

# **Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale**

## **RELAZIONE ILLUSTRATIVA**

### **TITOLO I**

Il Titolo I prevede misure urgenti per lo sviluppo, la crescita e la promozione della concorrenza e della competitività, per la tutela dei consumatori e per la liberalizzazione di settori produttivi.

Le disposizioni ivi contenute sono volte a promuovere la concorrenza per la tutela dei consumatori, in attuazione del Trattato CE (in particolare degli articoli 43, 49, 81, 82 e 86), nonché dei principi costituzionali fondamentali sanciti dall'articolo 3 (principio di uguaglianza formale e sostanziale) e dall'articolo 41 (principio di libertà di iniziativa economica), nonché degli articoli 11 e 117, commi primo e secondo, della Costituzione.

I requisiti che giustificano il ricorso ad un provvedimento d'urgenza sono connessi alla oramai improcrastinabile esigenza di garantire il pieno rispetto delle indicate norme comunitarie e di assicurare l'osservanza delle raccomandazioni e dei pareri della Commissione europea, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e delle Autorità di regolazione e vigilanza di settore, anche in relazione alla necessità di rafforzare la libertà di scelta del cittadino consumatore e di promuovere assetti di mercato maggiormente concorrenziali, al fine di favorire il rilancio dell'economia e dell'occupazione, attraverso la liberalizzazione di attività imprenditoriali e la creazione di nuovi posti di lavoro.

I previsti interventi, per la parte in cui sono volti al ripristino di regole di funzionamento del mercato, potrebbero inoltre sollecitare taluni eventuali comportamenti speculativi, ove non fossero caratterizzati dalla tempestiva entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Il primo comma dell'articolo 117 stabilisce che la legislazione, sia statale che regionale, è sottoposta ai «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Pertanto, anche le regioni devono conformarsi alla normativa comunitaria in materia di promozione della concorrenza e tutela del consumatore.

Il secondo comma dell'articolo 117 elenca, a propria volta, le materie di competenza legislativa esclusiva statale. Tra esse rivestono, ai fini dell'intervento normativo qui proposto, particolare rilevanza le «clausole trasversali» della tutela della concorrenza ( lettera e ) , dell'ordinamento civile ( lettera l ) ) e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ( lettera m) ).

La giurisprudenza costituzionale, a partire dal 2002, ha evidenziato come la tutela della concorrenza inerisca trasversalmente tutti i settori produttivi.

Con la sentenza 13 gennaio 2004, n. 14, la Corte ha specificato la nozione di «tutela della concorrenza», evidenziando come tale espressione vada intesa in «senso dinamico», ricomprendendo all'interno della competenza legislativa esclusiva statale gli interventi che «siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale», mentre sono ascritti alla competenza legislativa concorrente o residuale «gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale».

In particolare, al fine di valutare la legittimità o meno di determinati interventi legislativi dello Stato attinenti la tutela della concorrenza, la Corte ha affermato la necessità di basarsi sui criteri di proporzionalità ed adeguatezza poiché, trattandosi di una cosiddetta materia-funzione, essa non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma, per così dire, «trasversale» e per questo motivo si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi – alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle regioni – connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese.

Questo significa, secondo la Corte, che non possono ritenersi censurabili norme statali che garantiscano, in forme appropriate e proporzionate, la più ampia libertà di concorrenza nell'ambito dei rapporti che, per la loro diretta incidenza sul mercato, devono essere in qualche modo tutelati da pratiche anticoncorrenziali.

Sulla base di detti presupposti, nella sentenza n. 242 del 24 giugno 2005 la Corte è andata oltre, ammettendo esplicitamente la possibilità, anche con riferimento alle materie di competenza esclusiva regionale, che l'esigenza di esercizio unitario consenta allo Stato di attrarre, oltre che la funzione amministrativa, anche quella legislativa, ferma restando la necessità che la disciplina segua «un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà».

### **Articolo 1.**

L'articolo 1 esplicita, nel senso sopra delineato, le finalità e l'ambito di applicazione delle disposizioni urgenti, che vengono, di seguito, descritte.

### **Articolo 2.**

La norma in esame si propone di assicurare agli utenti dei servizi professionali un'effettiva facoltà di scelta nell'esercizio dei propri diritti e di comparazione delle prestazioni offerte sul mercato, in conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi.

Il tradizionale approccio comunitario, rivolto al perseguimento degli obiettivi della libertà di stabilimento e della libertà di circolazione dei professionisti attraverso il reciproco riconoscimento, ha subito una svolta al vertice di Lisbona del 2000 quando ha preso concretamente avvio una filosofia di intervento nei servizi professionali nell'ambito della politica per la concorrenza:

con il Piano strategico approvato in quell'occasione anche le professioni liberali sono state ritenute rilevanti ai fini del miglioramento della competitività, anche in funzione del loro peso economico.

Anche il Parlamento europeo è intervenuto sulla materia con un atto di indirizzo politico (risoluzione del 16 dicembre 2003) che, pur riconoscendo l'importanza delle associazioni professionali, dei loro codici deontologici e quindi di una regolamentazione adeguata a garantire l'etica professionale, la qualità dei servizi e l'interesse pubblico, ribadisce l'inderogabilità delle regole della concorrenza.

Tuttavia, è con la comunicazione n. 2004/83 «Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali» che la Commissione europea ha formalmente richiesto ai governi nazionali, alle autorità di concorrenza, agli ordini professionali e ai tribunali nazionali di intervenire per eliminare quelle restrizioni che impediscono al sistema economico e agli utenti in particolare di beneficiare dei vantaggi della concorrenza. La Commissione ha sostanzialmente chiesto di valutare quali regole esistenti (a livello sia di norme di legge che di codici di autoregolamentazione adottati dagli organismi professionali) siano ancora oggi necessarie per l'interesse generale e quali siano proporzionate e giustificate. La comunicazione ha assunto una valenza generale di politica comunitaria rivolta a tutto il settore dei servizi professionali.

Nella comunicazione sono state descritte le numerose fattispecie di restrizioni, molte delle quali non sono ritenute giustificate dal perseguimento di un interesse generale, che costituiscono un potenziale disincentivo alla ricerca del miglior rapporto qualità-prezzi da parte dei professionisti e alla libera scelta da parte dei consumatori. Le limitazioni individuate fanno riferimento alla fissazione di prezzi minimi per le prestazioni professionali, al divieto di pubblicizzare i servizi offerti, ai parametri numerici per l'accesso alla professione, al divieto di svolgere pratiche multidisciplinari, come quello di istituire una società tra professionisti o di esercitare la professione nella forma societaria.

Con specifico riguardo alla situazione riscontrabile in Italia, ad analoghe conclusioni è giunta più volte l'Autorità garante della concorrenza e del mercato: tra tutte, si possono citare le recenti segnalazioni al Parlamento e al Governo del 18 novembre 2005 e del 27 aprile 2005 e l'indagine conoscitiva del 9 ottobre 1997.

La prima fattispecie, individuata dalla lettera *a*), concerne la fissazione di tariffe obbligatorie fisse o minime, ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti. Viene, così, a cadere uno dei maggiori vincoli allo sviluppo di un effettivo mercato concorrenziale nel settore delle libere professioni.

Il secondo divieto, che viene rimosso, alla lettera *b*), è quello di pubblicizzare i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto ed il prezzo delle prestazioni. Il fine specifico di tale intervento è di favorire la trasparenza del mercato e la conoscibilità delle diverse alternative da parte degli utenti.

La lettera *c*), infine, elimina l'anacronistico divieto di erogare servizi professionali utilizzando la forma della società di persone o quella della associazione tra privati, divieto che oltre tutto penalizza i professionisti italiani che sono costretti a subire passivamente la concorrenza di società di professionisti provenienti da altri Paesi europei.

In particolare, l'articolo proposto, richiamando i principi comunitari in tema di tutela della concorrenza e libertà di circolazione delle persone e dei servizi, stabilisce l'abrogazione delle norme legislative e regolamentari dello Stato in argomento. Le norme deontologiche e dei codici di autodisciplina dovranno essere tempestivamente adeguate entro il 1° gennaio 2007. In mancanza, a decorrere da tale data, le stesse clausole divengono nulle per violazione di norma imperativa di legge.

Il comma 2 fa salve, rispetto alle abrogazioni ed alle dichiarazioni di nullità per violazione di legge stabilite al comma 1, le disposizioni concernenti le prestazioni sanitarie svolte nell'ambito della disciplina del Servizio sanitario nazionale, nonché le eventuali tariffe massime prefissate in via generale a tutela degli utenti.

### **Articolo 3.**

L'articolo 3 stabilisce il diritto di svolgere sul territorio italiano, con le modalità indicate nel medesimo articolo, le attività economiche di distribuzione commerciale, ivi comprese la somministrazione di alimenti e bevande, ai sensi delle disposizioni dell'ordinamento dell'Unione europea in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed m), della Costituzione.

A tale riguardo, si ricordi che il Trattato comunitario si pone la finalità della creazione di una unione economica e di un mercato comune nel quale sia efficacemente ed effettivamente assicurata la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali, nel presupposto che la base per raggiungere una vera integrazione economica fra gli Stati membri sia quella di consentire alle imprese comunitarie di operare indifferentemente nello spazio economico rappresentato dal mercato europeo integrato in modo di porre tutto il sistema produttivo comunitario a disposizione dei consumatori e di selezionare le imprese migliori attraverso il meccanismo concorrenziale.

L'Unione europea sta portando avanti da diversi anni un intenso programma di misure destinate ad eliminare gli ostacoli agli scambi transfrontalieri di servizi al fine di migliorarne la competitività.

Per ciò che riguarda il settore del commercio, nel presupposto che legislazioni vincolistiche non favoriscono l'ammodernamento della rete, tra le azioni individuate a livello europeo per favorire l'incremento dell'efficienza e della produttività del settore, viene indicata la necessità di previsione di un sistema regolatore fondato sulla semplificazione amministrativa, con un alleggerimento degli adempimenti che gravano sulle imprese, e sull'affermazione di processi di liberalizzazione in grado di rappresentare uno stimolo concorrenziale. In linea con le indicazioni, alcuni Paesi europei (quali Regno Unito, Germania, Olanda e Svezia) hanno spontaneamente avviato concrete misure di liberalizzazione con processi di deregolamentazione che hanno eliminato barriere all'entrata e restrizioni fondate sul possesso di requisiti professionali degli esercenti.

Tuttavia nel nostro Paese, la disciplina del commercio aveva già fatto registrare, a seguito della riforma del 1998 (decreto legislativo 31 marzo 1998,

n. 114), un forte e profondo cambiamento nella direzione di una vigorosa semplificazione, attraverso l'eliminazione di barriere amministrative all'accesso e di vincoli nello svolgimento dell'attività, e di un progressivo processo di liberalizzazione che ha coinvolto sin da subito gli esercizi commerciali di piccole dimensioni.

Successivamente, a seguito della modifica dell'articolo 117 della Costituzione, la quasi totalità delle regioni, alle quali è stata attribuita la competenza esclusiva sulla materia del commercio, ha disciplinato il settore determinando, nella sostanza, differenziazioni normative territoriali di rilievo, pur mantenendo fermo l'impianto di obiettivi e di regole introdotte con il decreto legislativo di riforma del 1998, soprattutto per ciò che ha riguardato la libertà di insediamento, sul piano commerciale, degli esercizi di dimensioni inferiore ai 250 metri quadrati di superficie di vendita (cosiddetti esercizi di vicinato).

Sulla situazione che si è venuta a creare si è espressa ripetutamente l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, evidenziando l'inopportunità del mantenimento di ingiustificati vincoli quantitativi alle possibilità di ingresso nel mercato per quanto attiene in particolare le medie e grandi strutture di vendita. L'introduzione di regolazioni inadeguate, rigide e burocraticamente onerose comporta, di regola, incremento dei costi, ingiustificato aumento dei prezzi, irrazionale allocazione delle risorse, disincentivo all'innovazione. Anche il Governatore della Banca d'Italia è intervenuto recentemente sul tema dell'assetto normativo del commercio: nella sua ultima relazione annuale ha evidenziato che non tutte le regioni hanno colto l'occasione del trasferimento di competenze per liberalizzare; anzi, «nelle regioni dove si sono adottati criteri più restrittivi, efficienza produttiva e diffusione delle nuove tecnologie ne sono risultate frenate, a scapito dei consumatori e della stessa crescita dell'occupazione nel settore».

Pur in presenza di una competenza regionale in materia di commercio, spetta però allo Stato il compito di verificare che sia assicurata vitalità e operatività ai principi costituzionali di fonte sia europea che statale, al fine di garantire una uniformità delle regole principali di mercato nell'ambito di un regime concorrenziale. Porre in campo gli strumenti per garantire una rete diversificata, ove le diverse tipologie distributive abbiano, con il necessario equilibrio, pari opportunità di iniziativa economica, non può che avere effetti positivi, sia in termini di sviluppo che in termini di rilancio dei consumi, consentendo l'adeguamento dell'offerta ai cambiamenti del mercato.

Lo sviluppo competitivo del settore, infatti, non va solo a vantaggio delle imprese, ma anche – e soprattutto – dell'intera collettività, perché la modernizzazione delle imprese distributive favorisce lo sviluppo economico, gli investimenti e l'occupazione. Occorre quindi individuare alcune regole di fonte statale, che in armonia con il rispetto della materia della tutela della concorrenza e del principio comunitario della libera circolazione delle persone e delle merci, possano rappresentare un quadro di riferimento in grado di impedire sia il mantenimento di una parte residuale della legislazione nazionale, ritenuta oggi incompatibile con una regolazione *pro* concorrenziale, sia l'affermarsi di una legislazione regionale dalle quali possano risultare pregiudicati gli interessi costituzionalmente garantiti di un corretto ed uniforme funzionamento del mercato e di un livello minimo ed uniforme di accessibilità dei consumatori all'acquisto di beni e servizi sul tutto il territorio nazionale.

A tale fine, nell'articolo 3 del decreto si individuano in via prioritaria le prime regole urgenti di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale con le quali si intende garantire:

- l'uniformità su tutto il territorio nazionale delle condizioni soggettive di natura professionale di accesso all'esercizio, eliminando i requisiti professionali eventualmente già previsti da leggi regionali per l'apertura di esercizi commerciali operanti in settori diversi da quello alimentare ed orientando in tal senso le scelte future del legislatore regionale;
- la soppressione del parametro della distanza minima tra attività commerciali appartenenti al medesimo esercizio (ritenuto dalla dottrina fortemente restrittivo della concorrenza), ai fini della concessione dell'autorizzazione all'apertura di una determinata attività commerciale;
- l'assenza di ogni forma di limitazione, fissata per legge o per via amministrativa, nella libera scelta dell'imprenditore di determinare l'assortimento merceologico del proprio esercizio commerciale, ritenuto più idoneo a soddisfare le esigenze dei consumatori;
- l'eliminazione di meccanismi di programmazione degli insediamenti commerciali fondati sul rispetto di predeterminati limiti antitrust operanti a livello infraregionale, anche per tener conto della specifica segnalazione dell'Antitrust (AS 281 del 9 luglio 2004) riguardo alla regolamentazione adottata in materia di commercio dalla Regione siciliana;
- l'assenza di divieti generali, parziali o di limitazioni di ordine temporale per l'effettuazione di vendite promozionali scontate all'interno dei singoli esercizi commerciali, fatta eccezione delle tradizionali vendite di fine stagione e delle vendite sottocosto.

Per questo ultimo punto, va precisato inoltre che pervenire ad una effettiva liberalizzazione delle vendite promozionali (che si caratterizzano per il fatto che l'esercente offre condizioni favorevoli, reali ed effettive, di acquisto dei propri prodotti) nasce sì dall'esigenza di assicurare il corretto funzionamento di questa forma di vendita nel mercato interno, eliminando qualsiasi tipologia di restrizione alla libera circolazione dei beni, ma anche dalla considerazione che la libertà di iniziativa imprenditoriale può produrre, in via generale, un vantaggio per i consumatori e uno strumento per realizzare un più elevato livello competitivo fra le imprese. Ciò anche per evitare che il consumatore di un determinato territorio regionale possa essere penalizzato nell'acquisto dei beni di largo e generale consumo – come quelli alimentari – a causa di disposizioni regionali che limitano la vendita a prezzi scontati rispetto ad un consumatore residente in un'altra regione, magari confinante, dove queste limitazioni non sono state introdotte nella legislazione regionale.

Al riguardo si richiama l'attenzione sulla circostanza che anche gli organismi competenti in seno all'Unione europea si erano espressi nel senso di non ritenere favorevoli alla concorrenza interventi di regolamentazione delle iniziative di vendite promozionali (cfr. Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione delle vendite del mercato interno del 30 ottobre 2002).

In linea con le disposizioni contenute nella suddetta proposta di regolamento comunitaria – successivamente ritirata per esigenze più generali di semplificazione della normativa comunitaria – si ritiene di mantenere ferma la vigenza delle disposizioni statali in materia di vendite sottocosto recate dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 2001, n. 218: in detto caso, infatti, la previsione di regole è finalizzata ad evitare che la vendita da parte di un operatore commerciale di un prodotto al

consumatore al di sotto del prezzo di acquisto si concretizzi come una pratica predatoria messa in atto da aziende che, titolari di potere economico, la utilizzino per eliminare dal mercato i concorrenti o scoraggiare gli ingressi.

Gli effetti delle regole generali fissate a tutela della concorrenza nel settore del commercio si concretano, al comma 3, prevedendo l'immediata abrogazione delle disposizioni legislative e regolamentari statali incompatibili con dette regole, e al comma 4 con il previsto adeguamento della legislazione regionale.

L'intervento statale qui delineato si giustifica e non risulta invasivo delle attribuzioni regionali perché risponde alla esigenza e alla necessità di attuare iniziative in grado di favorire il ripristino, in un settore strategico in termini macroeconomici, delle condizioni di un mercato aperto e in libera concorrenza. Del resto la materia della tutela della concorrenza, in quanto trasversale rispetto a tutti i settori della vita economica, non può avere una linea di confine definita e, inevitabilmente, può intaccare gli ambiti di materie riservate alla potestà residuale regionale.

Il criterio utilizzato per giustificare l'intervento statale, pertanto, non può che essere la finalità di incidere sull'equilibrio economico e sullo sviluppo generale. A questo riguardo, si segnala che, anche con riferimento alla materia commercio, la sentenza n. 14 del 2004 della Corte costituzionale traccia le linee interpretative della nozione di concorrenza, osservando che la stessa «non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, che comprende interventi regolativi, la disciplina *antitrust* e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza».

Il testo costituzionale vigente, pertanto, affidando alla potestà legislativa esclusiva statale la tutela della concorrenza, non vuole che questa sia interpretata soltanto in senso statico come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di equilibri perduti, bensì in senso dinamico, «che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» e per questo qualificata come una delle leve della politica economica statale.

La Corte rileva, al riguardo, che l'intervento statale si giustifica per la sua rilevanza macroeconomica mentre appartengono alla competenza legislativa residuale delle regioni «gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale» purché, ovviamente, non creino «ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose» e non limitino «l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale».

#### **Articolo 4.**

La disposizione, al fine di favorire la promozione di un assetto maggiormente concorrenziale nel settore della panificazione ed assicurare una più ampia accessibilità dei consumatori ai relativi prodotti, abroga la vigente disciplina, che assoggetta a contingentamento l'impianto di un nuovo panificio ed il trasferimento o la trasformazione di panifici esistenti, assoggettando a dichiarazione di inizio attività, da presentare al comune competente per territorio, l'apertura di nuovi impianti, facendo salve le necessarie tutele igienico-sanitarie.

L'articolo risponde all'urgente necessità di consentire il dispiegarsi della concorrenza nel settore della panificazione, abrogando le norme ancora vigenti della legge 31 luglio 1956, n. 1002, tra le quali quelle che subordinano l'apertura, il trasferimento e la trasformazione dei panifici ad una previa verifica della «opportunità del nuovo impianto in relazione alla densità dei panifici esistenti e del volume della produzione nella località ove è stata

chiesta l'autorizzazione», nonché la disposizione contenuta nell'articolo 22, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che assoggetta tale autorizzazione all'istituto del silenzio-assenso di cui all'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241. L'articolo 2 della legge n. 1002 del 1956 prevede per l'esercizio dell'attività di panificazione l'autorizzazione della Camera di commercio della provincia in cui è situato l'impianto, che viene rilasciata sentita una Commissione composta, tra gli altri, da rappresentanti dell'associazione dei panificatori, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori del settore e del comune interessato.

Il rilascio dell'autorizzazione comporta una valutazione di opportunità ad installare un nuovo impianto in relazione alla potenzialità produttiva dei panifici già esistenti ed al consumo teorico di pane da parte della popolazione residente nella località interessata, secondo parametri fissati dalla circolare ministeriale 18 luglio 1997, n. 161, e da successivi regolamenti adottati dalle singole Camere di commercio.

Tale procedimento deve essere seguito anche nei casi di trasformazione dell'impianto per ampliare il volume di produzione e di variazione della destinazione della produzione. Dopo aver ottenuto l'autorizzazione occorre richiedere la licenza sempre alla Camera di commercio nella cui provincia è situato l'impianto. La licenza di panificazione, sia per i nuovi panifici che per i trasferimenti e le trasformazioni di quelli esistenti, è rilasciata previo accertamento dell'efficienza e dei requisiti igienico sanitari dell'impianto stesso. Per svolgere l'attività di panificazione non occorrono requisiti professionali.

La misura proposta trae spunto dalla segnalazione AS 246 effettuata il 24 ottobre 2002 dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Ad avviso dell'Autorità, la normativa che si va ad abrogare determina un'evidente distorsione della concorrenza nel settore interessato, non essendo peraltro giustificata da alcuna esigenza di carattere generale. Al riguardo, la stessa Autorità evidenzia che l'utilizzazione di strumenti regolatori che limitino, in assenza di motivate esigenze di carattere generale, la quantità delle imprese autorizzate ad operare nel settore della panificazione, non può che determinare distorsioni della concorrenza e del funzionamento del mercato, creando ingiustificate posizioni di rendita degli operatori già presenti e disincentivando gli stessi a migliorare le condizioni di offerta del loro prodotto. L'abrogazione della prevista programmazione sul territorio provinciale e degli ulteriori limiti quantitativi oggi posti per la produzione del pane, mantenendo esclusivamente la verifica del rispetto delle prescrizioni di carattere igienico sanitario, consentirà configurazioni di mercato più idonee delle attuali a soddisfare le esigenze della domanda, anche mediante una maggiore articolazione dell'offerta sotto il profilo delle scelte di prezzo, di qualità e varietà del prodotto, con conseguente vantaggio sia per i produttori più capaci, sia per tutti i consumatori.

Infatti, in analogia con quanto avvenuto per altre attività produttive riguardanti anche il settore alimentare, da tempo oramai liberalizzate, non si ravvisa più oggi un interesse generale volto al mantenimento di un regime autorizzatorio e di un contingente numerico alla produzione del pane.

#### **Articolo 5.**

Il settore farmaceutico è caratterizzato da una estesa regolamentazione pubblica, che influenza profondamente tanto le condizioni di domanda e di



offerta dei beni e servizi, quanto i comportamenti e il grado di autonomia dei soggetti coinvolti (imprese, medici, farmacisti, pazienti).

In questi ultimi anni, si è assistito, nei maggiori Paesi industrializzati, a un ampio processo di trasformazione delle politiche sanitarie, volto principalmente al contenimento della spesa pubblica. In tale contesto, l'industria farmaceutica sta, da tempo, adeguando la propria struttura alle mutate politiche pubbliche di regolamentazione, tramite un processo di concentrazione e razionalizzazione. In Italia, peraltro, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha evidenziato, con una serie di indagini conoscitive di natura generale e di pareri e segnalazioni su aspetti particolari, la permanenza di condizioni di concorrenza impedita, ristretta o falsata, nel processo di riforma avviato con la legge finanziaria per il 1994 e poi proseguito con le successive leggi finanziarie e con ulteriori provvedimenti che, in realtà, pur conseguendo importanti risultati di contenimento della spesa pubblica, non hanno comportato un superamento del metodo di amministrazione dei prezzi.

A giudizio dell'Autorità, i principali limiti alla concorrenza, non giustificati dagli interessi generali sottesi alla necessità di assicurare a tutti un'adeguata assistenza sanitaria, concernono il sostanziale mantenimento di meccanismi di determinazione in via amministrativa dei prezzi dei farmaci, con il ritardato passaggio ad un regime di sorveglianza e, in parte, di liberalizzazione piena dei prezzi, le procedure relative alla brevettazione dei principi attivi e alla registrazione dei farmaci, la datata regolamentazione delle farmacie e la disciplina della commercializzazione dei farmaci.

La realizzazione dell'indicato processo di transizione nell'assetto regolamentativo del settore farmaceutico nazionale, con la definitiva abolizione del prezzo unico nazionale, richiede adeguate misure, rispettose della necessità di assicurare il diritto costituzionale alla salute e di rispettare le compatibilità di finanza pubblica.

Fin da oggi è, però, possibile incidere da subito sul processo normativo ed anche culturale di innovazione, mediante lo sviluppo su larga scala dei farmaci generici o equivalenti e la diffusione fra consumatori dei prodotti da banco, al fine di promuovere l'introduzione di maggiori elementi di concorrenzialità nel settore, eliminando quei vincoli alla libertà dell'iniziativa economica che non risultano necessari al fine di assicurare le superiori esigenze della tutela della salute e del contenimento della spesa pubblica.

L'articolo proposto reca, dunque, le misure suggerite dall'Autorità per favorire la concorrenza fra farmaci (*interbrand*), incentivare l'utilizzo dei farmaci generici, stimolare la concorrenza fra distributori al dettaglio (*intra-brand*), mediante:

- l'estensione dei punti vendita dei medicinali non soggetti a prescrizione medica, comunque secondo modalità rispettose del diritto alla salute dei consumatori (commi 1 e 2);
- la possibilità di praticare, secondo modalità trasparenti, lo sconto sui farmaci (comma 3);
- l'eliminazione dei gravosi obblighi dei grossisti di detenzione delle scorte (comma 4);
- l'eliminazione del vincolo fra Albo provinciale in cui è iscritto il farmacista e circoscrizione provinciale sede della farmacia e del divieto di assumere la titolarità di più di una farmacia e del divieto di partecipare a più di una società, nonché l'eliminazione della possibilità per gli eredi di ottenere la titolarità della farmacia fino al trentesimo anno di età ovvero fino al termine

di dieci anni dalla data di acquisizione, a condizione che il dante causa si iscriva ad una facoltà di farmacia (commi 5 e 6);

L'articolo, inoltre, ai commi 5 e 7, affronta la questione della partecipazione societaria alla gestione delle farmacie e dell'incompatibilità tra attività di distribuzione all'ingrosso e vendita al dettaglio dei farmaci, oggetto del recentissimo (giugno 2006) deferimento dell'Italia alla Corte di giustizia per violazioni degli articoli 43 e 56 del Trattato CE.

Si tratta di questioni che ostacolano di fatto la concorrenza in tutta la filiera.

Per quanto riguarda i commi 1 e 2, si segnala che l'Autorità rileva (segnalazione n. 300 del 1° giugno 2005) che la commercializzazione dei farmaci di automedicazione presso i punti vendita della distribuzione organizzata (garantendo adeguati spazi dedicati ed un'eventuale assistenza informativa) determinerebbe il superamento di rendite del tutto ingiustificate con un aumento della concorrenza e, quindi, un forte incentivo alle farmacie a praticare sconti sul prezzo in favore dei consumatori. Si tratta del resto, aggiunge l'Autorità, di una pratica diffusa in vari Paesi europei, senza che essa abbia determinato alcun danno, di natura sanitaria o altro, per i consumatori.

Il comma 3 concerne la citata segnalazione n. 300, con la quale l'Autorità, rifacendosi alla precedente n. 131 del 2 aprile 1998, ritiene necessario eliminare i vincoli di prezzo e di sconto (20 per cento), lasciando al farmacista piena libertà di fissazione del prezzo del farmaco; un intervento che può assumere un connotato maggiormente positivo laddove si inserisca in un quadro di disposizioni che mirino a rendere più concorrenziale la distribuzione dei farmaci a prezzo libero, come quella dei medicinali generici o equivalenti.

Il comma 4 si riferisce sempre alla segnalazione n. 300 del 2005, per la parte in cui l'Autorità ritiene non più giustificato l'obbligo per i grossisti di detenere il 90 per cento dei medicinali non rimborsabili: l'eliminazione di tale divieto consentirebbe ai distributori di determinare la propria politica di approvvigionamento sulla base dell'effettiva domanda, mettendo così in concorrenza tra loro i produttori che sarebbero incentivati a competere anche sul prezzo.

Per quanto attiene ai commi 5 e 6, le osservazioni formulate dall'Autorità con la recente segnalazione n. 326 dell'8 febbraio 2006 riguardano invece gli effetti distorsivi della concorrenza che derivano dalla normativa che regola l'esercizio di una farmacia, ed in particolare quella concernente il divieto di acquistare la titolarità di più di una farmacia – considerata una restrizione assai elevata del livello di concorrenza – che non consentono a farmacisti e società di farmacisti la possibilità di costituire catene di farmacie (al pari di quanto può avvenire per le farmacie comunali) che darebbero maggiore efficienza al mercato, nonché quella che, da un lato, riserva la titolarità dell'esercizio della farmacia a società di persone ed a società cooperative che gestivano farmacie in periodi antecedenti l'entrata in vigore della legge 8 novembre 1991, n. 362, e, dall'altro lato, limita la partecipazione del singolo farmacista ad una sola società. L'eliminazione di queste ultime limitazioni sembrano oltremodo opportune per consentire ai farmacisti in attività, che perdono l'esclusiva sui medicinali da banco, di ricercare forme più evolute e più efficienti di organizzazione di uno o più punti di vendita al fine di essere più competitivi sul mercato, offrendo ai consumatori prezzi più bassi.

La Corte costituzionale nella pronuncia n. 275 del 2003 ha eccepito l'incostituzionalità della norma nazionale (articolo 8, comma 1, lettera a), della legge n. 362 del 1991) per la conseguente disparità di trattamento tra farmacie pubbliche e private. Le prime possono assumere la titolarità di più farmacie,

mentre i privati possono assumere la titolarità soltanto di una farmacia come persone fisiche o associati in società di persone di soli farmacisti abilitati. Il diverso trattamento risulta ancora più immotivato se si considera che il testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, all'articolo 116, ha consentito che i comuni potessero cedere a soggetti privati una quota, anche maggioritaria, delle azioni delle società di gestione delle farmacie pubbliche. La Corte ha, inoltre, affermato l'incostituzionalità della norma nella parte in cui prevede l'incompatibilità tra la partecipazione a società di gestione di farmacie comunali e le altre attività nel settore della produzione, distribuzione, intermediazione e informazione scientifica del farmaco.

Inoltre, va evidenziato come contro tale disposizione si sia recentemente mossa anche la Commissione europea che nel parere motivato del 13 dicembre 2005, che ha poi portato al recente deferimento alla Corte di giustizia, ha ribadito la richiesta formale all'Italia di modificare la normativa relativa all'assunzione di partecipazioni nelle farmacie, in quanto trattasi di normativa in contrasto con le regole comunitarie relative alla libertà di stabilimento e di circolazione dei capitali nell'Unione europea.

Infine, non sembrano più giustificate da criteri di proporzionalità e di adeguatezza le disposizioni (commi 9 e 10 dell'articolo 7 della legge n. 362 del 1991) che prevedono l'estensione «postuma» della difesa degli interessi della proprietà all'erede, il quale, pur non essendo abilitato all'esercizio della professione, può mantenere la proprietà della farmacia fino al compimento del trentesimo anno di età o per i successivi dieci anni dalla morte del *de cuius* (a condizione che si iscriva alla facoltà di farmacia). Durante questo periodo, inoltre, non sono giuridicamente attive in capo all'erede tutte le incompatibilità previste dall'articolo 8 per la proprietà e la gestione di una farmacia.

Le motivazioni giuridiche di questa eccezione appaiono oggi inconsistenti: si pensi soprattutto al diritto alla salute pubblica quale rivendicato baluardo per le regole di accesso alla professione. Anche secondo l'Antitrust (cfr. Indagine conoscitiva del 9 ottobre 1997 nel settore degli ordini professionali) la disciplina dei trasferimenti *mortis causa* determina un ingiustificato innalzamento dei costi dei potenziali entranti nel settore e, insieme agli altri fattori limitativi della concorrenza già illustrati, impedisce che si crei una maggiore offerta di esercizi farmaceutici sul mercato.

### **Articolo 6.**

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha più volte segnalato, fin dal 1° agosto 1995, le distorsioni della concorrenza che emergono nella prestazione del servizio taxi, in particolare per quanto riguarda l'accesso al mercato e la determinazione delle tariffe.

Ciò determina un non completo soddisfacimento della domanda dei consumatori, anche a causa della inadeguata densità di taxi in rapporto alla popolazione in gran parte dei principali comuni italiani e dei conseguenti lunghi tempi di attesa del taxi.

La prestazione del servizio di taxi è tuttora disciplinata, a livello nazionale, dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, «Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea», che prevede il rilascio della licenza da parte delle amministrazioni comunali attraverso un bando di pubblico concorso.

La licenza è necessariamente riferita ad un singolo veicolo adibito a taxi, non essendo ammesso, in capo ad un medesimo soggetto, il cumulo di più licenze

per l'esercizio di detto servizio. Anche la sostituzione dei titolari delle licenze di taxi è consentita solo in determinate circostanze.

Alle singole regioni è demandata la competenza a disporre le norme, nel quadro dei principi fissati dalla legge citata, volte in particolare a stabilire i criteri cui devono attenersi i comuni nel redigere i regolamenti sull'esercizio del servizio taxi.

La disciplina puntuale dell'attività di prestazione del servizio taxi è tuttavia riservata ai comuni i quali, nel predisporre i propri regolamenti, sono competenti a stabilire il numero e la tipologia dei veicoli, i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza, le modalità di svolgimento del servizio, nonché i criteri per la determinazione delle tariffe.

Tuttavia, in una nuova segnalazione del 3 marzo 2004, l'Autorità ha osservato che la competenza dei comuni ad incrementare il numero dei veicoli da adibire al servizio di taxi incontra una forte resistenza da parte degli operatori del settore, che trova fondamento nell'elevato costo che gli stessi hanno sostenuto per l'acquisto di una licenza da altri soggetti. Infatti, benché le licenze siano state originariamente rilasciate gratuitamente da parte delle autorità pubbliche, le stesse sono state sovente alienate sulla base di valori economici di volta in volta crescenti, circostanza questa che, di per sé, riflette la scarsità del numero delle licenze, ovvero del numero di taxi attualmente in circolazione.

In questo contesto, il timore che un incremento del numero delle licenze possa determinare una riduzione del valore di mercato delle stesse, nonché una riduzione dei ricavi attesi, spiega le resistenze degli operatori e spinge l'Autorità ad ipotizzare più meccanismi per compensare «*una tantum*» gli attuali titolari delle licenze in caso di una maggiore apertura del mercato, ad esempio mediante il rilascio, da parte delle amministrazioni comunali, di ulteriori licenze agli operatori, prevedendo che i proventi derivanti dall'assegnazione delle nuove licenze siano ripartiti tra gli operatori già presenti sul mercato.

In ragione dell'urgenza di dare la possibilità ai comuni di assicurare un livello di offerta adeguato alla domanda, la norma qui proposta riprende una delle proposte dell'Autorità, al fine di facilitare il riassorbimento dello squilibrio tra domanda e offerta del servizio taxi, in particolare nei comuni di grandi dimensioni, dove il fenomeno è più accentuato e più gravi sono i riflessi negativi sulla mobilità urbana e sul traffico veicolare.

L'articolo in questione dispone che i comuni possano bandire pubblici concorsi aperti a tutti i richiedenti oppure limitati nell'accesso agli attuali titolari di licenza per il servizio taxi (ovvero riservati *pro quota* agli uni ed agli altri), per assegnare nuove licenze a titolo oneroso. I relativi proventi devono essere ripartiti dall'amministrazione comunale ai titolari di licenza che ne mantengono solo una.

Nei casi in cui i comuni esercitino tale facoltà, i soggetti già titolari di licenza possono quindi ottenere, in deroga al divieto di cumulo previsto dai commi 1 e 2 dell'articolo 8 della medesima legge n. 21 del 1992, l'assegnazione di ulteriori licenze – non cedibili separatamente dalla licenza originaria. In ogni caso, i titolari di licenza dovranno esercitare il servizio taxi personalmente, ovvero avvalendosi, sotto la propria responsabilità, di conducenti iscritti al relativo ruolo, assunti con contratto di lavoro subordinato.

Resta, naturalmente, salva la facoltà dei comuni di continuare a bandire concorsi per l'assegnazione a titolo gratuito delle nuove licenze già programmate, ai sensi della vigente normativa, che non viene per questo aspetto modificata.

Con la disposizione in esame, inoltre, i comuni, a fronte di situazioni di squilibrio tra la domanda e l'offerta dovuto ad eventi e circostanze straordinarie, potranno rilasciare licenze temporanee non trasferibili.

#### **Articolo 7.**

L'articolo 3, commi 4, 5 e 6 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, e poi l'articolo 13 della legge 28 novembre 2005, n. 246, disponeva che, per la sottoscrizione di atti e dichiarazioni aventi ad oggetto l'alienazione di veicoli registrati e rimorchi di valore non superiore a 25.000 euro o la costituzione di diritti di garanzia sugli stessi, la relativa autenticazione potesse essere fatta, oltre che dai notai, gratuitamente anche dai funzionari del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dai funzionari e dai titolari dello Sportello telematico dell'automobilista previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 2000, n. 358, e dai funzionari dell'Automobile club d'Italia (ACI).

L'attuazione della norma veniva demandata ad un decreto del Ministro della funzione pubblica (di concerto con quelli dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, della giustizia, dell'interno e sentita la Conferenza unificata) non avente natura regolamentare per la disciplina delle concrete modalità operative e ad un regolamento su proposta del Ministro per la funzione pubblica (di concerto con quelli dell'economia, dei trasporti, della giustizia e dell'interno) per la fissazione dei requisiti necessari e le modalità di esercizio, nonché per l'eventuale estensione ad altre categorie della possibilità di svolgere l'attività di autenticazione.

Non essendo pervenuti all'adozione di detti provvedimenti attuativi, con la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), commi 390, 391 e 392, si è giunti ad una nuova disciplina, sostitutiva della precedente.

Anche in quest'ultima norma le concrete modalità operative sono state demandate ad un decreto del Ministro della funzione pubblica (di concerto con quelli dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, della giustizia e dell'interno), che non è stato sinora emanato.

La disposizione, allo stato inattuata, è, inoltre, non del tutto univoca sia quanto all'individuazione dei soggetti competenti alla autentica, sia quanto alle relative modalità. In considerazione dell'urgenza di un intervento di semplificazione e liberalizzazione, si ritiene, pertanto, necessario intervenire con un provvedimento di urgenza per porre in capo al cittadino la facoltà di avvalersi, in alternativa al ricorso al notaio, di ulteriori modalità di autenticazione della firma, rivolgendosi al proprio comune di residenza o agli sportelli telematici dell'automobilista.

#### **Articolo 8.**

Il processo di liberalizzazione del settore assicurativo e, in particolare, della Responsabilità civile auto (RCA), avviato nel 1994 ha fortemente deluso le aspettative dei consumatori, relativamente al mancato impatto positivo della deregolamentazione di tariffe e condizioni di contratto sul livello dei prezzi, sulla qualità dei prodotti offerti e sulle modalità distributive. Fin dal 1996 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha, quindi, avviato una serie di indagini conoscitive volte a verificare la situazione del mercato italiano in termini di effettiva apertura alla concorrenza, a fronte di un costante, assai

rilevante incremento dei premi assicurativi, di una scarsa innovazione del settore e di una invariata qualità dei prodotti.

L'indagine conoscitiva conclusa il 17 aprile 2003 dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha addebitato la descritta situazione sia ai comportamenti anticoncorrenziali delle imprese, che ha sanzionato, sia ad alcune caratteristiche dell'organizzazione del mercato, retaggio del periodo precedente alla liberalizzazione, che ostacolano lo sviluppo di condizioni competitive.

In particolare, l'analisi svolta ha mostrato che la ridotta tensione concorrenziale che caratterizza il mercato deve essere ricondotta, in primo luogo, alle relazioni verticali di esclusiva tra produttori e distributori che, da un lato, ostacolano l'accesso al mercato da parte di nuovi concorrenti in grado di esercitare una pressione competitiva sulle imprese preesistenti e, d'altro lato, accrescono i costi dell'attività di ricerca della migliore offerta per i consumatori, contribuendo ad irrigidire la domanda che si rivolge alle singole imprese, in un contesto in cui la domanda complessiva di mercato è rigida per effetto dell'obbligatorietà della polizza ed in cui i distributori non sono incentivati ad una migliore informativa sui prodotti offerti a causa dell'imposizione, da parte delle compagnie, dei prezzi minimi e degli sconti massimi praticabili ai consumatori finali.

Non appare, quindi, affatto irragionevole la disposizione di legge recata dall'articolo proposto che sancisce la nullità delle nuove clausole contrattuali di esclusiva tra compagnie ed agenti assicurativi e di fissazione dei prezzi minimi e degli sconti massimi praticabili ai consumatori, e che inoltre acclara, in sede di interpretazione autentica, la nullità delle medesime clausole, essendone stata così autorevolmente accertata la contrarietà al principio di libera concorrenza, sancito dal diritto nazionale, nonché dal diritto comunitario a far data dalla data di entrata in vigore della legge 14 ottobre 1957, n. 1203, di ratifica del primo Trattato di Roma.

In particolare, l'articolo proposto stabilisce l'immediato divieto per le compagnie assicurative e i loro agenti di vendita di stipulare nuove clausole contrattuali di distribuzione esclusiva e di imposizione di prezzi minimi o di sconti massimi per l'offerta di polizze relative all'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile auto.

Con il comma 2 si stabilisce che le clausole contrattuali che legano, in esclusiva, uno o più agenti assicurativi o altro distributore di servizi assicurativi relativi al ramo responsabilità civile auto ad una o più compagnie assicurative individuate, o che impongono ai medesimi soggetti il prezzo minimo o lo sconto massimo praticabili ai consumatori per gli stessi servizi sono nulle per contrarietà a norme imperative, secondo quanto previsto dall'articolo 1418 del codice civile.

Al fine di salvaguardare i rapporti contrattuali in essere e consentire alle imprese di potere adeguare la propria organizzazione imprenditoriale ai principi comunitari di cui la nuova disciplina è espressione, le clausole sottoscritte prima della data di entrata in vigore del presente decreto sono fatte salve sino alla loro naturale scadenza e comunque non oltre il 1° gennaio 2008.

Il comma 3, infine, assimila le clausole contrattuali di cui trattasi alla fattispecie delle intese restrittive della concorrenza, così come disciplinate dall'articolo 2 della legge generale sulla tutela della concorrenza (legge 10 ottobre 1990, n. 287) e li assoggetta direttamente ai poteri di vigilanza dell'Autorità garante.

### **Articolo 9.**

Con le disposizioni contenute nell'articolo proposto si intende pervenire ad una più diffusa informazione a vantaggio dei consumatori dei prezzi all'ingrosso dei prodotti agro-alimentari trattati nei mercati all'ingrosso tramite il collegamento di regioni e comuni al sistema informativo del Consorzio obbligatorio infomercati, previsto dal decreto legge 17 giugno 1996, n. 321, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1996, n. 421, e vigilato dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, incaricati della gestione del sistema telematico dei mercati agro-alimentari all'ingrosso.

Inoltre viene attribuita al medesimo Consorzio infomercati la possibilità di effettuare sul territorio, su richiesta dei comuni, rilevazioni dei prezzi al dettaglio dei medesimi prodotti (stessa specie e stessa categoria merceologica) trattati nei locali mercati all'ingrosso.

Si vuole in tal modo eliminare qualsiasi indeterminatezza, confusione metodologica, e discordanza fra le due rilevazioni. Lo stesso prodotto sarà seguito dal momento in cui viene introdotto nel mercato fino al momento in cui viene messo nella «borsa» del consumatore.

Con il comma 1 il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali mettono a disposizione di regioni e comuni il collegamento al sistema informativo del Consorzio obbligatorio infomercati ai fini della rilevazione al dettaglio degli stessi prodotti riscontrati all'ingrosso.

I programmi di rilevazione saranno effettuati tenendo conto dell'articolazione dei canali distributivi (esercizio di vicinato, grande distribuzione organizzata e commercio su aree pubbliche).

Il comma 2 consente al Consorzio obbligatorio infomercati, con una integrazione alla disposizione di legge che lo ha istituito, di effettuare rilevazione di prezzi al dettaglio dei prodotti agro-alimentari.

La norma non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato in quanto le iniziative in essa previste attengono alla medesima linea di attività disciplinata dal decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

### **Articolo 10.**

La materia è specificamente disciplinata dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, (TUB), in particolare dall'articolo 118 che regola la «modifica unilaterale delle condizioni contrattuali» e secondariamente, in attuazione della normativa primaria, dalla delibera CICR del 4 marzo 2003, recante la «Disciplina della trasparenza delle condizioni contrattuali delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari».

L'articolo 118 del TUB norma la possibilità di modificare le condizioni contrattuali solo se previsto dal contratto, riconosce un breve termine per esercitare il recesso senza penalità e stabilisce il diritto al mantenimento delle vecchie condizioni fino al recesso.

La successiva deliberazione del CICR del 4 marzo 2003, all'articolo 11, stabilisce che le variazioni generalizzate possono essere comunicate al cliente in modo indiretto e impersonale tramite pubblicazione su *Gazzetta Ufficiale*, da

questa pubblicazione parte il termine per recedere senza penalità e alle vecchie condizioni.

Attualmente quindi le banche variano tassi di interesse, prezzi e altre condizioni delle operazioni e dei servizi, inseriscono nuove voci di costo, con modalità che non consentono al cliente di reagire cambiando banca. Spesso accade che le comunicazioni delle variazioni non sono comunicate tempestivamente e direttamente al cliente, ma pubblicate in *Gazzetta Ufficiale*: dal giorno della pubblicazione il cliente ha soltanto 15 giorni per recedere e cambiare banca.

Secondo la recente segnalazione del 26 maggio 2006 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato la maggioranza delle banche utilizza ampiamente lo strumento dello *ius variandi* comunicando anche più di dieci variazioni nell'arco di un anno.

La mancanza di preavviso, i tempi stretti per recedere (si pensi a chi dovendo cambiare conto corrente deve trasferire domiciliazione delle utenze, carta di credito, eventuali finanziamenti e mutui, conto titoli, e così via), l'impossibilità di fare affidamento sulla durata delle condizioni contrattuali di un eventuale nuovo contratto, impedendo di fatto la ricerca di migliori offerte e il passaggio a banche concorrenti, costituiscono quindi ostacoli alla mobilità della clientela (quest'ultimo aspetto peraltro oggetto dell'apertura dell'indagine conoscitiva n. 13771 del 16 novembre 2004 della stessa Autorità, con riferimento specifico ai costi di chiusura dei conti correnti bancari).

Secondo l'Antitrust, le specifiche disposizioni sui contratti bancari di durata andrebbero correlati agli istituti normativi più generali posti a tutela del consumatore, in ragione dell'assimilazione di quest'ultimo soggetto ad una parte contraente più debole, quali quelli definiti dal decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante «Codice del consumo».

In particolare con la definizione di «clausola vessatoria» nel momento in cui determina a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto «malgrado la buona fede». Ed, infatti, l'articolo 33, comma 2, lettera *m*), del codice del consumo sancisce una presunzione di vessatorietà, e quindi di nullità, per tutte le clausole che hanno per oggetto o per effetto di «consentire al professionista di modificare unilateralmente le clausole del contratto, ovvero le caratteristiche del prodotto o del servizio da fornire, senza un giustificato motivo indicato nel contratto stesso».

Tuttavia, nella trasposizione nazionale della direttiva europea sulle clausole vessatorie, si è voluto mitigare il divieto, inserendo, con il comma 3 dell'articolo 33, una deroga: «Se il contratto ha ad oggetto la prestazione di servizi finanziari a tempo indeterminato, il professionista può, [...] *b*) modificare, qualora sussista un giustificato motivo, le condizioni del contratto, preavvisando entro un congruo termine il consumatore, che ha diritto di recedere dal contratto».

Quindi la banca può cambiare le condizioni soltanto se:

- tale possibilità è prevista dal contratto con una clausola specificamente approvata dal cliente;
- indica un «giustificato motivo» cioè una valida ragione per giustificare il cambiamento;
- preavvisa con un termine congruo;
- concede al cliente la possibilità di recedere.

Come si è precedentemente illustrato, questo non accade. Anche secondo la giurisprudenza (vedi Corte d'Appello di Roma 24 settembre 2002), le banche



dovrebbero rispettare il codice del consumo nella stipulazione dei contratti bancari rivolti ai consumatori in quanto ricompresi nella più generale categoria di contratti per servizi di natura finanziaria.

Per l'Antitrust la normativa di settore è in contrasto col codice del consumo e non consente una libera concorrenza tra gli operatori.

Di fatto il correntista non può esercitare il suo diritto di recedere senza penalità e alle vecchie condizioni perché la comunicazione in *Gazzetta Ufficiale* non è ricettizia, la comunicazione personale della variazione avviene quando le condizioni sono già vigenti ed è trascorso il termine di 15 giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta*. Manca, dunque, il preavviso, il giustificato motivo e un termine congruo per il recesso.

Pertanto, con l'articolo proposto si riscrive l'articolo 118 del TUB introducendo: il giustificato motivo a sostegno delle variazioni sfavorevoli; l'obbligo di rendere comprensibili, mediante una specifica comunicazione scritta al cliente, le variazioni con un preavviso minimo di 30 giorni; il termine di 60 giorni dalla comunicazione delle variazioni per recedere dal contratto senza sostenere alcuna spesa di chiusura del conto corrente, con l'applicazione delle condizioni precedentemente praticate. Si stabilisce, altresì, che le variazioni contrattuali adottate senza il rispetto delle predette condizioni siano inefficaci, se pregiudizievoli per il consumatore, e che le variazioni dipendenti da modifiche del tasso di riferimento debbano operare sia sui tassi debitori che su quelli creditori.

### **Articolo 11.**

La presenza di rappresentanti della categoria – con evidente commistione di interessi – nelle Commissioni consultive per l'iscrizione ai relativi ruoli, per l'esercizio delle funzioni di vigilanza, ed in quella giudicatrice per gli esami di mediatore può dar luogo ad effetti distorsivi della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato.

Oltre che per detti motivi, analogamente a quanto operato con interventi volti alla semplificazione amministrativa, adottati soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, la soppressione di organi collegiali di natura consultiva risponde inoltre a finalità di snellimento dei procedimenti amministrativi e di contenimento della spesa pubblica.

Con l'articolo si propone di sopprimere le seguenti commissioni:

- le commissioni comunali e provinciali sull'insediamento dei pubblici servizi (bar e ristoranti), di cui all'articolo 6 della legge 25 agosto 1991, n. 287, in cui, per i comuni con popolazione superiore ai diecimila abitanti, erano presenti un rappresentante del sindaco, uno del questore, il direttore dell'ufficio provinciale dell'industria, oggi soppresso, rappresentanti delle organizzazioni del commercio, del turismo e dei servizi, un rappresentante dell'azienda di promozione turistica, tre esperti designati dalle associazioni di categoria nel settore della somministrazione di alimenti e di bevande, un rappresentante delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative ed uno delle associazioni dei consumatori. La suddetta legge n. 287 del 1991 (e, quindi, l'operatività delle commissioni sui pubblici esercizi) continua ad essere attualmente vigente nelle regioni che non hanno ancora esercitato la propria competenza legislativa esclusiva in materia;

- la commissione provinciale per l'iscrizione al ruolo e alla tenuta del ruolo degli agenti di affari in mediazione, di cui all'articolo 7 della legge 3 febbraio 1989, n. 39, in cui, tra gli altri, oltre ai rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali dei settori dell'industria, dell'agricoltura e del commercio, sono presenti anche cinque rappresentanti degli agenti di affari in mediazione;
- la commissione centrale per l'esame dei ricorsi degli agenti di affari in mediazione, di cui all'articolo 4 della legge n. 39 del 1989, in cui, tra gli altri, oltre ai rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali dei settori dell'industria, dell'agricoltura e del commercio, sono presenti anche sette rappresentanti degli agenti di affari in mediazione;
- la commissione provinciale per l'iscrizione al ruolo e alla tenuta del ruolo degli agenti e rappresentanti di commercio, di cui all'articolo 4 della legge 3 maggio 1985, n. 204, in cui oltre ai rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali dei settori dell'industria, dell'artigianato e del commercio, sono presenti anche sette membri scelti tra gli agenti e rappresentanti di commercio;
- la commissione centrale per l'esame dei ricorsi avverso le decisioni delle commissioni provinciali al ruolo degli agenti e rappresentanti di commercio, di cui all'articolo 8 della legge n. 204 del 1985, in cui oltre ai rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali dei settori dell'industria, dell'artigianato e del commercio, sono presenti anche sette membri scelti tra gli agenti e rappresentanti di commercio e il presidente dell'Ente nazionale di assistenza per gli agenti e rappresentanti di commercio (Enasarco).

Con il comma 3, inoltre, viene stabilita la incompatibilità per gli iscritti al ruolo degli agenti di affari in mediazione a prendere parte in qualità di componente della commissione incaricata di giudicare, mediante esame diretto, i candidati aspiranti a svolgere la medesima professione. Tale commissione è attualmente disciplinata dalle norme regolamentari attuative della legge n. 39 del 1989.

Anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con la segnalazione n. AS 337 dell'11 aprile 2006 riguardante gli usi tariffari in materia di servizi di mediazione, è intervenuta sull'argomento auspicando l'introduzione del divieto, sia a livello normativo che amministrativo – da parte delle camere di commercio nel caso esaminato – della partecipazione ai lavori di commissioni e comitati tecnici di rappresentanti di interessi contrapposti.

Con il comma 5 si recepisce l'auspicio dell'Antitrust, vietando la partecipazione di rappresentanti di associazioni di categoria aventi interesse diretto nei comitati tecnici per la rilevazione degli usi, istituiti presso le Camere di commercio.

### **Articolo 12.**

La previsione di diritti di esclusiva nello svolgimento dei servizi di interesse generale di rilievo economico, svolti in ambito locale, risponde, almeno in alcuni casi, all'esigenza di garantire i caratteri di universalità, accessibilità ed adeguatezza dei servizi pubblici locali, ma non garantisce di per sé né il miglioramento della qualità del servizio, né la sua articolazione e flessibilità in relazione alla crescente diversificazione dell'esigenza dell'utenza.

D'altro canto, la presenza di ingenti immobilizzazioni economiche, così come avviene per il possesso dei mezzi pubblici necessari all'esercizio del trasporto

passaggeri di linea in ambito locale, osta ad un ulteriore sviluppo del settore mediante il ricorso alle regole di mercato e la conseguente offerta concorrenziale di più opzioni all'utenza, che, quindi, per una parte non accede al servizio pubblico in esame, facendo ricorso al proprio automezzo privato, con gravi ripercussioni sulla situazione del traffico e dell'inquinamento urbano.

In tale contesto, l'articolo 12, senza intaccare lo svolgimento del servizio pubblico locale di trasporto di linea di persone, prevede la facoltà per i comuni di limitare, secondo criteri di proporzionalità e sussidiarietà, l'ambito di esclusiva in materia. I comuni interessati potranno, quindi, prevedere, a fianco del servizio pubblico, tratte sulle quali possano competere anche operatori privati, in possesso dei necessari requisiti tecnici, professionali e morali, che opereranno sul mercato secondo criteri imprenditoriali, prefissando autonomamente orari e tariffe, senza oneri di servizio pubblico, restando quindi esclusi anche da ogni forma di sussidio pubblico.

La competizione, lungo alcune tratte, tra servizio pubblico locale e nuovi servizi privati di linea aperti all'accesso del pubblico, comporterà quindi, senza alcun aggravio per la pubblica finanza, una positiva dinamica competitiva, che potrà determinare, da un lato, il progressivo miglioramento della qualità del servizio offerto dal gestore del servizio pubblico e, dall'altro, una progressiva articolazione e differenziazione dell'offerta del servizio, secondo modalità dirette a fasce differenziate di utenza, di modo che l'offerta del nuovo servizio privato interesserà presumibilmente anche molti soggetti che oggi non si avvalgono usualmente del servizio pubblico, comportando un aumento complessivo della domanda di trasporto di linea, con benefici effetti anche sul piano della mobilità urbana.

Il comma 2 del medesimo articolo, in linea con le finalità del provvedimento di tutela dei diritti degli utenti e in relazione alla prevista parziale apertura al mercato dei servizi di trasporto pubblico urbano di linea, salvaguarda i poteri degli enti locali di disciplina del traffico locale, già previsti dal vigente codice della strada, peraltro, secondo una disciplina che si è rivelata non del tutto idonea a garantire le comunità locali.

La norma individua quindi, con disposizione immediatamente operativa, i diritti fondamentali della persona (salute, salubrità ambientale e sicurezza degli utenti della strada), nonché il superiore interesse pubblico della comunità locale ad una adeguata mobilità urbana, che dovranno motivare i futuri tempestivi interventi pubblici, in conformità ai principi di sussidiarietà, proporzionalità, leale collaborazione e non discriminazione tra gli operatori economici parimenti interessati all'utilizzo della viabilità urbana.

Gli enti locali potranno, pertanto, disciplinare l'accesso, il transito e la fermata di ciascuna categoria di veicolo nelle diverse aree dei centri abitati, anche in relazione alle specifiche modalità di utilizzo, in particolari contesti urbani e di traffico, prevedendo, ad esempio, le modalità e gli eventuali divieti per la sosta ed anche per la fermata, in particolare dei veicoli di maggiori dimensioni, per la circolazione dei veicoli maggiormente inquinanti o più ingombranti (o più onerosi per la sede stradale) in determinate aree centrali, nonché per l'accesso dei veicoli, in particolari condizioni di traffico o di inquinamento, anche in relazione all'impatto sull'inquinamento e sul traffico ed al numero di persone che vengono trasportate da ciascun veicolo. Viene, altresì, previsto che gli enti locali possano istituire zone di divieto di fermata, anche limitato a fasce orarie, al fine di arginare i pericoli e gli intralci alla circolazione derivanti dalle frequenti fermate, anche in doppia o tripla fila, che spesso caratterizzano le

aree centrali e le aree periferiche delle città. Sono, infine, autorizzati mezzi di rilevazione delle infrazioni fotografici e telematici, che dovranno comunque essere utilizzati secondo modalità rispettose della riservatezza, ad esempio oscurando, all'atto della notifica dell'infrazione, i tratti del volto degli altri soggetti eventualmente raffigurati sul supporto visivo.

### **Articolo 13.**

L'articolo reca norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza.

Ai commi 1 e 2 si prevede che le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, devono avere oggetto sociale esclusivo ed operare esclusivamente con gli enti costituenti ed affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti. La norma ha la finalità di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori.

Il comma 3 dispone la cessazione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, delle attività non consentite da parte delle società di cui al comma 1. Esse possono, però, cedere la attività non consentite a terzi ovvero scorporarle, anche costituendo una separata società da collocare sul mercato secondo le procedure del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, entro ulteriori dodici mesi.

Il comma 4 sanziona con la nullità i contratti conclusi in violazione delle prescrizioni dei commi 1 e 2.

### **Articolo 14.**

La legge 10 ottobre 1990, n. 287, al momento della sua entrata in vigore costituiva un esempio di normativa concorrenziale aderente al diritto comunitario. Oggi essa non risulta più del tutto in linea con l'impianto di fondo del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002.

In particolare, con riferimento ai poteri di «*enforcement*», sarebbe opportuno aggiungere, in un quadro di chiara e coerente disciplina, le nuove tipologie previste dal regolamento (CE) n. 1/2003. Tra queste meriterebbero sicuramente recepimento, i poteri cautelari ed i relativi rimedi in caso di inottemperanza e le decisioni di accoglimento degli impegni, senza l'accertamento dell'illecito, previste dall'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1/2003.

La giurisprudenza ha ritenuto compatibile con la normativa attuale la possibilità che l'Autorità adotti provvedimenti cautelari. Tuttavia, ai fini della certezza del diritto, sarebbe auspicabile una definitiva chiarificazione legislativa sul punto ed una puntuale definizione dei poteri dell'Autorità in caso di inottemperanza al provvedimento cautelare.

La decisione volta ad accettare impegni secondo il modello previsto dall'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1/2003 si presta ad un uso duttile e consentirebbe di ripristinare il corretto funzionamento del mercato non appena ne fosse intravista un'alterazione, sulla base di un rapporto collaborativo con le

imprese. Anche in questo caso risulterebbe indispensabile alla funzionalità dello strumento una disciplina compiuta dei rimedi in caso di violazione degli impegni assunti.

Sarebbe poi opportuno prevedere esplicitamente la possibilità di imporre, in caso di accertata violazione degli articoli 81 e 82 del Trattato e 2 e 3 della legge n. 287 del 1990, sia rimedi comportamentali che strutturali per il ripristino degli assetti concorrenziali violati. Attualmente, tali rimedi non sembrano in realtà del tutto esclusi dal nostro ordinamento, atteso che la diffida che l'Autorità adotta ai sensi dell'articolo 15 può avere gli specifici contenuti funzionali all'eliminazione delle infrazioni accertate e delle loro conseguenze, come si evince anche da alcune pronunce del Consiglio di Stato (sez. VI, n. 926/2004).

È, comunque, evidente il vantaggio in termini di certezza di una disciplina esplicita.

Infine, auspicabile sarebbe la formalizzazione della possibilità di adottare riduzioni delle sanzioni amministrative pecuniarie laddove l'impresa presti una qualificata collaborazione nell'accertamento delle infrazioni alle regole di concorrenza.

Gli interventi normativi d'urgenza auspicati si possono agevolmente tradurre in integrazioni puntuali alle disposizioni della legge n. 287 del 1990.

### **Articolo 15.**

L'articolo 15 – coerentemente con la speciale disciplina prevista dal programma di Governo per le risorse idriche – interviene sulla gestione del relativo servizio idrico integrato, posticipando di un anno i termini previsti dall'articolo 113, commi 15-*bis* e 15-*ter*, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come introdotti dall'articolo 14 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e poi ulteriormente modificati dal comma 234 dell'articolo 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, in materia di:

- cessazione delle concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica;
- possibilità di differimento del termine di cui sopra ad una data successiva, previo accordo, raggiunto caso per caso, con la Commissione europea, a determinate condizioni indicate dal medesimo comma 15-*ter*.

## **TITOLO II**

Il Titolo II reca misure urgenti per la ripresa degli interventi infrastrutturali, interventi per il sostegno della famiglia e misure di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica.

Esso si suddivide in tre capi.

### **Capo I**

Il Capo I contiene misure per la ripresa degli interventi infrastrutturali.

### **Articolo 16.**

In sede di applicazione dell'articolo 1, commi 2 e 3, del decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2005, n. 58, la Corte dei conti ha manifestato perplessità sul decreto di variazione al bilancio dello Stato per l'anno 2005 con il quale si è proceduto a disporre la riduzione dei trasferimenti erariali spettanti alle regioni a statuto ordinario – e corrispondenti all'onere che la richiamata normativa ha posto a carico delle regioni in aggiunta all'onere di 200 milioni di euro annui originariamente posti a carico dello Stato – a valere sulle somme da attribuire a titolo di compartecipazione all'IVA.

Le perplessità sono state manifestate in quanto la compartecipazione IVA non configura un trasferimento ma una manifestazione di fiscalità locale.

Al fine di ovviare per gli anni 2006 e seguenti ai suddetti inconvenienti si dispone la modifica della suddetta normativa che non comporta alcun effetto sostanziale sull'intervento finanziario disposto per il rinnovo del 1° biennio del contratto collettivo 2004-2007 relativo al settore del trasporto pubblico locale; modifica che, infatti, elimina la complessa procedura originariamente prevista, stabilendo che l'intervento dello Stato viene corrisposto alle regioni, non nell'importo lordo comprensivo della quota di 60 milioni posta a carico delle regioni e recuperato sui trasferimenti statali, ma nell'importo posto a effettivo carico del bilancio statale, al quale dovrà essere aggiunta direttamente dalle regioni la quota a loro carico.

Il comma 2 prevede l'esclusione dal Patto di stabilità interno delle spese di investimento per il trasporto su ferro ricadenti nel territorio della Capitale.

### **Articolo 17.**

La disposizione prevede, per la prosecuzione degli interventi relativi al «Sistema alta velocità-alta capacità», per l'anno 2006, un contributo dello Stato, in conto impianti, nel limite massimo di 1.800 milioni di euro a favore di Ferrovie dello Stato Spa o a società del gruppo. Inoltre, viene previsto, a favore dell'ANAS Spa, un ampliamento, per 1.000 milioni di euro, della capacità di spesa rispetto al limite già previsto dall'articolo 1, comma 32, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

### **Articolo 18.**

La disposizione prevede un incremento delle dotazioni, determinate dalla tabella C della legge 23 dicembre 2005, n. 266, del Fondo nazionale per il servizio civile di cui all'articolo 19 della legge 8 luglio 1998, n. 230, del Fondo per le politiche sociali di cui all'articolo 20, comma 8, della legge 8 novembre 2000, n. 328, e del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163.

## **Capo II**

Il Capo II, composto dal solo articolo 19, reca interventi per le politiche della famiglia, per le politiche giovanili e per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità.

### **Articolo 19.**

Con l'articolo 19 vengono istituiti tre fondi per interventi destinati alle politiche della famiglia, a quelle giovanili e alle pari opportunità, ciascuno con dotazione pari a 3 milioni di euro per l'anno 2006 e 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2007.

## **Capo III**

Il Capo III contiene varie misure di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica.

### **Articolo 20.**

La disposizione è volta ridurre, per l'anno 2006, e ulteriormente a decorrere dall'anno 2007, l'autorizzazione di spesa per il settore dell'editoria di cui alla legge 25 febbraio 1987, n. 67, come determinata dalla tabella C della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

L'editoria è un settore nel quale appare necessario proseguire l'intervento di razionalizzazione della spesa attivato con la legge finanziaria 2006, articolo 1, commi da 454 a 464.

Viene, infine, ridotta la dotazione relativa all'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, come determinata dalla tabella C della legge finanziaria 2006.

### **Articolo 21.**

Al fine di evitare la formazione di eccedenze di spesa, viene modificata la disciplina connessa al pagamento delle spese di giustizia, impedendo, nella relativa procedura di erogazione, l'anticipazione da parte di Poste Spa, fatta eccezione per le spese di notifica d'ufficio relative ai processi penali.

I commi da 4 a 6 hanno la finalità di istituire una fonte di finanziamento per la copertura di parte dei costi di gestione della giustizia amministrativa, in analogia a quanto previsto per la giustizia ordinaria dall'articolo 1, comma 309, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Le innovazioni introdotte dalla norma nella disciplina del contributo unificato dovuto per i processi davanti ai tribunali amministrativi regionali e davanti al Consiglio di Stato sono le seguenti:

- l'importo del contributo è fisso (euro 500), anziché commisurato al valore della vertenza;
- il contributo è dovuto anche per la fase cautelare (euro 250).

La previsione di un contributo di importo fisso per i processi amministrativi si giustifica per il fatto che la maggior parte dei ricorsi davanti al giudice amministrativo (presumibilmente circa il 90 per cento) sono diretti ad ottenere l'annullamento di un atto e, pertanto, sono di valore indeterminabile. Inoltre, pur quando si tratta di ricorsi diretti al conseguimento di un bene della vita, spesso il *petitum* è espresso in forma generica. Questa consuetudine si spiega in quanto nel processo amministrativo il valore della causa è irrilevante ai fini processuali. In realtà il valore sostanziale delle vertenze supera spesso il limite che si riferisce alle cause di valore indeterminato.

La contribuzione in misura fissa semplifica il controllo da parte dell'ufficio preposto alla ricezione del ricorso, che richiederebbe, altrimenti, un esame del ricorso e del fascicolo e determinerebbe, per conseguenza, un rilevante e non sostenibile aggravio di lavoro.

Il pagamento di un contributo (euro 250) per il giudizio cautelare trova giustificazione nel fatto che tale fase dà vita ad attività del giudice amministrativo e degli uffici di supporto sostanzialmente equivalente a quella richiesta dal giudizio di merito (audizione delle parti; decisione in forma collegiale; appellabilità) e richiede, pertanto, un investimento di risorse umane e materiali sostanzialmente equivalente. Un analogo contributo di misura ridotta (euro 250) è dovuto per il processo conseguente al «silenzio» dell'amministrazione, per il processo a tutela del diritto di accesso ai documenti e per i giudizi di ottemperanza. Beninteso, restano ferme nel processo amministrativo sia le ipotesi di esenzione previste dall'articolo 10 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, sia la disciplina di favore prevista dal successivo articolo 11 per coloro che sono ammessi al patrocinio a spese dello Stato.

Il comma 5 introduce una sanzione per l'omesso o parziale pagamento del contributo, colmando così una lacuna della disciplina vigente, che configura una rara se non unica ipotesi di obbligazione tributaria il cui inadempimento comporta soltanto il pagamento di interessi calcolati al saggio legale. La soluzione si conforma a quanto previsto nell'ipotesi di omesso o parziale pagamento dell'imposta di registro.

Il maggior gettito derivante, nell'anno 2006, dall'incremento dell'importo del contributo previsto dall'articolo 1, comma 309, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, per la parte relativa ai processi amministrativi, è destinato alle spese di funzionamento della giustizia amministrativa, largamente inferiori, in proporzione, rispetto a quelle degli altri plessi giurisdizionali.

### **Articolo 22.**

La disposizione prevede una riduzione del 10 per cento degli stanziamenti per l'anno 2006 relativi a spese per consumi intermedi dei bilanci di enti ed organismi pubblici non territoriali, individuati ai sensi dell'articolo 1, commi 5 e 6, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, con esclusione delle aziende sanitarie ed ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, dell'Istituto superiore di sanità, dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, dell'Agenzia italiana del farmaco, degli Istituti zooprofilattici sperimentali e delle istituzioni scolastiche. Le somme provenienti da tali riduzioni sono versate da ciascun ente all'entrata del bilancio dello Stato.

Inoltre, è prevista una misura di contenimento delle stesse voci di spesa anche per il triennio 2007-2009. Infatti, le relative previsioni di spesa non potranno superare l'80 per cento delle previsioni di spesa iniziali dell'anno 2006.

### **Articolo 23.**

La disposizione, nell'ottica dello snellimento e della semplificazione dell'azione amministrativa, è diretta ad eliminare il parere di legittimità del Consiglio universitario nazionale sulle procedure di valutazione comparativa per posti di ricercatore universitario e di professore ordinario e associato.



#### **Articolo 24.**

L'articolo 24 mira a razionalizzare il sistema dei compensi relativi allo svolgimento delle funzioni di arbitrato ai sensi degli articoli 806 e seguenti del codice di procedura civile.

La disposizione, inoltre, si inquadra nell'ambito degli interventi diretti al contenimento ed al controllo della spesa per compensi spettanti agli arbitri in quanto applicabile alle procedure di arbitrato attivate rispetto a contenziosi in cui sia parte una pubblica amministrazione.

Tale spesa è esponenzialmente cresciuta negli ultimi anni; in proposito va tenuto conto anche delle conseguenze in termini di espansione del ricorso a procedure di arbitrato per effetto della previsione dell'articolo 808-bis introdotto con la riforma del codice di procedura civile in vigore dal 2 marzo 2006. Tale ultima disposizione, infatti, prevede la possibilità di stipulare apposita convenzione di arbitrato anche in materia non contrattuale, ampliando notevolmente le possibilità di risoluzione di controversie per il tramite della procedura del deferimento in arbitri.

In materia, la normativa di riferimento per la determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità per le prestazioni giudiziali, in materia civile, amministrativa, tributaria, penale e stragiudiziali è contenuta nel regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 8 aprile 2004, n. 127, che, tuttavia, detta disposizioni solo in materia di compensi spettanti agli avvocati.

La disposizione prevede che per qualsiasi tipo di arbitrato la misura del compenso degli arbitri, anche se non avvocati, è determinata sulla base dei parametri di cui ai punti 8. e 9. della Tabella D allegata al citato regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 8 aprile 2004, n. 127.

In tal modo i compensi e le indennità verranno ancorati ad un parametro certo e valido per tutti i componenti dei collegi arbitrali.

La norma, nel razionalizzare il sistema dei compensi, comporterà senz'altro notevoli risparmi di spesa, tenuto conto del rilevante entità del contenzioso, di cui è parte la pubblica amministrazione, risolto in sede arbitrale, il cui effetto potrebbe rilevarsi soltanto a consuntivo.

#### **Articolo 25.**

Ai fini del contenimento della spesa pubblica, la norma prevede che negli stati di previsione della spesa delle amministrazioni centrali sono accantonate quote di stanziamenti specificatamente indicate nell'elenco 1 allegato al decreto-legge. Nello stesso elenco sono indicate le riduzioni da apportare alle previsioni di bilancio a legislazione vigente per il triennio 2007-2009.

Tali accantonamenti sono versati all'entrata del bilancio dello Stato entro il mese di novembre 2006.

Ai fini della responsabilizzazione nella gestione delle risorse dell'anno 2006, e fino al 30 novembre 2006, per effettive, motivate e documentate esigenze, il Ministro competente, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, con propri decreti, da comunicare alle competenti Commissioni parlamentari, alla Corte dei conti ed al coesistente Ufficio centrale di bilancio, può modificare gli accantonamenti di cui al comma 2, fermo restando il mantenimento dell'effetto complessivo sul fabbisogno e sull'indebitamento netto.

Inoltre, su richiesta delle amministrazioni, potrà essere effettuata una diversa distribuzione delle riduzioni relative al triennio 2007-2009, indicate nell'elenco di cui al comma 1, in sede di manovra finanziaria per il triennio medesimo.

### **Articolo 26.**

La disposizione rende più stringente il rispetto della norma di contenimento dell'incremento delle spese di cui al comma 57 dell'articolo 1 della citata legge n. 311 del 2004, ai sensi della quale, per il triennio 2005-2007, gli enti indicati nell'elenco 1 allegato alla citata legge, inseriti nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche – ad eccezione degli enti di previdenza di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, delle altre associazioni e fondazioni di diritto privato e degli enti del sistema camerale – possono incrementare per l'anno 2005 le proprie spese, al netto delle spese di personale, in misura non superiore all'ammontare delle spese dell'anno 2003 incrementato del 4,5 per cento. La norma richiamata dispone, inoltre, per gli anni 2006 e 2007 l'applicazione di un limite all'incremento delle predette spese in misura non superiore al 2 per cento di quelle sostenute, rispettivamente, nel 2005 e nel 2006.

Tenuto conto della circostanza che il citato comma 57, nel caso di inottemperanza, non prevede misure di tipo sanzionatorio, l'articolo 26 del decreto introduce la previsione secondo cui, in caso di mancato rispetto dei limiti di incremento della spesa, i trasferimenti statali a qualsiasi titolo operati a favore di detti enti sono ridotti in misura pari alle eccedenze di spesa risultanti in sede di rendiconto consuntivo relativi agli esercizi 2005, 2006 e 2007.

Agli enti interessati che non beneficiano di contributi a carico del bilancio dello Stato viene imposto il versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle predette eccedenze di spesa.

In relazione agli adempimenti in precedenza descritti, la norma introduce a carico delle amministrazioni vigilanti un obbligo di comunicazione – fissato entro il 31 luglio di ciascun anno – dell'ammontare delle predette eccedenze di spesa al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

### **Articolo 27.**

La norma prevede una ulteriore riduzione delle spese per studi, incarichi di consulenza e convegni rispetto a quella già indicata dall'articolo 1, commi 9 e 10, della citata legge n. 266 del 2005, che ha stabilito con decorrenza dal 2006 che tali spese non possono superare il 50 per cento di quelle sostenute nel 2004. La disposizione prevede, altresì, che dal medesimo anno 2006 dette spese non possono superare il 40 per cento di quelle sostenute nel 2004.

### **Articolo 28.**

La norma è rivolta a contenere la spesa sostenuta dalle amministrazioni pubbliche per l'indennità giornaliera dovuta al personale che svolge incarichi di missione all'estero. Ciò in linea con quanto già disposto dalla legge finanziaria 2006 che all'articolo 1, comma 213, ha previsto la soppressione dell'indennità di trasferta per le missioni all'interno del territorio nazionale.

A tal fine le diarie per le missioni all'estero, che trovano applicazione sia per il personale privatizzato sia per quello in regime di diritto pubblico, determinate, da ultimo, con la tabella B allegata al decreto ministeriale 27 agosto 1998, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 202 del 31 agosto 1998, vengono ridotte

del 20 per cento e viene soppressa la maggiorazione del 30 per cento attualmente riconosciuta ai componenti di delegazioni di cui all'articolo 3 del regio decreto 3 giugno 1926, n. 941.

Il comma 3 esclude il personale impegnato nelle missioni internazionali di pace finanziate per il 2006 con provvedimento di proroga in corso di emanazione.

### **Articolo 29.**

L'intervento proposto si rende necessario in quanto le vigenti disposizioni di razionalizzazione degli organismi pubblici finalizzate alla riduzione della relativa spesa hanno esaurito i loro effetti senza aver centrato i prefissati obiettivi.

Infatti, nonostante le esplicite finalità di contenimento indicate dall'articolo 12 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (revisione degli organismi anche attraverso il loro accorpamento o soppressione, e mediante la riduzione del numero dei componenti) è stata registrata una tendenza opposta con una consistente proliferazione di organismi, realizzata sia in sede legislativa che regolamentare.

Il *trend* di spesa non ha subito significative riduzioni per effetto dell'entrata in vigore dell'articolo 18 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che, oltre al divieto di istituire nuovi organismi, ha previsto l'obbligo per ciascuna amministrazione di individuare quelli di carattere tecnico ad elevata specializzazione ritenuti indispensabili per la realizzazione degli obiettivi istituzionali non perseguibili attraverso l'utilizzazione del proprio personale.

Peraltro, considerato che la norma non fissava per le amministrazioni uno specifico obiettivo di contenimento della spesa, sono stati confermati in sostanza tutti gli organismi già operanti.

Per realizzare con efficacia i prefissati obiettivi di contenimento occorre, quindi, dare un segnale di forte discontinuità rispetto ai tentativi passati.

A tale scopo la normativa proposta riduce del 30 per cento rispetto al 2005 la spesa per commissioni, comitati e per gli altri organismi, anche a composizione monocratica, che operino nell'ambito delle amministrazioni. Le amministrazioni statali adottano immediatamente, comunque entro trenta giorni, le conseguenti misure allo scopo di assicurare il rispetto del nuovo limite di spesa.

Sulla base dei principi indicati nel comma 2, improntati a criteri di razionalizzazione, efficienza ed economicità, si procede al riordino attraverso l'emanazione degli appositi regolamenti ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400, per gli organismi previsti da leggi o da regolamenti, e tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per le strutture istituite in via amministrativa.

La norma dispone nello specifico che con i suddetti provvedimenti si procede all'accorpamento o alla soppressione degli organismi le cui competenze rientrino nelle attribuzioni delle amministrazioni.

Si tratta, in concreto, di intervenire nei confronti di Alti commissari, commissioni e comitati di verifica e valutazione, comitati di esperti, nuclei di valutazione tecnica, osservatori, segreterie tecniche eccetera, che svolgono prevalentemente compiti di monitoraggio di attività, di verifica di dati e di valutazione degli impatti o dei fabbisogni. Non tutti tali organismi sono necessari ed in ogni caso appare oggettivamente possibile, nonché doveroso, che gli stessi, ove confermati, proseguano le proprie attività con una composizione più contenuta e/o con compensi ridotti.

Per le amministrazioni non statali, ad eccezione di regioni, enti del Servizio sanitario nazionale e autonomie locali, per i quali le disposizioni rappresentano principi di coordinamento della finanza pubblica, è previsto un analogo processo applicativo, nel rispetto dei propri ordinamenti.

Il percorso attuativo delle misure proposte viene rafforzato, inoltre, dalla previsione di cui al comma 5, che introduce un'apposita sanzione in caso di inadempimento da parte delle amministrazioni, anche a garanzia del conseguimento della percentuale di riduzione di spesa indicata.

### **Articolo 30.**

La norma, al fine di garantire il raggiungimento delle economie già previste a legislazione vigente per regioni ed enti locali, intende rafforzare e rendere più efficace il meccanismo di monitoraggio sulle misure adottate dagli enti per il rispetto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 198, della citata legge n. 266 del 2005. In particolare – attraverso il coinvolgimento istituzionale del sistema delle autonomie nell'elaborazione di un compiuto sistema di verifica – viene prevista la costituzione di un tavolo tecnico chiamato ad elaborare specifici criteri per l'accertamento del conseguimento dell'obiettivo finanziario posto dalla richiamata disposizione.

Viene altresì prevista una sanzione nei confronti sia degli enti inadempienti al dettato normativo che di quelli che non provvedono ad inviare la dovuta documentazione. Si reputa infatti che l'individuazione di una specifica sede di confronto per l'analisi dei dati e la contestuale previsione di un meccanismo sanzionatorio possano incidere positivamente sul puntuale impegno, da parte degli enti, nell'adempiere al dettato normativo.

Completa la disposizione, che sostituisce il comma 204 e introduce il comma 204-*bis* nell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005, la previsione di un ulteriore compito per il tavolo tecnico, chiamato a elaborare, anche sulla scorta dei dati analizzati, specifiche proposte operative, concertate con il sistema delle autonomie, dirette ad un contenimento strutturale delle spese di personale nonché la condivisione delle risultanze con la Corte dei conti, anche ai fini del referto sul costo del lavoro pubblico di cui al titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

### **Articolo 31.**

In base alla vigente normativa gli organi di direzione del Servizio di controllo interno sono costituiti da collegi composti da almeno tre membri, per la maggior parte esterni all'amministrazione, con trattamenti economici rapportabili a quelli corrisposti ai responsabili degli uffici di diretta collaborazione.

La disposizione in esame introduce elementi di contenimento nell'ambito della composizione del collegio di direzione del Servizio di controllo interno. Inoltre, la disposizione fissa un limite nel contingente di personale addetto agli uffici del Servizio rendendolo proporzionale alla consistenza numerica del personale complessivamente assegnato. Ciò in quanto in base alla normativa vigente, che non fissa alcun criterio o parametro di riferimento, il numero di personale addetto presenta disomogeneità rispetto alle necessità delle varie amministrazioni. La disposizione, ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, si applica a tutte le pubbliche amministrazioni.

### **Articolo 32.**

La disposizione ha come obiettivo la riduzione della spesa relativa alle collaborazioni occasionali o coordinate e continuative attribuite da parte delle pubbliche amministrazioni.

A tal fine si prevede che il conferimento degli incarichi in esame sia condizionato alla sussistenza di rigorosi presupposti legati alla elevata specializzazione della prestazione richiesta, alla temporaneità dell'incarico e all'oggettiva impossibilità di reperire personale specializzato all'interno delle pubbliche amministrazioni. In questo senso si è costantemente espressa la Corte dei conti, con l'obiettivo, perseguito sul piano finanziario anche nell'ambito dei più recenti interventi di finanza pubblica, di ridurre il più possibile il ricorso a tale tipologia di incarichi.

La disposizione demanda, altresì, ad appositi regolamenti adottati dalle singole amministrazioni, da trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze, la definizione dei criteri di comparazione finalizzati al conferimento dell'incarico.

### **Articolo 33.**

Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 riguardano l'abrogazione della disciplina concernente la possibilità di trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici fino al compimento del settantesimo anno di età.

In via preliminare si rappresenta che tale disposizione si colloca all'interno del quadro normativo delineato dalle ultime leggi finanziarie in tema di riduzione del personale e di divieto di procedere a nuove assunzioni. Il ricorso all'istituto del trattenimento relativo al personale in servizio presso le pubbliche amministrazioni ha rappresentato un costo per il settore pubblico, sia per il correlato mantenimento di retribuzioni più elevate rispetto ad un nuovo assunto nel contesto di una disciplina di forte contenimento delle assunzioni, sia in termini di funzionalità trattandosi di un ulteriore impedimento alle esigenze di ricambio generazionale.

La previsione contenuta al comma 3 uniforma la disciplina dei limiti di età per il collocamento a riposo del personale incaricato di funzioni dirigenziali nelle amministrazioni pubbliche, sia interno che esterno, ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001.

Si tratta di una misura necessaria di equità e razionalizzazione, tenuto conto della prassi instauratasi in molte amministrazioni di attribuire un incarico dirigenziale, in qualità di estraneo, allo stesso dirigente cessato dal servizio per limiti di età, con mantenimento della stessa retribuzione complessiva.

### **Articolo 34.**

La disposizione di cui al comma 1 è rivolta a perseguire una maggiore trasparenza ed il contenimento della spesa in materia di trattamento economico accessorio riconosciuto in sede di contratto individuale ai titolari di un incarico di funzione dirigenziale nelle amministrazioni statali.

A tali fini, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, vengono individuati criteri per la determinazione dei trattamenti economici accessori massimi da riconoscere ai dirigenti in relazione all'incarico ricoperto.

Tali criteri dovranno conformarsi a principi di contenimento della spesa e di omogeneità dei trattamenti stessi a parità di funzione, con lo scopo di frenare i fenomeni di continua crescita, non sempre giustificata, delle retribuzioni dell'alta dirigenza.

Al fine di realizzare una migliore trasparenza in materia di conferimento di incarichi di consulenza, il comma 2 integra il comma 14 dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001 nel senso di porre l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicare, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico, gli elenchi degli incarichi conferiti a soggetti estranei alle amministrazioni stesse, indicando per ogni singolo incarico l'oggetto, la durata e l'ammontare del compenso.

Si prevede, poi (comma 3), che il Dipartimento della funzione pubblica adotti le necessarie misure per dare una più diffusa pubblicità a tali elenchi.

### **TITOLO III**

Il titolo III prevede misure urgenti in materia di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, di recupero della base imponibile, di potenziamento dei poteri di controllo dell'amministrazione finanziaria, di semplificazione degli adempimenti tributari e in materia di giochi.

#### **Articolo 35.**

L'articolo 35 reca disposizioni in materia di contrasto all'evasione ed all'elusione fiscale.

Il comma 1 è volto a contrastare il fenomeno dell'elusione dell'IVA che caratterizza le consumazioni obbligatorie nei locali da ballo. Nei locali da ballo ove si svolge attività di intrattenimento o di spettacoli viene frequentemente utilizzata la formula dell'ingresso libero con consumazione «obbligatoria». Tale modalità di accesso e partecipazione ad esecuzioni musicali – con o senza prevalenza di musica dal vivo – in discoteche o sale da ballo, offerta da imprese che non svolgono quale attività principale la somministrazione di alimenti o bevande, ma esercitano quale attività propria l'intrattenimento o lo spettacolo, consente di fatto l'elusione dell'IVA, con aliquota del 20 per cento, applicabile ai corrispettivi per l'ingresso in locali da ballo.

La disposizione prevede l'applicabilità dell'aliquota IVA del 20 per cento alle consumazioni obbligatoriamente imposte nei locali da ballo, evitando che la fittizia gratuità dell'attività di intrattenimento e di spettacolo con la previsione della consumazione obbligatoria diventi una modalità per l'elusione dell'imposta. Restano invece assoggettate all'aliquota del 10 per cento le consumazioni facoltative.

Con i commi da 2 a 4 si stabilisce che, per le cessioni aventi ad oggetto beni immobili e relative pertinenze, l'accertamento del valore, ai fini dell'IVA e delle imposte dirette, è desunto in base al valore normale del bene medesimo. Conseguentemente, è abrogato l'articolo 15 del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85.

Ai commi 5 e 6 si stabilisce, in deroga alle regole ordinarie in materia di IVA, che, in relazione a talune operazioni aventi ad oggetto prestazioni di servizi, poste in essere nel settore dell'edilizia, il debitore di imposta è il destinatario del servizio (cosiddetto sistema del *reverse-charge*). Le prestazioni considerate sono quelle rese nell'edilizia da soggetti che assumono la veste di

subappaltatori nei confronti di imprese che svolgono abitualmente l'attività di costruzione o ristrutturazione di immobili; soggetti che risultano appaltatori di lavori immobiliari; imprese che operano come subappaltatori nel quadro di lavori di costruzione o ristrutturazione di immobili.

La finalità della disposizione è quella di contrastare fenomeni fraudolenti consistenti nella creazione di piccole imprese che realizzano lavori edili nel quadro di opere complesse, fatturano regolarmente le prestazioni con applicazione dell'IVA, ma poi omettono di versare il tributo, che lucrano illecitamente, per poi sparire, salvo ricostituirsi in forme analoghe. L'attribuzione della qualità di debitore d'imposta al soggetto capofila, sia esso un costruttore o un *general contractor*, garantisce adeguata tutela all'erario attesa la normale affidabilità dei contribuenti maggiori.

L'introduzione della norma è condizionata all'autorizzazione in deroga che deve essere rilasciata ai sensi dell'articolo 27 della direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, dagli organismi comunitari.

Al comma 7, al fine di contrastare con maggiore efficacia i fenomeni di evasione da riscossione, sono introdotte due nuove fattispecie delittuose riferite al:

- mancato versamento dell'IVA dovuta a seguito di dichiarazione, in analogia con quanto già contemplato dalla legge n. 311 del 2004 per le ipotesi di mancato versamento delle ritenute;
- mancato versamento di somme complessivamente dovute, utilizzando, mediante il sistema della compensazione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, crediti indebiti o inesistenti.

La disposizione di cui al comma 8 prevede una generale esenzione dall'applicazione dell'IVA per tutte le cessioni e le locazioni di fabbricati o di porzioni di fabbricato indipendentemente dalla tipologia (abitativa o strumentale) e dal soggetto locatore, fatta eccezione per le cessioni aventi ad oggetto immobili effettuate dal costruttore o dal soggetto che vi abbia operato interventi di ristrutturazione, purché intervenute entro cinque anni dalla data di ultimazione della costruzione o dell'intervento.

La previsione esentativa determina di conseguenza l'indetraibilità dell'IVA assolta all'atto degli acquisti di beni e servizi inerenti per effetto dell'applicazione delle regole generali in materia di detrazione.

Conseguentemente, si provvede alla modifica dell'articolo 19-*bis*1, comma 1, lettera *i*), del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, ed alla soppressione dell'articolo 36, terzo comma, ultimo periodo, nonché della voce di cui al numero 127-*ter*) della Tabella A, Parte terza, del medesimo decreto.

Al comma 9, viene prevista, in via transitoria, una modalità agevolata di effettuazione della rettifica della detrazione IVA, necessitata dal mutamento di regime delle predette operazioni, ai sensi del combinato disposto dei commi 3 e 8 dell'articolo 19-*bis*-2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972. A tal fine si prevede il versamento dell'imposta dovuta per effetto della rettifica in tre rate, la prima delle quali da effettuare entro il termine previsto per il versamento dell'acconto dell'anno in corso.

Allo scopo di neutralizzare gli effetti eccessivamente onerosi delle modifiche sui contratti di *leasing* immobiliare, al comma 10 viene previsto che l'imposta di

registro sui relativi canoni e sul riscatto degli immobili si applica in misura fissa.

Il comma 11, al fine di contrastare l'elusione delle disposizioni fiscali in tema di veicoli, demanda ad un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate l'individuazione della tipologia di veicoli che, prescindendo dalla categoria di omologazione, sono stati sottoposti ad adattamenti i quali non precludono il trasporto privato di persone, al fine di consentire l'applicazione a tali fattispecie dei limiti di deduzione e detrazione previsti in materia di imposte dirette ed IVA, rispettivamente, dall'articolo 164 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (TUIR) e dall'articolo 19-*bis*1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972.

Con il comma 12, si prevede l'obbligo per l'esercente arte o professione, anche in forma associata, di tenere uno o più conti correnti bancari o postali ai quali obbligatoriamente far affluire le operazioni connesse all'esercizio dell'attività. È inoltre posto l'obbligo per il contribuente di riscuotere i compensi derivanti dall'esercizio dell'attività mediante forme di pagamento che li facciano affluire direttamente ai predetti conti. Per i compensi unitari inferiori a 100 euro è consentita la riscossione anche in contanti, fermo restando l'obbligo per il professionista di far affluire le somme ai predetti conti correnti, ai sensi del terzo comma dell'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, introdotto appunto dal comma 12 in oggetto.

Il comma 13 è finalizzato a contrastare il fenomeno delle società cosiddette esterovestite. Si tratta di soggetti che presentano due rilevanti e continuativi elementi di collegamento con il territorio dello Stato, in quanto detengono partecipazioni di controllo in società ed enti residenti nel territorio dello Stato che, a loro volta, sono controllate o amministrate da soggetti residenti.

Il comma 14 stabilisce la decorrenza della disposizione in commento.

Con il comma 15 si rende più efficace la disposizione che contrasta la attività delle società non operative effettuando i seguenti interventi:

- 1) si elevano le percentuali utilizzate per stabilire se una società possa rientrare nel novero delle società non operative alle quali si applica la disciplina in esame;
- 2) si aumentano le percentuali utilizzate per stabilire l'entità del reddito minimo che deve essere obbligatoriamente dichiarato;
- 3) l'IVA a credito non è ammessa a rimborso né può essere utilizzata in compensazione ovvero costituire oggetto di cessione; lo stesso credito, in assenza di operazioni attive rilevanti per tre periodi di imposta consecutivi, non potrà più essere riportato in avanti;
- 4) le norme antielusive potranno essere disapplicate dal direttore regionale dell'Agenzia delle entrate qualora il contribuente evidenzi situazioni straordinarie che di fatto hanno reso impossibile il conseguimento degli obiettivi previsti dalla norma. Si riconduce in tale ambito anche la causa di esclusione collegata alla esistenza di un periodo non normale di attività, che in assenza della modifica opererebbe in modo automatico.

Il comma 16 stabilisce la decorrenza della disposizione in commento.



Il comma 17 reca disposizioni in materia di fusione con effetti fiscali retroattivi.

Attualmente, dando efficacia retroattiva all'operazione di fusione, è possibile «compensare» risultati positivi di periodo della incorporante con risultati negativi di periodo della incorporata o della scissa. Tale previsione si presta a possibili abusi, in quanto non appaiono applicabili nella fattispecie le limitazioni previste dall'articolo 172, comma 7, del TUIR, per le perdite pregresse. In considerazione di ciò, si prevede, in sostanza, che se l'incorporazione vede coinvolta una società «non operativa», la perdita di periodo, da determinarsi appositamente, non è *tout court* rilevante; invece, se la società coinvolta è «operativa», si rendono applicabili alle perdite di periodo le stesse limitazioni espressamente previste per le perdite pregresse.

Il comma 18 precisa la decorrenza delle disposizioni recate dal comma 17.

I commi 19 e 20 intervengono sul regime agevolativo della detrazione IRPEF per le ristrutturazioni edilizie, subordinandone l'applicazione alla condizione che, per le spese sostenute a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto, nella fattura emessa dal soggetto che esegue l'intervento venga separatamente esposto il costo della manodopera.

I commi da 21 a 23 dettano criteri per la tassazione, ai fini delle imposte di registro, ipotecaria e catastale, degli atti aventi ad oggetto cessioni di immobili; in particolare, si stabilisce l'obbligo, per le parti, di indicare nell'atto di cessione dell'immobile il corrispettivo pattuito. L'accertata violazione di tale obbligo fa sì che, oltre all'applicazione di un'apposita sanzione, l'imposta sia dovuta in proporzione al corrispettivo effettivamente pattuito dalle parti contraenti. È fatto altresì obbligo alle parti di fornire notizie in merito alle modalità di pagamento, alla eventualità che si siano avvalse dell'opera di mediatori ed alla spesa sostenuta per la mediazione.

Il comma 24 prevede l'estensione dei poteri di controllo in materia di accertamento delle imposte sui redditi anche ai fini dell'imposta di registro, nonché delle imposte ipotecaria e catastale, disciplinate dal testo unico di cui al decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347, con conseguente estensione della disciplina sanzionatoria.

I commi 25 e 26 riconoscono ai dipendenti della Riscossione Spa o delle società dalla stessa partecipate, definiti «agenti della riscossione», la possibilità di utilizzare, previa autorizzazione, i dati in possesso dell'Agenzia delle entrate e di altri soggetti pubblici e privati, ai fini della riscossione mediante ruolo.

Il comma 27 prevede nuove comunicazioni al sistema informativo dell'anagrafe tributaria da parte del settore assicurativo, con l'obiettivo di acquisire informazioni rilevanti ai fini del controllo, con riferimento al significativo flusso di importi liquidati dalle compagnie ai danneggiati, in ragione di contratti assicurativi. La disposizione prevede, in particolare, che siano trasmessi dati e notizie riferiti sia ai beneficiari sia ai soggetti le cui prestazioni sono state valutate ai fini della quantificazione della somma liquidata.

I commi da 28 a 34 recano disposizioni in materia di ritenute e contributi dovuti da appaltatore e subappaltatore. Nell'affidamento di appalti non di rado accade che l'appaltatore o il subappaltatore non adempiano puntualmente ai

loro obblighi di effettuazione e versamento delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente e dei contributi previdenziali. Spesso, inoltre, gli appaltatori ed i subappaltatori non dispongono di un patrimonio che possa offrire sufficienti garanzie agli enti impositori e previdenziali, con conseguente impossibilità di riscuotere i propri crediti.

Peraltro, tali violazioni risultano distorsive delle regole di corretta concorrenza, in quanto i soggetti che non versano le ritenute ed i contributi possono offrire prezzi più bassi.

Per arginare tale fenomeno vengono previste la responsabilità solidale a carico dell'appaltatore per le ritenute ed i contributi dovuti dal subappaltatore ed una sanzione amministrativa nel caso in cui il committente proceda al pagamento del corrispettivo dovuto all'appaltatore senza aver prima verificato che le ritenute ed i contributi dovuti per le prestazioni di lavoro dipendente concernenti l'opera, la fornitura o il servizio affidati siano stati versati.

Il comma 35 reca disposizioni per il miglioramento delle attività di accertamento, prevenzione e contrasto delle violazioni tributarie in materia doganale.

### **Articolo 36.**

Con l'articolo 36 si introducono disposizioni volte al recupero della base imponibile.

Il comma 1 esclude l'applicazione dell'aliquota IVA del 10 per cento per alcuni beni, non più meritevoli di agevolazione; si tratta di prodotti dolciari (caramelle, cioccolato, eccetera) venduti in confezioni non di pregio (attualmente quelli venduti in confezioni di pregio sono già assoggettati ad aliquota ordinaria); i servizi telefonici resi attraverso posti telefonici pubblici (con tale esclusione, che tiene conto della alta diffusione dei telefoni cellulari, si intendono tassare tutti i servizi telefonici in eguale maniera) nonché le collezioni di francobolli.

Inoltre, viene limitata l'agevolazione alle prestazioni relative al solo calore-energia derivante da fonti rinnovabili, escludendo dall'aliquota ridotta ogni prestazione ottenuta dall'impiego di idrocarburi, gas, eccetera.

La modifica introdotta consente, inoltre, di contrastare la stipula di contratti servizio-energia posti in essere al solo fine di un risparmio fiscale senza alcun risparmio in termini energetici.

Il comma 2 mira a omogeneizzare la nozione di terreno o area edificabile, in relazione all'applicazione dei diversi tributi che a tale categoria di beni riservano trattamenti peculiari (IVA, imposta di registro, imposte sui redditi e ICI).

In particolare, viene chiarito che l'edificabilità si riconnette all'esistenza del piano regolatore generale che qualifica il terreno come fabbricabile, non essendo quindi necessario che sussista anche il piano di attuazione dello strumento urbanistico generale. La norma chiarisce, altresì, che ai fini della qualificabilità dell'area, come terreno edificabile, è sufficiente che il piano regolatore generale sia stato adottato dal comune competente, anche se l'*iter* di approvazione del predetto piano non si è ancora concluso con la prescritta approvazione regionale.

Il comma 3 ripristina la formulazione dell'articolo 47, comma 4, del TUIR precedente alla modifica recata dall'articolo 2, comma 2, lettera *b*), del decreto legislativo 18 novembre 2005, n. 247, cosiddetto «correttivo IRES». Con tale ultima modifica si è specificato che la tassazione integrale dei dividendi provenienti dai paesi a fiscalità privilegiata riguarda solo quelli «corrisposti» direttamente dalla partecipata estera situata in detti paesi e non anche a quelli percepiti indirettamente in quanto «provenienti» dalla partecipata estera per il tramite di altra partecipata situata in paesi diversi da quelli a fiscalità privilegiata.

La norma invero, così come modificata dal cosiddetto correttivo IRES, consente di aggirare facilmente il regime di tassazione integrale degli utili provenienti da partecipate situate in paesi a fiscalità privilegiata, interponendo nella catena societaria un altro soggetto estero residente in un paese a regime fiscale non privilegiato.

Il comma 4 stabilisce la decorrenza della disposizione di cui al comma 3.

La modifica normativa, prevista al comma 5, è volta ad escludere la possibilità di dedurre quote di ammortamento anticipato per i mezzi di trasporto a motore utilizzati nell'esercizio d'impresa, disciplinati dall'articolo 164, comma 1, lettera *b*), del TUIR, e si applica, per il rinvio contenuto negli articoli 56 e 66 del TUIR, anche alle imprese soggette all'imposta personale sul reddito (IRPEF).

Il comma 6 ne stabilisce la decorrenza.

Il comma 7 ribadisce il principio della non ammortizzabilità dei terreni e delle aree occupate dai fabbricati strumentali, in aderenza con le indicazioni fornite al riguardo dai principi contabili nazionali ed internazionali, secondo i quali le imprese devono indicare separatamente (scorporare) in bilancio il valore del fabbricato da quello del terreno e non potranno ammortizzarlo. Per agevolare lo scorporo del costo del terreno da quello del fabbricato è stata introdotta una misura percentuale di riduzione che determina in modo forfetario il costo del terreno.

Il comma 8 ne stabilisce la decorrenza.

I commi 9 e 10 introducono un limite all'utilizzo delle perdite fiscali anteriori alla tassazione per trasparenza, conformemente a quanto previsto per il regime delle perdite adottato nel consolidato fiscale. Attualmente, infatti, a differenza di quanto avviene nel consolidato, di cui la trasparenza costituisce una sorta di surrogato, la società partecipante, che ha esercitato l'opzione per la trasparenza, ha la possibilità di utilizzare le perdite pregresse sia per compensare i propri redditi che per compensare i redditi che le vengono imputati per trasparenza dalle società partecipate. La modifica evita il verificarsi di fenomeni di pianificazione fiscale consistenti nel ridurre le partecipazioni detenute dal socio per poter accedere alla tassazione per trasparenza anziché al consolidato fiscale, riuscendo così a compensare le perdite pregresse maturate dallo stesso con i redditi delle partecipate, aggirando il disposto dell'articolo 118, comma 2, del TUIR.

Le predette disposizioni, come previsto al comma 11, hanno effetto dal periodo d'imposta dei soci in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge e con riferimento ai redditi delle società partecipate relativi a periodi d'imposta

chiusi a partire dalla predetta data. Ad esempio, in ipotesi di società partecipata, con periodo d'imposta chiuso al 30 giugno 2006, e di soci con periodo d'imposta coincidente con l'anno solare (1° gennaio-31 dicembre 2006), la modifica normativa non trova applicazione se non dal periodo d'imposta 2007.

I commi 12 e 13 recano disposizioni in materia di riporto delle perdite. Il comma 2 dell'articolo 84 del TUIR riconosce il diritto al riporto illimitato nel tempo delle perdite generate nei primi tre periodi d'imposta. La norma avrebbe dovuto avere la funzione di trattare in modo agevolato le nuove iniziative produttive. È opportuno, quindi, subordinare il regime di riporto illimitato delle perdite all'effettiva «novità» dell'iniziativa economica che le ha generate.

L'attuale comma 3 dell'articolo 84 del TUIR reca una disciplina volta a contrastare il cosiddetto «commercio delle bare fiscali» attuato non già sotto forma di incorporazione della società decotta (fenomeno elusivo già contrastato con disposizioni ad *hoc* nell'ambito del successivo articolo 172, comma 7, del TUIR), ma attraverso la previa acquisizione della società e il collegato conferimento in essa di attività aziendali redditizie. Tale previsione limitativa viene, peraltro, resa inoperante qualora il cambio dell'attività riguardi una società con perdite fiscali pregresse che faccia già parte di un gruppo. L'esimente in questione non appare pienamente giustificabile e, soprattutto, non appare coordinata con il divieto posto nel consolidato di «sfruttare» le perdite pregresse: divieto che, in tal modo, può essere facilmente superato.

Il comma 14 stabilisce la decorrenza del comma 12, nella parte in cui modifica il citato articolo 84, comma 3, del TUIR.

Il comma 15 abroga l'articolo 33, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, il quale prevede in origine l'aliquota agevolata dell'1 per cento ai fini dell'imposta di registro e le imposte ipotecarie e catastali in misura fissa per i trasferimenti di immobili compresi in piani urbanistici particolareggiati. Successivamente l'articolo 76 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, ha inteso rimuovere il dubbio interpretativo specificando che l'agevolazione in esame si intende riferita anche ai casi in cui l'acquirente non disponga in precedenza di altro immobile compreso nel piano urbanistico particolareggiato.

Il dato testuale della legge n. 448 del 2001, esaminato in combinazione con la norma introdotta dalla legge n. 388 del 2000, ha dato luogo ad una singolare soluzione completamente avulsa dalla *ratio* ispiratrice della originaria norma agevolativa, tale da riconoscere l'applicazione dell'imposta di registro con l'aliquota dell'1 per cento e le imposte ipotecarie e catastali in misura fissa alla generalità dei trasferimenti di immobili ricompresi in piani urbanistici particolareggiati.

Venuta meno la stessa *ratio* della norma agevolativa di cui alla legge n. 388 del 2000, si prevede ora l'abrogazione di quest'ultima con effetto dalla data di entrata in vigore del decreto.

Il comma 16 reca disposizioni in materia di trasparenza delle società a responsabilità limitata (srl) a ristretta base proprietaria. La norma, nell'intervenire in seno al regime di trasparenza delle srl a ristretta compagine sociale, di cui all'articolo 116 del TUIR, elimina la causa ostativa al predetto regime del possesso di una partecipazione con i requisiti per l'esenzione di cui all'articolo 87 del TUIR e stabilisce che, in capo alla srl, gli utili di cui

all'articolo 89 e le plusvalenze di cui all'articolo 87 concorrono a formare il reddito nella misura del 40 per cento. In sostanza, la srl viene, a tali effetti, equiparata ad una società di persone in coerenza con i criteri direttivi fissati nella legge delega (legge 7 aprile 2003, n. 80) all'articolo 4, comma 1, lettera *h*), ultimo periodo. La disposizione, peraltro, corregge una evidente distorsione del sistema per cui una persona fisica otteneva un regime di favore per il solo fatto di detenere la partecipazione non direttamente ma tramite una srl che opta per la trasparenza fiscale.

Il comma 17 ne stabilisce la decorrenza.

Il comma 18 è finalizzato a rendere indeducibili le minusvalenze in caso di assegnazione di beni ai soci o di loro destinazione a finalità estranee.

Il comma 19 ne stabilisce la decorrenza.

Con il comma 20 si elimina la possibilità di effettuare svalutazione con rilevanza fiscale per le rimanenze finali di opere, forniture e servizi di durata ultrannuale (per rischio contrattuale, a giudizio del contribuente, nella misura del 2 per cento per lavori eseguiti in Italia o del 4 per cento per quelli eseguiti all'estero).

Il comma 21 ne stabilisce la decorrenza.

Il comma 22 prevede disposizioni relative all'esclusione della *no-tax area* per i soggetti non residenti.

In base alla attuale formulazione dell'articolo 3 del TUIR la cosiddetta *no-tax area* (deduzione prevista dall'articolo 11 TUIR) si rende applicabile anche ai redditi dei soggetti non residenti assoggettati a tassazione in Italia.

Ciò non appare coerente con la finalità della *no-tax area*, volta ad escludere da tassazione un importo minimo vitale. Tale beneficio, infatti, ha senso per i residenti che sono assoggettati a tassazione per tutti i loro redditi ovunque prodotti e non per i non residenti che assoggettano a tassazione in Italia, in linea generale, solo i redditi prodotti in Italia mentre assoggettano a tassazione il loro reddito complessivo nel paese di residenza. La modifica normativa proposta si pone, peraltro, in linea con i criteri affermati dalla Corte di giustizia delle Comunità europee la quale ha ripetutamente precisato che non è discriminatorio un diverso trattamento, in quanto il reddito percepito da un soggetto non residente costituisce il più delle volte soltanto una parte del reddito complessivo, concentrato nel luogo di residenza. Ed è solo qui che può essere valutata la sua capacità contributiva con la disamina di tutti i suoi redditi e della situazione personale e familiare (sentenze C-80/94, C-279/93; C-234/01). Inoltre, con la formulazione proposta viene esclusa l'applicazione della deduzione per oneri di famiglia ai soggetti non residenti, al fine di stabilire una regola analoga a quella recata dall'articolo 24, comma 3, del TUIR, che esclude l'applicazione della detrazione per carichi di famiglia nei confronti di detti soggetti. Si prevede infine l'abrogazione della predetta previsione dell'articolo 24, comma 3, in considerazione del fatto che dal 1° gennaio 2005 le detrazioni per familiari a carico sono state trasformate in deduzioni.

Il comma 23 dispone l'abrogazione del comma 4-*bis* dell'articolo 19 del TUIR, che esenta dall'IRPEF le somme corrisposte ai dipendenti per incentivarne l'esodo. Ciò anche al fine di eliminarne i profili di incompatibilità con la normativa comunitaria, evidenziati dalla Corte di giustizia delle comunità europee con la sentenza n. C-207/04.

Il comma 24 mira a rendere applicabile la ritenuta a titolo di acconto, prevista dall'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, anche ai compensi che costituiscono redditi diversi, ai sensi dell'articolo 67, comma 1, lettera l), del TUIR, derivanti dall'assunzione di obblighi di fare, non fare o permettere.

La previsione uniforma le modalità di tassazione dei redditi in questione a quelle previste per altri tipi di redditi allorché i compensi sono erogati da un soggetto che riveste la qualifica di sostituto d'imposta.

L'applicazione della ritenuta consente, inoltre, l'anticipo della tassazione al momento dell'erogazione dei compensi stessi, rispetto al sistema attuale che ne prevede la tassazione in sede di dichiarazione dei redditi.

Il comma 25 riconduce a tassazione ordinaria – quale reddito di lavoro dipendente – la differenza tra il valore delle azioni al momento dell'assegnazione e l'ammontare corrisposto dal dipendente.

Il comma 26 ne stabilisce la decorrenza.

Il comma 27 reca disposizioni in materia di perdite di lavoro autonomo e di imprese minori. La riformulazione dell'articolo 8 del TUIR è finalizzata ad estendere i criteri di imputazione e di deducibilità delle perdite, previsti per le attività commerciali esercitate in modo ordinario, alle perdite derivanti da attività commerciali esercitate attraverso imprese minori, ai sensi dell'articolo 66 del TUIR, e a quelle derivanti dall'esercizio di attività di lavoro autonomo, anche se esercitate attraverso società semplici e associazioni di cui all'articolo 5 del TUIR. È, quindi, eliminata la possibilità per i lavoratori autonomi e per le imprese minori di sottrarre le perdite dal reddito complessivo del periodo d'imposta in cui si sono determinate. Anche per tali categorie di contribuenti è, infatti, previsto che le perdite siano portate in deduzione dai relativi redditi conseguiti nello stesso periodo d'imposta e che le eccedenze siano scomutate dai redditi della medesima categoria conseguiti nei periodi d'imposta successivi ma non oltre il quinto. Le perdite derivanti da redditi d'impresa e di lavoro autonomo prodotti in forma associata, attraverso le società e le associazioni di cui all'articolo 5 del TUIR, sono imputate ai singoli soci i quali potranno dedurle nell'esercizio in cui sono realizzate e, per la parte eccedente, negli esercizi successivi ma non oltre il quinto, dai redditi appartenenti alla stessa categoria di reddito al quale partecipano (dal quale derivano).

Il comma 28 ne stabilisce la decorrenza.

Il comma 29 intende dare rilevanza reddituale alle plusvalenze e alle minusvalenze realizzate da esercenti arti e professioni in occasione della estromissione (cessione, destinazione a finalità estranee all'attività di lavoro autonomo, eccetera) di beni strumentali.

Dalla previsione di realizzazione di plusvalenze tassabili sono escluse le cessioni di beni il cui costo di acquisto non è ammortizzabile per un esercente

attività di lavoro autonomo. Si tratta dei beni immobili, che, ai sensi dell'articolo 54, comma 2, del TUIR sono deducibili nel limite della rendita catastale e degli oggetti d'arte, di antiquariato o da collezione per i quali, ai sensi del medesimo articolo 54, comma 5, è prevista la deducibilità unitamente alle spese di rappresentanza, nel limite dell'1 per cento dell'ammontare dei compensi percepiti nel periodo d'imposta, se si configurano come beni di rappresentanza.

Viene prevista, inoltre, la tassazione della fattispecie di cessione della clientela e di altri elementi immateriali comunque riferibili all'attività artistica o professionale.

Trattasi di un'ipotesi che sempre più frequentemente si realizza, mediante la quale possono essere ceduti valori immateriali che, sebbene di difficile inquadramento in figure giuridiche tradizionali, nei fatti sono ben individuati. Si tratta, ad esempio, della cessione del marchio, dell'assunzione di obbligo di non effettuare attività in concorrenza nella medesima zona, eccetera.

La determinazione della plusvalenza è stata individuata nell'intero compenso specifico percepito.

Per il caso in cui il compenso sia riscosso in unica soluzione, è stata prevista la tassazione separata, ai sensi degli articoli 17 e 21 del TUIR. Con la modifica introdotta nel comma 5 dell'articolo 54 del TUIR, si prevede la deduzione integrale delle spese di vitto e alloggio sostenute dal committente per conto del professionista e da questi evidenziate in fattura.

I professionisti sono tenuti ad includere tra i compensi fatturati tutti i corrispettivi, in denaro e in natura, percepiti in relazione alle prestazioni effettuate, ivi comprese quelle liquidate a titolo di rimborso spese.

Con la norma proposta, le spese sostenute dal committente per conto del professionista, evidenziate ed incluse in fattura, sono neutralizzate con il riconoscimento di una componente negativa di pari importo in quanto non opera la limitazione alla deducibilità del 2 per cento dei compensi prevista dal primo periodo del comma 5 del citato articolo 54 del TUIR.

Il comma 30 reca una norma di interpretazione autentica in materia di reddito di lavoro dipendente prestato all'estero. Con l'interpretazione autentica proposta, si chiarisce che in caso di reddito calcolato convenzionalmente in misura ridotta – secondo le disposizioni dell'articolo 51, comma 8-*bis*, del TUIR – il prestatore di lavoro all'estero fruisce, per le imposte pagate all'estero, di un credito d'imposta non pieno, ma proporzionale al reddito determinato ai sensi del predetto articolo 51, comma 8-*bis*.

Il comma 31 reca disposizioni fiscali relative al comune di Campione d'Italia.

L'articolo 188 del TUIR stabilisce, al comma 1, che «ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, i redditi delle persone fisiche iscritte nei registri anagrafici del comune di Campione d'Italia prodotti in franchi svizzeri nel territorio dello stesso comune per un importo complessivo non superiore a 200.000 franchi sono computati in euro, in deroga alle disposizioni dell'articolo 9, sulla base di un tasso convenzionale di cambio stabilito ogni tre anni con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, tenuto conto anche della variazione dei prezzi al consumo nelle zone limitrofe intervenuta nel triennio».

Tale peculiare sistema di calcolo dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in favore di quanti risiedono nel comune di Campione d'Italia e, nel territorio del medesimo comune, producono il proprio reddito in franchi svizzeri, è

basato sull'utilizzo di un tasso di cambio convenzionale per la conversione dei suddetti redditi in euro. Esso venne introdotto in un determinato contesto storico, allo scopo di perequare la pressione fiscale nei confronti dei cittadini campionesi, tenuto conto della circostanza che questi ultimi, operando in un contesto economico sostanzialmente assimilabile a quello svizzero – caratterizzato dall'utilizzo del franco svizzero e dal costo della vita superiore a quello registrato in Italia – sarebbero stati penalizzati dalla conversione dei redditi in lire secondo le modalità ordinarie previste dall'articolo 9 del TUIR.

Va tuttavia rilevato che la distanza fra il costo della vita in Svizzera ed in Italia, pure esistente all'epoca in cui è stato previsto il beneficio, è sostanzialmente venuta meno.

Inoltre, anche fra le diverse città italiane vi sono rilevanti differenze di costo della vita. In alcune il costo della vita notoriamente si avvicina o supera quello di Campione.

In ogni caso, nel panorama legislativo italiano le sperequazioni fra i diversi costi della vita normalmente non trovano rimedio mediante misure fiscali.

La norma prevede quindi di eliminare questa eccezione relativa solo ai cittadini di Campione.

Si ricorda che il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 27 ottobre 2005, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 257 del 4 novembre 2005, per il triennio 2005–2007 ha fissato il tasso in euro 0,40515 per ogni franco svizzero (il franco svizzero è oggi quotato a 1,550 euro).

I commi 32 e 33 riguardano la problematica relativa alla disciplina tributaria dei contributi il cui versamento è sospeso in conseguenza di calamità naturali. In particolare, è diretta ad evitare il rischio del doppio beneficio di non concorrenza alla base imponibile nell'anno di sospensione e di deduzione nell'anno di pagamento del contributo. La norma transitoria, in modo speculare, vuole evitare la doppia penalizzazione per chi non ha dedotto il contributo nel periodo d'imposta di sospensione.

Al riguardo, si fa presente che la disciplina fiscale dei contributi previdenziali ed assistenziali dovuti in base a disposizioni di legge, trattenuti in ciascun periodo di paga e versati dal datore di lavoro, è attualmente contenuta nell'articolo 51, comma 2, lettera a), del TUIR, secondo il quale «i contributi previdenziali ed assistenziali versati dal datore di lavoro o dal lavoratore in ottemperanza a disposizioni di legge» non concorrono a formare il reddito imponibile.

La norma citata che, relativamente al reddito di lavoro dipendente, riproduce la disposizione dell'articolo 10, comma 1, lettera e), del TUIR, nella parte in cui si riferisce ai contributi previdenziali ed assistenziali obbligatori, presuppone il versamento e la sopportazione dell'onere contributivo da parte del contribuente.

Ne consegue che in tutti i casi in cui il pagamento dei contributi in esame non venga eseguito (per intervento, ad esempio, di un provvedimento che ne dispone la sospensione a favore delle popolazioni colpite da calamità naturali), le somme corrispondenti all'importo dei contributi non versati, lasciate nella disponibilità del lavoratore, concorrono a formare la base imponibile e, in vigenza della sospensione, non sono deducibili ai sensi del citato articolo 51, comma 2, lettera a).

Più precisamente, tali somme assumono rilevanza agli effetti tributari in base ai principi generali in materia e, in quanto percepite nel periodo d'imposta in relazione al rapporto di lavoro, concorrono ai sensi del comma 1 dello stesso articolo 51 del TUIR alla formazione del reddito di lavoro dipendente.



Orbene, si propone di derogare ai principi generali come prima evidenziati e, quindi, di consentire la deducibilità dei contributi sospesi in seguito a calamità.

Ciò per salvaguardare le finalità sostanziali delle norme agevolative di sospensione della riscossione, dirette a consentire una maggiore disponibilità finanziaria al contribuente residente nei territori colpiti dagli eventi calamitosi.

Il comma 34 reca una disposizione che, in deroga ai principi fissati dal cosiddetto «Statuto del contribuente» (legge 27 luglio 2000, n. 212), interviene sui criteri di determinazione dell'acconto dovuto dai soggetti tenuti al versamento dell'IRPEF, con effetti di gettito per l'anno 2006.

### **Articolo 37.**

L'articolo 37 reca disposizioni in materia di accertamento, semplificazione e altre misure di carattere finanziario.

Il comma 1 permette di ricomprendere tra i sostituti di imposta tenuti ad operare la ritenuta a titolo di acconto anche il curatore fallimentare e il commissario liquidatore. Attualmente la giurisprudenza di legittimità, con orientamento consolidato da tempo, ha chiarito che la vigente normativa non attribuisce la posizione di sostituto d'imposta ai predetti soggetti. L'applicazione della ritenuta consentirà l'anticipo della riscossione al momento dell'erogazione dei compensi rispetto alla tassazione degli stessi in sede di dichiarazione dei redditi.

Al fine di potenziare l'efficacia dell'applicazione degli studi di settore nei confronti della generalità dei contribuenti, il comma 2, mediante l'abrogazione dei commi 2 e 3 dell'articolo 10 della legge 8 maggio 1998, n. 146, prevede che gli accertamenti, sulla base degli studi di settore, possano essere effettuati nei confronti dei contribuenti in contabilità ordinaria, anche per opzione, nonché di quelli esercenti arti e professioni, con le medesime disposizioni regolanti gli accertamenti nei confronti dei contribuenti in contabilità semplificata. Sono contestualmente apportate modifiche di coordinamento legislativo. La disposizione si applica a decorrere dai periodi d'imposta per i quali il termine di presentazione della dichiarazione scade successivamente alla data di entrata in vigore del decreto.

Al comma 3, in via transitoria, per il periodo 2005 (nonché per quello il cui termine di presentazione della dichiarazione scade successivamente alla data di entrata in vigore del decreto) è prevista la possibilità per la generalità dei contribuenti di effettuare l'adeguamento agli studi di settore nel termine di presentazione della dichiarazione; entro tale data potranno essere effettuate le annotazioni contabili previste ai fini IVA. Resta applicabile la maggiorazione del 3 per cento, prevista dall'articolo 2, comma 2-*bis*, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1999, n. 195, qualora la differenza tra i ricavi e compensi annotati nelle scritture contabili e quelli risultanti dagli studi di settore sia superiore al 10 per cento dei ricavi e compensi annotati.

I commi da 4 a 7 rafforzano la possibilità di effettuare indagini economico-finanziarie, prevedendo che gli operatori finanziari comunichino all'anagrafe

tributaria periodicamente l'elenco dei soggetti con i quali intrattengono rapporti. Le disposizioni in argomento semplificheranno anche gli adempimenti dei medesimi operatori in quanto, sulla base delle informazioni acquisite, gli organi dell'amministrazione finanziaria potranno limitarsi ad effettuare le richieste di dati, notizie e documenti ai soli operatori che avranno comunicato l'esistenza di uno o più rapporti. Le medesime informazioni sono acquisite in anagrafe tributaria, in apposita sezione dedicata, e potranno essere utilizzate anche ai fini della riscossione mediante ruolo, in presenza di debitori morosi. Si procede altresì ad apportare alcune modifiche al sistema sanzionatorio relativo agli operatori finanziari per adeguarle al mutato quadro normativo conseguente alle modifiche in materia di indagini economico-finanziarie, operate con la legge n. 311 del 2004 agli articoli 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 e 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972. Si prevede infine una modifica all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, concernente i poteri dell'anagrafe tributaria, al fine di consentire l'invio, con procedure automatizzate, di questionari per l'acquisizione di informazioni utili all'attività di controllo, se le medesime informazioni non risultano dalle dichiarazioni annuali ovvero da altri flussi informativi.

Il comma 8 si inquadra nell'ambito delle azioni mirate a contrastare e prevenire comportamenti fraudolenti nel settore dell'IVA (frodi intracomunitarie, fatture per operazioni inesistenti, eccetera), ma riverbera positivi effetti anche con riguardo alla tassazione del reddito, con riguardo sia ai fenomeni di evasione da ricavi, sia a quelli di evasione da costi. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate sono stabilite le modalità tecniche per la trasmissione telematica degli elenchi nonché il contenuto degli stessi; potrà essere altresì differito il termine previsto per la presentazione degli elenchi, in considerazione di difficoltà di natura tecnica ovvero per particolari tipologie di contribuenti in relazione alla dimensione delle informazioni da trasmettere, al fine di evitare la concentrazione in un unico periodo delle attività di inoltro con conseguenti difficoltà del funzionamento dei sistemi informativi.

Il comma 9 stabilisce che, per il 2006, primo periodo di applicazione della nuova disposizione, i contribuenti sono obbligati a ricomprendere nell'elenco dei clienti i soli titolari di partita IVA.

I commi da 10 a 14 prevedono un'articolata modifica dell'attuale normativa in materia di presentazione delle dichiarazioni e dei relativi versamenti. Tra l'altro, si anticipano il termine di approvazione, da parte dell'Agenzia delle entrate, dei modelli di dichiarazione nonché i termini di presentazione delle medesime; si elimina la facoltà di presentare il modello in qualità di sostituto d'imposta unitamente alla dichiarazione annuale e si anticipa al 31 marzo la presentazione dei modelli da parte dei sostituti d'imposta, con relativa anticipazione al 28 febbraio del rilascio del modello Cud ai sostituiti. Il complesso degli interventi consente una più razionale distribuzione dei termini di presentazione delle dichiarazioni e dei versamenti ed una complessiva accelerazione della disponibilità delle dichiarazioni per l'amministrazione.

Il comma 15 introduce nel decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, l'articolo 32-bis, con cui si prevede l'esonero dal versamento e dagli obblighi contabili IVA per i contribuenti che nell'anno solare precedente

hanno realizzato un volume d'affari non superiore a 7.000 euro oppure che, in caso di inizio di attività, prevedono di realizzare il predetto volume d'affari e sempreché non effettuino cessioni all'esportazione. La norma risponde all'esigenza di semplificare gli adempimenti tributari attraverso l'eliminazione di alcuni obblighi contabili per i soggetti che realizzano un ridotto volume d'affari, agevolando nel contempo l'amministrazione finanziaria nello svolgimento dell'attività di controllo.

Il comma 16 modifica l'articolo 41, comma 2-*bis*, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427, prevedendo che le cessioni di beni effettuate dai soggetti che applicano il regime di franchigia di cui all'articolo 32-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, non costituiscono cessioni intracomunitarie rese nei confronti di soggetti di altro Stato membro, con la conseguenza che le stesse si configurano come cessioni interne senza diritto di rivalsa.

Al comma 17, conformemente a quanto previsto dall'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, concernente «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente», si prevede che le disposizioni inerenti il nuovo regime per i contribuenti minimi in franchigia si applicano a far data dal periodo di imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge.

I commi da 18 a 20 recano nuove disposizioni in materia di attribuzione del numero di partita IVA. L'attribuzione del numero di partita IVA è attualmente eseguita con modalità prevalentemente telematiche, senza effettuazione di specifici controlli preventivi; con le disposizioni in commento si disciplinano le modalità dei riscontri e controlli in argomento prevedendo, altresì, l'emanazione di uno specifico provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate che individui tipologie di contribuenti per i quali l'attribuzione del numero di partita IVA può essere subordinato al rilascio di polizza fidejussoria o di fidejussione bancaria. È inoltre previsto uno specifico piano di controlli mirati, finalizzati a contrastare i fenomeni di frode.

I commi da 21 a 23 prevedono, in attuazione dell'articolo 50 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, come modificato dal decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159, l'obbligo, senza oneri finanziari a carico dello Stato, di comunicare i dati e le notizie contenuti nelle domande di iscrizione, variazione e cancellazione, di cui all'articolo 6, primo comma, lettera *f*), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, anche se relative a singole unità locali, nonché i dati dei bilanci di esercizio depositati. Con tali disposizioni si semplificano gli adempimenti dei contribuenti ai fini degli obblighi dichiarativi e nel contempo si rafforza la capacità informativa dell'anagrafe tributaria, acquisendo con immediatezza tutte le informazioni rilevanti anche ai fini dei controlli.

Con i commi da 24 a 26 si apportano modifiche ai termini di decadenza dei poteri di accertamento dell'amministrazione finanziaria in materia di imposte dirette e di imposta sul valore aggiunto. Tali modifiche nascono dall'esigenza di garantire la possibilità di utilizzare per un periodo di tempo più ampio di quello ordinario gli elementi istruttori emersi nel corso delle indagini condotte dall'autorità giudiziaria.

I commi 27 e 28 introducono modifiche alla disciplina delle notificazioni degli atti e degli avvisi che per legge devono essere notificati al contribuente, nonché alla disciplina delle notificazioni e comunicazioni nel processo tributario. Tali modifiche nascono dall'esigenza di allineare la relativa disciplina a quanto previsto dall'articolo 174 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. La specialità della disciplina normativa del settore tributario richiede un apposito intervento di modifica tale da consentire il rispetto della riservatezza del destinatario, alla stregua del principio enunciato dall'articolo 6, comma 1, della citata legge 27 luglio 2000, n. 212, in materia di statuto dei diritti del contribuente.

Il comma 29 reca sanzioni per la mancata restituzione dei questionari inviati al contribuente in base al decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, nel quale è prevista la possibilità per il Corpo della guardia di finanza di richiedere dati e notizie, ai sensi degli articoli 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 e 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, anche negli altri settori della polizia economica e finanziaria diversi da quello tributario. Al fine di rendere perentorio ed efficace l'obbligo di fornire tali dati e notizie, si prevede una specifica sanzione amministrativa pecuniaria, della medesima misura prevista per le analoghe violazioni in materia tributaria.

Il comma 30 stabilisce che per la constatazione e l'irrogazione della predetta sanzione si applicano le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689.

Il comma 31 prevede l'estensione agli organi requirenti e giudicanti in materia penale di quanto già attualmente previsto per la magistratura civile ed amministrativa in ordine alla comunicazione dei fatti che possono configurarsi come violazioni in materia tributaria. Contestualmente l'obbligo è esteso, previa autorizzazione, anche gli organi di polizia giudiziaria.

Il comma 32 è finalizzato ad adeguare i poteri in materia di imposte sui redditi agli speculari poteri già vigenti per l'imposta sul valore aggiunto. In particolare, si prevede un duplice intervento all'articolo 32, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973. Con le modifiche apportate al numero 4) si prevede che i questionari inviati ai contribuenti possano riguardare non solo la posizione fiscale del contribuente stesso ma anche quella dei contribuenti con i quali abbiano intrattenuto rapporti; con le modifiche al numero 8) si prevede che nelle richieste di notizie e documenti relative ad attività svolte nei confronti di clienti, fornitori e prestatori di lavoro autonomo, i medesimi non debbano essere necessariamente indicati nominativamente. In tal modo, nel rendere coerente il quadro normativo tra le imposte sui redditi e l'IVA, si consentono, anche ai fini delle imposte sui redditi, i cosiddetti «controlli esplorativi» consistenti nell'inviare questionari, nonché richiedere dati, notizie e documenti o acquisire informazioni relativamente al complesso dei rapporti economici intrattenuti dal destinatario dell'istanza conoscitiva.

I commi da 33 a 37 recano nuove modalità di certificazione dei corrispettivi. A partire dal 1° gennaio 2007, la certificazione dei corrispettivi, effettuata

generalmente mediante emissione di scontrini o di ricevute fiscali, viene sostituita dall'invio telematico degli importi all'Agenzia delle entrate. La semplificazione contabile comporta l'eliminazione dell'obbligo di rilascio, ai fini fiscali, di scontrini e ricevute, mentre quello di registrazione dei corrispettivi previsto dall'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, in materia di IVA, è sostituito dalla trasmissione telematica. La tempistica e le modalità tecniche di invio delle informazioni sono stabilite con apposito provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate. Per le diverse esigenze dei clienti finali, non viene meno l'obbligo di emissione della fattura a seguito di richiesta. Gli eventuali comportamenti omissivi posti in essere dai soggetti interessati dalla disposizione sono assoggettati ad apposita sanzione amministrativa.

Il comma 38 uniforma il trattamento fiscale previsto nel caso di cessioni di immobili acquistati a titolo oneroso a quello in cui l'acquisizione è avvenuta per donazione, a condizione che il periodo di cinque anni che rende imponibile la plusvalenza decorra non dalla data dell'acquisizione a titolo gratuito, ma da quella di acquisto da parte del donante.

In base al comma 39, per il costo iniziale si fa riferimento a quello sostenuto dal donante.

Con i commi da 40 a 43 si ripristina il termine originariamente previsto per l'iscrizione a ruolo delle somme dovute a seguito della liquidazione del trattamento di fine rapporto e delle indennità equipollenti. Si prevedono, altresì norme di coordinamento formale per adeguare il quadro normativo alle modifiche intervenute nel corso del tempo. Inoltre, con riferimento alle indennità corrisposte dal 1° gennaio 2003 al 31 dicembre 2005, si prevede la non iscrizione a ruolo e la non effettuazione dei rimborsi per gli importi inferiori a 100 euro.

Inoltre, al comma 44, si stabilisce il termine finale per la notifica delle cartelle di pagamento per i contribuenti che si sono avvalsi degli istituti definatori di cui alla legge 27 dicembre 2002, n. 289, ma che non hanno adempiuto integralmente al pagamento degli importi ivi previsti, al fine di effettuare con puntualità la verifica degli inadempimenti previsti ed evitare, conseguentemente, iscrizioni a ruolo erranee o infondate.

Il comma 45 consente di dedurre in un lasso temporale più breve il costo dei diritti di utilizzazione delle opere dell'ingegno, dei brevetti industriali, dei processi e del *know how*, allo scopo di incentivare gli investimenti in nuove tecnologie. Con riferimento ai brevetti industriali la norma si applica limitatamente a quelli di più recente registrazione. Per i brevetti registrati prima dei cinque anni antecedenti la data di entrata in vigore del decreto-legge continua ad applicarsi l'articolo 103, comma 1, del TUIR nella versione previgente alle modifiche apportate dal comma 45 in oggetto (deduzione in misura non superiore ad un terzo del costo). La disciplina dell'ammortamento del costo dei marchi, invece, viene equiparata a quella dell'avviamento (un diciottesimo del costo).

Il comma 46 stabilisce, appunto, la decorrenza dell'applicazione della precedente disposizione.

Il comma 47 tiene conto del fatto che, per effetto dell'applicazione di corretti principi contabili, le spese di ricerca e sviluppo, in alcune ipotesi, possono essere capitalizzate. Ciò può comportare che il processo di ammortamento civilistico sia più lungo di quello fiscale ovvero, nel caso in cui la ricerca si protragga nel tempo, che il processo di ammortamento inizi nell'esercizio in cui la ricerca è completata. In particolare in questa ultima ipotesi si verifica un disallineamento temporale tra l'esercizio in cui i costi sono stati sostenuti e capitalizzati e l'avvio del processo di ammortamento che non coincide con l'inizio del quinquennio previsto dall'articolo 108, comma 1, del TUIR, che decorre dal momento del sostenimento della spesa. L'inclusione di tali spese nell'ambito di quelle per le quali è consentita l'attivazione del meccanismo delle deduzioni extracontabili di cui all'articolo 109 del TUIR consente di risolvere le problematiche precedentemente accennate, agevolando spese che appaiono meritevoli di un trattamento più favorevole dell'attuale in quanto finalizzate ad assicurare una maggiore competitività delle imprese.

Il comma 48 stabilisce la decorrenza di applicazione della precedente disposizione.

Il comma 49 prevede che, dal 1° ottobre 2006, i titolari di partita IVA effettuino esclusivamente con modalità telematiche i propri versamenti fiscali e previdenziali; ciò allo scopo di rendere più efficiente la gestione di tali versamenti e tenuto conto che i soggetti coinvolti dal nuovo obbligo sono, comunque, ampiamente in condizione di adempiervi, per le tecnologie informatiche di cui normalmente dispongono. L'urgenza dell'entrata in vigore della disposizione consegue dall'esigenza di garantire a tutti i soggetti interessati dalla modifica normativa (contribuenti, intermediari ed amministrazione finanziaria) i tempi tecnici necessari affinché quest'ultima possa effettivamente operare.

Il comma 50 esclude la corresponsione degli interessi anatocistici sui rimborsi di tributi di ogni specie. La specifica normativa tributaria assorbe e sostituisce la disciplina dettata dal codice civile, sicché gli interessi dovuti sui tributi rimborsati sono dovuti nella misura fissa stabilita dalla singola legge d'imposta e non sono cumulabili con gli interessi anatocistici di cui all'articolo 1283 del codice civile.

Il comma 51 sopprime l'istituto della programmazione fiscale.

Il comma 52 reca disposizioni in materia di composizione degli organi delle Agenzie fiscali.

I commi da 53 a 55 recano disposizioni di semplificazione e riduzione degli adempimenti posti a carico dei contribuenti, rendendo più agevole per gli enti locali l'acquisizione delle informazioni relative alle variazioni che comportano una diversa determinazione dell'imponibile ICI. Attualmente i contribuenti sono tenuti a presentare la dichiarazione ICI, ovvero la comunicazione, ove introdotta dai singoli regolamenti comunali, ai sensi dell'articolo 59, comma 1, lettera l), numero 1), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, per dichiarare gli immobili posseduti, oppure qualora si verificano modificazioni degli elementi dichiarati che determinino una diversa misura dell'imponibile.

Analoghe informazioni sono fornite in occasione della presentazione della dichiarazione dei redditi, con la conseguenza che i contribuenti sono sottoposti ad una duplicazione di adempimenti. L'intervento normativo consente, invece, ai contribuenti di utilizzare una modulistica unificata, in coerenza con l'orientamento perseguito negli ultimi anni di snellimento e semplificazione degli adempimenti posti a carico della cittadinanza. Con la disposizione si prevede altresì la possibilità di effettuare la liquidazione del tributo in sede di dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi ed effettuare i versamenti con le modalità del capo III del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. Infine, la modifica è coerente con il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione delineato dal citato codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, e con gli obiettivi di incremento delle sinergie e dell'interoperabilità tra gli enti.

Il comma 56 reca modifiche all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 23 febbraio 2004, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2004, n. 104, in materia di cartolarizzazione.

Con il comma 57 si individuano le risorse finanziarie, pari a 16 milioni di euro per ciascuno degli anni 2006 e 2007, 13 milioni di euro per l'anno 2008 e 23 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009, necessarie alla copertura delle minori entrate derivanti dal recepimento della direttiva 2003/123/CE del Consiglio, del 22 dicembre 2003, recante modifiche alla direttiva 90/435/CEE inerente il trattamento fiscale delle società madri-figlie di Stati membri diversi.

### **Articolo 38.**

L'articolo 38 reca disposizioni in materia di giochi, in necessaria coerenza con le iniziative di semplificazione e razionalizzazione già attuate negli scorsi anni, finalizzate all'attuazione del contrasto al gioco illegale attraverso uno sforzo per la modernizzazione dell'offerta dei giochi pubblici italiana e per renderla coerente con una domanda sempre più esigente, selettiva e sempre più proiettata verso forme innovative di gioco più attrattive e maggiormente sfidanti.

L'evoluzione della domanda rappresenta un volano di sviluppo importante per l'economia del Paese; tuttavia essa va analizzata e gestita con particolare attenzione onde evitare che sia indirizzata verso forme di gioco irregolari. In tal senso le revisioni normative proposte sono finalizzate a sostenere l'evoluzione del sistema italiano dei giochi per renderlo coerente con le caratteristiche dei consumatori che in esso orbitano.

Gli interventi di seguito descritti presentano carattere di:

- 1) necessità, in quanto è opportuno che, in tempi brevissimi, siano ridefinite alcune caratteristiche dell'offerta di gioco in grado di contrastare sempre più efficacemente forme nuove e pericolose di illegalità ovvero aree di illegalità che l'attuale sistema di regolazione non riesce ancora a governare con il massimo successo, prevedendo:
  - da un lato, una distribuzione capillare, professionale, facilmente distinguibile e controllabile dei giochi pubblici;
  - dall'altro, l'ampliamento dell'offerta con nuove tipologie di giochi (e non di nuovi giochi) che risultino competitive rispetto a quelli illegali o irregolari, in particolare sulla rete *internet*;
- 2) urgenza, in quanto la mancata attuazione di tali interventi comporterebbe:

- il dirottamento progressivo non solo della domanda specifica dei giochi oggetto della proposta, ma anche e soprattutto dei consumatori e, quindi, di buona parte dell'attuale domanda, verso luoghi di gioco (reali o virtuali) che possono offrire un portafoglio più completo (mercato illegale/estero);
- una minore tutela e sicurezza per i consumatori;
- la perdita del maggior gettito ottenibile dalle sopracitate iniziative di razionalizzazione, quantificabile in circa 367 milioni di euro per il 2006, 262 milioni di euro per il 2007 e 281 milioni di euro per il 2008;
- un ostacolo alle prospettive di sviluppo dell'industria italiana del gioco.

Nel dettaglio gli interventi previsti sono concentrati sui seguenti obiettivi:

- a) introduzione di due tipologie di gioco, da veicolare sul canale *internet*, vale a dire i giochi di abilità e le scommesse con interazione diretta tra i singoli giocatori;
- b) ulteriore ottimizzazione della rete di vendita dei giochi pubblici: quest'intervento, nel suo complesso orientato alla concentrazione della raccolta di gioco in «negozi» specializzati e dedicati al gioco ed ad una organizzazione strutturata della rete di vendita non specializzata, si compone di tre iniziative distinte, strettamente correlate e coerenti tra loro:
  - caratterizzazione dei punti di vendita dedicati al gioco, rendendo tali luoghi - per i consumatori innanzitutto - il più possibile distinguibili, controllabili ed uniformi rispetto alla tipologia di giochi offerti;
  - razionalizzazione della rete di vendita dei giochi sportivi;
  - razionalizzazione della rete di vendita dei giochi ippici;
- c) migliore organizzazione del comparto degli apparecchi da intrattenimento, con misure aggiuntive di contrasto agli illeciti ed all'evasione fiscale.

In particolare, si prevede la regolamentazione dell'esercizio «a distanza» delle scommesse a quota fissa, con modalità di interazione diretta tra i singoli giocatori (lettera *a*), del comma 1).

L'intervento in oggetto risponde alla necessità di inquadrare una particolare tipologia di scommessa, vale a dire quella in cui un gestore di piattaforme telematiche interconnette due giocatori per scommettere l'uno contro l'altro su un determinato evento.

Questa modalità crea dinamiche di gioco di notevole attrattività. Con tale formula è, infatti, possibile non solo scommettere sulla vittoria ma anche sulla sconfitta (cioè essere, a seconda dei casi, banco o giocatore) e partecipare, di conseguenza, ad una sfida personale particolarmente attrattivo.

Il gioco in interazione diretta costituisce, peraltro, anche una modalità, per i gestori professionali del cosiddetto «rischio di gioco», di «riassicurarsi» a condizioni convenienti, con beneficio per tutto il sistema e per gli stessi consumatori.

Oggi, in assenza della possibilità, per gli operatori italiani, di proporre questa formula i giocatori si rivolgono all'offerta estera, veicolata tramite *internet*. La proposizione di una norma che la inserisca nel nostro ordinamento - determinando con precisione le regole di interazione tra i giocatori, le forme e modalità per evitare cannibalizzazioni con gli altri giochi parte del portafoglio esistente, nonché «collusioni» tra giocatori e attori ovvero organizzatori degli eventi - è, dunque, un intervento necessario ed urgente per tutelare i giocatori e le esigenze di ordine pubblico nonché per evitare un deflusso di capitali verso l'estero ed un contestuale decremento delle entrate erariali.



A stime dichiarate dal maggiore operatore mondiale del settore (*Betfair*, inglese), nello scorso biennio la raccolta di soggetti italiani, su questa tipologia di gioco, ha già raggiunto valori importanti. Si ritiene, peraltro, che, a partire dal 2008, possa rappresentare, a livello mondiale, circa il 20 per cento del totale della raccolta relativa alle scommesse sportive.

Per questa tipologia di giochi il prelievo erariale è definito nella stessa misura fissata per le scommesse su eventi singoli (ovvero sulle scommesse composte fino a sette eventi). Ciò eviterà di creare, in una fase iniziale, distorsioni nel complessivo sistema dei giochi.

Si prevede poi l'introduzione di giochi di abilità (lettera *b*) del comma 1).

L'intervento in oggetto risponde alla necessità di definire un quadro regolamentare organico, anche in materia di imposizione fiscale, per i giochi di abilità, i quali riscontrano, anche in ragione dell'evoluzione tecnologica e della disponibilità di modalità e canali sempre più sofisticati di collegamento, un crescente favore da parte dei giocatori italiani.

La mancata autorizzazione degli operatori italiani all'offerta di questa forma di intrattenimento produrrebbe, al pari di quanto già descritto per le scommesse a quota fissa con modalità di interazione diretta tra i giocatori, un deflusso di giocatori verso l'offerta estera. Tuttavia, con un aggravio. Infatti lo spostamento della raccolta di gioco verso l'estero non sarebbe relativa solo a tipologie di gioco non presenti nel portafoglio dei giochi pubblici italiano, ma anche a quelle in esso presenti. Ciò grazie ad un'offerta, sugli stessi siti *internet* esteri, più completa e competitiva.

La scelta dei consumatori italiani verso l'estero che ne consegue metterebbe in evidente e sempre più significativa difficoltà:

- il sistema predisposto dallo Stato italiano per la tutela del giocatore, finalizzato ad evitare che il gioco con vincite in denaro, principale strumento di intrattenimento e di prova della capacità individuale, raggiunga «la deriva» della compulsività ovvero sia indirizzato a soggetti a rischio (minori);
- il controllo della regolare destinazione dei flussi economici derivanti da tale attività (estero-Italia-estero) da parte degli enti a ciò preposti (Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato - AAMS e Forze di polizia soprattutto);
- i ritorni erariali, sia quelli diretti derivanti dal prelievo erariale sui giochi sia quelli derivanti dallo sviluppo dell'industria del settore (con ulteriori e pesanti ricadute occupazionali).

In questo senso appare urgente, anche a complemento delle misure di inibizione dei siti illegali (adottate a seguito dell'ultima legge finanziaria), una regolamentazione che determini le tipologie di gioco consentite e che, anche attraverso una modalità di selezione dei soggetti ammessi all'esercizio del gioco, fornisca tutela al consumatore in termini di equità del gioco e di gioco responsabile.

Per questa tipologia di giochi il prelievo erariale è definito nella stessa misura ad oggi fissata per le scommesse su eventi singoli (scommesse composte fino a sette eventi), vale a dire il 3 per cento del movimento netto. Ciò eviterà di creare, in una fase iniziale, distorsioni nel complessivo sistema dei giochi.

Ancora, si prevede la costituzione di una rete di negozi specializzati nella vendita del gioco (lettera *c*) del comma 1).

La norma in oggetto pone le basi per la costituzione di una rete di «negozi» specializzati nella vendita del gioco, in grado di offrire una gamma molto ampia di giochi.

Ciò allo scopo di:

- a) rendere più efficace il controllo sulla regolarità dei giochi svolti aumentando l'interesse degli operatori coinvolti (esclusivamente dedicati al gioco) di operare nella completa legalità e di mantenersi informati sugli sviluppi in questa direzione;
- b) concentrare il gioco in una rete di dimensione limitata, in modo da rendere la rete stessa più facilmente monitorabile e più agevolmente coinvolgibile in iniziative e programmi di diffusione del «gioco sicuro»;
- c) offrire, quindi, ai giocatori tutti i servizi informativi e di intrattenimento necessari, così migliorando «l'esperienza di gioco» vissuta dai consumatori;
- d) consentire lo sviluppo delle migliori professionalità nel campo della commercializzazione, soprattutto ai fini della serietà dell'offerta e tutela del giocatore, evento possibile solo se il punto vendita ha volumi di raccolta tali da giustificare la specializzazione degli addetti, siano essi proprietari o dipendenti.

In tal senso la lettera c) del comma 1, oltre a prevedere successivi provvedimenti, prevede la definizione di tali punti vendita, includendo in essi le agenzie di scommessa, le sale pubbliche da gioco e le sale destinate al gioco disciplinato dal regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 31 gennaio 2000, n. 29.

Ulteriori disposizioni sono volte alla razionalizzazione della rete di vendita delle scommesse sportive ed ippiche (commi 2 e 4).

I commi 2 e 4 intervengono in modo strutturato sull'attuale sistema concessorio e distributivo dei giochi a base sportiva ed ippica, caratterizzato, ad oggi, da un sistema misto in cui le reti di vendita sono determinate non già da un piano organico di sviluppo del settore, ma dalla stratificazione di norme successive, intervenute nel tempo per la regolazione della struttura concessoria e dei nuovi giochi via via introdotti.

In particolare si prevede la costituzione di una rete strutturata di punti di vendita del gioco, il cui esercizio è – anche in risposta alle recenti osservazioni ricevute a livello comunitario – aperto ad ogni operatore di gioco degli Stati membri dell'Unione europea, dell'Associazione europea per il libero scambio (EFTA) ovvero di altri Stati che rispettino determinati requisiti di affidabilità.

Tale rete è suddivisa in:

- punti di vendita aventi come attività principale la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici; tali punti (denominabili «negozi») potranno offrire, oltre agli altri giochi pubblici di sorte eventualmente commercializzati in questi luoghi in virtù degli esistenti rapporti concessori (lotto, superenalotto, eccetera), tutti i giochi basati sullo sport e sull'ippica, ovvero, nel caso acquisiscano una sola abilitazione, tutti i giochi con l'eccezione delle scommesse sullo sport riservate alla rete sportiva (qualora acquisiscano esclusivamente l'ippica) ovvero delle scommesse sull'ippica (qualora acquisiscano solo lo sport); potranno essere previste, per questi punti, alcune tipologie di scommessa in via esclusiva;
- punti di vendita aventi come attività accessoria la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici (denominabili «angoli» o «corner») i quali potranno

offrire, in generale, tutti i giochi a basso rischio di compulsività e, in particolare, comunque, tutti i giochi di sport ed ippica attualmente disponibili in ricevitoria. Saranno quindi proposti i concorsi pronostici su base sportiva e le scommesse sportive a totalizzatore ed a quota fissa (quest'ultima per la sola rete sportiva), il concorso pronostici denominato totip, le scommesse ippiche di cui all'articolo 1, comma 498, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Ogni ulteriore gioco pubblico a totalizzatore basato sull'ippica, che sarà posto in vendita nel periodo di vigenza dell'abilitazione alla raccolta, sarà attribuito alla rete ippica, mentre i giochi sportivi saranno attribuiti ad entrambe le reti.

L'assegnazione iniziale di ulteriori «negozi» ovvero di «angoli» (nel caso dei punti in cui la commercializzazione di giochi rappresenta un'attività accessoria) avverrà tramite una o più aste competitive con l'obiettivo di avere un numero complessivo di punti tale da permettere, aggiungendosi a quelli operanti a quella data, la creazione di reti di vendita composte da almeno 7.000 punti di vendita (ovvero 10.000 nel caso dell'ippica), oltre le agenzie già esistenti.

Al fine di mantenere una dimensione della rete coerente con gli obiettivi di controllo definiti, i punti di vendita aventi come attività principale la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici potranno essere:

- il 30 per cento del numero dei nuovi punti di vendita per le scommesse sportive;
- il 5 per cento del numero dei nuovi punti di vendita per le scommesse ippiche.

La localizzazione è determinata sulla base del numero di abitanti del comune, ovvero, nel caso dell'ippica, del numero di abitanti della provincia e della propensione al gioco ippico.

A tutela della rete esistente sono fissati dei limiti di prossimità alle attuali agenzie, pari a:

- 800 metri (ovvero 1.600 metri per comuni con popolazione inferiore a 200.000 abitanti) nel caso della rete specializzata sullo sport e 2.000 metri (ovvero 3.000 metri per comuni con popolazione inferiore a 200.000 abitanti) nel caso della rete specializzata sull'ippica;
- 400 metri (ovvero 800 metri per comuni con popolazione inferiore a 200.000 abitanti) nel caso dei negozi in cui il gioco è attività accessoria.

Da tali limiti sono esclusi i negozi già attivi.

Per non determinare squilibri di breve termine e mantenendo quanto già previsto nelle norme precedenti, è altresì prevista la definizione di modalità di salvaguardia verso gli attuali concessionari.

Al fine di assicurare un trattamento uniforme e di determinare con ragionevole certezza il gettito erariale sono, altresì, stabiliti i valori minimi per l'acquisizione dell'abilitazione, pari a 7.500 euro per gli «angoli», 25.000 euro per i negozi (30.000 per l'ippica) e 200.000 euro per l'esercizio del gioco telematico.

In tal modo si otterrà il triplice effetto di:

- 1) contrastare l'offerta illegale od irregolare, che oggi si fonda in gran parte su di un numero di punti vendita largamente inferiore alla domanda;
- 2) ottenere un beneficio erariale immediato;

- 3) rispondere alle crescenti (seppur in larga misura infondate) contestazioni mosse dall'Unione europea, con soluzioni di lungo termine, ancor più in linea con lo spirito e con le evoluzioni in essere del trattato comunitario.

Si prevede altresì il riordino delle aliquote di imposta per le scommesse a quota fissa per eventi diversi dalle corse dei cavalli (comma 3).

Il riordino in oggetto costituisce un perfezionamento dello schema impostato nella legge finanziaria 2006, proponendo l'introduzione di meccanismi oggettivi e predeterminati di allineamento automatico dell'aliquota dell'imposta unica sulle scommesse sportive alla crescita della raccolta.

In particolare si propone di integrare il sistema già impostato nella finanziaria per il 2006, mantenendone genericamente lo spirito ma rendendolo molto più rapido ed elastico a fronte di variazioni della raccolta anche significative, con l'obiettivo di assicurare, comunque, pur a fronte di una riduzione di aliquota, entrate erariali complessive crescenti rispetto al dato attuale previsto di circa 155 milioni di euro annui.

Nel dettaglio il meccanismo previsto prevede di sostituire l'attuale revisione annuale delle aliquote con un sistema più dinamico, basato su cinque scaglioni di raccolta, al raggiungimento dei quali diminuisce l'imposta; il raggiungimento di tali valori è misurato, ogni mese, sulla base dei dodici mesi precedenti, ed il numero di scaglioni è strutturato in maniera tale da poter seguire anche variazioni di un ordine di grandezza pari al doppio della raccolta attuale.

Questa soluzione consente di diminuire, tramite la riduzione dell'imposta, la convenienza all'evasione ovvero ad operare da Paesi esteri a basso prelievo fiscale, ed appare urgente per fornire agli operatori (esteri) un quadro certo di lungo periodo della convenienza ad operare in Italia, favorendo nuovi investimenti ed evitando il deflusso degli operatori attuali.

Ad una ulteriore razionalizzazione del comparto degli apparecchi da intrattenimento provvedono i commi da 5 a 8.

Gli interventi in materia di apparecchi da intrattenimento sono finalizzati:

- a) ad armonizzare la disciplina riguardante gli esercizi pubblici e commerciali che costituiscono la rete di punti di vendita degli apparecchi da intrattenimento con la logica più generale di razionalizzazione delle reti distributive fisiche dei giochi (introducendo, tra l'altro, nuove e specifiche sanzioni amministrative);
- b) ad impostare nuove modalità di gestione dei flussi finanziari nella raccolta.

In particolare, si attribuisce all'AAMS (comma 5) la competenza esclusiva per l'individuazione del numero massimo di apparecchi installabili (e delle specifiche prescrizioni di installazione) relativamente ai locali che abbiano come attività principale la commercializzazione del gioco pubblico, ferme restando, per gli stessi punti di vendita, le autorizzazioni di polizia demandate agli enti locali.

Si mantiene invece, in materia, l'attuale regime di concertazione tra l'AAMS, il Ministero dell'interno – Dipartimento di pubblica sicurezza e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali per tutti gli altri punti «non specializzati».

Nel quadro delle scelte di specializzazione dei punti vendita, quelle relative alle modalità di installazione degli apparecchi da intrattenimento sono specificamente mirate a sviluppare politiche di collocazione selettiva di apparecchi nei luoghi dedicati al gioco, operanti con le caratteristiche definite.

Il comma 6, invece, introduce una nuova sanzione amministrativa accessoria, per i casi di reiterazione, ai sensi dell'articolo 110, comma 10, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, dei comportamenti illeciti in materia di produzione, importazione, distribuzione od offerta di apparecchi irregolari o privi di autorizzazioni amministrative (comma 9 dello stesso articolo 110).

In tali casi di reiterazione di comportamenti illeciti, i titolari di licenze di pubblica sicurezza (articolo 86 del citato testo unico) o commerciali (articolo 3 della legge 25 agosto 1991, n. 287) decadono, automaticamente, dalle autorizzazioni o dagli incarichi inerenti la raccolta di giochi, concorsi o scommesse pubblici, siano essi rilasciati dal Ministero dell'economia e delle finanze – Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato ovvero derivanti da rapporti contrattuali con i soggetti concessionari od affidatari, da parte dell'AAMS stessa, della raccolta degli stessi giochi pubblici.

Tale sanzione amministrativa accessoria, di sostanziale esclusione degli esercenti dalla possibilità di far parte delle reti di distribuzione e raccolta dei giochi pubblici, trova la sua natura nella evidenza – data dalla reiterazione di comportamenti illeciti – della perdita dei requisiti di affidabilità necessari per far parte delle reti stesse.

L'intervento in materia di apparecchi da intrattenimento prevede inoltre, al comma 7, la soppressione – con riferimento alla modalità di pagamento dei premi in denaro previsti per gli apparecchi di cui al comma 6, lettera a), del citato articolo 110 del testo unico di pubblica sicurezza – dell'inciso «in monete metalliche».

L'intervento consente nuove prospettive di sviluppo costruttivo e di funzionamento degli apparecchi con vincite in denaro, in ragione delle opportunità, offerte dall'evoluzione tecnologica, volte a favorire il contrasto alle frodi ed all'evasione fiscale nello specifico comparto di gioco.

In particolare, sarà possibile la progettazione e l'introduzione di strumenti elettronici di pagamento delle giocate e delle vincite, strumentale, inoltre, ad impostare – nel quadro delle altre disposizioni vigenti in materia di raccolta del gioco e di gestione del prelievo erariale unico – modalità di determinazione del prelievo erariale al momento della vendita degli strumenti di pagamento e non – come avviene oggi – al momento della singola giocata.

Tale modifica legislativa non richiede il necessario intervento sulle modalità costruttive e di funzionamento delle macchine attualmente operative sul mercato, in quanto diverrà efficace, a livello tecnico, solo dopo il recepimento nelle regole di produzione e verifica tecnica degli apparecchi.

-

Con il comma 8, infine, si proroga al 1° gennaio 2007 la già prevista rideterminazione dell'aliquota sul prelievo erariale unico, fissata al 12 per cento, a decorrere dal 1° luglio 2006, dall'articolo 1, comma 531, della legge n. 266 del 2005.

## **TITOLO IV**

Il titolo IV reca le disposizioni finali del decreto-legge.

### **Articolo 39.**

L'articolo 39 modifica la disciplina di esenzione dall'ICI. In particolare, si prevede che l'esenzione disposta dall'articolo 7, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, si intende applicabile alle attività indicate nella medesima lettera che non abbiano esclusivamente natura commerciale.

### **Articolo 40.**

La norma reca la copertura finanziaria del provvedimento, disponendo che agli oneri recati dal decreto-legge, pari a complessivi 4.219 milioni di euro per l'anno 2006, a 1.582 milioni di euro per l'anno 2007 e a 2.338 milioni di euro per l'anno 2008, si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate e delle riduzioni di spesa recate dal medesimo decreto-legge.

### **Articolo 41.**

L'ultima disposizione è relativa all'entrata in vigore del decreto-legge, fissata nel giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.