetti, la legge, l'ordinanza di protezione civile o il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, autorizzano l'apertura di contabilità speciali. Cfr. GAZZETTA UFFICIALE, *Supplemento straordinario n. 21 del 25 gennaio 2008*, pagina 89-90.

medesima copertura, a fronte di oneri che appaiono assumere la natura di oneri a regime.

Inoltre, nell'indicare la scansione cronologica, per ciascun anno del triennio 2009/2011, tra oneri e copertura, il dispositivo dovrebbe anche correttamente indicare l'ammontare dell'onere e le relative risorse destinate alla relativa copertura, distinguendo tra parte di natura corrente e parte in conto capitale.

Infine, trattandosi di previsione di spesa, andrebbe fornita una illustrazione degli elementi adottati nel calcolo degli oneri ipotizzabili, al fine di trarne valutazioni circa la congruità degli stanziamenti ivi indicati a copertura.

A tale scopo, trattandosi quindi di previsione e non di "tetto" di spesa, andrebbe inoltre considerata l'opportunità di apporre una clausola di salvaguardia idonea a compensare eventuali squilibri che dovessero registrarsi nella determinazione degli oneri rispetto alle risorse predisposte a copertura.

Articolo 23

(Delega al Governo per la modifica del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82)

La norma delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per modificare il codice dell'amministrazione digitale nel rispetto, tra l'altro, dei seguenti principi e criteri direttivi:

prevedere forme sanzionatorie per le amministrazioni che non ottemperano alle prescrizioni del codice;

individuare meccanismi per quantificare gli effettivi risparmi conseguiti dalla singole amministrazioni pubbliche;

modificare la normativa in materia di firma digitale;

censire e diffondere le applicazioni informatiche realizzate e utilizzate dalle pubbliche amministrazioni;

valorizzare i dati pubblici tramite la finanza di progetto;

prevedere l'utilizzo del web nelle comunicazioni tra le amministrazioni e i propri dipendenti;

prevedere la pubblicazione nei siti delle pubbliche amministrazioni di indicatori di prestazione.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, attesa l'assenza di una apposita clausola di invarianza finanziaria e non potendosi escludere la presenza di risvolti onerosi per effetto delle misure prospettate, andrebbero chiarite le conseguenze finanziarie derivanti dall'attuazione delle disposizioni di delega in parola.

Articolo 24

(VOIP e Sistema pubblico di connettività)

Il comma 1 prevede che, al fine di consentire l'attuazione di quanto previsto all'articolo 78, comma 2-bis, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, il CNIPA provvede alla realizzazione e alla gestione di un

nodo di interconnessione per i servizi VOIP per il triennio 2009-2011, in conformità all'articolo 83 del medesimo codice.

Il comma 2 stabilisce che, ai fini dell'attuazione del comma 1, si provvede nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente, assegnate al progetto « Lotta agli sprechi » dal decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 24 febbraio 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 116 del 20 maggio 2005, e non ancora impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché utilizzando le economie derivanti dalla realizzazione del Sistema pubblico di connettività di cui al decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 27 ottobre 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 304 del 29 dicembre 2004.

La RT, in relazione ai commi 1 e 2, afferma che per la realizzazione e la gestione dei nodi di interconnessione dei servizi Voip, vengono utilizzate risorse già nella disponibilità del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie non ancora impegnate ed economie derivanti da interventi della medesima tipologia nel settore informatico, senza effetti sui saldi.

Al riguardo, in merito all'effettiva disponibilità delle risorse indicate al comma 2 a valere di stanziamenti “non impegnati”, andrebbe valutata l'opportunità di disporre la riduzione della autorizzazione di spesa a cui gli stessi stanziamenti facevano originariamente riferimento.

Inoltre, in merito alla stessa esistenza delle risorse indicate a copertura, analogamente a quanto già rilevato in relazione al

precedente articolo 22, occorrono chiarimenti anche in ordine alle modalità di funzionamento del fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico, se con modalità tecnico - contabile all'interno o al di fuori del bilancio - dal momento che, pur considerandosi l'eventuale rifinanziamento del fondo intervenuto per il 2005 ai sensi dell'articolo 27, comma 6 (tabella D della legge finanziaria), la dotazione corrispondente, qualora gestita "in" bilancio e non ancora regolarmente impegnata, anche per una sola in parte, avrebbe già dovuto formare oggetto di economia di spesa ai sensi dell'articolo 36 comma 2, del R.D. n. 827 del 1923.⁷

Ne segue che, presumendo che il fondo in questione operi a valere di contabilità speciale di tesoreria (dunque, "fuori" bilancio) costituite ai sensi dell'articolo 10 del D.P.R. n. 367 del 1994, appare necessario, come per l'articolo 22, acquisire una situazione delle disponibilità esistenti a carico del predetto fondo.

In merito ai profili formali del dispositivo di copertura si osserva, anche in questo caso, che la norma dovrebbe correttamente indicare l'onere per ciascun anno del triennio 2009/2011 e le relative risorse ivi destinate a coprirne la spesa.

Infine, pur trattandosi di limite massimo di spesa, a fronte però di un onere che non sembrerebbe, ad un primo esame, pienamente modulabile - tenuto conto che la norma prevede l'obbligo per il CNIPA di portare a compimento la realizzazione e la gestione del sistema VOIP, comunque entro il triennio 2009/2011 -, andrebbe

⁷ Nello specifico, si segnala che lo stesso D.M. 24 febbraio 2005, all'articolo 1, comma 2, in riferimento ai progetti indicati nella Tabella ivi allegata, si riferisce che, a fronte di un costo complessivo per l'intera gamma dei progetti di 162,7 milioni di euro, 105 milioni sarebbero a carico del Fondo di cui all'articolo 27, comma 2 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, nella misura di euro 77 milioni a carico delle disponibilità del 2005 e 28 milioni di euro di quelle del 2006.

fornita un'illustrazione degli oneri ipotizzabili, idonea ad illustrare la coerenza tra oneri attesi per l'intervento - relativo alla costituzione di una piattaforma analogica - e risorse indicate a copertura, per ciascun anno del triennio considerato⁸. Ciò, in definitiva, al fine stesso di trarre utili indicazioni circa l'effettiva congruità degli stanziamenti indicati a copertura.

Il comma 3 prevede che, al fine di accelerare la diffusione del Sistema pubblico di connettività disciplinato dal citato codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, presso le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nel rispetto dei principi di economicità e di concorrenza del mercato, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione predispone, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un programma triennale atto ad assicurare, entro il 31 dicembre 2011, l'adesione di tutte le citate amministrazioni al predetto Sistema, la realizzazione di progetti di cooperazione tra i rispettivi sistemi informativi e la piena interoperabilità delle banche dati, dei registri e delle anagrafi, al fine di migliorare la qualità e di ampliare la tipologia dei servizi, anche *on*

⁸ In merito, si segnala che l'articolo 2, comma 591-593 della legge finanziaria 2008 ha previsto entro il 2011 la piena operatività del sistema VOip in tutte le amministrazioni, al fine di realizzare i risparmi di spesa che la RT al disegno di legge iniziale stimava in 120 milioni di euro dal 2010. A suo tempo, come si ebbe modo di osservare, a fronte dei risparmi attesi, si sarebbe comunque dovuto tener conto dell'inevitabile innalzamento della spesa per *software* e apparecchiature informatiche, essenziali a definire la dotazione delle strumentazioni necessarie al conseguimento degli obiettivi di semplificazione dell'attività amministrativa in questione da parte delle Amministrazioni, a cui la norma indicata al comma 2, comma 591 in esame associava risparmi di spesa. Cfr. XV Legislatura, Nota di Lettura n. 61, pagina 215.

line, erogati a cittadini e a imprese, nonché di aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione pubblica.

Il comma 4 stabilisce che all'attuazione del programma di cui al comma 3 sono prioritariamente destinate le risorse del fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, assegnate a programmi per lo sviluppo della società dell'informazione, e non ancora programmate.

Il comma 5 prevede che all'articolo 2 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, dopo il comma 2 inserito il comma *2-bis* in cui si stabilisce che tutte le disposizioni previste dal presente codice per le pubbliche amministrazioni si applicano, ove possibile tecnicamente e a condizione che non si producano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica ovvero, direttamente o indirettamente, aumenti di costi a carico degli utenti, anche ai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative.

La RT riferisce che per l'attuazione del programma triennale, da completarsi entro il 31 dicembre 2011, di cui al comma 3, vengono utilizzate le risorse del FAS assegnate ai programmi per lo sviluppo della società per l'informazione, non ancora programmate. Il previsto utilizzo delle risorse nell'arco temporale dei tre anni, afferma la RT, esclude un'accelerazione della spesa, evitando effetti negativi sui saldi.

Al riguardo, per i profili di copertura, va anzitutto segnalato che il dispositivo indicato al comma 4 si limita ad indicare le risorse da utilizzare, specificando che trattasi solo di stanziamenti "non ancora programmati"⁹.

In proposito, andrebbe valutata la riduzione della autorizzazione legislativa di spesa per ciascun anno del triennio 2009/2011, a fronte dei nuovi o maggiori oneri annui previsti da una nuova norma, fornendo il profilo della copertura indicate anche in termini di impatto sui saldi di finanza pubblica.

Inoltre, per i profili di quantificazione, pur considerando che trattasi, ad un primo esame, di un onere comunque modulabile, andrebbe fornita un'illustrazione degli oneri ipotizzabili, per ciascun anno del triennio.

In relazione al comma 5 andrebbero richiesti chiarimenti in merito alla effettiva sostenibilità della clausola ivi prevista, nonché in merito alla stessa possibilità che, dalla disapplicazione ivi stabilita delle norme concernenti il codice dell'amministrazione digitale da parte delle Amministrazioni, al fine di evitare oneri aggiuntivi di spesa, possa derivare anche la vanificazione di risparmi già scontati dai saldi finanziari per effetto dell'adeguamento informatico della P.A. alla tecnologia VOip¹⁰.

⁹ Si rammenta che il FAS è rifinanziabile annualmente in tabella D della legge finanziaria e che gli stanziamenti che ad esso si riferiscono soggiacciono, pertanto, alla disciplina generale propria degli stanziamenti iscritti in bilancio (la sua dotazione è rinvenibile in bilancio al cap. 8349 del Ministero della Sviluppo economico).

¹⁰ In proposito, infatti, si sottolinea che i saldi a legislazione vigente del triennio 2009/2011 già scontano risparmi di spesa nell'ordine di 7, 12, 14 milioni di euro in termini di competenza finanziaria e 25, 140 e 286 milioni di euro in termini di fabbisogno e indebitamento netto. Elementi di analisi circa il prevedibile impatto finanziario derivante dall'adeguamento tecnologico sui processi amministrativi, e dagli adempimenti necessari a uniformare le attuali dotazioni ai nuovi sistemi informativi per la SPC, sono inoltre rinvenibili anche nella relazione annuale 2007 sullo stato della PA, dove si afferma che " la realizzazione della rete SPC ha già consentito un risparmio per la PA sulle spese annuali correnti destinate al trasporto (da 130 milioni di euro a 54 milioni di euro con capacità di banda triplicata)

In ultimo, per i profili di interesse, potendo ipotizzare che trattasi di previsione di spesa e non di tetto massimo, andrebbe inoltre considerata l'opportunità di apporre una clausola di salvaguardia.

Articolo 25

(Riallocazione di fondi)

Il comma 1 dispone che le somme di cui all'articolo 2-*bis* del decreto-legge n. 115 del 2005 (15 mln di euro per la diffusione di strumenti informatici nelle università¹¹), non impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge, siano destinate al cofinanziamento dei progetti di sviluppo di reti di connettività e di servizi innovativi di tipo amministrativo e didattico presentati dalle università.

Il comma 2 prevede la definizione di un programma di incentivi e di agevolazioni, attuati in regime *de minimis*, per favorire la creazione di imprese nei settori innovativi promosse da giovani ricercatori. All'attuazione di tali misure si provvede nel limite delle risorse finanziarie disponibili, assegnate con decreto ministeriale 15

liberando risorse economiche che le amministrazioni possono destinare all'ICT. In particolare, i servizi opzionali, inseriti nell'Accordo Quadro CNIPA che disciplina i servizi di rete, prevedono la fornitura chiavi in mano degli impianti di fonia a fronte di un canone annuo di noleggio e manutenzione per postazione di lavoro..... Gli ambiti di intervento che, pur con le proprie specificità, richiedono una integrazione sono molteplici e attraversano tutti i settori (ambiente, fiscalità, giustizia, governo del territorio, sviluppo economico, trasporto e mobilità, turismo, tutela del patrimonio artistico-culturale). Cfr. MINISTERO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DELLE INNOVAZIONE TECNOLOGICA, *Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione 2007*, Volume I, *Executive Summary*, pagina XXXIII.

¹¹ In particolare, 10 milioni erano stanziati per l'anno 2005 come contributo per l'acquisto di personal computer da parte degli studenti che usufruiscono dell'esenzione dalle tasse e dai contributi universitari.

giugno 2004¹² al progetto "Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese" e non impegnate.

Il comma 3 dispone che le risorse finanziarie assegnate al Dipartimento per l'innovazione e al CNIPA con delibere del CIPE a valere sulle risorse del FAS (Fondo per le aree sottoutilizzate), non impegnate e non destinate all'attuazione di accordi di programma quadro, possono essere riprogrammate dal CIPE in favore degli interventi proposti dallo stesso Dipartimento. Possono altresì essere destinate alle medesime finalità le risorse finanziarie, stanziare per l'anno 2009 e non ancora programmate, di cui all'articolo 1, comma 892, della "finanziaria" per il 2007, finalizzate al sostegno di progetti per la società dell'informazione (si tratta di 10 milioni di euro per il 2009).

La RT afferma che la norma prevede una riallocazione di risorse finanziarie già assegnate al Dipartimento per l'innovazione, per la realizzazione di progetti nel settore informatico: si tratta della riprogrammazione di risorse già nella disponibilità dei bilanci delle strutture amministrative competenti, destinate alla realizzazione di interventi della medesima tipologia. La norma, pertanto, non comporta né effetti sui saldi né nuovi oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo si segnala la necessità di chiarire se le disposizioni in esame non precludano l'acquisizione in bilancio di somme altrimenti destinate ad andare in economia. Andrebbero comunque

¹² In particolare, le risorse del quale è previsto l'utilizzo, stanziare ai sensi dell'articolo 1 del suddetto decreto ministeriale, ammontano a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006.

forniti dati in ordine all'effettivo ammontare delle somme disponibili e andrebbe valutata la loro congruità rispetto alla tipologia di progetti ai quali le disposizioni sono finalizzate.

Articolo 26

(Modifica all'articolo 48 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in materia di risparmio energetico)

L'articolo prevede che l'obbligo di approvvigionamento di combustibile per il riscaldamento e di energia elettrica mediante le convenzioni Consip non riguardi più le amministrazioni statali, bensì quelle centrali.

La norma, aggiunta dalla Camera dei deputati, non è corredata di **RT**.

Al riguardo, pur rilevato che la stessa sembra restringere l'ambito soggettivo di applicazione di una misura suscettibile di effetti virtuosi per la finanza pubblica (non essendo più applicabile agli uffici periferici delle amministrazioni statali), non si hanno comunque osservazioni da formulare, atteso che all'articolo 48 del decreto-legge n. 112 l'allegato 7 e la stessa RT non avevano ascritto effetti in termini di minori spese.

CAPO V
GIUSTIZIA

Articolo 39

***(Delega al Governo in materia di mediazione e di conciliazione
delle controversie civili e commerciali)***

Lettera o)

La presente lettera o) dell'articolo in esame, è inserita nel contesto della delega attribuita al Governo in materia di mediazione e conciliazione in ambito civile e commerciale, la cui attuazione dovrà tener conto dei principi contenuti nella normativa comunitaria e di una serie di criteri direttivi.

In particolare si dovrà comunque garantire che per le controversie oggetto di mediazione non sia precluso l'accesso alla giustizia, prevedere che la mediazione sia svolta da organismi professionalmente competenti, prevedere norme di garanzia dei soggetti svolgenti tale attività conciliatoria ed in particolare l'istituzione di albi e registri, nonché prevedere le attività di natura amministrativa che garantiscano coloro che accedono a tali forme di conciliazione.

Specificamente nella lettera o) si prevedono, in favore delle parti che ricorrono al procedimento di mediazione e conciliazione in ambito civile e commerciale, forme di agevolazione fiscale, assicurando, al contempo, l'invarianza del gettito attraverso gli introiti derivanti al Ministero della giustizia, a decorrere dall'anno precedente l'introduzione della norma e successivamente con cadenza annuale,

dal Fondo unico giustizia di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 143 del 2008.

Al fondo in questione confluiscono le somme di denaro sequestrate nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione o di irrogazione di sanzioni amministrative, nonché i proventi derivanti dai beni confiscati nell'ambito di procedimenti penali, amministrativi o per l'applicazione di misure di prevenzione; esso è gestito da Equitalia Giustizia S.p.A.

Al riguardo si osserva che il citato criterio direttivo nulla specifica in merito alla natura delle misure fiscali agevolative, né con riferimento alla tipologia delle imposte, né con riferimento alle modalità applicative; in tale contesto appare pertanto difficile valutare la portata finanziaria della disposizione nonché la plausibilità dell'invarianza del gettito stabilita come condizione.

Per quanto concerne, infatti, la neutralità della norma, occorre rammentare che il Fondo che dovrebbe fornire copertura alle indicate agevolazioni fiscali è stato previsto dal recente decreto-legge n. 112 del 2008 (che lo riconduce alle norme di riforma della riscossione e disposizioni in materia di giustizia tributaria, contenute nel decreto-legge n. 203 del 2005, istitutivo della società "Riscossione S.p.A.", attuale "Equitalia S.p.A."), mentre le modalità attuative sono disciplinate dal citato decreto-legge n. 143 del 2008, peraltro attualmente in corso di conversione.

Dalla ricognizione normativa si evince l'intento di unificare in capo alla società Equitalia S.p.A., organizzata professionalmente per la gestione dell'introito delle somme di natura erariale, tutta la materia

della riscossione, comprese le somme relative alle procedure ai procedimenti giudiziari; per queste ultime si dà mandato di riscossione in particolare alla società del gruppo denominata Equitalia Giustizia S.p.A.¹³.

Si rammenta che il Fondo unico giustizia è disciplinato dal citato decreto-legge n. 143 del 2008, il quale prevede come fonte degli introiti le somme di denaro sequestrate nell'ambito dei procedimenti giudiziari nonché i proventi derivanti dai beni confiscati in virtù dei procedimenti giudiziari stessi. Per contro le somme introitate sono devolute in parte al Ministero dell'interno con la finalità della tutela della sicurezza pubblica e del soccorso stradale, in parte al Ministero della giustizia per il potenziamento dei servizi istituzionali e in parte acquisite all'entrata del bilancio dello Stato¹⁴.

Sembrerebbe pertanto che il criterio direttivo preveda la copertura delle future agevolazioni fiscali mediante utilizzo di somme già destinate a legislazione vigente a confluire in detto fondo e per le quali sono già stabilite delle finalizzazioni. Occorre evidenziare come una nuova finalizzazione, relativa ad una materia non strettamente attinente a quella giudiziaria (atteso che parte delle somme andrebbe a coprire forme di agevolazione fiscale, ai sensi della nuova disciplina

¹³ Equitalia Giustizia è la società per azioni, interamente posseduta da Equitalia spa, costituita, secondo le previsioni dell'art. 1, comma 367, della legge 24 dicembre 2007, per la gestione dei crediti relativi alle spese di giustizia e alle pene pecuniarie (decreto del presidente della Repubblica n. 115 del 30 maggio 2002, Testo unico delle spese di giustizia), conseguenti ai provvedimenti giudiziari passati in giudicato o divenuti definitivi dal 1° gennaio 2008. L'obiettivo prioritario è il potenziamento delle attività di riscossione di tutte le spese dell'intero sistema amministrativo del Ministero della Giustizia, nell'ottica di efficientamento.

¹⁴ Il Fondo unico giustizia è disciplinato dal citato decreto-legge n. 143 del 2008, che ne prevede le fonti dei proventi, le modalità di intestazione a detto fondo delle disponibilità monetarie e dei depositi detenuti presso Poste Italiane, banche ed altri operatori finanziari, le modalità di versamento al conto entrate del bilancio dello Stato delle somme che debbono esser poi riassegnate allo stato di previsione della spesa del Ministero di giustizia, la remunerazione massima spettante a titolo di aggio dovuta ad Equitalia Giustizia S.p.A., nonché le utilizzazioni delle somme in questione.

in argomento), potrebbe generare effetti finanziari negativi, dato che a legislazione vigente una parte degli introiti in questione sarebbe destinata all'acquisizione all'entrata del bilancio dello Stato (articolo 2, comma 7, lett. c) del decreto-legge n. 143 del 2008) senza ulteriore riassegnazione a finalità di spesa. Il risultato dovrebbe dunque essere un peggioramento dei saldi di bilancio.

Non è chiaro, infine, per quale motivo si prevede che l'invarianza del gettito attraverso l'afflusso di introiti al bilancio della Giustizia sia assicurata a decorrere dall'anno precedente l'introduzione delle norme di agevolazione di natura fiscale.

Tale formula risulta di difficile comprensione circa le modalità applicative, potendo creare difficoltà di stima circa il presumibile utilizzo degli introiti derivanti dal Fondo in questione.

Articolo 40

(Misure urgenti per il recupero delle somme afferenti al bilancio della giustizia e per il contenimento e la razionalizzazione delle spese di giustizia)

Il presente articolo contiene una serie di disposizioni volte a realizzare il contenimento delle spese di giustizia nonché la razionalizzazione della loro riscossione, mediante modifiche che incidono direttamente su diverse norme vigenti.

Nello specifico verranno esaminate solamente quelle disposizioni che presentano la caratteristica di poter apportare variazioni di natura finanziaria, evidenziando sin da ora che la RT non prende in considerazione l'articolo qui in esame.

Il **comma 2, lettera a)**, dell'articolo in discorso, così come modificato nell'ambito dell'esame presso la Camera dei deputati, prevede la modifica dell'articolo 535 del codice di procedura penale, nel senso di eliminare l'accollo delle spese processuali differenziate nell'importo in ragione del reato nonché il loro pagamento in solido da parte dei coobbligati in caso di condanna per lo stesso reato.

La nuova procedura di liquidazione delle spese processuali è contenuta nelle successive disposizioni di cui al comma 5, lettera e), dell'articolo in esame.

In particolare tale modifica si rende necessaria vista la difficoltà di determinazione delle spese processuali stesse e della loro suddivisione tra coobbligati, circostanza che viene ulteriormente aggravata dalla difficoltà fisiologica di recuperare le spese nei confronti degli imputati condannati, così come peraltro evidenziato anche nella relazione illustrativa al disegno di legge in esame.

Al riguardo ed in via generale si evidenzia che l'eliminazione della coobbligatorietà in caso di condanne di più imputati per un medesimo reato potrebbe teoricamente esser foriera di una minore capacità di recupero del credito da parte dell'erario.

Tuttavia, per tale argomentazione si rinvia a quanto successivamente verrà evidenziato in merito alla nuova procedura di liquidazione delle spese processuali, contenuta nei commi che verranno esaminati in seguito.

Il **comma 4**, introdotto durante l'esame presso la Camera dei deputati, prevede la modifica dell'articolo 18, comma 2, del D.lgs. n.

231 del 2001, in materia di disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni prive di personalità giuridica; tale disposizione ricalca quella contenuta nel comma 1 dell'articolo qui in esame, che va a modificare direttamente l'articolo 36 del codice penale.

Nello specifico si elimina l'obbligo di pubblicare la sentenza di condanna nei confronti dell'ente in uno o più giornali indicati dal giudice e lo si sostituisce con la pubblicità sul sito *internet* ufficiale del Ministero della giustizia, in apposita sezione dedicata.

Tale norma, così come si legge nella relazione illustrativa, è disposta con finalità di contenimento delle spese, essendo costosa la pubblicazione sui giornali di tali notizie; tuttavia è da sottolineare che anche nel caso della pubblicità mediante sito *internet*, il cui costo sarebbe convenzionale e pertanto più contenuto, le spese sarebbero recuperate per intero sul condannato.

Al riguardo, nulla da osservare, essendo comunque previsto il recupero delle somme sul condannato e pertanto essendo l'aspetto finanziario legato alla diminuzione di anticipazioni troppo onerose da parte dell'erario.

Il **comma 5, lettere a) e b)**, dell'articolo in discorso è stato modificato durante l'esame presso la Camera dei deputati, mediante l'aggiunta del capoverso *2-bis*, all'articolo 13 (L) del D.P.R. n. 115 del 2002, che definisce gli importi del contributo unificato e mediante l'aggiunta del capoverso *2-bis* all'articolo 73 (R) del citato D.P.R. n.

115 del 2002, che detta norme in materia di registrazione degli atti giudiziari nel processo civile ed amministrativo.

In particolare il nuovo comma *2-bis* dell'articolo 13 (L) del citato D.P.R. n. 115 del 2002 prevede che, per i processi dinanzi alla Corte di Cassazione, sia dovuto, oltre al contributo unificato, anche un importo pari all'imposta fissa di registrazione dei provvedimenti giudiziari.

Per quanto concerne invece il contenuto del nuovo comma *2-bis*, aggiunto nell'articolo 73 (R) del citato D.P.R. n. 115 del 2002, si prevede che i provvedimenti della Corte di cassazione sono esenti dall'obbligo della registrazione.

Al riguardo, in prima analisi sembrerebbe che ambedue le disposizioni possano apportare modifiche in termini di gettito.

In particolare, pur evidenziandosi la complessa e differente modalità con cui viene quantificato sia il contributo unificato che l'importo dell'imposta di registro per gli atti dell'autorità giudiziaria, occorre rilevare che l'attuale normativa sottopone a registrazione gli atti giudiziari, compresi quelli dinanzi alla Corte di Cassazione, secondo le differenti fattispecie contemplate dall'articolo 8 della tariffa I del D.P.R. n. 131 del 1986.

Queste ultime prevedono, a seconda della tipologia di atto da registrare, il calcolo dell'imposta in modo proporzionale o fisso¹⁵.

Ciò posto e vista la complessa modalità di calcolo, che peraltro è suscettibile di modificazione anche per effetto delle diverse tipologie

¹⁵ A titolo di esempio vi sono registrazioni che scontano un'imposta pari al 3%, altre in misura fissa, altre all'1%.

di procedimenti giudiziari, si ravvisa la necessità che il Governo fornisca chiarimenti in merito alla mancanza di possibili effetti di tipo finanziario recati dalla norma, atteso che, peraltro, questa non contempla una clausola di salvaguardia finanziaria che preveda l'invarianza di gettito.

Il medesimo **comma 5, lettera c)**, contempla l'introduzione del nuovo articolo *73-bis* (L) del citato D.P.R. n. 115 del 2002.

La finalità della disposizione è quella di posticipare la soggezione all'imposta di registro delle sentenze penali, al passaggio in giudicato della sentenza di condanna al risarcimento del danno; la relazione illustrativa evidenzia che non si incide sulla liquidazione, ma sul momento dell'adempimento, essendo questo ora previsto entro cinque giorni dal passaggio in giudicato.

Inoltre la norma ha anche l'effetto di evitare la trasmissione di atti per la registrazione durante i vari gradi di giudizio.

Durante l'esame presso la Camera dei deputati un emendamento ha specificato che tale disciplina è applicabile al danno prodotto da fatti costituenti reato.

Inoltre è stato previsto, con introduzione del nuovo articolo *73-ter* (L), anch'esso modificato nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, che l'adempimento in questione venga curato dal funzionario addetto all'ufficio del giudice dell'esecuzione.

Al riguardo si segnala che ambedue le modifiche contenute nell'attuale testo dell'articolo del disegno di legge in esame sembrano poter avere riflessi di natura finanziaria; infatti, ad una prima analisi

esse sembrerebbero in grado di circoscrivere in modo riduttivo i casi di richiesta della registrazione della sentenza di condanna rispetto alla disciplina vigente.

Ed infatti la prima specificazione della richiesta di registrazione della sentenza per danni prodotti esclusivamente da fatti costituenti reato sembrerebbe escludere tutta la casistica dei danni prodotti da differenti fatti ed atti (ad esempio di natura risarcitoria o civile), che ad oggi ricadrebbero invece nella registrazione con conseguente pagamento dell'imposta connessa.

Per quanto concerne invece la procedura per la registrazione degli atti, la limitazione sembrerebbe ricondotta alla modalità di trasmissione della sentenza all'ufficio finanziario, effettuata esclusivamente nel caso di esecuzione della sentenza mediante ricorso al giudice dell'esecuzione (con ciò escludendo pertanto tutti i casi di adempimento spontaneo della sentenza).

Appare evidente che tali due aspetti, presi sia nel loro insieme che singolarmente, sembrerebbero generare una restrizione della tipologia di sentenze per le quali si richiederebbe la registrazione ed il pagamento della conseguente imposta, il che, se da un lato rende più snelle le procedure, dall'altro potrebbe causare una contrazione del gettito erariale.

Per tali questioni e vista la specificità della materia appaiono indispensabili chiarimenti da parte del Governo.

Il comma 5 con le lettere d) ed e), cambia le modalità generali per il recupero delle spese nel processo amministrativo, contabile e tributario contenute nel vigente articolo 205 (L) del D.P.R. n. 115 del

2002; in particolare viene modificato l'attuale sistema di recupero delle spese di giustizia, che prevede il rimborso per intero delle spese anticipate dall'erario, ad eccezione delle indennità di trasferta e dei diritti spettanti all'ufficiale giudiziario, che vengono recuperati in misura fissa, stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro della giustizia; il vigente sistema prevede inoltre la responsabilità solidale tra i debitori.

Con la modifica in esame si procede al recupero delle spese per il processo penale (il riferimento al solo processo penale è stato introdotto durante l'esame presso la Camera dei deputati) mediante una procedura apposita che prevede che gli oneri siano recuperati nei confronti di ciascun condannato senza vincolo di solidarietà e nella misura fissa stabilita con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; l'ammontare degli importi in questione può essere rideterminato ogni anno.

Il suddetto decreto determina la misura del recupero con riferimento al grado di giudizio ed al tipo di processo; è demandata inoltre al giudice, in ragione delle complessità delle indagini e del procedimento, la possibilità di disporre che gli importi siano aumentati sino al triplo.

Si prevede che vengano recuperate per intero le spese per le intercettazioni telefoniche (di cui al comma *2-bis* del citato articolo 205 (L) del D.P.R. n. 115 del 2002), per le consulenze tecniche e le perizie, per la pubblicazione della sentenza penale di condanna e le spese per la demolizione di opere abusive e per la riduzione in pristino dei luoghi.

Vengono poi introdotti dei nuovi commi; in particolare il 2-*quater* prevede che le citate spese per le quali è previsto il recupero per intero vengano rimosse *pro quota* nei confronti di ciascun condannato in ragione della propria quota di debito, senza vincolo di solidarietà.

Il comma 2-*quinquies* prevede la medesima modalità di recupero prevista con il suddetto comma 2-*quater*, per il contributo unificato e l'imposta di registro; infine il comma 2-*sexies* prevede che gli oneri tributari relativi al sequestro conservativo di cui all'articolo 316 del codice di procedura penale siano recuperati nei confronti del condannato a carico del quale è disposto il sequestro conservativo.

Al riguardo l'insieme delle norme, per le quali non è stata presentata RT, nell'innovare nel complesso le modalità di riscossione delle spese di giustizia nel procedimento penale, potrebbero avere riflessi di natura finanziaria.

Nello specifico si ripropone la considerazione sopra esposta e relativa alla eliminazione del vincolo di solidarietà fra coimputati (stabilendosi invece il recupero delle spese *pro quota*): ciò, se da un lato ha lo scopo di evitare che anche il debitore solvibile si sottragga alla procedure esecutiva nel timore di dover pagare per intero il debito (agendo successivamente in rivalsa nei confronti dei coimputati), dall'altro potrebbe rendere meno certo il recupero dell'intera somma da parte dell'erario, che per di più si troverebbe a dover esperire atti di precetto o adottare misure cautelari, pertanto con accollo di ulteriori spese, nei confronti di tutti i debitori morosi (si pensi che nel caso di

più imputati, tali spese si potrebbero moltiplicare per il numero di eventuali plurimi soggetti morosi).

Inoltre, la modifica che prevede il recupero delle spese processuali in misura fissa, stabilite con il citato decreto del Ministro della giustizia, necessita di un'attenta verifica in ordine alla sua neutralità in termini finanziari, atteso che la quantificazione di dette spese è attualmente complessa e determinata, come più volte rappresentato, dalle variabili relative al valore del procedimento ed alla tipologia del procedimento stesso.

A ciò si aggiunga la possibilità per il giudice, fornita dalla disciplina in esame, di disporre un eventuale incremento degli importi delle spese con riferimento alla complessità delle indagini e degli atti compiuti, con ciò conferendo un maggior grado di aleatorietà nella verifica della neutralità finanziaria del provvedimento in esame.

In ragione di ciò appaiono indispensabili chiarimenti da parte del Governo, sottolineandosi che le nuove disposizioni non prevedono, peraltro, alcuna clausola di salvaguardia finanziaria che contribuisca a mantenere inalterato il gettito e comunque la neutralità della nuova disciplina, anche in termini di oneri.

Con la **lettera f** del medesimo **comma 5**, modificata durante l'esame presso la Camera dei deputati, si apportano variazioni al vigente articolo 208 (R) del citato D.P.R. n. 115 del 2002, nel senso di prevedere un diverso ufficio competente nella gestione delle attività connesse alla riscossione; in particolare nulla muta rispetto alla normativa vigente, per quanto concerne il processo civile, amministrativo, contabile e tributario, la cui competenza è del

magistrato presso il quale il provvedimento è passato in giudicato o presso il magistrato il cui provvedimento è divenuto definitivo, mentre per il processo penale è competente il giudice dell'esecuzione (così come peraltro già previsto dalla citata lettera c) del comma qui in esame, precedentemente analizzata).

Al riguardo si richiamano le considerazioni già espresse in merito al passaggio al giudice dell'esecuzione delle attività di gestione connesse alla riscossione.

Infine, la **lettera g)** del **comma 5**, interamente novellata durante l'esame presso la Camera dei deputati, sostituisce il capo VI-*bis* del titolo II della parte VII del D.P.R. n. 115 del 2002 più volte citato.

In particolare l'articolo 227-*bis* (L) lascia inalterata la situazione vigente in tema di ufficio predisposto alla gestione del credito per le spese di giustizia, di cui all'articolo 211 (R) del D.P.R. n. 115 del 2002 citato, fino all'entrata in vigore della convenzione prevista dall'articolo 1, comma 367, della legge n. 244 del 2007, a decorrere dalla quale provvederà la società Equitalia Giustizia S.p.A..

Pertanto si provvede a modificare il vigente articolo 227-*ter* (L) del D.P.R. n. 112 del 2002 menzionato, per cui si demanda, sempre successivamente alla stipula della citata convenzione, alla società Equitalia Giustizia S.p.A. la riscossione mediante ruolo, entro un mese dalla data del passaggio in giudicato della sentenza o dalla data in cui è divenuto definitivo il provvedimento da cui sorge l'obbligo, non solo

delle spese di giustizia ma anche delle spese di mantenimento, cessata l'espiazione in istituto¹⁶.

Al riguardo, pur nel sottolineare che l'attività di riscossione a ruolo delle spese di giustizia è ricondotta in capo alla società Equitalia Giustizia S.p.A., società compresa nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite dall'ISTAT nel conto economico consolidato della P.A., sembra opportuno chiedere chiarimenti al Governo in merito a possibili oneri a carico del bilancio dello Stato connessi agli aggi che spetteranno alla citata società, per l'attività di riscossione svolta, per i quali non sembra esser data alcuna indicazione. Ciò fermo restando che l'attribuzione alla suddetta società dei compiti di riscossione delle somme indicate sembra porsi in un contesto di razionalizzazione ed efficientamento delle procedure in questione, tale da aumentare gli introiti che affluiranno al bilancio dello Stato.

Il **comma 6** predispone, nelle more dell'emanazione del decreto del Ministero della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze di cui al citato articolo 205 (L), che il recupero delle spese avvenga secondo le norme anteriormente vigenti.

Il **comma 7** evidenzia che le nuove norme concernenti l'ufficio competente, ai sensi del novellato articolo 208 (R) del D.P.R. n. 115 del 2002 citato, sono applicabili ai procedimenti definiti dopo la data di entrata in vigore della presente legge.

¹⁶ Per le spese di mantenimento si evidenzia che la lettera f) del comma 5 in esame ha abrogato l'invito al pagamento di dette somme da parte dell'ufficio, stante quanto previsto dal vigente articolo 212 (R) del D.P.R. n. 115 del 2002.

Al riguardo giova evidenziare che non viene definita una data entro la quale il citato decreto debba esser emanato, con ciò rendendo non definibili e certe nel tempo le modifiche introdotte dalla disciplina in argomento.

Poiché questa sembra peraltro incentrata sulla razionalizzazione delle spese di giustizia, così come peraltro evidenziato anche in relazione illustrativa, potrebbe risultare opportuno fissare una data entro la quale emanare il citato provvedimento.

Articolo 41

(Abrogazioni e modificazione di norme)

La lettera *a*) del comma 1 abroga la norma del T.U. sulle spese di giustizia che prevede la devoluzione di una quota forfetaria dei diritti in favore dell'ufficiale giudiziario in caso di recupero dei diritti medesimi.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, andrebbero forniti chiarimenti sulle future modalità di pagamento delle somme spettanti agli ufficiali giudiziari.

La lettera *c*) abroga il comma 372 dell'articolo 1 della "finanziaria" per il 2008, che a sua volta abrogava 3 articoli (211-213) del citato Testo Unico in materia di adempimento spontaneo e iscrizione al ruolo delle spese di giustizia, nonché ogni altra

disposizione del medesimo TU incompatibile con la normativa dettata dai commi 367-373 dell'articolo 1 dell'ultima legge finanziaria.

La RT non si sofferma sulla norma.

Al riguardo, non si hanno rilievi da formulare, alla luce della natura fondamentale ordinamentale degli articoli 211-213 del TU e del fatto che l'allegato 7 alla "finanziaria" per il 2008 non ascriveva effetti di sorta all'intervento normativo sulle spese di giustizia recato dai citati commi 367-373.

Articolo 42

(Rimedi giustiziali contro la pubblica amministrazione)

Il comma 1 modifica l'articolo 13, primo comma, alinea, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, quest'ultimo recante il Regolamento per la "*Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi*", stabilendo che l'organo della giurisdizione amministrativa, nella valutazione circa il parere sull'esperimento della procedura di ricorso straordinario al Capo dello Stato, qualora ritenga che il ricorso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale che non risulti manifestamente infondata, sospende l'espressione del parere e, riferendo i termini e i motivi della questione, ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Il comma 2 modifica l'articolo 14 del medesimo decreto presidenziale di cui al comma 1, prevedendo che la decisione del ministro competente, circa l'esperimento del ricorso straordinario al Capo dello Stato, sia sempre formulata conformemente al parere espresso del Consiglio di Stato. In ciò, sopprimendo il secondo periodo, laddove era prevista anche la possibilità di una posizione difforme rispetto al predetto parere.

La RT non esamina il dispositivo.

Al riguardo, nulla da osservare, potendosi ritenere trascurabili gli oneri a carico del bilancio della Giustizia Amministrativa connessi all'inoltro del predetto ricorso alla Corte costituzionale - qualora ne sia rilevata la non manifesta infondatezza - e alla relativa comunicazione alle parti interessate.

CAPO VI **PRIVATIZZAZIONI**

Articolo 43

(Patrimonio dello Stato Spa)

L'articolo introduce alcune modifiche alle disposizioni contenute nell'articolo 7, comma 10, del decreto-legge n. 63 del 2002, concernenti il trasferimento alla società Patrimonio S.p.A. dei diritti, pieni o parziali, sui beni immobili del patrimonio disponibile e

indisponibile, del demanio e comunque dei beni rientranti nel conto del patrimonio dello Stato e di ogni altro diritto costituito a favore dello Stato.

In particolare, il comma 1, lett. *a*), integrando il richiamato comma 10 dell'articolo 7, estende anche ai diritti costituiti a favore dello Stato quanto è già previsto dalla legislazione vigente con riferimento ai beni, ovvero che le modalità ed i valori di trasferimento e di iscrizione nel bilancio della società Patrimonio S.p.A., avvengano attraverso un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, anche in deroga agli articoli 2254, 2342 e seguenti del codice civile.

Il comma 1, lett. *b*), stabilisce che la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che dispone il trasferimento dei crediti dello Stato e le modalità di realizzo dei medesimi, determina nei confronti del debitore ceduto i medesimi effetti di cui all'articolo 1264 del c.c., in base al quale la cessione ha effetto al momento dell'accettazione o della notifica della cessione del credito.

La disposizione non è corredata di **RT**.

La relazione illustrativa afferma genericamente che le disposizioni sono finalizzate a rendere possibile il trasferimento ed il collocamento sul mercato di *assets* pubblici inseriti nel conto generale del patrimonio dello Stato, con conseguenti riflessi positivi sui saldi e sulle disponibilità finanziarie dello Stato.

Al riguardo, appare utile richiamare preliminarmente alcune caratteristiche della Patrimonio dello Stato S.p.A. ed alcune

informazioni tratte dai conti consuntivi della Patrimonio dello Stato S.p.a., che, sulla base del comma 12-*bis* dell'articolo 7 del citato decreto-legge n. 63, vengono allegati annualmente al rendiconto generale dello Stato; un apposito allegato al rendiconto contiene inoltre - in forza della medesima disposizione - il conto consolidato della gestione di bilancio statale e di quella della società.

Patrimonio dello Stato Spa è stata istituita con l'articolo 7 del decreto-legge n. 63 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112 del giugno 2002, ed è diventata pienamente operativa nel gennaio del 2003; essa è compresa nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato.

Il capitale sociale di Patrimonio dello Stato ammonta ad un milione di euro.

La Società è soggetta ad attività di direzione e coordinamento da parte di Fintecna Spa (società interamente controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, con competenze nel campo della gestione di partecipazioni e dei processi di privatizzazione).

Il compito di Patrimonio Spa è quello di provvedere alla valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato; una modifica apportata dalla legge di conversione ha precisato che gli obiettivi della società sono perseguiti nel rispetto delle finalità e dei requisiti propri dei beni pubblici.

Alla Patrimonio dello Stato Spa possono essere trasferiti diritti sui beni immobili facenti parte del patrimonio dello Stato (disponibile e indisponibile) e del demanio dello Stato, nonché sugli altri beni compresi nel conto generale del patrimonio dello Stato, ovvero ogni altro diritto costituito a favore dello Stato.

La Patrimonio dello Stato Spa può effettuare operazioni di cartolarizzazione, secondo le disposizioni del decreto-legge n. 351 del 2001, e può trasferire i propri beni alla Infrastrutture Spa: la legge di conversione ha precisato che tale trasferimento è esclusivamente a titolo oneroso (comma 12).

Il comma 10-*bis*, introdotto dalla legge di conversione, prevede che in relazione ai beni in uso alle Amministrazioni dello Stato a titolo gratuito siano individuati quelli per i quali dovrà essere corrisposto un canone d'uso determinato con riferimento ai fitti di mercato dei beni medesimi; al riguardo, la disciplina vigente prevede la possibilità di valutare i costi d'uso di tali immobili, iscrivendo in bilancio le relative poste. La motivazione di tale norma era quella di dare trasparenza al settore; non venivano annessi ai commi interessati effetti finanziari precipui.

La RT allegata al disegno di legge di conversione del decreto-legge individuava l'onere per il bilancio dello Stato unicamente nell'importo del capitale sociale, senza specificare, in relazione agli aspetti operativi della Spa, l'individuazione e le modalità di reperimento delle risorse necessarie per lo svolgimento dell'ordinaria attività di gestione, nonché per la realizzazione degli investimenti necessari alla valorizzazione del patrimonio della società.

La società opera secondo gli indirizzi strategici del Ministero, previa definizione da parte del CIPE di direttive di massima.

I decreti ministeriali di trasferimento di beni immobili sono stati emanati in data 21 luglio 2003 e 17 febbraio 2004, in conformità con la delibera CIPE del 19 dicembre 2002, "Direttive per la Società Patrimonio dello Stato Spa".

Si riporta di seguito la serie storica dei risultati economici della Società, tratta dai bilanci annuali della Società stessa.

2002	2003	2004	2005	2006	2007
Perdita	Perdita	Perdita	Utile	Perdita	Utile
72.915	4.418.107	1.993.703	30.750	2.589.312	2.984.971

I risultati economici sopra esposti evidenziano un andamento complessivamente negativo; per i soli anni 2005 e 2007 la gestione ha rilevato un risultato netto di bilancio positivo.

Dalla lettura dell'ultimo bilancio approvato, relativo all'anno 2007, risulta un *trend* in miglioramento dovuto essenzialmente alla dismissione di alcuni beni conferiti con i citati DM del 21/07/2003 e del 17/02/2004, che ha prodotto plusvalenze pari a circa 6,6mln di euro.

Le alienazioni sono avvenute o con procedura a trattativa privata o mediante la pubblicazione su alcuni quotidiani di inviti a formulare offerte di acquisto. Le modalità, in bilancio, di presa in carico degli immobili oggetto di alienazione è quella dell'iscrizione tra le rimanenze con contropartita tra le riserve di patrimonio netto; tale procedimento consente di apportare rettifiche di valore in caso di modifiche nelle valutazioni. Ed in questo senso infatti dalla lettura dei citati bilanci allegati al rendiconto generale dello Stato si evince che l'attività della società in discorso ha registrato difficoltà nelle operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare, legate a diffuse problematiche di natura giuridico-legale (si consideri che sono tuttora in corso diversi procedimenti di contenzioso), nonché di "scarsa attrattività commerciale"¹⁷ degli immobili in questione.

¹⁷ Cfr. Allegato al Conto generale del patrimonio dello Stato per l'esercizio finanziario 2007 - Relazione sulla gestione di Patrimonio dello Stato Spa, pag. 959.

Collegando tale aspetto con la progressiva riduzione degli immobili collocabili sul mercato (attualmente sono solo 13 unità, così come si evince leggendo le informazioni sugli immobili sul sito della Patrimonio Spa), si prospetta, nel breve periodo, "una contrazione di attività con evidenti implicazioni in termini di equilibrio economico della gestione, considerati anche i ridotti margini di razionalizzazione dei costi di struttura"¹⁸.

In merito a questi ultimi vi è da evidenziare che la società, nell'esercizio 2007, ha avviato le procedure per la liquidazione della società Dike Aedifica Spa, società da essa totalmente partecipata e che era stata costituita nel 2003 con lo scopo di realizzare interventi di edilizia carceraria e giudiziaria (c.d. progetto carceri).

Detta società ha, nel corso dei passati esercizi, fatto gravare la propria gestione in perdita sul bilancio della Patrimonio Spa (azionista unico) che, ancora nel 2007, risente dei risultati economici negativi prodotti dalla Dike Aedifica Spa.

Inoltre, la società Patrimonio Spa ha avviato un processo di riorganizzazione interna finalizzato ad un adeguamento delle professionalità presenti in azienda, in ragione delle specifiche attività che la società è chiamata a svolgere, nonché a ridimensionare i ruoli aziendali ritenuti non strategici, potenziando il *core business* dell'azienda.

Essa ha infine provveduto a trasferire la propria sede (definendo anticipatamente il contratto di locazione degli uffici di Roma, Via G. Amendola 46, per il quale è peraltro in corso un contenzioso con la società proprietaria dell'immobile, per stabilirsi presso l'immobile di Via Versilia 2), ritenendo che quella nuova si confacesse meglio alle ridotte dimensioni dell'organico aziendale ed all'attività svolta e che tale cambio di sede, in sinergia con la suddetta procedura di liquidazione, potesse permettere di conseguire un contenimento dei relativi costi registrabile essenzialmente negli esercizi futuri.

Per quanto concerne le modifiche che l'articolo in esame apporta al comma 10 dell'articolo 7 del decreto-legge n. 63 del 2002, si evidenzia che l'estensione - di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo in discorso - della definizione (mediante decreto del Ministro dell'economia e delle finanze) delle modalità e dei valori di trasferimento e di iscrizione dei beni nel bilancio della società, anche agli altri diritti costituiti a favore dello Stato acquista maggiore rilievo se collegata all'altra modifica introdotta con lettera b) del medesimo

¹⁸ Cfr. Allegato al Conto generale del patrimonio dello Stato per l'esercizio finanziario 2007 - Relazione sulla gestione di Patrimonio dello Stato Spa, pag. 959.

comma 1 dell'articolo in discorso; essa stabilisce che la pubblicazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che dispone il trasferimento dei crediti dello Stato e le modalità di realizzo produce gli effetti del comma 1 dell'articolo 1264 del c.c., in forza del quale la cessione produce i suoi esiti nei confronti del debitore ceduto quando questi l'ha accettata o quando è stata a questi notificata. Pertanto, l'insieme delle due modifiche appare suscettibile di determinare un ampliamento dell'attività della Patrimonio Spa che, finora, sembra aver avuto di fatto per oggetto esclusivamente il patrimonio immobiliare.

Al riguardo, si evidenziano la delicatezza e complessità delle tematiche riguardanti il trasferimento ad un soggetto terzo di beni e diritti dello Stato, con particolare riferimento al valore di partecipazioni che devono essere contabilizzate nel Conto generale del Patrimonio dello Stato; la rilevanza di tale aspetto dipende anche dalla circostanza che l'attivo garantisce il passivo, comprendente anche il debito pubblico¹⁹.

Poiché non è stata fornita sull'argomento la RT, sarebbe utile un chiarimento del Governo circa la tipologia e la natura di beni interessati delle disposizioni contenute nell'articolo in esame, considerando che nel coacervo dei beni presenti nel conto generale del patrimonio statale vi sono anche beni di natura immateriale che potrebbero ritenersi strategici e comunque con un potenziale di redditività elevato.

¹⁹ Il Conto generale del patrimonio dello Stato per l'esercizio finanziario 2007 riporta circa 530 mld di attività (finanziarie, non finanziarie prodotte e non finanziarie non prodotte) e circa 2.004 mld di passività (esclusivamente finanziarie), che determinano un'eccedenza passiva di circa 1.474 mld.

CAPO VII
ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO

Articolo 45
(Attuazione del federalismo)

La norma stanziava 3 mln di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 e 1,2 mln di euro a decorrere dall'anno 2010 per lo studio delle problematiche connesse all'effettiva attuazione della riforma federalista. Alla relativa copertura finanziaria si provvede, per gli anni 2008 e 2009, a valere sui fondi speciali di parte corrente (accantonamento del Ministero della salute) e, a decorrere dall'anno 2010, a valere sulle risorse derivanti dalla soppressione della Commissione tecnica per la finanza pubblica per effetto dell'attuazione dell'articolo 45, comma 3, del decreto legge n. 112 del 2008.

La RT non aggiunge ulteriori informazioni.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>