

Mercoledì 15 luglio 2009

Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali (C. 2561 Governo).

PARERE APPROVATO

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione, esaminato il testo del disegno di legge C. 2561 Governo, recante «Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali», considerato che le disposizioni da esso recate sono, nel complesso, riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, che il secondo comma, lettera e), dell'articolo 117 della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato; rilevato altresì che alcune disposizioni, tra cui in particolare l'articolo 4, riguardante interventi urgenti per le reti dell'energia, e l'articolo 22 relativo al sistema sanitario, intervengono su materie che investono anche profili di competenza concorrente tra Stato e regioni per le quali la legislazione statale è chiamata ad individuare i soli principi fondamentali; evidenziato, al riguardo, che: l'articolo 4, che prevede interventi urgenti per le reti dell'energia, stabilisce, ai commi 2 e 3, che per la realizzazione degli interventi relativi alla produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia - individuati d'intesa con le regioni e le province autonome - sono nominati uno o più Commissari competenti ad emanare atti e provvedimenti occorrenti all'autorizzazione ed all'effettiva realizzazione degli interventi, avvalendosi - ove necessario - dei poteri di sostituzione e di deroga di cui all'articolo 20, comma 4, del decreto-legge n. 185 del 2008, convertito dalla legge n. 2 del 2009, in ordine alle disposizioni relative alla regolamentazione del settore energetico, la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibile la normazione di dettaglio, da parte dello Stato, in tale settore di legislazione concorrente, quando ciò avvenga in applicazione del principio di «attrazione in sussidiarietà»: ossia del principio secondo cui, quando una funzione amministrativa è assunta dallo Stato, ai sensi dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, questo è legittimato a intervenire in via legislativa anche se la materia nella quale la funzione incide è rimessa alla potestà legislativa concorrente o a quella residuale (sentenza n. 303 del 2003), la Corte ha peraltro precisato che la valutazione della necessità del conferimento di funzioni amministrative ad un livello superiore rispetto a quello comunale (cui tendenzialmente spetterebbero in base all'articolo 118, primo comma) spetta al legislatore statale, fermo restando che questo deve procedere, in tale valutazione, nel rispetto di taluni principi, a partire da quelli di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e di leale collaborazione con gli altri livelli di governo (sentenza n. 6 del 2004), l'articolo 22 delinea, al comma 4, un'articolata procedura - con la finalità di tutelare l'erogazione delle prestazioni sanitarie comprese nei Livelli Essenziali di assistenza e tenendo conto di quanto già previsto dall'articolo 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222 - per assicurare il risanamento, il riequilibrio economico-finanziario e la riorganizzazione del sistema sanitario regionale della regione Calabria, tenuto conto dei risultati delle verifiche del Comitato e del Tavolo, di cui agli articoli 9 e 12 dell'intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005 relativamente agli anni 2007 e 2008, prevedendo, alla lettera c), che il Commissario nominato ai sensi della lettera b) sostituisca gli organi della regione nell'esercizio delle attribuzioni necessarie all'attuazione del Piano di rientro,

la citata lettera *b*) del comma 3 dell'articolo 22 prevede in particolare che, decorso inutilmente il termine di settanta giorni, ovvero ove il Piano presentato dalla regione sia valutato «non congruo» a seguito di istruttoria congiunta del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e del Ministero per i rapporti con le regioni, sulle cui conclusioni è «sentita» la regione in apposita riunione, il Consiglio dei ministri nomina un Commissario per la predisposizione di un Piano triennale di rientro dai disavanzi, richiamato - in merito alle previsioni dell'articolo 4 e dell'articolo 22, comma 4 - quanto stabilito dal secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione, che disciplina il potere sostitutivo dello Stato nei confronti degli enti territoriali, e la giurisprudenza costituzionale in materia (sentenza n. 240 della 2004) che ha precisato i limiti entro i quali il legislatore statale può disciplinare il potere sostitutivo nei confronti delle regioni, ritenendo in proposito necessario che «l'esercizio dei poteri sostitutivi sia previsto e disciplinato dalla legge, la quale deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali; che la sostituzione riguardi il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'*an*; che il potere sostitutivo sia esercitato da un organo di Governo o sulla base di una decisione di questo; che la legge predisponga congrue garanzie procedurali, in conformità al principio di leale collaborazione»,

evidenziato quindi che, con riguardo all'articolo 22, commi 3 e 4, appare opportuno individuare maggiori elementi e più dettagliati parametri di riferimento per lo svolgimento della valutazione di congruità che il Governo è chiamato ad effettuare sul piano di rientro della regione, alla quale, in caso di esito negativo, consegue la nomina di Commissari da parte del Governo, rilevato inoltre che:

l'articolo 22 prevede - al comma 2 - l'istituzione di un fondo destinato ad interventi relativi al settore sanitario, da definirsi con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sentita la Conferenza Stato-regioni, la giurisprudenza costituzionale in materia (sentenza n. 168/2008) ha evidenziato che nel caso in cui un fondo istituito con legge statale incida su ambiti non riconducibili ad un'unica materia e non vi è una materia sicuramente prevalente, riconducibile alla competenza dello Stato, si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenze n. 168, n. 63 e n. 50 del 2008; n. 201 del 2007; n. 211 e n. 133 del 2006),

seppure si ritenesse che il fondo previsto dall'articolo 22, comma 2, incida, oltre che sulla materia tutela della salute, di competenza concorrente tra Stato e regioni, anche - in via prevalente - in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di competenza esclusiva dello Stato, va tenuto presente che l'attuale sistema di finanziamento integrativo nazionale della spesa sanitaria prevede - come regola - che le risorse stanziare siano ripartite attraverso lo strumento dell'intesa, anche se inerenti ai livelli essenziali di assistenza (LEA),

rilevato che l'articolo 22, comma 5, prevede che, in sede di verifica sull'attuazione dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario delle regioni, al fine di prevenire situazioni di conflitto di interesse e di assicurare piena indipendenza e imparzialità di giudizio, i componenti designati dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, appartenenti alla regione assoggettata alla valutazione, non possono partecipare alle relative riunioni del Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza e del Tavolo di verifica degli adempimenti previsti, rispettivamente, dagli articoli 9 e 12 dell'Intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005; in tali casi, la Conferenza provvede alla tempestiva designazione di altrettanti componenti supplenti, fermo restando che nelle more di tale designazione il Comitato ed il Tavolo possono proseguire e concludere i propri lavori; ricordato che l'istituzione del predetto Comitato permanente è stata prevista con decreto del Ministro della salute del 21 novembre 2005,

tenuto conto altresì che l'articolo 17, comma 1, introducendo modificazioni al decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, stabilisce, alla lettera *b*), che il termine di cui all'articolo 26 del predetto decreto-legge si intende comunque rispettato con

l'approvazione preliminare del Consiglio dei ministri degli schemi di regolamento, con ciò innovando la prassi finora seguita, rilevato che la rubrica dell'articolo 24 reca «Proroga missioni di pace» mentre il comma 73 del medesimo articolo prevede disposizioni relative alla tutela amministrativa del segreto di stato, modificando la legge 3 agosto 2007, n. 124, esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) appare opportuno che l'articolo 4, così come l'articolo 22, comma 4, siano considerati tenendo conto di quanto previsto dal secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione, che disciplina il potere sostitutivo dello Stato nei confronti degli enti territoriali, e del principio di leale collaborazione ivi richiamato e ribadito dalla giurisprudenza costituzionale in materia; *b)* con riguardo all'articolo 22, commi 3 e 4, si segnala in particolare l'opportunità di individuare maggiori elementi e più dettagliati parametri di riferimento per lo svolgimento della valutazione di congruità che il Governo è chiamato ad effettuare sul piano di rientro della regione, alla quale, in caso di esito negativo, consegue la nomina di Commissari da parte del Governo; *c)* all'articolo 22, comma 2, che istituisce un fondo destinato ad interventi relativi al settore sanitario, da definire con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sentita la Conferenza Stato-regioni, appare opportuno che il coinvolgimento di quest'ultimo organismo sia effettuato «d'intesa», in linea con la giurisprudenza costituzionale in materia di istituzione di fondi a destinazione vincolata ed alla luce del principio di leale collaborazione alla base dell'attuale assetto del sistema sanitario; *d)* all'articolo 24, si segnala l'esigenza di modificare la rubrica - attualmente «Proroga missioni di pace» - tenendo conto che il comma 73 reca disposizioni relative alla tutela amministrativa del segreto di stato.

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
X Commissione permanente (Attività produttive, commercio e turismo)

Mercoledì 15 luglio 2009

DL 78/09: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali. C. 2561 Governo.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La X Commissione attività produttive, commercio e turismo, esaminato il testo del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 78 del 2009 recante: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali (C 2561 Governo), delibera di esprimere

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

- a)* con riferimento all'articolo 3, valutino le Commissioni di merito l'opportunità di estendere i benefici della cessione del gas di cui al comma 2 anche ai consorzi di acquisto delle piccole imprese, delle imprese artigiane e dei distretti, nonché di modificare la lettera a) del comma 3 al fine di evitare che la degressività delle tariffe di trasporto gravi ulteriormente sul sistema delle P.M.I. e sulle famiglie;
- b)* con riferimento all'articolo 5, per fronteggiare la crisi della filiera produttiva relativa alla costruzione dei mezzi di trasporto commerciali, che ha subito un calo della domanda a livello nazionale ed europeo tra il 50 per cento e l'80 per cento, valutino le Commissioni di merito l'opportunità di estendere la detassazione degli utili reinvestiti anche all'acquisto di veicoli commerciali leggeri, di veicoli industriali ed infine di rimorchi e semirimorchi con massa massima superiore a 10 t. che, come è noto, sono equipaggiati con avanzati sistemi di frenatura;
- c)* sempre con riferimento all'articolo 5, valutino le Commissioni di merito l'opportunità di estendere la detassazione degli utili reinvestiti anche per investimenti in computer, relativamente sia alla parte hardware delle macchine, sia alla elaborazione software, nonché agli investimenti per il potenziamento delle reti di comunicazione elettronica in fibra ottica;
- d)* ancora con riferimento all'articolo 5, valutino le Commissioni di merito l'opportunità di estendere la detraibilità fiscale sull'arco dell'intera annualità, a decorrere dal 1° gennaio del 2009 per l'esercizio in corso e fino al 31 dicembre 2010 per il prossimo;
- e)* in relazione all'articolo 7, valutino le Commissioni di merito l'opportunità di estendere il limite del 30 per cento del reddito operativo lordo per la deducibilità degli oneri finanziari;
- f)* in relazione all'articolo 9, appare infine opportuno segnalare l'opportunità che il Governo, con apposito provvedimento normativo, definisca strumenti idonei per individuare le misure organizzative necessarie a garantire la tempestività dei pagamenti delle somme dovute dalle P.A., come ad esempio cessione di crediti o simili, al fine di superare il vincolo imposto dal rispetto del patto di stabilità, anche in relazione ai pagamenti degli enti locali.

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
XI Commissione permanente (Lavoro pubblico e privato)

Mercoledì 15 luglio 2009

DL 78/09 Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali (C. 2561 Governo).

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XI Commissione,
esaminato il disegno di legge C. 2561, recante «Conversione in legge del decreto-legge n. 78 del 2009, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali»;
considerato che il provvedimento d'urgenza adottato dal Governo intende contribuire a fronteggiare l'attuale fase di difficoltà economica e occupazionale, mirando anche ad un impatto positivo sul complessivo sistema del mondo delle imprese e del lavoro;
rilevato che le misure in esso contenute possono determinare conseguenze positive su tutto il sistema imprenditoriale e lavorativo, anche non direttamente connesso alla grande industria, ma ad esso collegato, sia in termini di filiera che di indotto;
preso atto, in tal senso, delle importanti disposizioni di cui all'articolo 1, che mirano al rafforzamento del sistema di ammortizzatori sociali, non soltanto prevedendo la facoltà dell'attivazione, da parte delle aziende, di programmi di formazione per i lavoratori, ma anche destinando nuove risorse per la cassa integrazione guadagni straordinaria in caso di cessazione di attività e aumentando sensibilmente l'integrazione salariale per i lavoratori che riducono l'orario di lavoro a seguito della stipulazione di contratti di solidarietà difensivi;
osservato che i commi 7 e 8 del medesimo articolo 1 dispongono l'erogazione su richiesta, anche al lavoratore destinatario delle misure di sostegno al reddito, di un incentivo commisurato al trattamento di cassa integrazione, al fine di intraprendere un'attività autonoma, avviare una micro-impresa o associarsi in cooperativa;
rilevato che le disposizioni richiamate traggono chiaramente spunto dalla innovativa proposta di legge n. 2424, di natura più organica ed omogenea, il cui esame in sede referente è stato avviato da tempo dalla XI Commissione e proseguirà tenendo conto di quanto anticipato dal decreto-legge in esame, la cui attuazione concreta potrà consentire una verifica dell'efficacia e della validità dell'iniziativa proposta, anche mediante l'introduzione - a regime - delle più opportune misure, già contenute nel citato progetto di legge n. 2424, di natura fiscale, finanziaria, ambientale, di sicurezza sul lavoro e di semplificazione degli adempimenti amministrativi (cosiddetta «legislazione leggera»);
auspicato, pertanto, che le disposizioni di cui ai citati commi 7 e 8 dell'articolo 1 siano da interpretare come positiva base di partenza sperimentale per l'avvio degli interventi di cui sopra, dovendosi necessariamente prevedere - nella fase di funzionamento a regime - anche l'approvazione delle misure incluse nella richiamata proposta di legge n. 2424, al fine di rendere più coerente ed organico il quadro normativo di riferimento per l'effettiva attuazione della norma;
segnalata, in proposito, anche l'opportunità di verificare le scadenze temporali previste dai diversi strumenti di ammortizzatori sociali, in modo da evitare che il limite di dodici mesi previsto dal comma 8 dell'articolo 1, riferito alla liquidazione del trattamento di mobilità, non rappresenti una potenziale riduzione dei termini di copertura previsti per determinate fasce di lavoratori, rispettivamente compresi tra i 40 e i 50 anni di età ovvero con età superiore ai 50 anni;
preso atto in termini positivi delle disposizioni di cui all'articolo 17, commi da 10 a 19, che tendono a risolvere in misura equilibrata il problema dei rapporti di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni;

rilevato, peraltro, che - con riferimento ai predetti commi e al comma 7 del citato articolo 17 - appare opportuno assicurare che le politiche di reclutamento del personale pubblico e di contenimento delle spese non pregiudichino, anche per ragioni di legittimo affidamento, l'assunzione di nuovo personale a seguito di procedure concorsuali già definitivamente chiuse; osservato che i commi 23 e 24 dell'articolo 17 opportunamente modificano, in più parti, l'articolo 71 del decreto-legge n. 112 del 2008, relativo alle assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti pubblici;

rilevato, infine, che è stata da più parti segnalata l'esigenza di individuare una soluzione equilibrata al problema dell'emersione del lavoro domestico, attraverso misure che - lungi dal configurare sanatorie di tipo generalizzato - sappiano favorire un processo in grado di delineare idonee forme di riconoscimento delle attività lavorative di assistenza e collaborazione familiare svolte dai lavoratori interessati, inclusi i lavoratori stranieri;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) all'articolo 1, comma 4, si rileva l'opportunità di indicare un termine per l'emanazione del decreto interministeriale al quale sono demandate le modalità di attuazione delle misure in tema di contratti di solidarietà difensivi; analoga indicazione del termine risulta, peraltro, opportuna al comma 7 del medesimo articolo 1, in relazione al decreto interministeriale di definizione delle modalità e delle condizioni per l'applicazione di quanto previsto dai commi 7 e 8;

2) al citato articolo 1, commi 7 e 8, nel prendere atto dell'avvio di una fase sperimentale per l'utilizzo di risorse destinate agli ammortizzatori sociali al fine dell'avvio di progetti di «auto-imprenditorialità», si raccomanda di rafforzare la norma - eventualmente anche nella successiva fase di attuazione - con apposite misure finalizzate all'introduzione, quanto meno per i primi periodi di inizio delle attività imprenditoriali, di una legislazione di favore per i lavoratori interessati; a tale scopo, la XI Commissione conviene che, dopo l'approvazione del presente provvedimento, sia importante rendere rapidamente operative - a regime - anche le misure contenute nella più volte richiamata proposta di legge n. 2424, in modo da rendere più coerente ed organico il quadro normativo di riferimento;

3) al predetto articolo 1, andrebbe altresì inserita una apposita norma interpretativa, diretta a prevedere che le disposizioni di cui all'articolo 2116 del Codice civile (in materia di obblighi e di responsabilità previdenziale dell'imprenditore e del prestatore di lavoro) si applicano anche ai soggetti iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo ovvero titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché incaricati della vendita a domicilio), purché in regime di monocommittenza, escludendo comunque i soggetti individuati all'articolo 1, comma 212, della legge 23 dicembre 1996, n. 662;

4) al medesimo articolo 1, considerata anche la difficile situazione di crisi occupazionale in atto, si verifichi l'eventualità di introdurre una apposita disposizione che autorizzi in via straordinaria, in deroga alla legislazione vigente e salvo che il rapporto di lavoro non venga nel frattempo trasformato in contratto a tempo indeterminato, la proroga sino al 31 dicembre 2010 dei contratti di lavoro privato - scaduti o che vengono in scadenza tra la data di entrata in vigore del decreto-legge in esame e il 30 novembre 2010 - riferiti alle tipologie di lavoro flessibile non rinnovabili, a condizione che su tale proroga convengano le organizzazioni sindacali e vi sia l'assenso delle parti interessate (datore di lavoro e lavoratore);

5) all'articolo 17, comma 7, si segnala l'esigenza di disporre che il divieto di assunzione presso le pubbliche amministrazioni, ivi previsto, non valga per il reclutamento dei dipendenti dell'Agenzia delle dogane, la cui procedura concorsuale è già stata completamente conclusa, nonché per la graduatoria del personale dei servizi ispettivi e di vigilanza del Ministero del lavoro e degli enti di

previdenza obbligatoria, attesa anche la particolare rilevanza dei compiti da questi svolti per la tutela dei diritti dei lavoratori e per la loro sicurezza sui luoghi di lavoro;

6) all'articolo 17, comma 23, lettera *e*), capoverso *5-ter*, si segnala che il rinvio ivi previsto deve intendersi al comma 3 (che disciplina gli accertamenti medico-legali) dell'articolo 71 del decreto-legge n. 112 del 2008, anziché al comma 1 del medesimo articolo, come erroneamente indicato nel testo;

7) all'articolo 17, comma 26, si suggerisce di inserire un'ulteriore integrazione dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che consenta - al fine di evitare abusi nel ricorso al lavoro flessibile, incluso il lavoro autonomo avente natura coordinata e continuativa - di contemplare il principio per cui le amministrazioni pubbliche rispettano i principi di imparzialità e trasparenza nell'ambito delle procedure di reclutamento di personale con contratto di lavoro flessibile e verificano il rispetto dei medesimi principi da parte delle agenzie di somministrazione di lavoro con cui stipulano il relativo accordo contrattuale, applicando anche il divieto di ricorrere all'utilizzo del medesimo lavoratore per periodi di servizio superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio;

8) all'articolo 17, comma 26, lettera *d*), si osserva, inoltre, che il rinvio normativo ivi contenuto non consente di identificare in termini certi le categorie di lavoratori a cui viene riconosciuto il diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato da parte della pubblica amministrazione;

9) sempre all'articolo 17, comma 26, valutino le Commissioni di merito l'eventualità di dettare un ulteriore intervento normativo, che preveda che, nel rispetto dei principi costituzionali di accesso per concorso ai pubblici uffici, non è consentito alle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, conferire incarichi dirigenziali a soggetti esterni oltre i limiti percentuali previsti all'articolo 19 del medesimo decreto n. 165;

10) al medesimo articolo 17, anche al fine di evitare ingiustificati ed onerosi costi di ricongiungimento a carico dei lavoratori interessati, valutino le Commissioni di merito l'opportunità di disporre che il personale delle autorità indipendenti, di cui alle leggi n. 287 del 1990, n. 481 del 1995 e n. 249 del 1997, per il quale la contribuzione a fini pensionistici sia stata versata al Fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'INPS, può optare - in luogo dell'iscrizione forzosa all'INPDAP - per il mantenimento della propria iscrizione all'INPS;

11) verificata, infine, la particolare situazione del personale di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2000, e successive modificazioni, impegnato in attività socialmente utili, riconducibili alle funzioni di assistente amministrativo o tecnico nelle istituzioni scolastiche statali, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, e considerato altresì che l'articolo 34 del decreto-legge n. 185 del 2008 ha prorogato a tutto il 2009 le attività di cui all'articolo 78, comma 31, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, tra cui rientrano anche i soggetti sopra citati, si rimette alle Commissioni di merito una valutazione circa la possibile concessione di un'ulteriore proroga, sino al 31 dicembre 2010, per il richiamato personale ex-LSU, titolare di contratti di collaborazione coordinata e continuativa.