

## Ufficio Studi CODAU

### **Analisi sintetica e commento del DECRETO LEGGE n. 138/2011 del 13 agosto 2011 convertito “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo” convertito nella LEGGE di conversione 14 settembre 2011 n.148.**

Nella Gazzetta Ufficiale n. 164 del 16 settembre 2011 è stata pubblicata la Legge n. 148 del 14/09/2011 di conversione del Decreto-Legge n. 138 del 13/8/2011 recante “*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo*”, Le modifiche introdotte dalla legge di conversione sono entrate in vigore dal 17/9/2011.

In considerazione della complessità del testo e anche del fatto che la legge di conversione riporta soltanto le norme modificate, si ritiene utile offrire per la consultazione il confronto tra il testo originario coordinato con le modifiche introdotte dalla legge di conversione n.148/2011.

Si evidenzia che non ci sono norme specificamente previste per le università, pertanto è riportato un sintetico commento di alcune disposizioni di particolare interesse per il sistema pubblico che hanno impatto anche sulle università evidenziando che sarà cura dell’Ufficio Studi monitorare i successivi interventi che saranno effettuati per l’applicazione delle norme contenute nel provvedimento.

La legge n.148/2011 riflette la serie di problematiche che negli ultimi mesi ha interessato moltissimi paesi tra i quali l’Italia in particolare l’intensificazione degli attacchi speculativi, con il conseguente innalzamento dei rendimenti e il potenziale aggravio del costo per il servizio del debito; l’intervento straordinario (per oltre 20 miliardi) della Banca Centrale Europea per sostenere i corsi dei titoli di Stato italiani, a fronte di un rafforzamento delle misure correttive e dell’anticipazione al 2013 dell’obiettivo del pareggio di bilancio; la revisione in senso peggiorativo delle previsioni sull’andamento dell’economia mondiale, con i timori diffusi di una seconda grave recessione estesa dagli Stati Uniti all’Europa (e con la sola Cina al riparo da segnali di rallentamento produttivo). Si è resa pertanto necessaria una nuova manovra finanziaria a poco tempo di distanza da quella che già l’Ufficio Studi ha già commentato.

## SOMMARIO

**Art. 1\_\_\_\_\_ Disposizioni per la riduzione della spesa pubblica**

**Art.2 \_\_\_\_\_ Disposizioni in materia di entrate**

**Art. 11\_\_\_\_\_ Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini**

**Art. 18\_\_\_\_\_ Voli in classe economica**

### **Art.1 ter Modifiche al codice di procedura civile**

- ***Il calendario del processo***

L'articolo 1 ter modifica la disposizione dell'articolo 81 bis delle disposizioni transitorie al codice di procedura civile introdotta nel 2009 (legge n.69) ma mai effettivamente attuata. Inizialmente, infatti, autorevole dottrina sosteneva che il calendario “*non servisse ad accelerare i tempi del processo, bensì solo a renderli prevedibili*”. In realtà, non è l'imprevedibilità della durata del procedimento a violare il Giusto processo quanto la sua eccessiva consistenza.

Si tratta ora di attuare uno strumento finalizzato a contenere la durata del processo civile entro i limiti stabiliti dalla Costituzione e dalla Corte europea dei diritti. La funzione del calendario è, quindi, quella di contribuire alla ragionevole durata del processo civile.

La norma stabilisce che per tutte le controversie instaurate successivamente all'entrata in vigore della presente legge deve essere definito in via obbligatoria in relativo calendario.

<p>Il <b>calendario del processo</b> è l'atto che deve essere assunto dal giudice istruttore all'esito della fase introduttiva del processo, che indica la cadenza temporale in cui si articoleranno i successivi atti processuali fino alla decisione. Il calendario quindi deve comprendere le attività istruttorie e prevedere il momento in cui presumibilmente la causa sarà matura per la decisione.</p>
--

Nel determinare questa cadenza temporale il giudice deve tenere conto

- della natura
- dell'urgenza
- della complessità della causa

e rispettare il principio di ragionevole durata del processo come determinato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (ovvero una durata di circa tre anni per il primo grado e due per il secondo).

Il giudice dovrà inoltre applicare un principio immanente all'intero sistema giuridico: il principio di proporzionalità. Dovrà quindi riservare a ciascuna causa una quota delle risorse disponibili che risulti proporzionata alla sua complessità e alla sua rilevanza economico sociale.

**Il mancato rispetto dei termini fissati dal calendario può costituire violazione disciplinare per il giudice, per le parti e per i consulenti tecnici di ufficio.**

Purtroppo, sebbene sia comprensibile l'intenzione del legislatore di evitare l'estrema rigidità, lo stesso articolo 81 bis prevede che i **termini previsti** dal calendario possano essere **prorogati** anche d'ufficio, in qualunque momento, o su richiesta delle parti da presentarsi prima della scadenza del termine da prorogare qualora sussistono gravi motivi sopravvenuti.

#### **Art. 1 comma 16-17 Trattenimenti in servizio**

Il **comma 16** in commento estende al triennio 2012-2014 l'ambito di applicazione della norma - posta finora con riguardo al triennio 2009-2011 - che consente alla pubblica amministrazione di risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro con i dipendenti che abbiano maturato l'anzianità massima contributiva di quaranta anni.

Si ricorda che l'istituto in esame è disciplinato dall'art. 72, commi 11 e 11-bis, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, e dall'art. 16, comma 11, del recente D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111. Già nel commento alla legge n.111/2011 si era evidenziata la necessità di un intervento chiarificatore del legislatore rispetto alle norme soprattutto nell'ottica del risparmio di spesa che si vuole raggiungere. Si evidenzia una certa inversione di tendenza in queste norme rispetto alle altre misure che prevedono un incremento e uno spostamento in avanti della durata della vita lavorativa con il conseguente innalzamento dell'età pensionabile.

L'esercizio della facoltà di risoluzione è ammesso con un preavviso di almeno sei mesi e nel rispetto delle norme sulla decorrenza dei trattamenti pensionistici. In base al citato art.16, comma 11, del D.L. n. 98 del 2011, l'esercizio della facoltà in esame non necessita di ulteriore motivazione, "qualora l'amministrazione interessata abbia preventivamente determinato in via generale appositi criteri applicativi con atto generale di organizzazione interna, sottoposto al visto dei competenti organi di controllo".

Il **comma 17** dell'articolo 1 modifica invece, la procedura relativa all'eventuale permanenza in servizio dei dipendenti pubblici, per un periodo massimo di un biennio, oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi stabiliti.

La disciplina fino ad ora vigente prevedeva che, ai fini della prosecuzione, il dipendente presentasse una richiesta all'amministrazione di appartenenza, la quale può accettarla, "in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali" ed "in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi".

Le novità contenute nella norma in commento sono rappresentate dal fatto che non abbiamo più la richiesta del dipendente ma un'espressione di disponibilità dello stesso in modo da consentire all'amministrazione un maggiore potere discrezionale in relazione alle proprie esigenze organizzative di ristrutturazione o di riduzione dei costi di personale e anche di programmazione per l'acquisizione di nuove risorse dall'esterno.. A fronte della dichiarazione di disponibilità da parte del lavoratore l'amministrazione ha la facoltà di trattenere in servizio il dipendente tenuto ad esempio conto di specifiche professionalità acquisite in determinati ambiti. Bisogna precisare che la nuova formulazione della norma in commento nel momento in cui modifica la richiesta del lavoratore in mera dichiarazione, non

obbliga l'amministrazione a dare un riscontro alla sua disponibilità se non intende trattenerne in servizio il dipendente. Ovviamente ogni amministrazione sul punto si può regolare in modo diverso e quindi prevedere in adempimento del principio di trasparenza di rispondere alle varie dichiarazioni di disponibilità dei vari dipendenti.

### **Art.1 comma 18-19-29 Mobilità**

**Il comma 18** dell'articolo 1 prevede che, in relazione a motivate esigenze organizzative, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono disporre il passaggio ad altro incarico di personale appartenente alla carriera prefettizia ovvero avente qualifica dirigenziale, prima della data di scadenza dell'incarico ricoperto prevista dalla normativa o dal contratto.

L'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001 afferma che per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Il dipendente passato ad altro incarico ai sensi della disposizione in esame conserva, fino alla data di scadenza dell'incarico ricoperto in precedenza previsto dalla normativa o dal contratto, il trattamento economico in godimento, a condizione che, ove necessario, sia prevista la compensazione finanziaria, anche carico del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato o di altri fondi analoghi.

**Il comma 19** dell'articolo 1 modifica ancora una volta la disciplina della mobilità volontaria nel pubblico impiego di cui all'art. 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prevedendo che, a seguito dell'attivazione delle procedure di mobilità, il trasferimento del personale che ne faccia domanda possa essere disposto, anche se la vacanza di organico è presente in area diversa da quella di inquadramento.

L'art. 30 del decreto legislativo 165/2001, rubricato "Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse", prevede che le pubbliche amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante cessione del contratto di lavoro di dipendenti appartenenti alla stessa qualifica in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento. Le amministrazioni devono in ogni caso rendere pubbliche le disponibilità dei posti in organico da ricoprire attraverso passaggio diretto di personale da altre amministrazioni, fissando preventivamente i criteri di scelta. Il trasferimento è disposto previo parere favorevole dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è o sarà assegnato sulla base della professionalità in possesso del dipendente in relazione al posto ricoperto o da ricoprire.

Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e previa intesa con la conferenza unificata, sentite le confederazioni sindacali rappresentative, sono disposte le misure per agevolare i processi di mobilità, anche volontaria, per garantire l'esercizio delle funzioni istituzionali da parte delle amministrazioni che presentano carenze di organico.

I contratti collettivi nazionali possono definire le procedure e i criteri generali per l'attuazione di quanto previsto sopra. In ogni caso sono nulli gli accordi, gli atti o le clausole dei contratti collettivi volti ad eludere l'applicazione del principio del previo esperimento di mobilità rispetto al reclutamento di nuovo personale.

In particolare, il comma 2-bis dell'art. 30 – che viene modificato dal comma in esame – prevede che le amministrazioni, prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, devono attivare le procedure di mobilità suddette, provvedendo, in via prioritaria, all'immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio. Il trasferimento è disposto, nei limiti dei posti vacanti, con inquadramento nell'area funzionale e posizione economica corrispondente a quella posseduta presso le amministrazioni di provenienza.

Il comma 19 in esame aggiunge al suddetto comma 2-bis un ultimo periodo, ai sensi del quale il trasferimento può essere disposto anche se la vacanza sia presente in area diversa da quella di inquadramento assicurando la necessaria neutralità finanziaria. Ancora una volta un intervento che nelle intenzioni del legislatore dovrebbe favorire la mobilità come strumento di flessibilità nei rapporti tra le Pubbliche Amministrazioni. Questa disposizione in realtà dovrebbe riuscire a soddisfare le esigenze di reclutamento di personale da parte delle pubbliche amministrazioni mediante una forma per così dire neutrale di approvvigionamento di risorse in considerazione della necessità di superare in molti casi i vincoli delle assunzioni. Bisogna precisare però che la norma in commento rappresenta un'eccezione alla regola che prevede che il trasferimento possa avvenire nei limiti dei posti vacanti. Ad esempio può

essere utilizzata per stabilizzare personale in posizione di comando. In questa prospettiva diviene molto importante definire esattamente gli ambiti di applicazione definendo da una parte una specifica e adeguata motivazione dall'altra verificando l'invarianza finanziaria dello spostamento all'interno della dotazione organica dell'ente.

**Il comma 29** dell'articolo 1 prevede che, qualora sussistano motivate esigenze tecniche, organizzative e produttive, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono tenuti, su richiesta del datore di lavoro, ad effettuare la prestazione lavorativa in luogo e sedi diverse, secondo criteri ed ambiti regolati dalla contrattazione collettiva di comparto.

La relazione tecnica della Camera dei Deputati chiarisce che la disposizione in esame è intesa a consentire una più razionale allocazione del personale pubblico.

La disposizione in esame non si applica ai magistrati (che sono inamovibili, ai sensi dell'art. 107 Cost.).

Le esigenze tecniche, organizzative e produttive devono essere motivate con riferimento ai piani della performance o ai piani di razionalizzazione.

Nel primo caso il riferimento è all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 che prevede che, al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche redigono annualmente, entro il 31 gennaio, un documento programmatico triennale, denominato Piano della performance da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori.

Il termine "piani di razionalizzazione" è impiegato dalla normativa vigente per indicare documenti diversi e non facilmente individuabili. Considerato il contesto, secondo la relazione di accompagnamento del provvedimento della Camera dei Deputati è possibile che la disposizione in esame faccia riferimento all'art. 16, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, il quale prevede che le medesime amministrazioni interessate dalla disposizione in esame possono adottare, entro il 31 marzo di ogni anno, piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e

digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche. Detti piani devono indicare la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci di spesa interessate e i correlati obiettivi in termini fisici e finanziari. Si ricorda però che le Università come già evidenziato nel commento al decreto legge n.98 sono destinatarie di una disciplina speciale quella della programmazione triennale di cui alla legge 311/2004 e successive modifiche.

Durante tale periodo transitorio, il trasferimento sarà consentito nell'ambito del territorio regionale di riferimento, ad eccezione del personale del Ministero dell'interno, che potrà essere trasferito anche al di fuori del territorio regionale di riferimento. Il comma in commento potrà avere una certa rilevanza per le amministrazioni medio-grandi rafforzando il potere datoriale di trasferimento dei dipendenti pubblici, determinando una nuova forma di assegnazione delle risorse umane che possono essere pertanto essere destinati in un luogo o in una sede di lavoro diversa da quella iniziale. Si tratta in buona sostanza di una forma di flessibilità organizzativa. Il riferimento al Piano delle Performance è interessante perché potrebbe consentire all'ente il perseguimento delle finalità pubbliche anche mediante l'allocazione delle risorse umane in più sedi o luoghi di lavoro della stessa regione. E' evidente che anche in questo caso sarà indispensabile un'adeguata motivazione e l'individuazione di criteri per l'applicazione di questo strumento organizzativo. La norma non chiarisce l'eventuale impatto da parte delle pubbliche amministrazioni con eventuali spese accessorie che potrebbero essere destinate al dipendente trasferito in luogo diverso per lo svolgimento della prestazione lavorativa (trattamento di missione, etc.). Se da una parte l'obiettivo è di razionalizzare, dall'altro gli spostamenti dei dipendenti potrebbero comportare un incremento delle spese, si pensi ad esempio alla previsione dell'art. 21 della legge n.836/1973 che prevede a favore del dipendente trasferito un'indennità di prima sistemazione che varia secondo la qualifica posseduta dal dipendente oltre ai rimborsi per il trasporto di mobili e masserizie nella nuova sede di servizio. Si ricorda che per i trasferimenti infraregionali sarà indispensabile la definizione di criteri preventivi da parte del datore di lavoro, di cui occorre dare informazione ai sindacati essendo una norma che prevale sulle norme contrattuali di primo e secondo livello incompatibili quindi direttamente applicabile. Per i trasferimenti interregionali invece sarà la contrattazione di comparto a definire i criteri e quindi anche ad occuparsi anche delle questioni ricordate del trattamento di missione e così via.

## **Articolo 2, comma 35 ter - L'utilizzo dei mezzi telematici diventa obbligatorio**

In passato il cancelliere e le parti processuali potevano ricorrere all'uso dei mezzi telematici solo se sussisteva una sorta di autorizzazione o consenso anche informale all'uso degli stessi. La disposizione ora "modernizza" il processo prevedendo in taluni casi l'utilizzo obbligatorio dei mezzi telematici e si applica ai processi già pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

**art. 125 c.p.c. "Contenuto e sottoscrizione degli atti di parte":** qualora l'atto provenga dal difensore (e non quindi personalmente dalla parte), esso deve indicare l'indirizzo di posta elettronica certificata e il numero di fax del difensore stesso.

**art. 136 c.p.c. "Tutte le comunicazioni alle parti devono essere effettuate .." a mezzo fax o posta elettronica certificata.**

La riforma è rivolta dunque tanto alle parti quanto agli uffici di cancelleria. Ne restano esclusi:

- I consulenti tecnici d'ufficio o di parte (che non hanno la qualità di parte)
- Le parti che, eccezionalmente, stanno in giudizio senza l'assistenza di un difensore
- I processi contumaciali

L'articolo 2, comma 35 bis ha modificato l'articolo 13 del Testo Unico sulle spese di giustizia (DPR 115/2002) prevedendo una **sanzione** per la parte che dà luogo al processo e che non rispetta le disposizioni inerenti l'uso dei mezzi telematici. Così quando il difensore non indica il proprio indirizzo di posta elettronica certificata e il proprio numero di fax oppure quando la parte non indica il proprio codice fiscale, **l'importo del contributo unificato è aumentato della metà.**

## **Articolo 2, comma 35 quinquies**

Anche questo articolo ha modificato l'articolo 13 del Testo Unico sulle spese di giustizia (DPR 115/2002).

L'innovazione più rilevante riguarda l'assoggettamento all'obbligo di pagamento del contributo unificato a cause che finora erano state esenti, ovvero alle cause di lavoro e previdenziali.

Per i processi di valore di valore fino a 1.100 euro, nonché per i processi per controversie di previdenza e assistenza obbligatorie (qualunque sia il valore) è dovuto un contributo pari a 37 euro.

Per le cause individuali di lavoro o riguardanti il pubblico impiego il contributo è dovuto *ratione valoris* ridotto alla metà.

Per i giudizi di legittimità, ossia quelli davanti alla Corte di Cassazione, non sono invece previste riduzioni: l'importo del contributo è sempre dovuto in relazione al valore della causa.

Merita segnalare fra le numerose modifiche apportate in materia di contributo unificato la previsione di una tassa per alcune categorie di processi amministrativi e una tassa fissa di 600 euro per quelli per materie non espressamente previste, nonché per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. La tassa si applica non solo al ricorso principale ma anche a quello incidentale e ai motivi aggiunti che introducono domande nuove.

Novità anche in materia di **processo tributario**.

La legge n.148, infatti, ha esteso al processo tributario l'obbligo per il ricorrente di depositare la nota di iscrizione a ruolo con l'indicazione delle parti, del difensore, dell'atto impugnato, della materia del contendere, del valore della controversia e della data di notificazione del ricorso. Ai fini del versamento del contributo unificato, rileva qui il valore della controversia per la cui individuazione le manovre estive hanno previsti i seguenti criteri:

- l'importo del tributo al netto degli interessi e delle eventuali sanzioni irrogate con l'atto impugnato
- l'importo delle sanzioni nel caso di controversie aventi ad oggetto esclusivamente l'irrogazione della sanzione.

**Articolo 2, comma 35 sexies - L'istituto della mediazione**

E' stato chiaro fin da subito che l'istituto della mediazione, introdotto dal D.lgs. 28 del 2010, doveva rappresentare uno **strumento alternativo al contenzioso finalizzato alla riduzione del tasso di litigiosità**.

La scelta del legislatore di renderlo obbligatorio (è condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria) per numerose materie (art.5, comma 1 D.lgs. 28/2010) era scaturita dalla consapevolezza della lunghezza dei tempi che sarebbero occorsi per la diffusione e la promozione di questo strumento sul piano culturale. Lasciare alla libera determinazione delle parti la scelta di ricorrere o meno a questo strumento avrebbe voluto dire lasciarlo inattuato.

Nella prassi comunque che cosa è accaduto? Poiché la legge imponeva l'obbligo di ricorrere allo strumento della mediazione solo all'attore, la parte chiamata in causa nella maggior parte dei casi non si costituiva e l'attore (soddisfatto il tentativo di mediazione) poteva adire la via giudiziaria. Alla data del 30 giugno 2011 secondo i dati in possesso del Ministero della Giustizia ha aderito all'istanza di mediazione solo il **27,76%** dei chiamati.

A questo punto, interviene la legge n.148 la quale all'articolo 2, comma 35 sexies apporta le seguenti modifiche all'articolo 8, comma 5, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28:

**“il giudice condanna la parte costituita che, nei casi previsti dall'articolo 5, non ha partecipato al procedimento senza giustificato motivo, al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio”** intrapreso successivamente al mancato tentativo di mediazione.

La partecipazione alla mediazione pertanto, pur non costituendo un vero e proprio obbligo, rientra in un comportamento a favore del quale le parti vengono responsabilizzate in funzione del superiore interesse pubblico al buon funzionamento del sistema giudiziario, e al ripristino di un tasso di litigiosità fisiologico.

La sanzione non si applica alle mediazioni facoltative.

**Articolo 2, commi 2 bis, 2 ter e 2 quater - L'aliquota IVA**

La norma determina un aumento dell'aliquota ordinaria IVA che passa dal 20% al 21% della base imponibile dell'operazione. Non ha invece modificato le aliquote ridotte del 4 e 10%.

La nuova aliquota interessa tutte le operazioni effettuate dalla data di entrata in vigore della legge, ovvero dalla data di sabato 17 settembre 2011.

La variazione della aliquota non si applica alle operazioni effettuate nei confronti dello Stato e degli enti di cui all'articolo 6, comma 5 DPR 26 ottobre 1972 n. 633 ("... agli organi dello Stato ancorché dotati di personalità giuridica, agli enti pubblici territoriali e ai consorzi tra essi costituiti ai sensi dell'articolo 25 della legge 8 giugno 1990, n. 142, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, agli istituti universitari, alle unità sanitarie locali, agli enti ospedalieri, agli enti pubblici di ricovero e cura aventi prevalente carattere scientifico, agli enti pubblici di assistenza e beneficenza e a quelli di previdenza,...) per i quali sia già stata emessa fattura alla data di entrata in vigore della legge.

Occorre precisare che cosa si intende per *operazioni effettuate* (aspetto molto importante soprattutto nelle ipotesi di fatturazione differita)

Se un contratto ha ad oggetto beni mobili, l'operazione si intende effettuata

- con la consegna dei beni al vettore (quando occorrono la spedizione e il trasporto a mezzo di terzi)
- con la consegna dei beni al cessionario ( se la vendita è senza trasporto o il trasporto è fatto con mezzi propri)

Se un contratto ha ad oggetto servizi, l'operazione si intende effettuata al momento del pagamento del corrispettivo. La data di ultimazione del servizio pertanto non influisce in alcun modo sull'individuazione della data in cui la prestazione si intende effettuata.

Nel caso di fatturazione, l'operazione si intende effettuata alla data di emissione della fattura. Quindi sia per i beni che per i servizi l'aliquota del 20% rimane invariata laddove sia emessa fattura prima del 17 settembre.

Non occorre una modifica contrattuale per recepire il cambio di aliquota perché la legge deve obbligatoriamente essere applicata. Né da parte loro i contraenti possono sollevare eccezioni.

## **I reati tributari**

La manovra finanziaria (in particolare il Dl 138/2011) ha abbassato le soglie di imposta evasa che fanno sorgere il reato tributario e scattare la sanzione penale. In altre parole, **saranno perseguite penalmente violazioni sinora sanzionate solo in via amministrativa.**

Il problema naturalmente non si pone tanto per le violazioni scoperte in sede di controllo e sintomatiche di una volontà evasiva del contribuente, quanto piuttosto per le violazioni che sono conseguenza di errori o difficoltà interpretative delle norme tributarie e che poco o niente hanno a che vedere con l'evasione fiscale (es. costi dedotti e ritenuti indeducibili perché magari erano deducibili in un periodo di imposta diverso). Anche in questi ultimi casi i verificatori, al superamento della soglia di punibilità penale, denunciano la violazione alla Procura della Repubblica con tutte le conseguenze del caso.

Ora, è evidente come il notevole abbassamento della soglia di punibilità, oltre a sovraccaricare gli uffici giudiziari, comporterà delle conseguenze, e questo è ancor più grave, a carico di contribuenti che non sono responsabili di evasione fiscale.

Per tutti i reati connessi alla dichiarazione dei redditi sono state abbassate le soglie di punibilità e l'importo percentuale di riferimento. La legge stabilisce inoltre che, in caso di condanna per evasione di imposta superiore a tre milioni di euro e superiore al 30% del volume di affari, il condannato non può beneficiare della sospensione condizionale della pena.

Infine, sono stati allungati i termini di prescrizione per la maggior parte dei reati tributari (ad eccezione di quelli di omesso versamento, indebita compensazione e sottrazione fraudolenta) che passano da 6 a 8 anni.

Resta ferma la possibilità prevista dalla legge 74/2000, articolo 17, di interrompere i termini di prescrizione mediante verbale di contestazione o atto di accertamento delle violazioni compiute. Il termine di prescrizione in caso di interruzione passa da 8 a 10 anni.

Si ricorda che i nuovi e più sfavorevoli termini di prescrizione si applicano solo alle violazioni commesse successivamente all'entrata in vigore della manovra.

**Art.11 - Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini**

L'articolo 11 contiene alcune norme generali in materia di tirocini formativi e di orientamento. Si ricorda che i tirocini formativi non si configurano come veri e propri rapporti di lavoro e per questo sfuggono alle regole della subordinazione. L'obiettivo dell'intervento normativo dovrebbe servire a prevenire i rischi di confusione e di non esatta definizione della figura. Si ricorda che l'art. 18 della L. 24 giugno 1997, n. 196, ha demandato ad un regolamento ministeriale - poi emanato con il D.M. 25 marzo 1998, n. 142 - la definizione di una nuova disciplina in materia.

La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 13-28 gennaio 2005 ha affermato la competenza legislativa delle regioni nel settore. Come rileva anche la direttiva del Ministro per la funzione pubblica n. 2 del 1° agosto 2005, nell'ipotesi di assenza di una specifica disciplina a livello regionale, resta applicabile la normativa in materia di tirocini di cui ai citati art. 18 della L. n. 196 e D.M. n. 142.

Il comma 2 del presente articolo 11 conferma quest'ultimo principio, specificando che le disposizioni statali suddette continuano - in assenza di specifica disciplina regionale - a trovare applicazione nella misura in cui siano compatibili con le norme generali di cui al precedente comma 1 - norme che sembrano formulate in maniera vincolante anche per il legislatore regionale. Il comma 1 esclude che i tirocini formativi e di orientamento "non curricolari" (cioè quelli svincolati dai percorsi formali di istruzione) abbiano una durata superiore a sei mesi (ivi comprese le eventuali proroghe) e dispone che gli stessi possano riguardare esclusivamente neo-diplomati e neo-laureati, entro dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio. Tali norme non si applicano a: i disabili; gli invalidi fisici, psichici e sensoriali; i soggetti in trattamento psichiatrico; i tossicodipendenti; gli alcolisti; i condannati ammessi a misure alternative di detenzione. La disciplina così disegnata serve a prevenire abusi, anche se la norma può rappresentare un vincolo eccessivo per le imprese che utilizzano correttamente questa figura. Il riferimento temporale ai 12 mesi taglia fuori sicuramente una grossa fetta di persone senza lavoro che con questo strumento potrebbero rientrare nel mercato del lavoro.

Il ministero del lavoro è intervenuto con un'apposta circolare la n.24 del 12 settembre dove è stato circoscritto l'ambito di applicazione della norma. In particolare la circolare ha precisato

che i vincoli sono da applicarsi ai soli tirocini formativi e di orientamento tesi ad agevolare le scelte professionali mediante una formazione e una conoscenza diretta del mondo produttivo.

### **Art.18 -Voli in classe economica**

L'articolo 18 stabilisce che determinate categorie di soggetti pubblici che per esigenze di servizio utilizzano il mezzo di trasporto aereo per gli spostamenti all'interno dell'Unione europea, debbano viaggiare in classe economica.

Ai sensi del primo periodo tale obbligo si applica ai seguenti soggetti: - parlamentari; - amministratori pubblici; - dipendenti delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, anche ad ordinamento autonomo; - amministratori, dipendenti e componenti degli enti e organismi pubblici, di aziende autonome e speciali, di aziende a totale partecipazione pubblica, di autorità amministrative indipendenti e di altri enti pubblici; - commissari straordinari.

Per alcuni dei soggetti elencati, la normativa vigente già prevede un obbligo simile, peraltro configurato in termini più stringenti rispetto a quanto non faccia la disposizione in esame (tale normativa è comunque fatta salva dal secondo periodo della disposizione in esame).

L'art. 1, comma 216, della legge finanziaria per il 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266) prevede che al personale appartenente alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che si reca in missione o viaggio di servizio all'estero, il rimborso delle spese di viaggio in aereo spetta nel limite delle spese per la classe economica (indipendentemente dal fatto che la destinazione sia all'interno o all'esterno dell'Unione europea).

Tale disposizione riguarda dunque tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ARAN e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

*Si segnala che la Corte costituzionale, con sentenza n. 95 del 2007 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del suddetto comma 216, nella parte in cui si applica al personale delle Regioni e degli enti locali: "Nel negare il rimborso delle spese di viaggio aereo in classi superiori a quella economica al personale appartenente alle Regioni e agli enti locali, tale norma lede l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, perché non stabilisce un parametro generale di contenimento della spesa, ma un precetto specifico e puntuale sull'entità di questa. Infatti, secondo quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, la previsione, da parte della legge statale, di un limite all'entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve, di conseguenza, in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. all'autonomia finanziaria delle Regioni. Ad esse la legge statale può solo prescrivere obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio le modalità e gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (ex multis, sentenze n. 88 del 2006, nn. 449 e 417 del 2005 e nn. 390 e 36 del 2004). A nulla rileva – contrariamente a quanto osservato dalla difesa erariale – la restrizione dell'ambito di applicazione della norma censurata introdotta dal comma 468 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (per cui «Le disposizioni di cui al comma 216 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, non si applicano al personale con qualifica non inferiore a dirigente di prima fascia e alle categorie equiparate, nonché ai voli transcontinentali superiori alle cinque ore»). Tale restrizione, infatti, non è generalizzata, non opera retroattivamente e, in ogni caso, non muta la natura del vincolo posto dalla norma censurata ".*

In seguito, l'art. 1, comma 468, della legge finanziaria per il 2007 (legge 23 dicembre 2006, n. 296) ha previsto che l'obbligo di volare in classe economica non si applica:

- al personale con qualifica non inferiore a dirigente di prima fascia e alle categorie equiparate,
- ai voli transcontinentali superiori alle 5 ore.

Il terzo periodo della disposizione in commento modifica l'art.1, comma 468, della legge finanziaria per il 2007, eliminando il riferimento al personale con qualifica non inferiore a dirigente di prima fascia e alle categorie equiparate. Tali soggetti dovranno dunque d'ora in avanti volare in classe economica.

Rimane invece salva la possibilità di volare in classe più elevata per i voli transcontinentali superiori alle 5 ore (indipendentemente dalla qualifica).

Alla luce della disposizione in esame, si configurano due differenti regimi normativi:

- il personale di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001, che deve viaggiare sempre in classe economica, salvo che per i voli transcontinentali di durata superiore alle 5 ore;

- gli altri soggetti elencati dalla disposizione in esame, per i quali l'obbligo di volare in classe economica si applica solo ai viaggi all'interno dell'Unione europea. Ancora una volta un intervento sulle missioni effettuato con una tecnica legislativa molto complessa ma che dovrebbe sempre nelle intenzioni del legislatore consentire risparmi intorno al milione di euro per anno, sulla base della relazione tecnica di accompagnamento al provvedimento.