

**DECRETO LEGGE N. 201/2011 (DECRETO MONTI)**  
**LE PRINCIPALI NOVITA' CHE INTERESSANO LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

Il decreto legge n. 201/2011, denominato "Decreto Salva Italia" convertito nella **legge 22 dicembre 2011, n. 214** pubblicata sul supplemento ordinario **n. 276 della Gazzetta Ufficiale 27 dicembre 2011, n. 300**, reca "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici".

TTUU[http://www.fiscoetasse.com/upload/Legge\\_214\\_22122011\\_Testo\\_coordinato\\_decreto\\_06122011.pdf](http://www.fiscoetasse.com/upload/Legge_214_22122011_Testo_coordinato_decreto_06122011.pdf)

L'urgenza con cui si è adottato il provvedimento è stata dettata dalla necessità di riequilibrare e ristabilire il nostro sistema economico, attraverso un processo di risanamento molto simile a quello che è adottato nei confronti delle imprese in difficoltà finanziarie. E lo Stato, com'è noto, può anche essere considerato un'azienda, finalizzata sì all'erogazione dei servizi pubblici, ma, come tutte le aziende, suscettibile anche di incorrere in una crisi in seguito alla quale, se si vuole scongiurare il pericolo fallimento, si deve immediatamente procedere attraverso un iter di risanamento che miri poi al rilancio della stessa.

Il bilancio pubblico è formato dalle entrate, costituite dai proventi che i soggetti pubblici incassano, e dalle uscite con cui i medesimi soggetti pubblici erogano i servizi per soddisfare gli interessi della collettività. Così come avviene nel settore privato, anche in quello pubblico, la differenza tra entrate ed uscite può dar luogo ad un avanzo o ad un disavanzo, anche se, come spesso avviene per quanto attiene ai bilanci di uno Stato, il rapporto è quasi sempre in passivo: da qui il termine di *deficit pubblico*.

L'Ufficio Studi ha già affrontato questo provvedimento proponendo un approfondimento monografico sulla tema delle pensioni. Si tratta in questa sede di individuare nelle pieghe del complesso provvedimento, alcuni degli aspetti che hanno un'incidenza sulla pubblica amministrazione e quindi sulle Università. Analizziamo i contenuti più importanti di queste disposizioni.

**SOMMARIO**

**Art. 5 \_\_\_\_\_ Introduzione dell'Isee per la concessione di agevolazioni fiscali** e benefici assistenziali, con destinazione dei relativi risparmi alle famiglie

**Art. 6 \_\_\_\_\_ Equo indennizzo e pensioni privilegiate**

**Art. 10 comma 13 -duodecies Fatturazione elettronica**

**Art. 12 \_\_\_\_\_ Riduzione del limite per la tracciabilità dei pagamenti a 1000 euro** e contrasto all'uso del contante

**Art. 21 \_\_\_\_\_ Soppressione enti e organismi**

**Art.29bis \_\_\_\_\_ Introduzione dell'impiego del software libero negli uffici pubblici** per la riduzione dei costi della pubblica amministrazione

**Art.40\_\_\_\_\_ Riduzione degli adempimenti amministrativi** per le imprese

**Art.44\_\_\_ Disposizioni in materia** di appalti pubblici

***Art.5 Introduzione dell'ISEE per la concessione di agevolazioni fiscali e benefici assistenziali, con destinazione dei relativi risparmi a favore delle famiglie.***

Vengono rivisti le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), stabilendo pertanto che l'erogazione dei servizi sociali e delle agevolazioni fiscali venga parametrata non più solo tenendo conto del reddito che viene dichiarato, ma anche in base al numero dei componenti della famiglia e al loro stato patrimoniale.

In particolare un decreto del consiglio dei ministri, che sarà emanato entro il 31.05.2012, disciplinerà il nuovo Isee che dal 2013 sarà usato per regolare l'accesso alle agevolazioni fiscali e tariffarie; in particolare:

→ saranno rivisitate le modalità di determinazione dell'indicatore e i suoi campi di applicazione, con una nuova definizione di reddito disponibile che includa le somme esenti da Irpef (attualmente escluse) e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia, nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare i figli successivi al secondo e le persone disabili;

→ sarà migliorata la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente del patrimonio (sia in Italia sia all'estero) e permettere una differenziazione dell'indicatore in base alle diverse tipologie di prestazioni;

→ saranno individuate le agevolazioni fiscali e tariffarie, nonché le provvidenze di natura assistenziale che, dal 1° gennaio 2013, non potranno più essere riconosciute a soggetti in possesso di un Isee superiore a una certa soglia, che verrà individuata con il decreto.

Si rafforza anche il sistema dei controlli dell'ISEE. E' prevista, infatti, l'emanazione di un apposito decreto del ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, dovrà fissare le nuove modalità per rafforzare il sistema di vigilanza sull'Isee , anche attraverso la condivisione di archivi cui accedono gli enti pubblici e le pubbliche amministrazioni, nonché prevedendo la costituzione di una banca dati delle prestazioni sociali agevolate , condizionate dall'Isee, attraverso l'invio telematico all'Inps, nel pieno rispetto della normativa sulla privacy<sup>1</sup> , da parte degli enti erogatori, delle informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni concesse.

I risparmi derivanti dall'attuazione di tale norma saranno versati all'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnati al ministero del Lavoro e delle politiche sociali per l'attuazione di politiche sociali e assistenziali.

#### **Art.6- Equo indennizzo e pensioni privilegiate.**

Sono abrogati gli istituti dell'accertamento della dipendenza dell'infermità da cause di servizio, di rimborso delle spese di degenza per causa di servizio, dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata<sup>2</sup>. Erano istituti di lunga tradizione, in particolare la pensione privilegiata; l'equo indennizzo risale al 1957. Essi hanno prodotto una mole imponente di contenzioso, con correlata vastissima giurisprudenza, amministrativa e contabile.

Si ricorda che per "**causa di servizio**" si intende comunemente il riconoscimento della dipendenza dal servizio di una infermità o di lesioni fisiche, contratte, appunto, a causa del servizio prestato previsto per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche in generale, gli appartenenti alle Forze di polizia e alle Forze armate (nonché alle altre categorie indicate nel D.P.R. 1092/1973).<sup>3</sup>

Si comprende che lo scopo è di equiparare la tutela dei lavoratori pubblici a quelli privati, ritenendo evidentemente che i primi godevano di un trattamento più favorevole rispetto a quello dell'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali.

Il legislatore di fine 2011 ha ritenuto che questo trattamento più favorevole fosse un privilegio da eliminare. In sostanza il trattamento assicurativo è più restrittivo rispetto a quello dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata.

---

<sup>1</sup> Decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196.

<sup>2</sup> Tale disposizione non si applica nei confronti del personale appartenente al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico.

<sup>3</sup> Il procedimento per l'accertamento della dipendenza da causa di servizio è regolamentato dal **D.P.R. 29 ottobre 2001, n. 461**. Ai sensi dell'articolo 2 del D.P.R. 461/2001, la procedura per il riconoscimento prevede l'inoltro di specifica domanda da parte dell'interessato presso l'ufficio o comando presso cui presta servizio (articolo 2), nella quale sono riportati i fatti e le conseguenze sull'integrità fisica, psichica o sensoriale e sull'idoneità al servizio. La procedura si applica anche quando la menomazione dell'integrità fisica si manifesta dopo la cessazione del rapporto d'impiego. La presentazione della richiesta di equo indennizzo può essere successiva o contestuale alla domanda di riconoscimento di causa di servizio, oppure prodotta nel corso del procedimento di riconoscimento di causa di servizio, entro il termine di 10 giorni dalla ricezione della comunicazione della trasmissione degli atti al Comitato di verifica delle cause di servizio (di seguito Comitato).

La richiesta di **equo indennizzo** deve riguardare la morte o una menomazione dell'integrità fisica o psichica o sensoriale, ascrivibile ad una delle categorie di cui alle tabelle A o B annesse al D.P.R. 834/1981; la menomazione conseguente ad infermità o lesione non prevista in dette tabelle è indennizzabile solo nel caso in cui essa sia da ritenersi equivalente ad alcuna di quelle contemplate nelle tabelle stesse, anche quando la menomazione dell'integrità fisica si manifesta entro 5 anni dalla cessazione del rapporto d'impiego (elevati a 10 anni per invalidità derivanti da infermità ad eziopatogenesi non definita o idiopatica).

La richiesta di equo indennizzo può essere proposta dagli eredi del dipendente deceduto, anche se pensionato, entro 6 mesi dal decesso.

Ai sensi dell'articolo 3, la procedura può iniziare anche d'ufficio.

Ai sensi dell'articolo 5, dopo il giudizio espresso dalle competenti Commissioni Mediche (di seguito Commissioni) su diagnosi, natura, ascrizione tabellare ed idoneità del soggetto al servizio, e in seguito al parere tecnico del Comitato sulla dipendenza delle infermità dal servizio medesimo, il procedimento si conclude con un decreto dell'Amministrazione di appartenenza da notificarsi o comunicarsi all'interessato, ai fini dell'eventuale impugnativa in sede giurisdizionale.

Ai sensi dell'articolo 7, entro 30 giorni dalla ricezione del verbale della Commissione, l'ufficio competente ad emettere il provvedimento finale invia al Comitato, oltre al verbale stesso, una relazione riassuntiva degli elementi informativi disponibili, relativi al nesso causale tra l'infermità o lesione e l'attività di servizio, nonché l'eventuale documentazione prodotta dall'interessato.

Il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio costituisce, ai sensi dell'articolo 12, accertamento definitivo anche nell'ipotesi di successiva richiesta di equo indennizzo e di trattamento pensionistico di privilegio.

Infine, l'articolo 14 prevede che l'Amministrazione si pronunci sul solo riconoscimento di infermità o lesione dipendente da causa di servizio, su conforme parere del Comitato, anche nel caso di intempestività della domanda di equo indennizzo, entro 20 giorni dalla data di ricezione del parere stesso. Entro lo stesso termine l'amministrazione che, per motivate ragioni, non ritenga di conformarsi a tale parere, ha l'obbligo di richiedere ulteriore parere al Comitato, che rende il parere entro 30 giorni dalla ricezione della richiesta. L'Amministrazione adotta il provvedimento nei successivi 10 giorni motivandolo conformemente al parere del Comitato.

Il provvedimento finale è adottato nel rispetto dei termini procedurali previsti dal D.P.R. 461/2001 ed è notificato o comunicato, anche per via amministrativa, all'interessato, nei successivi 15 giorni.

Entro 5 anni dalla data di comunicazione del richiamato provvedimento di riconoscimento il dipendente, in caso di aggravamento della menomazione della integrità fisica, psichica o sensoriale per la quale è stato concesso l'equo indennizzo, può per una sola volta, chiedere all'Amministrazione la revisione dell'equo indennizzo già concesso, secondo le procedure indicate nello stesso D.P.R. 461/2001.

Il primo non spetta a tutti i lavoratori (come i secondi) ma solo a quelli che siano applicati a determinati macchinari oppure a determinate attività, ritenute in via generale pericolose dal legislatore (art. 1 DPR 1124/1965).

I lavoratori pubblici addetti a macchinari o ad attività pericolose erano già coperti dall'assicurazione obbligatoria (art. 9), quindi il senso dell'innovazione sta nella perdita radicale di copertura a favore degli altri lavoratori pubblici.

Inoltre l'equo indennizzo era cumulabile con il trattamento di pensione privilegiata (art. 50 DPR n. 686/1957), mentre la rendita infortunistica non è cumulabile con la pensione d'invalidità: infatti quest'ultima copre la perdita di capacità lavorativa non conseguente ai rischi professionali tipici e perciò assicurati (cfr. art. 6 l. n. 222/1984).

Infine, la copertura assicurativa esclude la responsabilità civile del datore di lavoro, tranne che questi abbia commesso un reato (art. 10), mentre l'equo indennizzo e la pensione privilegiata erano considerati dalla giurisprudenza compatibili con il risarcimento dei danni per responsabilità civile del datore di lavoro pubblico.

#### *Art. 10 comma 13 -duodecies **Fatturazione elettronica***

Il **comma 13-duodecies dell'articolo 10**, è finalizzato ad esplicitare, con riferimento all'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico pubblicato dall'ISTAT entro il 30 settembre di ciascun anno, quali siano le **amministrazioni dello Stato** e gli **enti pubblici nazionali** a cui si applicano le disposizioni sulla **fatturazione elettronica** verso la Pubblica amministrazione. Si ricorda che il **comma 209 dell'articolo 1, della legge n. 244 del 2007** (legge finanziaria 2008), al fine di semplificare il procedimento di fatturazione e registrazione delle operazioni imponibili, ha previsto che la **trasmissione, conservazione e archiviazione delle fatture** emesse nei rapporti con le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e con gli enti pubblici nazionali, siano effettuate **esclusivamente in forma elettronica**, secondo quanto previsto del decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 52 (di attuazione della direttiva 2001/115/CE che semplifica ed armonizza le modalità di fatturazione in materia di IVA), e del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (codice dell'amministrazione digitale). I successivi **commi da 210 a 214** individuano le modalità attuative di tale disposizione. In particolare, la norma in commento modifica il predetto comma 209 al fine di precisare che le amministrazioni interessate sono le **amministrazioni pubbliche** che costituiscono il settore istituzionale della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 1, comma 2 della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) nonché le **amministrazioni autonome**. In particolare, la norma in commento modifica il predetto comma 209 al fine di precisare che le amministrazioni interessate sono quelle indicate dall'articolo 1 della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica). La norma interviene quindi inoltre sul comma 214 del predetto articolo

1 della legge n. 244 del 2007, demandando ad un **decreto** del ministero dell'economia e delle finanze, di **concerto** con il Ministro della pubblica amministrazione e dell'innovazione, **d'intesa** con la Conferenza unificata, la data dalla quale decorrono gli obblighi previsti dal decreto stesso per le amministrazioni locali. Nella nuova formulazione, la norma è volta quindi ad **adottare un'unica regolamentazione a livello nazionale** per quanto attiene alle modalità di gestione della fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione.<sup>4</sup>

**Art.12- Riduzione del limite per la tracciabilità del pagamento a 1.000 euro e contrasto all'uso del contante.**

L'uso del contante viene notevolmente ridotto da € 2.500,00 a € 1.000,00 intervenendo sull'articolo 49 del D.Lgs. n. 231 del 2007. Su questo argomento già l'Ufficio Studi si era espresso il 21/12/2011 sull'applicabilità della norma alle Università e dando conto delle modifiche intervenute in sede di conversione. E' fissata entro marzo la data in cui dovranno essere estinti i titoli al portatore con importi pari o superiori a € 1.000,00 e chi avrà un saldo pari o superiore a € 3.000,00 subirà l'azzeramento.

Entro 3 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto Monti, inoltre, al fine di favorire la modernizzazione e l'efficienza degli strumenti di pagamento, riducendo i costi finanziari e amministrativi derivanti dalla gestione del denaro contante, è stabilito che le operazioni di pagamento delle spese delle pubbliche amministrazioni centrali e locali e dei loro enti sono disposte mediante l'utilizzo degli strumenti telematici; è fatto obbligo alle P.A. di avviare il processo di superamento di sistemi basati sull'uso di supporti cartacei. Inoltre, i pagamenti di cui sopra devono essere effettuati in via ordinaria mediante accreditamento sui conti correnti bancari o postali dei creditori, ovvero su altri strumenti di pagamento elettronico prescelti dal beneficiario: in ogni caso, gli eventuali pagamenti per cassa, non possono superare l'importo massimo di 1.000,00 €.

<sup>4</sup> si ricorda inoltre che il **comma 213** del medesimo articolo 1 della legge n.244/2007 prevede che il decreto che il Ministero dell'economia e finanze deve emanare di concerto con il Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione per **l'attuazione delle nuove norme di fatturazione elettronica**, debba essere conforme a quanto previsto dagli *standard* del **Sistema pubblico di connettività** (SPC)[46]. Inoltre, esso deve contenere:

- § regole di identificazione univoca degli uffici centrali e periferici delle amministrazioni destinatari della fatturazione elettronica;
  - § regole tecnico-informatiche per l'emissione e la trasmissione delle fatture elettroniche e le modalità di integrazione con il sistema di interscambio;
  - § linee guida per l'adeguamento delle procedure interne delle amministrazioni interessate;
  - § eventuali deroghe agli obblighi di fatturazione elettronica, limitatamente a determinate tipologie di approvvigionamenti;
  - § una disciplina dell'utilizzo, sia da parte delle amministrazioni interessate che da parte degli operatori economici, degli intermediari abilitati, ivi compresi, secondo un inciso introdotto al Senato, i "certificatori" accreditati ai sensi dell'articolo 29 del codice dell'amministrazione digitale, allo svolgimento delle attività informatiche necessarie all'assolvimento, degli obblighi in questione.
- Si ricorda che ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera g), del codice dell'amministrazione digitale, i "certificatori" sono i soggetti che prestano servizi di certificazione delle firme elettroniche o che forniscono altri servizi connessi con queste ultime. L'articolo 29, comma 1, stabilisce in particolare che i "certificatori" che intendono conseguire il riconoscimento del possesso dei requisiti del livello più elevato, in termini di qualità e di sicurezza, debbano essere accreditati presso il CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione);
- § eventuali misure di supporto, anche di natura economica, per le piccole e medie imprese: le disposizioni dei commi in commento infatti potrebbero costituire un onere per le piccole e medie imprese che abbiano rapporti con le amministrazioni ed enti pubblici in questione;
  - § una data a decorrere dalla quale decorre l'obbligo di fatturazione elettronica, con la possibilità di introdurre gradualmente la riforma;
  - § le regole tecniche idonee a garantire, per ogni fine di legge, l'attestazione della data, l'autenticità dell'origine e l'integrità del contenuto delle fatture di vendita o di acquisto trasmesse per via elettronica.

E previsto anche che lo stipendio, la pensione, i compensi comunque corrisposti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali e dai loro enti, in via continuativa a prestatori d'opera e ogni altro tipo di emolumento a chiunque destinato di importo superiore a 1.000,00 €, anche in questo caso devono essere erogati con strumenti di pagamento elettronici bancari o postali<sup>5</sup>.

La norma in parola, riguardando pagamenti da effettuare con l' utilizzo di strumenti telematici, si riferisce alle pubbliche amministrazioni centrali, aggregato nel quale il nuovo Codice dell' Amministrazione Digitale (D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 e successive modifiche ed integrazioni), all'art. 1, ricomprende anche le istituzioni universitarie.

**Per effetto di quanto sopra, salvo che intervenga una proroga del termine di tre mesi, a partire dal 7 marzo 2012 non potranno più essere effettuati singoli pagamenti per cassa, a valere sul fondo economale, di importo superiore ad euro 1.000.**

#### **Art. 21- Soppressione di enti ed organismi**

Dal 1° gennaio 2012 sono soppressi l'INPDAP<sup>6</sup> e l'ENPALS<sup>7</sup> e le relative funzioni sono attribuite all'INPS<sup>8</sup>, che succede in tutti i rapporti attivi e passivi degli Enti soppressi, tutto ciò in considerazione del processo di convergenza ed armonizzazione del sistema pensionistico attraverso l'applicazione del metodo contributivo, nonché al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa nel settore previdenziale ed assistenziale. La disposizione si muove in linea con quanto già definito dall'articolo 01 del DL n.138/2011, che nel quadro di una procedura per la revisione integrale della spesa pubblica, aveva tra l'altro previsto **"l'accorpamento degli enti della previdenza pubblica"**. Il

<sup>5</sup> E' previsto nel decreto che tale ultimo limite possa essere modificato con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

<sup>6</sup> L'INPDAP (Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica) è un ente pubblico non economico istituito (a seguito della delega conferita al Governo con la legge 537/1993) con il D.Lgs. 30 giugno 1994, n. 479.

L'Inpdap è nato dalla fusione dei seguenti Enti soppressi: l'Enpas (Ente Nazionale Previdenza Assistenza dipendenti Statali), competente per la liquidazione del trattamento di fine servizio (indennità di buonuscita) al personale dipendente dallo Stato; l'INADEL (Istituto Nazionale Assistenza Dipendenti Enti Locali), competente per la liquidazione del trattamento di fine servizio (indennità premio servizio) ai dipendenti degli enti locali; l'ENPDEP (Ente Nazionale Previdenza Dipendenti Enti diritto Pubblico), competente per la liquidazione dell'assegno funerario al personale dipendente dagli enti di diritto pubblico.

All'Inpdap sono date in gestione le seguenti casse previdenziali (in precedenza gestite dalla Direzione Generale degli Istituti di Previdenza, che era un'articolazione organizzativa del Ministero del Tesoro):

- CPDEL (Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali);
- CPUG (Cassa Pensioni Ufficiali Giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari);
- CPI (Cassa Pensioni Insegnanti);
- CPS (Cassa Pensioni Sanitari).

Nel 1996, all'interno dell'Inpdap è stata costituita la Ctps (Cassa Trattamenti Pensionistici Statali) (precedentemente, la gestione delle pensioni dei dipendenti statali era direttamente a carico del bilancio dello Stato).

<sup>7</sup> L'ENPALS (Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza per i Lavoratori dello Spettacolo e dello Sport Professionistico) è l'Ente al quale i lavoratori dello spettacolo, siano essi subordinati o autonomi, sono iscritti obbligatoriamente, ai sensi dell'articolo 1 del D.P.R. 1420/1971, ai fini della tutela contro l'invalidità, la vecchiaia e per i superstiti.

L'ENPALS è stato istituito con il contratto collettivo corporativo del 28 agosto 1934, con la denominazione "Cassa nazionale di assistenza per i lavoratori dello spettacolo", è dotato di personalità giuridica di diritto pubblico ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'Ente è un fondo sostitutivo dell'Assicurazione generale obbligatoria (AGO) gestita dall'INPS, suscettibile di armonizzazione con l'AGO quanto a requisiti d'accesso, prestazioni pensionistiche e contribuzione, salve le normative speciali derivanti da effettive e rilevanti peculiarità professionali e lavorative presenti nel settore dello spettacolo.

In base a quanto disposto dall'articolo 43, comma 1, lettera c), della L. 289/2002, con il D.P.R. 24 novembre 2003, n. 357, l'ENPALS ha adeguato la propria struttura istituzionale ed operativa al modello organizzativo degli altri Enti previdenziali.

Da ultimo, l'articolo 7, comma 16, del DL n.78/2010, ha previsto la soppressione dell'Ente Nazionale di Assistenza e Previdenza per i Pittori, Scultori, Musicisti, Scrittori ed Autori Drammatici (ENAPPSMSAD)[91] e il contestuale trasferimento delle relative funzioni all'ENPALS, che è pertanto subentrato in tutti i rapporti attivi e passivi.

**comma 2** prevede che con **decreti di natura non regolamentare** del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, da emanarsi entro 60 giorni dall'approvazione dei bilanci di chiusura delle relative gestioni degli Enti soppressi alla data di entrata in vigore del presente decreto legge e sulla base delle risultanze dei bilanci medesimi, da deliberare entro il 31 marzo 2012, **le risorse strumentali, umane e finanziarie degli Enti soppressi sono trasferite all'INPS**. Conseguentemente la dotazione organica dell'INPS è incrementata di un numero di posti corrispondente alle unità di personale di ruolo in servizio presso gli enti soppressi alla data di entrata in vigore del presente decreto. I dipendenti trasferiti mantengono l'inquadramento previdenziale di provenienza. Il trasferimento non riguarda le **posizioni soprannumerarie** rispetto alla dotazione organica vigente degli enti soppressi (ivi incluse quelle di cui all'articolo 43, comma 19 della legge 23 dicembre 2000, n. 388), che costituiscono **eccedenze** ai sensi dell'articolo 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*si veda a questo proposito il commento dell'Ufficio Studi alla legge di stabilità per l'anno 2012*).

*Art.29bis **Introduzione dell'impiego del software libero negli uffici pubblici per la riduzione dei costi della pubblica amministrazione***

Il Codice per l'Amministrazione digitale<sup>9</sup>, detta una disciplina specifica in materia di acquisizione di programmi informatici. L'art. 68 "Analisi comparativa delle soluzioni", consente, infatti, alle pubbliche amministrazioni di acquistare, secondo le procedure previste dall'ordinamento, programmi informatici a seguito di una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico tra alcune soluzioni presenti sul mercato fra cui **programmi informatici a codice sorgente aperto**.

L'intenzione del legislatore era di fare in modo che l'acquisto del software fosse un'operazione adeguatamente ponderata e motivata.

Per una Pubblica Amministrazione è importante che un software acquisito o sviluppato abbia la capacità di scambiare informazioni o dati con altri software non necessariamente uguali (c.d. interoperabilità). Ciò consente di applicare il principio del buon andamento della pubblica amministrazione al settore informatico.

Solo software interoperabili possono consentire a diversi uffici di scambiarsi dati e informazioni senza ricorrere a complesse operazioni informatiche.

Un altro requisito che il legislatore ha ritenuto fondamentale è la possibilità che il software che l'amministrazione intenda utilizzare consenta di rappresentare dati e documenti in più formati di cui

---

<sup>8</sup> Si parla, a tal proposito, di SUPERINPS.

<sup>9</sup> D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82

almeno uno di *tipo aperto* (per formato aperto si intende un formato di dati reso pubblico e documentato in modo esaustivo)

L'articolo 29 bis in esame aggiunge all'acquisizione di programmi a codice aperto anche l'acquisizione di programmi appartenenti alla categoria del software libero

L'espressione "software libero", oggetto dell'integrazione, si riferisce alla libertà dell'utente di eseguire, copiare, distribuire, studiare, cambiare e migliorare il software o, più precisamente: libertà di eseguire il programma, per qualsiasi scopo; libertà di studiare il funzionamento del programma e di modificarlo in modo da adattarlo alle proprie necessità; libertà di ridistribuirne copie; libertà di migliorare il programma e divulgarne pubblicamente i miglioramenti apportati in modo tale che la comunità degli utenti ne tragga beneficio (l'accesso al codice sorgente ne costituisce un prerequisito)<sup>10</sup>.

Si coglie l'occasione per ricordare che quando **l'Università** procede all'acquisto di un programma informatico, deve verificare se, sul Catalogo dei progetti di riuso, pubblicato dal DigitPa, (Pa centrale e Pa locale) esista un'applicazione simile a quella che interessa. Il riuso, infatti, si effettua a titolo gratuito.

Sarebbe opportuno anche controllare il Catalogo delle applicazioni mobili per la Pa sviluppato da ForumPa, società che promuove l'incontro tra Pa imprese e cittadini, e promuove la formazione digitale in stretta collaborazione con il Ministero per l'innovazione e il DigitPa.

Infine si fa presente che, in caso di acquisto, è necessario acquistare la titolarità del prodotto informatico in via esclusiva per fare l'iscrizione al catalogo di DigitPa o di ForumPa. Infatti, in caso di richiesta del programma informatico da parte di altro ente si configura un obbligo a cedere in riuso.

E' per questo che in caso di acquisto le soluzioni informatiche adottate devono assicurare *"l'interoperabilità e la cooperazione applicativa"* e consentire *"la rappresentazione di dati e documenti in più formati, di cui almeno uno di tipo aperto, salvo che ricorrano motivate ed eccezionali esigenze. Le amministrazioni pubbliche comunicano tempestivamente al DigitPa l'adozione delle applicazioni informatiche e delle pratiche tecnologiche, e organizzative, adottate, fornendo ogni utile informazione ai*

---

<sup>10</sup> A tal proposito, merita evidenziare come anche la Corte costituzionale (sent. n. 122/2010), investita di una questione di legittimità costituzionale concernente tale tematica, ha avuto modo di precisare che, nel linguaggio informatico il concetto di open source e software libero individua un modello volontario di licenza e sub-licenza per lo sfruttamento del diritto d'autore su un programma per elaboratore, che si fonda sulla diretta accessibilità al sottostante codice sorgente e sulla libera modificabilità del software concesso in uso secondo tale modello. La licenza di tipo open source, quindi, esprime la rinuncia volontaria del titolare del copyright ad utilizzare le facoltà escludenti tipiche di esso, così favorendo l'interesse degli altri operatori/utenti, sia a fruire della conoscenza del codice sorgente, sia ad utilizzare i prodotti sviluppati sulla base del primo. Di recente, però, accanto al modello di licenza tradizionale, che prevede il pagamento di un corrispettivo a fronte della concessione del diritto d'uso, si sono imposti, nel mondo dell'informatica, schemi negoziali alternativi, i quali consentono all'utilizzatore del programma di avere una disponibilità completa sul codice sorgente e d'impiegare il software anche senza corrispettivo. Si tratta di formule contrattuali che concedono il diritto di utilizzare il programma in ogni settore di attività (il software libero presuppone l'autorizzazione dell'autore alla redistribuzione). In sostanza un programma open source è un software che il creatore ha deciso di mettere a disposizione degli altri utenti,

*fini della piena conoscibilità delle soluzioni adottate e dei risultati ottenuti, anche per favorire il riuso e la più ampia diffusione delle migliori pratiche.” (art. 68 comma 2 e 2 bis CAD)*

#### **Art.40- Riduzione degli adempimenti amministrativi per le imprese**

Il comma 2 introduce modifiche al D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, in particolare la definizione di **dato personale** nell’ambito della tutela della privacy è circoscritta alle informazioni che si riferiscono alle persone fisiche, restandone così escluse le persone giuridiche, gli enti e le associazioni.

Al riguardo, è importante non cadere nell’errore di pensare che in termini di adempimenti privacy qualcosa cambi per le pubbliche amministrazioni. La nozione di titolare del trattamento dei dati personali, infatti, non è cambiata e per i titolari del trattamento non è, quindi, cambiato niente.

L’articolo in esame ha introdotto alcune modifiche sostanziali al Codice Privacy allineando la normativa italiana a quella europea ([Direttiva 95/46/CE](#)) che pone al centro della tutela della riservatezza l’interessato inteso solo nella sua accezione di “persona fisica”, attribuendo a quest’ultimo il diritto a un corretto trattamento dei dati personali che lo riguardano da parte di terzi (siano essi persone fisiche, giuridiche, enti o associazioni). In realtà, le implicazioni sono di maggiore portata.

Ne consegue che è considerato **dato personale** “*qualunque informazione relativa alla persona fisica*” e, quindi, non più i dati relativi a società, enti o associazioni. Stessa cosa dicasi per la definizione di **interessato**, identificato oramai solo con la persona fisica a cui si riferiscono i dati personali. L’immediata conseguenza è che i dati che si riferiscono a una pubblica amministrazione potranno essere liberamente trattati da chiunque senza informativa o consenso e che la stessa perderà le tutele riservate dal Codice Privacy agli interessati al trattamento.

A ben vedere, però, come già in precedenza anticipato, da queste prime modifiche emerge un dato non trascurabile: tra le definizioni che sono state modificate resta immutato il concetto di **titolare del trattamento**. Infatti, il titolare è sempre la “*persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione o organismo a cui competono, anche unitamente ad altro titolare, le decisioni in ordine alle finalità, alle modalità del trattamento di dati personali e agli strumenti utilizzati, ivi compreso il profilo della sicurezza*”.

Ciò significa che, nonostante la modifica, le imprese e gli enti dovranno continuare ad adempiere a tutte le prescrizioni e misure di sicurezza previste dal d.lgs. 196/2003, compreso il **DPS** e tutto ciò che è stato direttamente imposto alle pubbliche amministrazioni nei vari provvedimenti dell’Autorità Garante (ad esempio “*Linee guida in materia di trattamento di dati personali di lavoratori per finalità di gestione del rapporto di lavoro in ambito pubblico*” del 14 giugno 2007, “*Misure e accorgimenti prescritti*

---

autorizzandoli a studiare il codice sorgente, a modificarlo e a ridistribuirlo liberamente, sia pure con le limitazioni che le parti possono pattuire nell’ambito dell’autonomia negoziale.

ai titolari dei trattamenti effettuati con strumenti elettronici relativamente alle attribuzioni delle funzioni di amministratore di sistema” del 27 novembre 2008, la Deliberazione del Garante 2 marzo 2011, n. 88 su Albo on-line e privacy, etc.).

La modifica normativa, infatti, non impedisce alle pubbliche amministrazioni di continuare a trattare dati personali di persone fisiche o di soggetti terzi come dipendenti, clienti, fornitori, cittadini, pazienti ai quali la normativa in materia di privacy riserva ancora una tutela ampia e completa. L’articolo in esame ha tra l’altro abrogato il comma 3-bis dell’art. 5 del Codice Privacy (introdotto dal “Decreto Sviluppo”, D.L. n. 70/2011) che escludeva l’applicazione del Codice Privacy qualora il trattamento dei dati personali fosse eseguito da persone giuridiche, imprese, enti o associazioni nell’ambito di rapporti intercorrenti tra i medesimi soggetti esclusivamente per finalità amministrativo-contabili.

Si trattava di un articolo, il solo, che aveva lo scopo di semplificare gli adempimenti in materia di privacy a carico delle Pubbliche amministrazioni. Al momento si può quindi affermare che la sola novità è che le pubbliche amministrazioni non avranno più la possibilità di esercitare i diritti di cui all’art. 7 del d.lgs. 196/2003 e di far valere tali diritti in un eventuale contenzioso giudiziario (es. richieste di risarcimento danni) o dinanzi all’Autorità Garante, poiché da oggi non possono più essere considerati “interessati al trattamento”.

Allo stesso tempo, esse potranno essere chiamate in causa quali semplici convenute, in qualità di titolari o responsabili del trattamento, senza avere la possibilità di essere soggetti attivi e poter tutelare quindi le proprie ragioni.

Il **comma 3 dell’articolo 40** interviene in materia di **disciplina dell’immigrazione** consentendo al lavoratore straniero lo **svolgimento dell’attività** lavorativa anche **nelle more del rilascio (o del rinnovo) del permesso di soggiorno**. A tal fine, il comma in esame modifica il testo unico dell’immigrazione (D.Lgs. 286/1998) aggiungendo all’articolo 5 (rubricato “Permesso di soggiorno”) il comma 9-bis che prevede lo svolgimento dell’attività lavorativa del lavoratore straniero decorsi inutilmente i 20 giorni entro i quali, ai sensi del comma 9, deve essere rilasciato (o rinnovato o convertito) il permesso di soggiorno.

La disposizione in esame si riferisce esclusivamente al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno, e pertanto, sembrerebbe non si applichi anche alla fattispecie della conversione del permesso di soggiorno (ad esempio da permesso per studio a permesso per lavoro). L’attività lavorativa è consentita fino all’eventuale comunicazione dell’Autorità di pubblica sicurezza di diniego del permesso di soggiorno. La comunicazione deve essere motivata e deve essere inviata anche al datore di lavoro.

Lo svolgimento dell'attività lavorativa è, tuttavia, subordinata al verificarsi delle seguenti **condizioni**:

- 1) presentazione della richiesta di primo rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro all'atto della stipula del contratto di soggiorno o presentazione dell'istanza di rinnovo del permesso di prima della sua scadenza o entro 60 giorni della scadenza stessa;
- 2) rilascio da parte del competente ufficio della ricevuta attestante la presentazione dell'istanza di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno.

Il comma 4 dello stesso articolo modifica una disposizione concernente la tenuta del **libro unico del lavoro**, previsto all'articolo 39 del D.L. 112/2008<sup>11</sup>, disponendo che la compilazione del libro debba avvenire **entro la fine del mese successivo** e non più entro il giorno 16 del mese successivo.

#### **Art.44- Disposizioni in materia di appalti pubblici**

In materia di appalti pubblici, il decreto Monti elimina la disposizione con cui l'offerta migliore doveva essere determinata al netto delle spese concernenti il costo del personale<sup>12</sup> e, pertanto, è stabilito che la quantificazione del costo del lavoro nella misura minima garantita dai contratti vigenti e delle misure di adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro restano disciplinati dall'art. 86 commi 3-bis e 3-ter<sup>13</sup>; art. 87 commi 3 e 4<sup>14</sup>; art. 89<sup>15</sup> comma 3 del Dlgs. n.

<sup>11</sup> Al fine di introdurre alcune misure di semplificazione riguardanti gli adempimenti obbligatori di natura formale nella gestione dei rapporti di lavoro, con l'articolo 39 del D.L. n. 112/2008 è stato istituito il libro unico del lavoro, in sostituzione dei libri che il datore di lavoro doveva obbligatoriamente istituire ai sensi della normativa precedente (il libro matricola e il libro paga, e nel settore agricolo, il registro d'impresa).

Nel libro unico del lavoro istituito e tenuto da ogni datore di lavoro privato (con la sola esclusione del datore di lavoro domestico) sono iscritti tutti i lavoratori subordinati, i collaboratori coordinati e continuativi e gli associati in partecipazione con apporto lavorativo. Inoltre, per ciascun lavoratore devono essere indicati il nominativo, il codice fiscale e, ove ricorrano, la qualifica e il livello, la retribuzione base, l'anzianità di servizio, nonché le relative posizioni assicurative.

Inoltre, deve essere annotata ogni dazione in danaro o in natura corrisposta o gestita dal datore di lavoro, indicando distintamente le somme erogate a titolo di premio o per lavoro straordinario. Il libro unico del lavoro deve altresì contenere un calendario delle presenze del lavoratore, da cui deve risultare, per ogni giornata, il numero di ore di lavoro effettuate da ciascun lavoratore dipendente, nonché l'indicazione delle ore di lavoro straordinario, delle assenze dal lavoro, delle ferie e dei riposi.

I dati sopra indicati, devono essere riportati per ciascun mese di riferimento e, nella normativa previgente al decreto in esame, entro il 16 del mese successivo.

Un decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali disciplina le modalità e i tempi di tenuta e conservazione del libro unico del lavoro nonché del relativo regime transitorio<sup>[97]</sup>.

La consegna in copia al lavoratore delle scritturazioni effettuate sul libro unico del lavoro comporta per il datore di lavoro l'adempimento degli obblighi di cui alla L. 4/1953<sup>[98]</sup>, relativi alla consegna dei prospetti di paga.

Sono poi previste sanzioni per i casi di omissioni nella istituzione, tenuta ed esibizione nonché per le irregolarità nella tenuta del libro unico del lavoro. Infine è previsto per il datore di lavoro, anche artigiano, non soggetto a comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro, l'obbligo di denunciare l'impiego delle persone indicate, in via telematica o a mezzo fax, all'Istituto assicuratore nominativamente, prima dell'inizio dell'attività lavorativa, indicando altresì il trattamento retributivo ove previsto.

<sup>12</sup> Decreto Legge n. 70/2011

<sup>13</sup> Per effetto dell' art. 86, comma 3-bis, del D.lgs. n. 163/2006, "nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione di anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di... servizi e forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza" (da intendersi come costo della sicurezza c.d. aziendale, ossia il costo relativo alla sicurezza afferente all'esercizio dell' attività svolta dal concorrente), "il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all' entità e alle caratteristiche .....dei servizi e delle forniture. Ai fini del presente comma il costo del lavoro è determinato periodicamente, in apposite tabelle, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione". Secondo il comma 3-ter dell' art. 86 del D.lgs. n. 163/2006 il costo relativo alla sicurezza (da intendersi, questa volta, relativo ai costi della sicurezza da interferenza), non può essere comunque soggetto a ribasso d' asta.

<sup>14</sup> L' art. 87, comma 3 del D.lgs. n. 163/2006, stabilisce che "non sono ammesse giustificazioni in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge", mentre l' art. 87, comma 4, 2° periodo, del medesimo D.lgs., ribadisce che "nella

163/2006 e dall'art. 36 della legge n. 300/1970<sup>16</sup>, ciò al fine di garantire la salvaguardia dei diritti dei lavoratori nonché la trasparenza nelle procedure di aggiudicazione delle gare d'appalto.

E' modificato l'art. 87 del D.lgs. n. 163/2006, in materia di criteri di verifica delle offerte anormalmente basse, escludendo dalle giustificazioni che possono essere presentate dai concorrenti quelle che si riferiscono al costo del lavoro, come determinato periodicamente in apposite tabelle dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale e assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali e in mancanza di contratto collettivo applicabile, determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione.

In merito alle modifiche apportate agli articoli 81 e 87 del D.lgs. n. 163/2006, l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, nel documento di consultazione avente ad oggetto "Prime indicazioni sui bandi tipo: tassatività delle cause di esclusione e costo del lavoro", pubblicato sul sito [www.avcp.it](http://www.avcp.it), aveva prospettato due possibili interpretazioni:

1. secondo la prima interpretazione, la stazione appaltante avrebbe dovuto indicare ex ante il costo del lavoro nel bando di gara o nella richiesta di preventivo;
2. secondo la seconda interpretazione, le modifiche introdotte avrebbero imposto sempre alla stazione appaltante, "qualora il tipo di commessa lo consenta, come nel caso dei lavori e di alcuni tipi di servizi, di accertare la congruità delle offerte sulla base della verifica della compatibilità delle scelte organizzative e produttive effettuate dal concorrente con la normativa concernente i minimi salariali contrattuali della manodopera". Questa seconda interpretazione viene dall'autorità di vigilanza più coerente con il sistema.

E' previsto inoltre un regime transitorio che esclude il limite esistente agli interventi per i quali è in corso la progettazione o esecuzione dei lavori; per le opere di legge Obiettivo<sup>17</sup> vengono esclusi, ai fini del calcolo dell'eventuale superamento del limite alle varianti, gli importi relativi a varianti già approvate alla data di entrata in vigore del provvedimento del decreto sviluppo, mentre per i contratti

---

valutazione dell' anomalia la stazione appaltante tiene conto dei costi relativi alla sicurezza," (da intendersi come costi aziendali della sicurezza) " che devono essere specificamente indicati nell' offerta e risultare congrui rispetto all' entità e alle caratteristiche dei servizi o delle forniture".

<sup>15</sup> L' art. 89, comma 3, del D.lgs. n. 163/2006 conferma che "nella predisposizione delle gare di appalto le stazioni appaltanti sono tenute a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro".

<sup>16</sup> L' art. 36 della legge 20/5/1970 n. 300 stabilisce che nei capitolati di appalto attinenti all' esecuzione di opere pubbliche deve essere inserita la clausola esplicitamente determinante l' obbligo per l' appaltatore di applicare o di far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria o della zona.

<sup>17</sup> Legge n. 443/2011, c.d. Legge Obiettivo, è lo strumento legislativo che stabilisce procedure e modalità di finanziamento per la realizzazione delle grandi infrastrutture strategiche in Italia. La legge ha lo scopo di programmare l' ammodernamento delle infrastrutture e di definire a livello normativo la realizzazione delle opere pubbliche definite strategiche e di preminenza nazionale.

stipulati anteriormente la disciplina sulle varianti non incontra le condizioni ancora restrittive introdotte dal D.L. n. 70/2011<sup>18</sup>.

Nella disposizione del decreto dedicata agli appalti pubblici, è prevista inoltre l'abrogazione delle novità introdotte dallo Statuto delle imprese (legge n. 180/2011) che elevava da 100mila€ a 125mila€ la soglia minima per l'affidamento con gara dei servizi di progettazione da parte delle amministrazioni centrali mentre per le amministrazioni territoriali la soglia veniva elevata a 193mila. La norma del decreto salva Italia riporta in vita la situazione previgente che con riferimento agli incarichi di importo inferiore alla soglia comunitaria, prevede una prima fascia di incarichi compresa fra i 100.000,00 € e la soglia comunitaria per cui trovano applicazione le regole che impongono il ricorso alle ordinarie procedure di gara e, infine, una seconda fascia di incarichi, fino a 100.000,00 € per cui è consentito l'affidamento tramite la procedura negoziata.

E' contenuta inoltre la previsione che stabilisce, per le stazioni appaltanti, di suddividere gli appalti in lotti funzionali al fine di favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese al mercato degli appalti pubblici. L'ultimo cenno importante riguarda i lavori oltre 20 milioni di euro: in questo caso è prevista una procedura di consultazione su progetto di gara per facilitare un confronto fra stazione appaltante e impresa.

Per effetto poi delle modifiche apportate all'art.140 del Codice dei Contratti Pubblici dall'art. 44, comma 6, del D.L. n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, oltre che in caso di fallimento dell'esecutore o di risoluzione del contratto, **anche nei casi di liquidazione coatta amministrativa e di concordato preventivo dell'appaltatore o di recesso dal contratto ai sensi dell' art. 11, comma 3, del DPR n. 252/1998 (c.d. recesso antimafia)**, le stazioni appaltanti potranno interpellare progressivamente i soggetti che hanno partecipato all' originaria procedura di gara, risultanti dalla relativa graduatoria, al fine di stipulare un nuovo contratto per l' affidamento dei lavori.

Si procede all'interpello a partire dal soggetto che ha formulato la prima migliore offerta, fino al quinto migliore offerente, escluso l'originario aggiudicatario. L'affidamento avviene alle medesime condizioni già proposte dall'originario aggiudicatario in sede di offerta.

Tale interpello può avvenire senza che sia necessaria un'espressa previsione in tale senso nel bando di gara.

---

<sup>18</sup> Prime disposizioni urgenti per l'economia (c.d. Decreto sviluppo).

