

dossier

9 giugno 2020

Misure urgenti in materia di salute e di sostegno al lavoro e all'economia (cd. “Decreto Rilancio”)

Profili di interesse della I Commissione Affari costituzionali

D.L. 34/2020 – A.C. 2500



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - ✉ studi1@senato.it -  [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 256/0/1



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Affari sociali

TEL. 06 6760-3855 - ✉ - st_istituzioni@camera.it -  [@CD_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Progetti di legge n. 295/0/I

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

AC0370.docx

INDICE

PROFILI DI COMPETENZA DELLA I COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI	3
Articolo 2 (commi 12-14) (<i>Riordino della rete ospedaliera in emergenza COVID-19 e poteri del Commissario</i>).....	3
Articolo 6 (<i>Deroga per il Ministero della salute in ordine a riduzioni di spesa per la gestione del settore informatico</i>).....	6
Articolo 15 (<i>Incremento risorse del Fondo nazionale per il servizio civile e disposizioni in materia di volontariato di protezione civile</i>).....	8
Articolo 16 (<i>Misure straordinarie di accoglienza</i>).....	11
Articolo 23 (<i>Ulteriori misure per la funzionalità del Ministero dell'interno, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco</i>).....	16
Articolo 81 (<i>Modifiche all'articolo 103 in materia di sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza</i>)	21
Articolo 103 (<i>Emersione di rapporti di lavoro</i>).....	23
Articolo 239 (<i>Fondo per l'innovazione tecnologica e digitale</i>).....	48
Articolo 240 (<i>Istituzione di una direzione generale per la tutela informatica entro il Ministero dell'interno</i>)	49
Articolo 250, commi 1-4 (<i>VIII corso-concorso per il reclutamento di dirigenti nelle amministrazioni statali e degli enti pubblici non economici</i>)	51
Articolo 257 (<i>Procedure concorsuali relative al personale della Corte dei conti</i>)	56
Articolo 258 (<i>Semplificazione di procedure assunzionali e formative del Corpo nazionale dei vigili del fuoco</i>)	57
Articolo 259 (<i>Misure per la funzionalità delle Forze Armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco in materia di procedure concorsuali</i>)	60
Articolo 260 (<i>Misure per la funzionalità delle Forze Armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco in materia di corsi di formazione</i>).....	64
Articolo 261 (<i>Procedure assunzionali per il Dipartimento della protezione civile</i>).....	67
Articolo 264 (<i>Semplificazione dei procedimenti amministrativi in relazione all'emergenza COVID-19</i>).....	68

**PROFILI DI COMPETENZA DELLA I COMMISSIONE AFFARI
COSTITUZIONALI**

Articolo 2 (commi 12-14)
***(Riordino della rete ospedaliera in emergenza COVID-19 e poteri
del Commissario)***

Il **comma 12** dell'articolo 2 autorizza il Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e il contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19, a **delegare** – per l'attuazione del piano di riorganizzazione per far fronte alle emergenze pandemiche (di cui al comma 1 dell'art. 2 in esame) - **l'esercizio dei poteri** a lui attribuiti (ai sensi e per gli effetti dell'articolo 122 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18) **a ciascun Presidente di regione** o di provincia autonoma che agisce conseguentemente in qualità di **commissario delegato**.

Il comma 12 prevede quindi che per l'**attuazione del piano di riorganizzazione**, il **Commissario straordinario** per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e il contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 (figura istituita, com'è noto, dall'articolo 122 del decreto-legge n. 18 del 2020) possa **delegare** i poteri a lui spettanti **al Presidente di regione** o di provincia autonoma interessato.

Quest'ultimo agisce conseguentemente in qualità di commissario delegato, a titolo gratuito, nel rispetto delle direttive impartite e delle tempistiche stabilite dal Commissario straordinario.

A sua volta, l'articolo 122 del decreto-legge n. 18 del 2020, richiamato dalla previsione in esame, specifica, al comma 1, che il Commissario, "raccordandosi con le regioni, le province autonome e le aziende sanitarie" provvede al **potenziamento** della capienza delle strutture ospedaliere, anche mediante l'allocazione delle dotazioni infrastrutturali, con particolare riferimento ai reparti di terapia intensiva e sub-intensiva.

Inoltre, il modulo procedimentale disegnato dall'articolo 122, comma 2 del citato decreto-legge n. 18 del 2020, stabilisce che il Commissario **collabori** con le regioni e le supporti nell'esercizio delle relative competenze in materia di salute e può, anche su richiesta delle regioni, adottare in via d'urgenza, nell'ambito delle funzioni sue proprie, i provvedimenti necessari (di natura non normativa) a fronteggiare ogni

situazione eccezionale, i quali sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-regioni e alle singole regioni interessate, che possono chiederne il riesame.

Le competenze del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 sono definite dal comma 1 dell'articolo 122 del decreto-legge n. 18 del 2020.

Esso prevede che il Commissario "attua e sovrintende a ogni intervento utile a fronteggiare l'emergenza sanitaria", organizzando, acquisendo e sostenendo la produzione di ogni genere di bene strumentale utile a contenere e contrastare l'emergenza, o comunque necessario in relazione alle misure adottate per contrastarla. Inoltre programma e organizza ogni attività connessa, individuando e indirizzando il reperimento delle risorse umane e strumentali necessarie, individuando i fabbisogni, e procedendo all'acquisizione e alla distribuzione di farmaci, delle apparecchiature e dei dispositivi medici e di protezione individuale.

Nell'esercizio di tali attività, il Commissario può avvalersi di soggetti attuatori e di società in *house*, nonché delle centrali di acquisto.

Si è ricordato *supra* come il Commissario, raccordandosi con le regioni, le province autonome e le aziende sanitarie, provveda inoltre al potenziamento della capienza delle strutture ospedaliere, anche mediante l'allocazione delle dotazioni infrastrutturali, con particolare riferimento ai reparti di terapia intensiva e sub-intensiva.

Il Commissario dispone, anche per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile e, ove necessario, del prefetto territorialmente competente, ai sensi dell'articolo 6 del decreto-legge n. 18, la requisizione di beni mobili, mobili registrati e immobili, e provvede alla gestione.

Il Commissario pone in essere ogni intervento utile per preservare e potenziare le filiere produttive dei beni necessari per il contrasto e il contenimento dell'emergenza. Per la medesima finalità, può provvedere alla costruzione di nuovi stabilimenti e alla riconversione di quelli esistenti per la produzione di detti beni tramite il commissariamento di rami d'azienda, anche organizzando la raccolta di fondi occorrenti e definendo le modalità di acquisizione e di utilizzazione dei fondi privati destinati all'emergenza, organizzandone la raccolta e controllandone l'impiego.

La formulazione del comma 12 prevede dunque la possibilità di una delega, conferibile dal Commissario senza specifiche formalità, anche a prescindere dal tipo di poteri delegabili, e in piena autonomia (trattandosi di una deliberazione del Commissario e non di una proposta di attribuzione dei propri poteri al presidente della regione, da formalizzare con d.P.C.m. o altro atto).

In proposito, da un'analisi del quadro normativo vigente non sembrano riscontrarsi precedenti in cui si sia attribuito al Commissario, organo tecnico, il potere di delegare le proprie funzioni o l'esercizio dei propri poteri, all'organo politico di vertice di una regione.

Si valuti quindi l'opportunità di chiarire la previsione del comma 12, anche con riguardo alla tipologia di funzioni che il Commissario può delegare al Presidente della regione e ai casi in cui si verifica tale delega.

Si valuti inoltre l'opportunità di definire il procedimento e la tipologia di atto con i quali potrà avvenire tale delega.

Il comma 14 prevede che la proprietà delle opere realizzate dal Commissario sia delle aziende del Servizio sanitario nazionale presso le quali sono realizzate. Qualora la regione abbia già provveduto in tutto o in parte alla realizzazione delle opere anteriormente al presente decreto-legge il Commissario è autorizzato a finanziarle a valere sulle risorse di cui al presente articolo e nei limiti delle stesse.

Articolo 6

(Deroga per il Ministero della salute in ordine a riduzioni di spesa per la gestione del settore informatico)

L'**articolo 6** esenta il Ministero della salute - per l'anno 2020 - dall'applicazione delle disposizioni della legge di bilancio 2020 prescriventi riduzioni di spesa nella gestione del sistema informatico.

L'emergenza da Covid-19 (oggetto della delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020) richiede da parte del Ministero della salute (il quale è altresì un soggetto attuatore degli interventi emergenziali, ai sensi dell'articolo 1 dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile 3 febbraio 2020, n. 63) lo svolgimento anche di funzioni afferenti il sistema informatico.

Tra queste figurano - ricorda la relazione illustrativa - il portale internet istituzionale, il numero d'emergenza "1500" (il cui pieno funzionamento anche in orari notturni e festivi richiede il potenziamento del servizio di videoconferenza), eventuali applicazioni per telefonia mobile per l'adozione di misure di contenimento e bio-sorveglianza, sistemi di interconnessione dei dati raccolti.

Di qui l'opzione, che la disposizione fa propria, della **non applicazione - per l'anno 2020 - al Ministero della salute** dei commi 610 e 611 dell'articolo 1 della legge n. 160 del 2019 (legge di bilancio 2020), i quali prescrivono alle pubbliche amministrazioni il conseguimento di taluni risparmi di spesa annuale per la gestione del sistema informatico.

In particolare, il citato **comma 610** dispone che le **amministrazioni pubbliche** e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione - con esclusione degli enti territoriali (Regioni, Province autonome, "enti locali") e delle società da questi partecipate - assicurino, per il triennio 2020-2022, un **risparmio di spesa annuale pari al 10 per cento della spesa annuale media per la gestione corrente del settore informatico** sostenuta nel biennio 2016-2017.

È richiamato (quale possibile modalità di perseguimento di tale risparmio di spesa) il **riuso** dei sistemi e degli strumenti di ICT (acronimo che sta per: *Information and Communications Technology*, tecnologie dell'informazione e della comunicazione).

Siffatto riuso è oggetto dell'articolo 69 del Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82 del 2005).

Esso prevede che le pubbliche amministrazioni che siano titolari di soluzioni e programmi informatici realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico, abbiano l'obbligo di rendere disponibile il relativo codice sorgente, completo della documentazione e rilasciato in repertorio pubblico sotto licenza aperta, in uso gratuito ad altre pubbliche amministrazioni o ai soggetti giuridici che intendano adattarli alle proprie esigenze, salvo motivate ragioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa nazionale e consultazioni elettorali.

Ed il citato **comma 611** prevede che la percentuale di risparmio di spesa annuale per la gestione corrente del settore informatico debba esser parti al **5 per cento** (non già al 10 per cento, come previsto dal precedente comma) della spesa annuale media sostenuta nel biennio 2016-2017, ove si tratti di spese correnti sostenute dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 (dunque esclusi gli enti territoriali e loro società partecipate) **per la gestione delle infrastrutture informatiche (Data Center).**

Questo, al netto dei costi di migrazione - ed a decorrere dalla certificazione da parte dell'AgID del passaggio al “*Cloud della PA*” (*Cloud Service Provider* o Polo Strategico Nazionale).

Il “*Cloud della PA*” è l'insieme delle infrastrutture e dei servizi *cloud*, qualificati da AgID entro la strategia nazionale relativa al *Cloud* per le pubbliche amministrazioni (la cui 'matrice' è il citato Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2019-2021).

Tale insieme è composto da: i Poli Strategici Nazionali; i *Cloud Service Providers* (soggetti titolari di servizi *Cloud* o pubbliche amministrazioni interessate ad erogare servizi *Cloud* ad altre PA secondo il modello *Public Cloud*) che siano qualificati compatibili da AgID; il contratto quadro stipulato da Consip con il Raggruppamento temporaneo di imprese aggiudicatario della Gara SPC *Cloud* - Lotto I (*Cloud Computing*).

Articolo 15

(Incremento risorse del Fondo nazionale per il servizio civile e disposizioni in materia di volontariato di protezione civile)

L'articolo 15 incrementa la dotazione del Fondo nazionale per il servizio civile di 20 milioni di euro per il 2020 e dispone l'incumulabilità del rimborso per il mancato guadagno giornaliero, riconosciuto ai volontari di Protezione civile che svolgono attività di lavoro autonomo, con le indennità spettanti ad alcune categorie di lavoratori in conseguenza della riduzione o sospensione dell'attività lavorativa durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Nel dettaglio la norma dispone l'incremento del suddetto Fondo di **20 mln di euro per il 2020** (che si aggiungono ai 10 mln stanziati per la medesima annualità dalla legge di bilancio 2020), al fine di garantire adeguate risorse da destinare all'assistenza delle persone più vulnerabili e alla ricostruzione del tessuto sociale deteriorato in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Alla copertura dei relativi oneri si provvede ai sensi dell'art. 265 (alla cui scheda di lettura si rinvia) **(commi 1 e 2)**.

Il Fondo nazionale per il servizio civile, istituito dalla legge n. 230 del 1998, ha come finalità lo sviluppo complessivo del servizio civile universale, nonché la continuità del contingente di operatori volontari.

I **settori di intervento** in cui si realizzano le finalità del servizio civile universale¹ sono: assistenza; protezione civile; patrimonio ambientale e riqualificazione urbana; patrimonio storico, artistico e culturale; educazione e promozione culturale, paesaggistica, ambientale, del turismo sostenibile e sociale, e dello sport; agricoltura in zona di montagna, agricoltura sociale e biodiversità; promozione della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata; promozione e tutela dei diritti umani; cooperazione allo sviluppo; promozione della cultura italiana all'estero e sostegno alle comunità di italiani all'estero.

La Presidenza del Consiglio cura l'amministrazione e la programmazione annuale delle risorse del Fondo nazionale per il servizio civile, alimentato con le risorse derivanti dal bilancio dello Stato nonché da altre fonti pubbliche e private, comprese quelle comunitarie. A tal fine elabora ogni anno - previo parere della Consulta nazionale del servizio civile universale e della Conferenza Stato-Regioni

¹ Si ricorda in proposito che il decreto legislativo n. 40 del 2017 (modificato dal D.Lgs. n. 43 del 2018) ha disposto l'istituzione del **servizio civile "universale"** (nella precedente normativa il riferimento era al servizio civile "nazionale") finalizzato alla difesa non armata e non violenta della Patria, all'educazione alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica.

- un documento di programmazione finanziaria, che dispone la ripartizione delle risorse occorrenti per la realizzazione del servizio civile.

Il Fondo è quantificato annualmente dalla legge di bilancio dello Stato. Quella per il 2020 (L. 160/2019, art. 1, comma 267) ha previsto un incremento dello stanziamento di 10 milioni per il medesimo anno. Pertanto, la dotazione iniziale del Fondo nel bilancio 2020 (capitolo 2185 nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze: "Fondo occorrente per gli interventi del servizio civile nazionale") risulta pari 149,02 milioni per il 2020; 99,28 milioni per il 2021; 106,58 milioni per il 2022.

La norma in commento, inoltre, dispone che **ai volontari che svolgono attività di lavoro autonomo** - che percepiscono una delle indennità attribuite a determinate categorie di lavoratori dagli articoli da 27 a 30 del D.L. 18/2020, nonché dall'articolo 84 comma 1 del presente provvedimento, in conseguenza della riduzione o sospensione dell'attività lavorativa - **non si applica quanto disposto dall'articolo 39, comma 5, del D.Lgs. 1/2018 che riconosce ai volontari di Protezione civile lavoratori autonomi un rimborso** per il mancato guadagno giornaliero calcolato sulla base della dichiarazione del reddito presentata l'anno precedente a quello in cui è stata prestata l'opera di volontariato, nel limite di 103,30 euro giornalieri² (**comma 2**).

Per quanto concerne l'ambito temporale di applicazione della disposizione in commento, il predetto divieto di cumulo si applica per le attività di volontariato svolte nei mesi per i quali sia percepita una delle richiamate indennità.

Riguardo ai divieti di cumulo di cui alla norma in commento, si valuti l'opportunità di richiamare non solo il comma 1 dell'articolo 84, ma anche altri commi del medesimo articolo, considerato che anch'essi concernono indennità relative a lavoratori autonomi o a soggetti che potrebbero svolgere nel periodo in oggetto lavoro autonomo.

Per la stessa ragione, si valuti l'opportunità di richiamare anche l'articolo 44 del D.L. 18/2020 e l'articolo 81 del presente decreto, in relazione a indennità analoghe, previste da essi o dai relativi provvedimenti attuativi.

I citati articoli del D.L. 18/2020, prorogati dall'art. 89 del provvedimento in esame sia pur non in forma di novella, riconoscono un'indennità, pari a 600 euro, in favore dei seguenti soggetti, qualora non siano titolari di pensione e non siano

² Sul punto, si segnala la [direttiva del Presidente del consiglio dei ministri del 24 febbraio 2020](#) concernente le modalità e le procedure per la presentazione delle istanze dei rimborsi spettanti ai datori di lavoro pubblici e privati dei volontari, ai volontari lavoratori autonomi/liberi professionisti e alle organizzazioni di volontariato per le attività di protezione civile autorizzate.

iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie (per la proroga e l'incremento delle suddette indennità, nonché per la modifica di alcuni presupposti per il loro riconoscimento, si rimanda alla scheda di lettura sull'articolo 89 del provvedimento in esame):

- dei **liberi professionisti** titolari di partita IVA iscritti alla Gestione separata INPS e di titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa iscritti alla medesima Gestione (art. 27 D.L. 18/2020 e 84, c. 1);
- dei **lavoratori autonomi** iscritti alle gestioni speciali dell'INPS (relative agli artigiani, agli esercenti attività commerciali ed ai coltivatori diretti, mezzadri, coloni e imprenditori agricoli professionali) (artt. 28 D.L. 18/2020 e 84, c. 4);
- dei **lavoratori dipendenti stagionali** del settore turismo e degli stabilimenti termali che abbiano cessato involontariamente il rapporto di lavoro in un determinato periodo (artt. 29 D.L. 18/2020 e 84, c. 5 e 6);
- degli **operai agricoli** a tempo determinato che nel 2019 hanno svolto almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo (artt. 30 D.L. 18/2020 e 84, c. 7).

Articolo 16 **(Misure straordinarie di accoglienza)**

L'**articolo 16** consente di utilizzare i posti disponibili nelle strutture del **Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI)** per l'**accoglienza** dei **richiedenti asilo** (ossia dei cittadini stranieri che hanno presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una decisione definitiva). Si tratta di una misura temporanea, che si applica al massimo per sei mesi dopo la cessazione dello stato di emergenza (quindi **fino al 31 gennaio 2021**). La disposizione deroga espressamente le previsioni di cui all'articolo 1-sexies del D.L. 426/1989, che, a seguito delle modifiche introdotte dal D.L. 113/2018, riserva l'accoglienza nel SIPROIMI a coloro ai quali è stato riconosciuto lo *status* di protezione internazionale e non anche, come in precedenza, ai richiedenti lo *status*.

Il **Sistema di protezione dei titolari di protezione internazionale e dei minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI)**, disciplinato dal D.L. 416/1989, art. 1-sexies, è costituito dalla rete degli enti locali per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata degli stranieri nel proprio territorio (cosiddetta "seconda accoglienza").

Oltre ai rifugiati e ai minori stranieri non accompagnati, possono essere accolti nel Sistema i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per casi speciali (protezione sociale e vittime di tratta, violenza domestica e grave sfruttamento lavorativo), per cure mediche, per calamità, per atti di particolare valore civile.

A tal fine gli enti locali accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno (D.L. 416/1989, art. 1-septies).

Gli enti locali, con il supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di accoglienza integrata assicurando vitto e alloggio, prevedendo misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento e di inserimento socio-economico.

Il D.L. 113 del 2018 (c.d. decreto sicurezza e immigrazione) ha ristrutturato complessivamente il sistema di accoglienza degli stranieri nel nostro Paese. Per quanto riguarda la seconda accoglienza la nuova normativa ha previsto che l'accesso alle strutture del sistema SIPROIMI sia riservato ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati e non anche, come in precedenza, ai richiedenti asilo (ossia gli stranieri che hanno presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una decisione definitiva). Il medesimo decreto-legge ha sostituito l'istituto della protezione umanitaria con l'introduzione di permessi di soggiorno per motivi "speciali".

Una disposizione transitoria del D.L. 113/2018 consente ai richiedenti asilo e ai titolari di protezione umanitaria già presenti nelle strutture del sistema di protezione alla data di entrata in vigore del decreto-legge di rimanervi fino alla scadenza del progetto di accoglienza in corso, già finanziato. I minori non accompagnati richiedenti asilo, al compimento della maggiore età, possono rimanere nelle strutture SIPROIMI fino alla definizione della domanda di protezione internazionale.

Al febbraio 2020, risultano attivi 808 progetti della rete SIPROIMI (608 ordinari, 155 per minori non accompagnati e 45 per persone con disagio mentale o disabilità). Gli enti locali titolari di progetto sono 688, tra comuni, province, unioni di comuni e altri enti, per complessivi 31.264 posti finanziati (fonte: [SIPROIMI](#)).

La disposizione in esame fa salve le previsioni contenute nel D.Lgs. 142/2015 (c.d. decreto accoglienza), in materia di **servizi per l'accoglienza**.

Il decreto n. 142 del 2015, di recepimento della direttiva 33/2013/UE, prevedeva originariamente, per i richiedenti asilo privi di mezzi, una volta esaurita la prima fase di accoglienza, la possibilità di accedere ai servizi di accoglienza integrata nell'ambito dello SPRAR (Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati), ora SIPROIMI, cioè quei servizi predisposti su base volontaria dalla rete degli enti locali mediante progetti finanziati prevalentemente a carico del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Il D.L. 113/2018, al fine di operare una razionalizzazione dei servizi di c.d. seconda accoglienza, ha stabilito che possono accedere allo SPRAR solo i titolari di protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria) e i minori non accompagnati.

A seguito delle modifiche introdotte dal D.L. 113/2018, i **richiedenti protezione internazionale**, a meno che non ricorrano le condizioni che necessitino il trattenimento nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR), possono accedere solo alle misure previste nell'ambito dei centri di prima accoglienza, che hanno la funzione di consentire l'identificazione dello straniero (ove non sia stato possibile completare le operazioni negli *hotspot*), la verbalizzazione e l'avvio della procedura di esame della domanda di asilo, l'accertamento delle condizioni di salute e la sussistenza di eventuali situazioni di vulnerabilità che comportino speciali misure di assistenza (art. 9, D.Lgs. 142/2015).

In caso di esaurimento dei posti nei centri governativi, a causa di massicci afflussi di richiedenti, questi possono essere ospitati in strutture diverse dai centri governativi. La natura di queste strutture, denominate CAS (centri di accoglienza straordinaria), è temporanea e l'individuazione viene effettuata dalle prefetture, sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura (art. 11, D.Lgs. 142/2015).

Una disposizione transitoria consente che i richiedenti asilo e i titolari di protezione umanitaria già presenti nel Sistema di protezione alla data di entrata in vigore del decreto-legge (5 ottobre 2018) possono rimanere in accoglienza nel

Sistema fino alla scadenza del progetto di accoglienza in corso, già finanziato. I minori non accompagnati richiedenti asilo, al compimento della maggiore età, potranno rimanere nel Sistema fino alla definizione della domanda di protezione internazionale.

Come riferito nella relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione del presente decreto-legge, ai richiedenti asilo accolti temporaneamente nel SIPROIMI in virtù del provvedimento in esame, sono assicurati essenzialmente i **servizi di accoglienza** materiale (vitto, alloggio, vestiario, mediazione linguistica – culturale, informazione, assistenza sociale, assistenza sanitaria) analoghi a quelli erogati nei centri di accoglienza per richiedenti protezione internazionale, di cui agli articoli 9 e 11 del D.Lgs. n. 142 del 2015, con esclusione dei servizi che caratterizzano e qualificano l'accoglienza nel SIPROIMI, quali l'insegnamento della lingua italiana e quelli relativi ai processi di inclusione e integrazione.

Si ricorda inoltre la disposizione in esame è stata preceduta da un intervento normativo avente l'analogo obiettivo di garantire la sicurezza e la tutela della salute dei migranti in connessione con l'emergenza epidemiologica in atto.

Si tratta dell'articolo 86-bis del D.L. 18/2020 ("cura Italia") che, tra l'altro, prevede (comma 3) che nelle **strutture del SIPROIMI**, se disponibili, possano essere ospitati, fino alla fine dell'emergenza (ossia fino al 31 luglio) i **richiedenti protezione internazionale** e i **titolari di protezione umanitaria** sottoposti al periodo di **quarantena con sorveglianza attiva** o in **permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva**. In base a tale norma la permanenza è disposta dal **prefetto** con il parere del Dipartimento di prevenzione della ASL territorialmente competente e dell'ente locale titolare del progetto di accoglienza. Su disposizione dell'ente locale interessato possono essere accolte nelle strutture del SIPROIMI, per le medesime finalità, anche persone in stato di necessità.

Analogamente a quanto previsto dall'articolo 86-bis del D.L. 18/2020 potrebbe valutarsi l'opportunità di indicare espressamente, anche nella disposizione in esame, l'autorità competente a determinare la permanenza nelle strutture in base ai posti disponibili.

Rispetto al citato art. 86-bis, in particolare, la disposizione recata dall'**articolo 16** in esame estende l'accoglienza nel SIPROIMI a tutti i richiedenti asilo e non solamente a quelli sottoposti a misure di prevenzione sanitaria ed amplia il periodo di accoglienza fino ad un massimo di 6 mesi dopo la cessazione dello stato di emergenza (dichiarata con delibera del

Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 fino al 31 luglio 2020) e, quindi, fino al 31 gennaio 2021.

La disposizione in esame inoltre non si applica ai titolari di protezione umanitaria, i quali se ospitati ancora nei centri SIPROIMI vi possono rimanere nei limiti previsti dal citato art. 86-*bis*.

Il comma 2 dell'articolo 86-*bis* ha introdotto la possibilità per gli stranieri di rimanere – fino alla fine dello stato di emergenza – nei centri di prima e seconda accoglienza e nei CAS - centri di accoglienza straordinaria che li ospitano anche se sono venute meno le condizioni per la loro permanenza, previste dalle disposizioni vigenti, nelle medesime strutture.

La possibilità per i richiedenti protezione internazionale di rimanere nei centri di prima accoglienza e nei CAS anche oltre la scadenza del titolo che ne legittima la permanenza – secondo quanto riportato nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto-legge in esame – ha avuto l'effetto di impedire il normale avvicendamento nel sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale che pur presentando una notevole disponibilità di posti “tuttavia non consente di corrispondere alle indifferibili esigenze di accoglienza dei migranti che giungono nel territorio nazionale”.

Inoltre - prosegue la relazione illustrativa - hanno contribuito alla riduzione di posti per l'accoglienza ordinaria sia l'obbligo di mantenere il prescritto distanziamento interpersonale, con una restrizione degli spazi normalmente allestiti per l'accoglienza, sia l'individuazione di appositi posti all'interno dei centri per lo svolgimento della misura sanitaria della quarantena, che ha comportato di fatto la riduzione di posti per l'accoglienza ordinaria.

Questa situazione - si legge sempre nella relazione illustrativa – “determina l'urgente necessità di disporre di nuovi posti per l'accoglienza dei richiedenti asilo, resa ancora più pressante del consistente numero di arrivi, destinato ad aumentare nella stagione estiva”.

Per completezza si ricorda infine che il citato articolo 86-*bis* prevede anche la proroga al 31 dicembre 2020 dei progetti degli enti locali in scadenza al 30 giugno 2020 nell'ambito del SIPROIMI e dà facoltà ai prefetti di modificare i contratti in essere per lavori, servizi o forniture supplementari in determinate strutture di accoglienza (CAS, strutture ricettive temporanee per i minori non accompagnati, *hotspot*), sempre con il fine di assicurare la tempestiva adozione di misure dirette al contenimento della diffusione del COVID-19.

La norma in esame, con una **clausola di neutralità finanziaria**, dispone che all'attuazione delle misure di accoglienza introdotte si provveda con le risorse già disponibili a legislazione vigente sui pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'interno, senza pertanto introdurre nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Secondo quanto riportato dalla relazione tecnica, il capitolo interessato è il 2352 “Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo ed interventi connessi, ivi compresi quelli attuati nelle materie in adesione a programmi e progetti dell'unione europea anche in regime di cofinanziamento” della Tabella 8, missione 27 Programma 2, azione 2, CDR 4, che presenta la necessaria disponibilità.

Articolo 23

(Ulteriori misure per la funzionalità del Ministero dell'interno, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco)

L'**articolo 23** reca plurime autorizzazioni di spesa, relativamente a:

- le prestazioni di lavoro straordinario delle Forze di polizia e l'indennità di ordine pubblico;
- le misure di contenimento dei rischi di contagio insiti nelle attività svolte dalle Forze di polizia;
- le prestazioni di lavoro straordinario nonché le attrezzature e i dispositivi di protezione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;
- le prestazioni di lavoro straordinario, nonché le misure di sanificazione e di predisposizione di una ripresa dell'attività lavorativa 'ordinaria', per il personale delle Prefetture;
- la sottoscrizione, da parte del Ministero dell'interno, di una polizza assicurativa in favore del personale appartenente all'Amministrazione civile dell'interno, per il rimborso delle spese mediche e sanitarie, non coperte dall'INAIL.

Inoltre, proroga di tre anni l'autorizzazione relativa all'invio, da parte del Ministero dell'interno, di personale appartenente alla carriera prefettizia presso organismi internazionali ed europei, al fine di dare attuazione agli accordi internazionali in materia di immigrazione e di rafforzare le iniziative internazionali di contrasto al terrorismo.

Il **comma 1** reca una duplice autorizzazione di spesa.

Essa concerne:

- ✓ il pagamento delle prestazioni di **lavoro straordinario** effettuate dalle **Forze di polizia**, per il **13.045.765** euro;
- ✓ la corresponsione dell'**indennità di ordine pubblico**, per **111.329.528** euro.

La proiezione temporale di questa misura, connessa al mantenimento del dispositivo di contenimento della epidemia da Covid-19, è fino al **30 giugno 2020**.

È autorizzazione aggiuntiva rispetto a quanto finora statuito per quelle prestazioni.

Per intendere la disposizione, vale rammentare come l'articolo 74, comma 01, primo periodo, del decreto-legge n. 18 del 2020 (che riproduce testualmente il contenuto dell'articolo 22, comma 1, del decreto-legge n. 9 del 2020, abrogato dal medesimo decreto-legge n. 18) abbia autorizzato la spesa di **4.111.000 euro per l'anno 2020** per il pagamento delle prestazioni

di **lavoro straordinario**, per un periodo di **30 giorni a decorrere dalla data di effettivo impiego**, del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate. La spesa è finalizzata allo svolgimento, da parte delle Forze di polizia e delle Forze armate, dei maggiori compiti connessi al contenimento della diffusione del Covid-19.

Ai medesimi fini, l'articolo 74, comma 1, ancora del decreto-legge n. 18 del 2020 ha autorizzato una nuova spesa in conseguenza dell'estensione a tutto il territorio nazionale delle misure di contenimento dell'epidemia, per un periodo di **ulteriori 90 giorni**, a decorrere dalla scadenza del periodo iniziale di 30 giorni sopra ricordato. Siffatta autorizzazione di spesa è stata pari a complessivi 59.938.776 euro per l'anno 2020 (dei quali 34.380.936 per il pagamento delle prestazioni di lavoro straordinario, 25.557.840 per gli altri oneri connessi all'impiego del personale).

Il combinato disposto sopra ricordato del decreto-legge n. 18 'copre' dunque un periodo complessivo di quattro mesi. Poiché la data di effettivo impiego delle Forze di polizia per l'emergenza epidemiologica è stata il 24 febbraio 2020, il termine di 'esaurimento' delle misure previste dall'articolo 74 del decreto-legge n. 18 si colloca sul finire del mese di giugno.

Le disposizioni del decreto-legge nuovo giunto e qui in esame non agiscono sulla proiezione temporale di tale termine, il quale rimane pressoché immutato (30 giugno 2020).

Agiscono bensì sull'estensione della platea dei destinatari.

Infatti il personale delle Forze di polizia impegnato nell'emergenza è stato in fatto ben superiore a quello inizialmente stimato. Se il decreto-legge n. 18 stimava l'impegno di 4.000 unità, il dispositivo effettivo impiegato è giunto a 55.700 unità (impegnate nelle attività per assicurare l'osservanza delle misure di contenimento della diffusione del contagio). Ad esse si aggiungono 1.000 unità della Guardia di finanza (impegnate nei controlli e riscontri circa le attività economiche consentite, con supporto ai Prefetti sul territorio). Nonché si aggiungono circa 12.000 unità di appartenenti ai corpi e servizi di polizia locale, messi a disposizione dei Prefetti.

Il comma 1 in commento pertanto mira a 'ricalibrare' le analoghe previsioni del decreto-legge n. 18, alla luce dell'andamento effettivo dell'impiego di forze dell'ordine nell'opera di contenimento dell'epidemia.

Il **comma 2** autorizza l'ulteriore spesa di **37.600.640 euro** per fronteggiare - fino al **31 luglio 2020** - i rischi di contagio da Covid-19 insiti nello svolgimento dei compiti delle **Forze di polizia**.

Sono risorse dunque destinate alla **sanificazione** e disinfezione straordinaria degli uffici, degli ambienti e dei mezzi in uso alle medesime Forze, nonché al rifornimento dei **dispositivi di protezione** individuale e dell'**equipaggiamento** operativo e sanitario d'emergenza.

Si tratta dunque di uno stanziamento ulteriore - e rivolto esclusivamente alle Forze di polizia - rispetto a quello previsto dall'articolo 74, comma 2, del decreto-legge n. 18 del 2020.

Quest'ultimo ha recato un'autorizzazione di spesa per le Forze di polizia e le Forze armate (compreso il Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera) al fine di consentire la sanificazione e la disinfezione straordinaria degli uffici, degli ambienti e dei mezzi in uso, nonché di assicurare l'adeguata dotazione di dispositivi di protezione individuale e l'idoneo equipaggiamento al relativo personale impiegato.

La spesa complessiva lì autorizzata è di 23.681.122 euro per l'anno 2020 (di cui 19.537.122 per spese di sanificazione e disinfezione degli uffici, degli ambienti e dei mezzi e per l'acquisto dei dispositivi di protezione individuale; 4.000.000 per l'acquisto di equipaggiamento operativo; 144.000 per il pagamento delle prestazioni di lavoro straordinario al personale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera).

Il **comma 3** è rivolto al **Corpo nazionale dei vigili del fuoco**, per il quale autorizza una spesa di **1.391.200** euro.

Tali risorse - aventi una proiezione temporale fino al **31 luglio 2020** - sono in parte volte al pagamento delle prestazioni di lavoro straordinario (per 693.120 euro) ed in parte destinate (per 698.080 euro) ad **attrezzature** e materiali dei nuclei specialistici per il contrasto del rischio biologico, ai **dispositivi di protezione** individuale del personale operativo, ai dispositivi di protezione collettiva e individuale del personale nelle sedi di servizio.

La disposizione incide sul profilo temporale (centoventi giorni) considerato dal decreto-legge n. 18 del 2020, estendendolo al 31 luglio 2020.

Lo stanziamento è aggiuntivo rispetto a quanto statuito dall'articolo 74, commi 02 e 3, del decreto-legge n. 18 del 2020.

In particolare, il comma 02 ha autorizzato la spesa complessiva di 432.000 euro per l'anno 2020, per il pagamento delle maggiori prestazioni di lavoro straordinario del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per il primo mese dell'emergenza. Per il successivo trimestre, il comma 3 del medesimo articolo 74 ha autorizzato la spesa complessiva di 5.973.600 euro, di cui 2.073.600 per il pagamento delle prestazioni di lavoro straordinario (nonché 900.000 euro per i richiami del personale volontario; 3.000.000 per attrezzature e materiali dei nuclei specialistici per il contrasto del rischio biologico, per incrementare i dispositivi di protezione individuali del personale operativo e i dispositivi di protezione collettivi e individuali del personale nelle sedi di servizio, nonché per l'acquisto di prodotti e licenze informatiche per il lavoro agile).

Il **comma 4** reca autorizzazione di spesa per lo svolgimento nell'emergenza epidemiologica dei compiti del Ministero dell'interno, con riguardo in particolare alle **Prefetture**-Unità territoriali del Governo.

Con proiezione temporale fino al **31 luglio 2020**, sono qui previsti **4.516.312** euro. Essi si ripartiscono in:

- ✓ pagamento delle prestazioni di lavoro straordinario (per 838.612 euro: secondo la relazione che correda il disegno di legge di conversione, le unità di personale impegnate sono 1.650);
- ✓ spese sanitarie, pulizia e acquisto dispositivi di protezione individuale (per 750.000 euro);
- ✓ acquisti di prodotti e licenze informatiche (per 2.511.700 euro);
- ✓ materiale per videoconferenze e altri materiali (per 416.000 euro).

Anche in questo caso si ha autorizzazione di spesa ulteriore rispetto a quella recata dal decreto-legge n. 18 del 2020, all'articolo 74, comma 4.

Quest'ultimo ha autorizzato, a decorrere dal 2 marzo 2020 e sino al 2 luglio 2020, la spesa complessiva di 6.769.342 euro, di cui 3.182.500 per il pagamento delle prestazioni di lavoro straordinario (nonché 1.765.842 per spese di personale da inviare in missione; 821.000 per spese sanitarie, pulizia e acquisto di dispositivi di protezione individuale; 1.000.000 per acquisti di prodotti e licenze informatiche per il lavoro agile).

Per far fronte agli oneri dei commi da 1 a 4 - complessivamente pari a 167.883.445 euro per l'anno 2020 - il **comma 5** rinvia alla copertura finanziaria disposta dall'articolo 265 del decreto-legge (v. *infra*).

Il comma 6 **proroga di tre anni** l'autorizzazione - ad oggi valevole fino al 2020 - relativa all'invio, da parte del Ministero dell'interno, di **personale appartenente alla carriera prefettizia presso organismi internazionali ed europei**, al fine di dare attuazione agli accordi internazionali in materia di immigrazione e di rafforzare le iniziative internazionali di contrasto al terrorismo.

L'autorizzazione qui resa è per una spesa massima di **500.000** euro per ciascun anno del triennio 2021-2023.

Sono attinti dal Fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2020-2022, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2020, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno).

La proroga qui disposta proietta per il triennio 2021-2023 l'autorizzazione di spesa recata (con differente importo) dall'articolo 1, comma 301, della legge n. 205 del 2017.

Secondo tale comma 301 della legge di bilancio 2018, il Ministero dell'interno è autorizzato - al fine di dare attuazione agli accordi internazionali in materia di immigrazione e rafforzare le iniziative a livello internazionale di contrasto al terrorismo - ad inviare personale appartenente alla carriera prefettizia presso organismi internazionali ed europei, per un importo di spesa massima di 1 milione di euro per ciascuno degli anni del triennio 2018-2020.

Al predetto personale della carriera prefettizia, che presta servizio all'estero per un periodo superiore a sei mesi presso rappresentanze diplomatiche o consolari, delegazioni italiane dell'Unione europea od organismi internazionali, si applicano, in luogo del trattamento di missione attualmente previsto, le indennità di lungo servizio all'estero disciplinate dall'articolo 1808 del Codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010), salvi i casi in cui si tratti di esperti, per i quali è previsto un diverso trattamento economico, corrispondente a quello di primo segretario, consigliere o primo consigliere (d.P.R. n. 18 del 1967, articolo 168).

Si ricorda che l'autorizzazione di cui al citato comma 301 dell'articolo 1 della legge n. 205 del 2017 concerne, attualmente, tre unità di personale della carriera prefettizia, delle quali due unità con incarico di esperto del Ministero dell'interno alla rappresentanza d'Italia presso l'Unione Europea a Bruxelles (con funzioni, entro il settore Giustizia e Affari Interni, di raccordo per la definizione delle posizioni nazionali nelle materie della migrazione, dell'asilo, delle frontiere e dei visti e delle iniziative a livello internazionale di prevenzione e contrasto al terrorismo), una unità con incarico di esperto del Ministero dell'interno alla Rappresentanza d'Italia presso la NATO in Bruxelles (per seguire la trattazione delle questioni attinenti le materie della difesa civile e le iniziative a livello internazionale di prevenzione e contrasto al terrorismo).

Il **comma 7** autorizza il Ministero dell'interno a sottoscrivere una apposita **polizza assicurativa** in favore del **personale appartenente all'Amministrazione civile dell'interno, per il rimborso delle spese mediche e sanitarie, non coperte dall'INAIL**, sostenute dai propri dipendenti "a seguito della contrazione del virus Covid-19".

L'autorizzazione è nel limite di **220.000 euro annui**, per il biennio **2020-2021**.

Spese non coperte dall'INAIL, può aggiungersi in via illustrativa quale esempio, sono il trasporto sanitario, l'assistenza medica e infermieristica.

Per la copertura di tali oneri, il **comma 8** prevede si attinga al Fondo per eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per acquisto di beni e servizi, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'interno (come di ogni altro ministero, ai sensi dell'articolo 23, comma 1, della legge n. 289 del 2002).

Articolo 81

(Modifiche all'articolo 103 in materia di sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza)

L'articolo 81 prevede che i **documenti unici di regolarità contributiva in scadenza** tra il 31 gennaio 2020 ed il 15 aprile 2020 conservano validità sino al 15 giugno 2020. Inoltre, dispone la **sospensione** fino al 31 luglio 2020 dei termini di **accertamento e di notifica delle sanzioni** relative agli **obblighi di fornire dati statistici**.

La disposizione in esame novella l'articolo 103 del D.L.18/2020 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

Tale articolo, al comma 2, dispone la **proroga** della validità di tutti i **certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi** comunque denominati, a condizione che siano **in scadenza tra il 31 gennaio e il 31 luglio 2020, per i successivi 90 giorni dalla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza**.

Rientrano nel campo di applicazione della disposizione:

- le **segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA)**;
- le **segnalazioni certificate di agibilità**;
- le **autorizzazioni paesaggistiche** e le **autorizzazioni ambientali** comunque denominate;
- il **ritiro dei titoli abilitativi edilizi** comunque denominati rilasciati fino alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.

Sono dettate norme *ad hoc* per la proroga della validità e dei termini delle **convenzioni di lottizzazione** e dei contratti che hanno ad oggetto l'esecuzione di lavori edili (co. 2-bis e 2-ter).

La disposizione in commento, al **comma 1**, aggiunge al richiamato **articolo 103**, comma 2, primo periodo, la precisazione che i termini della proroga valgono **ad eccezione dei documenti unici di regolarità contributiva (DURC)** in scadenza tra il 31 gennaio 2020 ed il 15 aprile 2020, i quali restano validi fino al 15 giugno 2020.

Il **comma 2** dispone la **sospensione fino al 31 luglio 2020 dei termini di accertamento e di notifica delle sanzioni** amministrative relative agli **obblighi di fornire dati statistici** per le rilevazioni previste dal Programma statistico nazionale (Psn).

L'obbligo è previsto nell'art. 7 del D.Lgs. 322 del 1989 e riguarda tutte le amministrazioni, enti e organismi pubblici. All'obbligo sono sottoposti anche i soggetti privati limitatamente alle rilevazioni previste nel Psn e inserite in un elenco che l'Istat è tenuto a predisporre annualmente.

Nell'art. 7 del d.lgs. n. 322 del 1989 si prevede inoltre che sia annualmente definita anche la tipologia dei dati la cui mancata fornitura configura violazione dell'obbligo ivi sancito. L'inosservanza dell'obbligo di fornire i dati richiesti, cui la legge equipara la fornitura scientemente errata o incompleta, è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria, definita ai sensi dell'articolo 11 del medesimo decreto.

I proventi delle sanzioni amministrative confluiscono in apposito capitolo di bilancio dell'Istat e sono destinati alla copertura degli oneri per le rilevazioni previste dallo stesso Psn.

Per completezza si ricorda che l'**articolo 103, comma 1** dispone con efficacia retroattiva la **sospensione di tutti i termini inerenti lo svolgimento di procedimenti amministrativi e dei procedimenti disciplinari pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente** a tale data, per il periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020 (co. 1 e 5). Tale termine è stato prorogato al **15 maggio** dall'art. 37 del D.L. 23/2020. La disposizione ha portata generale, con le sole **eccezioni** dei termini stabiliti da specifiche disposizioni dei decreti-legge sull'emergenza epidemiologica in corso, e dei relativi decreti di attuazione, nonché dei termini relativi a pagamenti di stipendi, pensioni, retribuzioni, emolumenti per prestazioni a qualsiasi titolo, indennità da prestazioni assistenziali o sociali comunque denominate nonché di contributi, sovvenzioni e agevolazioni alle imprese (co. 3 e 4). Rientrano nella sospensione, tra gli altri, anche i **termini relativi ai processi esecutivi e alle procedure concorsuali**, nonché ai termini di **notificazione dei processi verbali, di esecuzione del pagamento in misura ridotta**, di svolgimento di attività difensiva e per la **presentazione di ricorsi giurisdizionali** (co. 1-bis).

Articolo 103 **(Emersione di rapporti di lavoro)**

L'**articolo 103** introduce due forme di **regolarizzazione** dei lavoratori, italiani e stranieri, impiegati in **agricoltura**, nella **cura della persona** e nel **lavoro domestico**.

Con la prima (di cui al **comma 1**) i **datori di lavoro** possono presentare **domanda per assumere** cittadini stranieri presenti nel territorio nazionale o per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare preesistente con lavoratori italiani o stranieri sottoposti a rilievi foto-dattiloscopici prima dell'8 marzo 2020 o soggiornanti in Italia prima di tale data in base alle attestazioni ivi previste, ai fini della regolarizzazione del rapporto di lavoro. La seconda (di cui al **comma 2**) consiste nella concessione di un **permesso di soggiorno temporaneo** di 6 mesi, valido solo nel territorio nazionale, agli **stranieri** con permesso di soggiorno scaduto alla data del 31 ottobre 2019 che ne fanno richiesta e che risultino presenti sul territorio nazionale alla data dell'8 marzo 2020 e che abbiano svolto attività di lavoro nei settori di cui al comma 3, prima del 31 ottobre 2019 e sulla base di documentazione riscontrabile dall'Inps. Il permesso temporaneo è **convertito in permesso di soggiorno** per lavoro se il lavoratore viene assunto.

In entrambi i casi gli stranieri devono risultare **presenti nel territorio nazionale** ininterrottamente **dall'8 marzo 2020**.

Le **domande**, sia quelle di emersione del lavoro, sia quelle di regolarizzazione del permesso di soggiorno, possono essere presentate **dall'1° giugno al 15 luglio 2020** previo pagamento di un contributo forfetario.

Le domande di cui al comma 1 sono presentate dal datore di lavoro all'INPS, per i lavoratori italiani e comunitari, o allo sportello unico per l'immigrazione, per i cittadini di Paesi terzi. Le domande per il permesso di soggiorno temporaneo di cui al comma 2 sono presentate dal lavoratore straniero alla questura. Le modalità sono definite con decreto interministeriale.

Sono **esclusi dalla regolarizzazione** i datori di lavoro e i lavoratori **condannati**, anche in via non definitiva, **per gravi reati** tra cui il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, la tratta finalizzata alla prostituzione e allo sfruttamento dei minori, il caporalato. Sono esclusi anche i lavoratori interessati da provvedimenti di espulsione per gravi motivi, che risultino segnalati secondo disposizioni fondate su convenzioni internazionali, quelli considerati una minaccia per l'ordine pubblico.

Nel contempo, sono **sospesi**, fino alla fine della procedura di esame delle istanze, i **procedimenti penali e amministrativi** connessi con il lavoro

irregolare ad eccezione di quelli per gravi reati. Se la procedura si conclude con la sottoscrizione del contratto di lavoro o con la concessione del permesso temporaneo, i reati si considerano estinti, in caso contrario la sospensione cessa.

Vengono inasprite le **sanzioni** tanto per coloro che, nelle procedure di emersione dei rapporti di lavoro, dichiarano il falso, quanto per coloro che impiegano in modo irregolare i cittadini stranieri che avanzano richiesta del permesso di soggiorno temporaneo.

Inoltre, si autorizza il Ministero dell'interno ad utilizzare, per un periodo massimo di sei mesi, tramite agenzie di somministrazione di lavoro, lavoratori da impiegare nelle procedure di regolarizzazione con il limite massimo di spesa di 30 milioni di euro.

In relazione agli effetti derivanti dall'attuazione della norma in esame, è disposto un incremento del livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre ordinariamente lo Stato.

Infine, si prevede che le Amministrazioni dello Stato e le regioni, anche mediante l'implementazione delle misure previste dal Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, adottino misure urgenti idonee a garantire la salubrità e la sicurezza delle condizioni alloggiative dei lavoratori, nonché ulteriori interventi di contrasto del lavoro irregolare e del fenomeno del caporalato.

La finalità della regolarizzazione, secondo quanto rappresentato al comma 1, è duplice:

- garantire livelli adeguati di **tutela della salute** dei singoli e della collettività intera, in conseguenza della emergenza sanitaria connessa alla diffusione del contagio da Covid 19;
- favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari.

La materia delle regolarizzazione dei lavoratori stranieri è stata oggetto di dibattito parlamentare in diverse occasioni; da ultimo nel corso della conversione del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, con l'accoglimento da parte del Governo di un ordine del giorno finalizzato a “prevedere forme di regolarizzazione, anche attraverso un permesso di soggiorno temporaneo per motivi di lavoro, per i cittadini stranieri che possono dimostrare la loro presenza in Italia al fine di rendere ancora più efficaci le azioni di contenimento e contrasto alla diffusione del COVID-19, salvaguardare la salute pubblica e contemporaneamente sostenere sia i comparti produttivi che le famiglie gravemente colpiti dalla carenza di lavoratori disponibili allo svolgimento di tali attività a causa dell'emergenza sanitaria” (Camera dei deputati, seduta del 24 aprile 2020, odg 9/2463/318).

La relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione ipotizza, tenendo presente il dato medio delle due ultime procedure di emersione del 2009 e

2012, che il numero di potenziali domande potrebbe attestarsi a circa 220.000 e potrebbe ripartirsi, secondo un rapporto di 4:1, in 176.000 per il comma 1 e 44.000 per il comma 2.

Regolarizzazione del lavoro (comma 1)

Ai sensi del **comma 1** i **datori di lavoro** possono presentare istanza per:

- concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale;
- dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, in corso, con cittadini italiani o cittadini stranieri.

Viene specificato che possono presentare istanza le seguenti categorie di datori di lavoro:

- datori di lavoro **italiani**;
- datori di lavoro cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea;
- datori di lavoro stranieri in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (TU immigrazione), i cittadini di Paesi terzi, in possesso da almeno 5 anni di un permesso di soggiorno in corso di validità acquistano (purché dimostrino la disponibilità di stabili e regolari risorse economiche e siano coperti da adeguata assicurazione sanitaria) lo *status* di soggiornante di lungo periodo e hanno diritto, previa richiesta, ad un permesso di soggiorno speciale detto "permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo". Tale *status* - che è permanente, salva revoca o perdita a date condizioni - reca con sé alcuni diritti, circa la parità di trattamento nell'esercizio di un'attività lavorativa, la tutela contro l'allontanamento, il soggiorno negli altri Stati membri, il ricongiungimento con i familiari.

Per quanto riguarda i lavoratori stranieri interessati alla regolarizzazione, oltre ad appartenere ad uno dei settori di attività indicati al comma 3 (vedi *infra*), devono aver fatto il loro ingresso in Italia **prima dell'8 marzo 2020** e, da allora, non devono aver lasciato il territorio nazionale. Per provare il loro ingresso prima di tale data, la disposizione in esame prevede due possibilità:

- essere stati sottoposti a **rilievi foto-dattiloscopici** (impronte digitali e fotografia) prima dell'8 marzo;
- aver rilasciato prima di tale data la **dichiarazione di presenza** prescritta per l'ingresso in Italia per brevi periodi (ai sensi della legge 28 maggio 2007, n. 68) o di "**attestazioni** costituite da documentazioni di data certa **proveniente da organismi pubblici**".

Il [decreto 27 maggio 2020 del Ministro dell'interno](#) ha definito ulteriormente le modalità di presentazione dell'istanza di emersione di rapporti di lavoro. In particolare è stato chiarito che (ai fini della dichiarazione di cui al comma 1, lettera c) sono da considerare **organismi pubblici** i soggetti, pubblici o privati, che istituzionalmente o per delega svolgono una funzione o un'attribuzione pubblica o un servizio pubblico.

L'acquisizione dei **rilievi fotodattiloscopici** (ossia dei rilievi fotografici e delle impronte digitali) dei cittadini stranieri è previsto da diverse disposizioni speciali.

In linea generale, tutti gli stranieri che fanno richiesta del permesso di soggiorno, o ne richiedono il rinnovo, sono sottoposti alla rilevazione dei dati fotodattiloscopici (art. 5, comma 2-*bis* e 4-*bis* del TU immigrazione, introdotto dalla L. 189/2002).

Gli stranieri autorizzati al lavoro stagionale ai sensi dell'articolo 24 del testo unico per un periodo non superiore a trenta giorni sono esonerati dall'obbligo di sottoposizione alla rilevazione dei dati fotodattiloscopici (art. 9, comma 5, DPR 394/1999 regolamento di attuazione del TU).

Inoltre, sono sottoposti al rilevamento delle impronte digitali i cittadini stranieri o apolidi di età non inferiore a 14 anni che presentano una domanda di asilo o quando sono fermati dalle competenti autorità a seguito dell'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della frontiera italiana in provenienza da un paese terzo e non sia stato respinto (artt. 4 e 8 regolamento (CE) N. 2725/2000 del Consiglio dell'11 dicembre 2000 che istituisce l'«Eurodac»).

In ogni caso, qualunque cittadino straniero può essere sottoposto a rilievi fotodattiloscopici e segnaletici qualora vi sia motivo di dubitare della sua identità personale (art. 6, comma 4, TU).

In occasione della regolarizzazione del 2002 non era richiesto il requisito dei rilievi fotodattiloscopici (né della dichiarazione di presenza) e si prevedeva che i lavoratori regolarizzati fossero sottoposti ai rilievi fotodattiloscopici non al momento della richiesta del permesso di soggiorno (come prevede in via generale il TU) ma entro un anno dalla data di rilascio del permesso di soggiorno rilasciato a seguito di emersione, e comunque in sede di rinnovo dello stesso (art. 2, comma 3, del decreto legge 195/2002). Anche nella regolarizzazione del 2009 e in quella del 2012 non era richiesta la pregressa avvenuta rilevazione dei dati fotodattiloscopici (D.L. 78/2009 e D.Lgs. 109/2012).

Infine, i cittadini stranieri, come quelli italiani, sono sottoposti ai rilievi fotodattiloscopici qualora ricorrano le condizioni previste dalle norme del procedimento penale.

La legge 68/2007 ha eliminato l'obbligo di richiesta del permesso di soggiorno per i soggiorni di breve durata. Il permesso di soggiorno è stato sostituito con una semplice **dichiarazione di presenza** per gli stranieri non comunitari che

intendono soggiornare in Italia per periodi **non superiore a tre mesi** per motivi di missione, gara sportiva, visita, affari, turismo, ricerca scientifica e studio.

L'inosservanza dell'obbligo della presentazione della dichiarazione di presenza comporta l'espulsione dello straniero, sia in caso di ritardo nella presentazione della dichiarazione, sia in caso di trattenimento nel territorio dello Stato oltre il periodo consentito.

L'art. 1, comma 2, della citata legge 68 prevede che se lo straniero proviene da un paese *extra* Schengen, la dichiarazione è **presentata all'autorità di frontiera**, mentre in caso di provenienza da Paesi dell'area Schengen lo straniero dichiara la sua presenza **al questore** della provincia in cui si trova.

Puntuali modalità di presentazione della dichiarazione di presenza per soggiorni di breve durata sono state successivamente definite dal decreto del Ministro dell'interno del 26 luglio 2007.

Regolarizzazione del soggiorno (comma 2)

Ai sensi del **comma 2**, i cittadini **stranieri** con **permesso di soggiorno scaduto al 31 ottobre 2019**, non rinnovato o non convertito in altro titolo di soggiorno, possono richiedere un **permesso di soggiorno temporaneo** della durata di **6 mesi** dalla presentazione dell'istanza.

Il permesso di soggiorno è valido solo nel territorio nazionale.

Come per i lavoratori irregolari, anche in questo caso i richiedenti il permesso di soggiorno temporaneo devono risultare presenti sul territorio nazionale continuativamente dalla data dell'8 marzo 2020.

Inoltre, **prima del 31 ottobre 2019** devono aver svolto **attività di lavoro**, nei **settori ammessi** (di cui al comma 3) comprovata secondo le modalità di cui al comma 16 (vedi oltre) che in particolare richiede la presentazione di idonea documentazione a comprovare l'attività lavorativa svolta nei settori di cui al comma 3 e riscontrabile da parte dell'Ispettorato Nazionale del lavoro.

Si tratta quindi di un permesso di soggiorno 'per ricerca di lavoro' in quanto, ai sensi dell'ultimo periodo del comma in esame, se nel corso dei 6 mesi della sua durata, il cittadino è in grado di esibire un **contratto di lavoro subordinato** oppure la **documentazione retributiva e previdenziale** comprovante lo svolgimento dell'attività lavorativa in conformità alle previsioni di legge (sempre nei settori ammessi di cui al comma 3), il permesso viene **convertito** in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Settori di attività interessati (comma 3)

I settori di attività cui si applicano le disposizioni in esame sono:

- agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse;

- **“assistenza alla persona** per se stessi o per componenti della propria famiglia, anche non conviventi, affetti da patologie o *handicap* che ne limitino l'autosufficienza”;

In proposito si valuti l'opportunità di chiarire la locuzione "assistenza alla persona per se stessi".

- **lavoro domestico** di sostegno al bisogno familiare.

Si ricorda che l'art. 85 del decreto-legge in esame, che introduce una indennità per lavoro domestico, esclude da tale indennità i soggetti interessati dalle procedure di emersione di rapporti di lavoro di cui all'articolo in esame (comma 3).

Modalità di presentazione delle istanze (commi 4, 5, 6, 7, 15, 16 e 19)

Le domande, sia quelle di emersione del lavoro irregolare, sia quelle di regolarizzazione del soggiorno, possono essere presentate **dal 1° giugno al 15 luglio 2020 (comma 5)**.

Variano invece i soggetti a cui vanno presentate le istanze:

- all'**INPS** vengono inviate le istanze dei datori di lavoro che riguardano i lavoratori **italiani** o per i cittadini **comunitari**;
- allo **sportello unico per l'immigrazione** le istanze dei datori di lavoro che riguardano i lavoratori **stranieri** (di cui al comma 1);
- alla **questura** le domande degli stranieri per il rilascio dei **permessi di soggiorno temporanei** (di cui al comma 2).

La procedura di presentazione delle domande di regolarizzazione è, in gran parte, disciplinata dal provvedimento in esame che, per le disposizioni di dettaglio, fa rinvio all'adozione di un **decreto** del **Ministro dell'interno** di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ed il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali da adottarsi **entro dieci giorni** dall'entrata in vigore del presente provvedimento (comma 5).

In particolare, il decreto dovrà stabilire i **limiti di reddito del datore di lavoro** richiesti per la conclusione del rapporto di lavoro, la documentazione idonea a comprovare l'**attività lavorativa** per gli stranieri che presentano istanza per il permesso di soggiorno temporaneo (**comma 6**) e le modalità di svolgimento del procedimento nonché del pagamento del contributo forfetario di cui al comma 7 (vedi *infra*).

Il [decreto 27 maggio 2020 del Ministro dell'interno](#) ha definito ulteriormente le modalità di presentazione dell'istanza di emersione di rapporti di lavoro.

Il decreto ha stabilito in particolare che l'ammissione alla procedura di emersione è condizionata all'attestazione del possesso, da parte del datore di lavoro persona fisica, ente o società, di un reddito imponibile o di un fatturato risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi o dal bilancio di esercizio precedente non inferiore a 30.000,00 euro annui, salvo quanto segue e salve specifiche eccezioni. Per la dichiarazione di emersione di un lavoratore addetto al lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare o all'assistenza alla persona per se stessi o per componenti della propria famiglia, ancorché non conviventi, affetti da patologie o disabilità che ne limitino l'autosufficienza, il reddito imponibile del datore di lavoro non può essere inferiore a 20.000,00 euro annui in caso di nucleo familiare composto da un solo soggetto percettore di reddito, ovvero non inferiore a 27.000,00 euro annui in caso di nucleo familiare inteso come famiglia anagrafica composta da più soggetti conviventi. Il coniuge ed i parenti entro il secondo grado possono concorrere alla determinazione del reddito anche se non conviventi.

Nelle more della definizione dei procedimenti relativi alla regolarizzazione, la presentazione delle istanze consente lo svolgimento dell'attività lavorativa. Per la regolarizzazione del lavoratore straniero, di cui al comma 1, questi può svolgere l'attività di lavoro esclusivamente alle dipendenze del datore di lavoro che ha presentato l'istanza.

Ai sensi del **comma 7** le istanze di **regolarizzazione dei lavoratori** (di cui al comma 1) sono presentate previo pagamento (con le modalità di cui al decreto del Ministro dell'interno di cui al comma 5) di un contributo forfetario di **500 euro** per ciascun lavoratore, a copertura degli oneri connessi all'espletamento della procedura di emersione.

È previsto inoltre il pagamento di un **ulteriore contributo forfetario** per le somme dovute dal datore di lavoro a titolo retributivo, contributivo e fiscale, da determinarsi questo con **decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali** di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, con il Ministro dell'interno ed il Ministro delle politiche agricole e forestali.

Si valuti in proposito l'opportunità di prevedere un termine per l'adozione del decreto di cui al comma 7 anche tenendo conto del termine ultimo per la presentazione delle istanze, fissato al 15 luglio 2020.

Per la **regolarizzazione del soggiorno** (di cui al comma 2) è previsto un contributo di **130 euro** al netto dei costi per la presentazione dell'istanza alla questura pari al massimo a 30 euro (si veda il comma 16) che restano comunque a carico dell'interessato.

La **destinazione** dei contributi è determinata con **decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali** di concerto con il Ministro dell'interno,

con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali (**comma 19**).

In caso di **cessazione del rapporto di lavoro** dopo l'emersione, anche per i contratti a carattere stagionale, si prevede l'applicazione della procedura ordinaria prevista dal testo unico dell'immigrazione che concede allo straniero un certo periodo di tempo per la **ricerca di una nuova attività lavorativa (comma 4, secondo periodo)**.

Infatti, la sola perdita del posto di lavoro, anche per dimissioni, non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno del lavoratore extracomunitario il quale può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non inferiore ad un anno ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita dal lavoratore straniero, qualora superiore (art. 22, comma 11, D.Lgs. 286/1998).

Per quanto riguarda la **regolarizzazione dei lavoratori**, di cui al comma 1, da parte del datore di lavoro, questi deve indicare nell'istanza la **durata del contratto** di lavoro e la **retribuzione** convenuta, non inferiore a quella prevista dal contratto collettivo di lavoro di settore (**comma 4, primo periodo**).

L'istanza, come si è visto sopra, è presentata allo sportello unico per l'immigrazione il quale (**comma 15**):

- verifica l'ammissibilità della dichiarazione;
- acquisisce il parere della questura sull'insussistenza di motivi ostativi all'accesso alle procedure o al rilascio del permesso di soggiorno;
- acquisisce il parere del competente Ispettorato territoriale del lavoro in ordine alla capacità economica del datore di lavoro e alla congruità delle condizioni di lavoro applicate;
- **convoca le parti per la stipula del contratto di soggiorno**, per la comunicazione obbligatoria di assunzione e la compilazione della richiesta del permesso di soggiorno per lavoro subordinato. In caso di mancata presentazione delle parti senza giustificato motivo lo sportello archivia il procedimento.

Il contratto di soggiorno per lavoro subordinato viene stipulato tra il datore di lavoro e il lavoratore presso lo sportello unico per l'immigrazione e deve contenere la **garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio per il lavoratore** che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica e **l'impegno al pagamento delle spese di viaggio per il rientro** del lavoratore nel Paese di provenienza (art. 5-bis TU immigrazione). La stipula del contratto di

soggiorno è condizione essenziale per il rilascio del permesso di soggiorno (art. 5, comma 3-bis TU immigrazione).

Ai sensi del **comma 16**, la domanda di rilascio del **permesso di soggiorno temporaneo** (di cui al comma 2) è presentata, oltre che al **questore**, anche all'**Ispettorato nazionale del lavoro**. Allegata alla istanza deve essere presentata la documentazione, individuata dal decreto di attuazione, per comprovare l'attività lavorativa svolta nei settori ammessi prima del 31 ottobre 2019. L'Ispettorato nazionale del lavoro riscontra la veridicità di tale documentazione.

All'atto della presentazione della domanda, il richiedente riceve un'**attestazione** che gli consente di:

- soggiornare nel territorio dello Stato fino ad eventuale comunicazione dell'Autorità di pubblica sicurezza;
- svolgere lavoro subordinato, esclusivamente nei settori di attività ammessi;
- presentare domanda di conversione del permesso di soggiorno temporaneo in permesso di soggiorno per motivi di lavoro;
- iscriversi al registro di disoccupazione (art.19, D.Lgs. 150/2015).

Per la raccolta delle richieste di permesso di soggiorno temporaneo e l'inoltro agli uffici dell'amministrazione, il Ministero dell'interno può stipulare apposite **convenzioni** con **concessionari di pubblici servizi** come previsto dalla legge 3/2002 (art. 39, commi 4-bis e 4-ter).

In base a tale normativa il Ministero dell'interno ha stipulato la convenzione con Poste Italiane SPA per la presentazione da parte dei cittadini stranieri delle domande di rilascio di diverse tipologie di permessi di soggiorno previsti dalla legislazione vigente presso gli Uffici Postali abilitati utilizzando l'apposito materiale.

Il relativo onere a carico dell'interessato è determinato con il decreto di cui al comma 5, nella misura massima di **30 euro**.

Inammissibilità e rigetto delle domande (commi 8, 9 e 10)

Il provvedimento in esame prevede alcune cause di inammissibilità e di rigetto delle istanze imputabili al datore di lavoro (commi 8 e 9) o al lavoratore (comma 10).

Per quanto riguarda il **datore di lavoro**, ai sensi del **comma 8**, costituisce causa di inammissibilità delle istanze di regolarizzazione (di cui al comma 1) e di conversione del permesso di soggiorno transitorio in permesso di soggiorno per motivi di lavoro (comma 2), la **condanna negli**

ultimi 5 anni, anche con sentenza non definitiva, e anche patteggiata (ai sensi dell'articolo 444 c.p.p.) per i seguenti reati:

- favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dall'Italia verso altri Stati (art. 12 TU immigrazione);
- reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite,
- riduzione o mantenimento in schiavitù (art. 600 codice penale);
- intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, c.d. caporalato (art. 603-bis codice penale);
- reato di impiego di lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno o il cui permesso di soggiorno è scaduto e non ne è stato chiesto il rinnovo (art. 22, comma 12, TU immigrazione).

Inoltre, la domanda di regolarizzazione è **rigettata** se il datore di lavoro **non procede alla sottoscrizione del contratto di soggiorno** presso lo sportello unico per l'immigrazione oppure **non assume il lavoratore** straniero, salvo cause di forza maggiore non a lui imputabili, e comunque intervenute a seguito dell'espletamento di procedure di ingresso di cittadini stranieri per motivi di lavoro subordinato ovvero di procedure di emersione dal lavoro irregolare (**comma 9**).

Per quanto riguarda i **cittadini stranieri**, non sono ammessi alle procedure di regolarizzazione (**comma 10**) i soggetti:

- nei confronti dei quali sia stato emesso provvedimento di **espulsione**, per una delle seguenti cause:
 - per **motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato** (art. 13, comma 1, TU immigrazione);
 - perché appartenente ad una delle categorie di soggetti cui possono essere applicate le **misure di prevenzione antimafia** (art. 13, comma 2, lett. c), TU immigrazione;
 - per motivi di prevenzione del **terrorismo** (art. 3 D.L. 144/2005).
- perché risultano **segnalati**, anche in base ad accordi o convenzioni internazionali in vigore per l'Italia, ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato;

In proposito si ricorda che l'Italia partecipa al [Sistema d'informazione Schengen \(SIS\)](#), un sistema automatizzato per la gestione e lo scambio di informazioni tra i Paesi aderenti alla convenzione di Schengen. Il sistema prevede la segnalazione dei cittadini di paesi terzi ai fini del rifiuto di ingresso o di soggiorno per motivi che costituiscono una minaccia per

l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale. Tale situazione si verifica in particolare nei seguenti casi:

- se il cittadino è stato riconosciuto colpevole in uno Stato membro di un reato che comporta una pena detentiva di almeno un anno;
 - si ritiene che abbia commesso un reato grave o se esistono indizi concreti sull'intenzione di commettere un tale reato.
-
- perché risultano **condannati, anche con sentenza non definitiva**, compresa quella pronunciata anche a seguito di patteggiamento, per **gravi reati** quali quelli per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza (art. 380 del codice di procedura penale) o per i delitti contro la libertà personale ovvero per i reati inerenti gli stupefacenti, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite;
 - perché sono considerati una **minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza** dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone. Nella **valutazione della pericolosità** dello straniero si tiene conto anche di eventuali condanne, anche con sentenza non definitiva, compresa quella pronunciata a seguito di patteggiamento, per uno dei reati per i quali è previsto l'**arresto facoltativo in flagranza** (art. 381 del codice di procedura penale).

Si ricorda che la Corte costituzionale (sentenza 78/2005) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due disposizioni relative all'emersione di lavoratori irregolari stranieri avviata nel 2002 (art. 33, comma 7, lettera c), della legge n. 189 del 2002, art. 1, comma 8, lettera c), del D.L. 195/2002) nella parte in cui non consentono la regolarizzazione del lavoratore extracomunitario **denunciato** per uno dei reati per i quali gli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale prevedono l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza. La Corte ha giudicato contrario al principio di ragionevolezza l'automatismo delle conseguenze collegate alla sola denuncia, in quanto atto che nulla prova riguardo alla colpevolezza o alla pericolosità del soggetto, e pertanto ha ritenuto irragionevole una normativa che fa derivare dalla denuncia "conseguenze molto gravi in danno di chi della medesima è soggetto passivo, imponendo il rigetto dell'istanza di regolarizzazione che lo riguarda e l'emissione nei suoi confronti dell'ordinanza di espulsione; conseguenze tanto più gravi qualora s'ipotizzino denunce non veritiere per il perseguimento di finalità egoistiche del denunciante e si abbia riguardo allo stato di indebita soggezione in cui, nella vigenza delle norme stesse, vengono a trovarsi i lavoratori extracomunitari".

La Corte ha censurato la legge di regolarizzazione del 2009 dichiarando costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 1-ter, comma 13, lett. c), del D.L. 1° luglio 2009, n. 78 nella parte in cui fa derivare automaticamente il rigetto dell'istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario dalla pronuncia nei suoi confronti di una sentenza di **condanna** per uno dei reati per i quali l'art. 381 cod. proc. pen. permette l'**arresto facoltativo in flagranza**, senza prevedere che la pubblica amministrazione provveda ad accertare che il medesimo rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato. La Corte, nel più ampio contesto della regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, ha affermato che il legislatore ben può subordinare la regolarizzazione del rapporto di lavoro al fatto che la permanenza sul territorio dello Stato non sia di pregiudizio ad alcuno degli interessi coinvolti, ma la relativa scelta deve, al contempo, costituire il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento degli stessi, soprattutto quando sia suscettibile di incidere sul godimento dei diritti fondamentali dei quali è titolare anche lo straniero extracomunitario, perché la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata come causa ammissibile di trattamenti diversificati o peggiorativi (sentenza 172/2012).

In relazione al **principio di non colpevolezza** sino alla condanna definitiva (ex art. 27, 2° comma, Cost.), la Corte costituzionale ha affermato che esso “è violato allorché la legge preveda una misura che costituisca, nella sostanza, una sanzione anticipata in assenza di un accertamento definitivo di responsabilità” (da ultimo sentenza 148/2019). È invece compatibile con la presunzione di non colpevolezza una logica **in senso lato cautelare**, come quella alla base delle misure cautelari previste dal codice di procedura penale. “Rispetto allora a una misura ispirata ad una finalità cautelare, «[l]a presunzione di non colpevolezza potrebbe essere chiamata in causa solo indirettamente, in quanto la misura, per i suoi caratteri di irragionevolezza assoluta o di sproporzione o di eccesso rispetto alla funzione cautelare, dovesse in realtà apparire, non come una cautela ma come una sorta di sanzione anticipata, conseguente alla commissione del reato». A tal proposito la Corte richiama la citata sentenza n. 172 del 2012, la quale – pur ritenendo assorbite le censure ex art. 27, secondo comma, Cost. – caduca “la previsione dell'impossibilità per il lavoratore extracomunitario di ottenere la regolarizzazione del proprio titolo di soggiorno in caso di condanna, definitiva o meno, per tutti i reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, anche in ragione delle ‘conseguenze molto gravi, spesso irreversibili’ provocate dalla disciplina censurata, giudicata dalla Corte manifestamente irragionevole rispetto agli scopi perseguiti dal legislatore). In simili ipotesi, la misura contrasterebbe del resto non solo con l'art. 27, secondo comma, Cost., ma anche con le previsioni costituzionali che tutelano i singoli diritti incisi dalla misura medesima, nonché con gli stessi principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost.”

Sospensione ed estinzione dei procedimenti penali e amministrativi (commi 11, 12, 13 e 17)

Il **comma 11** dispone la **sospensione dei procedimenti penali e amministrativi**, dalla data di entrata in vigore del decreto e fino alla conclusione delle procedure di regolarizzazione, nei confronti del **datore di lavoro** per l'**impiego irregolare di lavoratori** per i quali è stata presentata la dichiarazione di emersione, anche se di carattere finanziario, fiscale, previdenziale o assistenziale.

Parimenti sono sospesi i procedimenti penali e amministrativi nei confronti dei **lavoratori** per l'**ingresso e il soggiorno illegale** nel territorio nazionale, con l'esclusione dei procedimenti relativi agli illeciti correlati all'immigrazione clandestina, di cui all'articolo 12 del TU immigrazione, tra cui la promozione, la direzione, l'organizzazione e il trasporto clandestino di stranieri nel territorio nazionale.

Ai sensi del **comma 12 non sono sospesi** i procedimenti penali nei confronti dei datori di lavoro per le seguenti fattispecie:

- favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'immigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite, nonché per il reato di cui all'art.600 del codice penale;
- intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ai sensi dell'articolo 603-bis del codice penale.

La sospensione di cui sopra cessa nel caso in cui non venga presentata l'istanza, oppure sia rigettata o archiviata. Lo stesso effetto ha la mancata presentazione delle parti alla convocazione per la stipula del contratto di soggiorno di cui al comma 12. Tuttavia, è prevista l'archiviazione dei procedimenti penali e amministrativi a carico del datore di lavoro nel caso l'esito negativo del procedimento derivi da cause indipendenti dalla sua volontà o dal suo comportamento (**comma 13**).

Ai sensi del **comma 17**, nelle more della definizione dei procedimenti di regolarizzazione, **lo straniero non può essere espulso**, tranne che nei casi di cui al comma 10 (provvedimento di espulsione per gravi motivi, condanna per gravi reati ecc.).

Il comma 17, inoltre, disciplina nel dettaglio le ipotesi di **estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi** all'esito positivo della procedura di regolarizzazione:

- nei casi di istanza di emersione riferita a lavoratori stranieri presentata dai datori di lavoro, la sottoscrizione del contratto di soggiorno, la comunicazione obbligatoria di assunzione e il rilascio del permesso di soggiorno comportano, per il datore di lavoro e per il lavoratore, l'estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi relativi ai casi di cui al comma 11 ossia sia per le violazioni di carattere finanziario, fiscale, previdenziale e assistenziale, sia per quelle per ingresso e soggiorno illegale;
- nei casi di istanza di emersione riferita a lavoratori italiani o a cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, la relativa presentazione dell'istanza all'INPS comporta l'estinzione dei reati e degli illeciti per le violazioni di carattere finanziario, fiscale, previdenziale e assistenziale;
- nei casi di istanza presentata lavoratori stranieri per la concessione del permesso di soggiorno temporaneo, l'estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi consegue *esclusivamente al rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro* e non anche al rilascio del permesso temporaneo.

Sanzioni (commi 14, 18 e 22)

L'articolo 103 prevede specifiche sanzioni tanto per coloro che, nelle procedure di emersione dei rapporti di lavoro, dichiarano il falso, quanto per coloro che impiegano in modo irregolare i cittadini stranieri che avanzano richiesta del permesso di soggiorno temporaneo.

In particolare, in base al **comma 14**, il **datore di lavoro che impiega in modo irregolare gli stranieri che hanno richiesto** il permesso di soggiorno temporaneo ai sensi del comma 2 (v. *sopra*) è soggetto al **raddoppio** delle seguenti **sanzioni amministrative**:

- delle sanzioni previste dall'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 12 del 2002 per l'**impiego di lavoratori subordinati senza la preventiva comunicazione**;

Tale disposizione prevede per il datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico, le seguenti sanzioni amministrative pecuniarie:

- da 1.800 a 10.800 euro per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore sino a 30 giorni di effettivo lavoro;
- da 3.600 e 21.600 euro per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore da 31 a 60 giorni di effettivo lavoro;
- da 7.200 a 43.200 euro per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore oltre 60 giorni di effettivo lavoro.

Tali sanzioni sono aumentate del 20% in caso di impiego di lavoratori stranieri o di minori in età non lavorativa.

In caso, dunque, di **impiego in modo irregolare di un solo lavoratore** straniero che abbia fatto istanza ai sensi del comma 2, e per un periodo inferiore a 30 giorni di lavoro, il datore di lavoro dovrà pagare una **somma compresa tra 4.320 e 25.920 euro** (la sanzione base da 1.800 a 10.800 euro, maggiorata dal 20% perché si tratta di straniero, raddoppiata per effetto della disposizione in commento).

- delle sanzioni previste dall'art. 39, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2008, per la **violazione degli adempimenti di natura formale** nella gestione dei rapporti di lavoro;

Tale disposizione prevede le seguenti sanzioni amministrative pecuniarie per il datore di lavoro che, salvo i casi di errore meramente materiale, omissa la registrazione o effettua una registrazione infedele dei dati relativi al rapporto di lavoro, così da determinare differenti trattamenti retributivi, previdenziali o fiscali:

- da 150 a 1.500 euro;
- da 500 a 3.000 euro se la violazione si riferisce a più di 5 lavoratori ovvero a un periodo superiore a 6 mesi;
- da 1.000 a 6.000 euro se la violazione si riferisce a più di 10 lavoratori ovvero a un periodo superiore a 12 mesi.

È sanzionata, inoltre, con il pagamento di una somma da 100 a 600 euro la violazione del termine di conservazione del libro lavoro.

- delle sanzioni previste dall'art. 82, secondo comma, del DPR n. 797 del 1955, per la **mancata corresponsione degli assegni familiari**;

Si tratta della disposizione che sanziona il datore di lavoro che non provvede, se tenutovi, alla corresponsione degli assegni familiari con il pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria:

- da 500 a 5.000 euro;
- da 1.500 a 900 euro se la violazione si riferisce a più di 5 lavoratori ovvero a un periodo superiore a 6 mesi;
- da 3.000 a 15.000 euro se la violazione si riferisce a più di 10 lavoratori ovvero a un periodo superiore a 12 mesi la sanzione.

- delle sanzioni previste dall'art. 5, primo comma, della legge n. 4 del 1953, per la **mancata consegna del prospetto paga**.

La disposizione, salvo che il fatto costituisca reato, sanziona il datore di lavoro che non consegna o consegna in ritardo al lavoratore il prospetto di paga, o lo consegna con inesattezze, con l'obbligo di pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria:

- da 150 a 900 euro;

- da 600 a 3.600 euro se la violazione si riferisce a più di 5 lavoratori ovvero a un periodo superiore a 6 mesi;
- da 1.200 a 7.200 euro se la violazione si riferisce a più di 10 lavoratori ovvero a un periodo superiore a 12 mesi.

Il comma 14, inoltre, **aggrava il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (c.d. caporalato)** quando ne siano vittime stranieri che abbiano presentato l'istanza di cui al comma 2.

In tali casi, infatti, la **pena** prevista dall'art. 603-bis, primo comma, del codice penale – ovvero la reclusione da 1 a 6 anni e la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore - è **aumentata da un terzo alla metà**.

Si ricorda che risponde del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro chiunque:

- 1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori;
- 2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.

Sono indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni:

- la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;
- la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;
- la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;
- la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

Il medesimo aggravio di pena (aumento da un terzo alla metà) è già previsto dall'art. 603-bis c.p. quando il fatto consista nel reclutamento di più di 3 lavoratori, nel reclutamento di minori in età non lavorativa, nell'esposizione dei lavoratori a situazioni di grave pericolo.

Tanto il raddoppio delle sanzioni amministrative, quanto l'aggravante penale, scaturiscono quindi – in base al testo - dalla presentazione da parte del lavoratore dell'istanza di permesso di soggiorno temporaneo. Si tratta di una condizione soggettiva del lavoratore che il datore di lavoro potrebbe ignorare. In proposito, si ricorda che “nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa” (art. 3, legge n.

689 del 1981) e che, in base al codice penale, “nessuno può essere punito per una azione o omissione preveduta dalla legge come reato, se non l’ha commessa con coscienza e volontà” (art. 42 c.p.). *Si valuti pertanto se l’incremento delle sanzioni, tanto amministrative quanto penali, legato alla presentazione da parte del lavoratore dell’istanza di permesso di soggiorno temporaneo, non costituisca una ipotesi di responsabilità oggettiva.*

I commi 18 e 22 dell’articolo 103 disciplinano invece le conseguenze civili e penali di **istanze basate su false dichiarazioni**.

In particolare, in base al **comma 18**

- il **contratto di soggiorno** stipulato sulla base di un’istanza contenente dati non rispondenti al vero è **nullo**;
- il **permesso di soggiorno** eventualmente rilasciato è **revocato**.

Il **contratto di soggiorno** è qualificato come nullo in base all’**art. 1344 del codice civile**. Si ricorda che i contratti sono nulli quando la **causa** della stipula è **illecita** (art. 1418 c.c.) e che l’art. 1344 c.c. definisce illecita la causa quando il contratto costituisce il mezzo per eludere l’applicazione di una norma imperativa.

Il **permesso di soggiorno** è revocato ai sensi dell’art. 5, comma 5 del TU immigrazione, che prevede la revoca quando “mancano o vengono a mancare i requisiti richiesti per l’ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato...sempre che non siano sopraggiunti nuovi elementi che ne consentano il rilascio”.

In base al **comma 22**, e salvo che il fatto non costituisca più grave reato:

- chiunque presenta **false dichiarazioni o attestazioni, ovvero concorre al fatto** nell’ambito delle procedure previste dall’art. 103 è punito ai sensi dell’art. 76 del DPR n. 445 del 2000 (TU in materia di documentazione amministrativa).

Si tratta della norma che punisce il falso nelle autocertificazioni, rinviando alla disciplina del codice penale, con pene elevate da un terzo alla metà. Tale aggravio di pena è infatti previsto all’art. 76 del TU dall’art. 264 del decreto-legge in esame (v. *infra*). La disposizione del codice penale che viene principalmente in rilievo è l’art. 483 c.p. (*Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico*) che punisce con la reclusione fino a due anni chiunque attesta falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico, fatti dei quali l’atto è destinato a provare la verità. Se si tratta di false attestazioni in atti dello stato civile, la reclusione non può essere inferiore a 3 mesi.

Con l’aumento di pena previsto all’art. 76 del TU, le dichiarazioni mendaci potranno essere punite con la **reclusione fino a 3 anni**.

- chiunque commette tali fatti attraverso la **contraffazione o l'alterazione di documenti** oppure con l'utilizzazione di uno di tali documenti è punito con la **reclusione da 1 a 6 anni**.

Infine, il comma 22 prevede un **aggravio di pena** (aumentata fino ad un terzo) se i fatti sono commessi da un **pubblico ufficiale**. *Si valuti l'opportunità di specificare se l'aggravante per fatto commesso da pubblico ufficiale si riferisca solo alla contraffazione di documenti oppure anche alle false dichiarazioni o attestazioni.*

Si ricorda che già l'art. 61, n. 9, c.p. prevede una aggravante comune, che comporta un aumento della pena fino ad un terzo, quando il fatto è commesso con abuso dei poteri, o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione o a un pubblico servizio. *Si valuti dunque l'opportunità di coordinare la nuova aggravante con quella già prevista in generale dal codice penale.*

Misure in materia di sicurezza delle condizioni alloggiative e di contrasto del lavoro irregolare (commi 20 e 21)

Al fine di evitare i fenomeni di concentrazione dei cittadini stranieri in condizioni inadeguate a garantire il rispetto delle condizioni igienico-sanitarie necessarie al fine di prevenire la diffusione del contagio da Covid-19, il **comma 20** prevede che le **Amministrazioni dello Stato** competenti e le **regioni**, anche mediante l'implementazione delle misure previste dal Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, adottano soluzioni e misure urgenti idonee a garantire la **salubrità e la sicurezza delle condizioni alloggiative**, nonché ulteriori **interventi di contrasto del lavoro irregolare e del fenomeno del caporalato**. Per i predetti scopi il Tavolo operativo istituito dall'art. 25 *quater* del D.L. n.119/2018 convertito con modifiche dalla legge n.136/2018, si avvale del supporto operativo del Servizio di protezione civile e della Croce Rossa Italiana. All'attuazione del presente comma le Amministrazioni pubbliche interessate provvedono nell'ambito delle rispettive risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Il richiamato art. 25-*quater* del D.L. 119/2018 ha istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto del caporalato e dello sfruttamento lavorativo in

agricoltura, presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali (o da un suo delegato) ed è formato da un numero di componenti³ non superiore 15.

La definizione dell'organizzazione e del funzionamento del Tavolo e di eventuali forme di collaborazione con le sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo è stata attuata con il decreto ministeriale 4 luglio 2019.

Il **comma 21** modifica il comma 1 dell'articolo 25-*quater* del decreto legge 23 ottobre 2018, n. 119, che istituisce, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il "**Tavolo operativo** per la definizione di una nuova strategia di **contrasto al caporalato** e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura", includendo tra i chiamati a parteciparvi anche i rappresentanti dell'Autorità politica delegata per la coesione territoriale e dell'Autorità politica delegata per le pari opportunità.

Contratti a termine del Ministero dell'interno (comma 23)

Il **comma 23** autorizza il **Ministero dell'interno** ad utilizzare, per un periodo non superiore a 6 mesi, tramite una o più agenzie di somministrazione di lavoro, **prestazioni di lavoro a contratto a termine**, nel limite massimo di spesa di **30 milioni** euro per il 2020, da ripartire nelle sedi di servizio interessate nelle **procedure di regolarizzazione**. La disposizione deroga espressamente dall'obbligo, per tutte le amministrazioni dello Stato, di avvalersi di personale, tra cui quello a tempo determinato, nel limite del 50% della spesa sostenuta nel 2009 (art. 9, comma 28, D.L. 78/2010).

A tal fine il Ministero dell'interno può utilizzare **procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara**, ai sensi dell'articolo 63, comma 2, lettera i), del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50; in forza del quale "nel caso di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, la procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati. Le circostanze invocate a giustificazione del ricorso alla procedura di cui al presente articolo non devono essere in alcun caso imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici."

³ Il tavolo è composto da rappresentanti del Ministero dell'interno, del Ministero della Giustizia, del Ministero delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dell'ANPAL, dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'INPS, del Comando Carabinieri per la tutela del Lavoro, della Guardia di Finanza, delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, dell'ANCI.

Disposizioni finanziarie (commi 24, 25 e 26)

In relazione all'emersione di lavoratori irregolari disposta dall'articolo in esame, il **comma 24** provvede ad **incrementare il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale** a cui concorre ordinariamente lo Stato di **170 milioni** di euro per il **2020** e di **340 milioni di euro** a decorrere dal **2021**.

Il livello del fabbisogno nazionale standard determina il finanziamento complessivo della sanità cui concorre lo Stato ed è determinato in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria. Pertanto, si tratta di un livello programmato che costituisce il valore di risorse che lo Stato è nelle condizioni di destinare al Servizio sanitario nazionale per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA, definiti da ultimo DPCM 12 gennaio 2017). Tale livello è stato determinato, da ultimo, per il triennio 2019-2021 dalla legge di bilancio 2019 (L. n. 145 del 2018) in 114.449 milioni nel 2019, 116.449 nel 2020 e 117.949 nel 2021.

La ripartizione dei relativi importi tra le regioni è effettuata con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato – regioni in relazione al numero dei lavoratori extracomunitari emersi.

Il **comma 25** provvede a quantificare ed autorizzare le **spese** necessarie per l'attuazione delle disposizioni introdotte dall'articolo in esame indicate come segue:

- euro 6.399.000, per l'anno 2020, ed euro 6.399.000, per l'anno 2021, per prestazioni di **lavoro straordinario** per il personale dell'Amministrazione civile del **Ministero dell'interno**;
- euro 24.234.834, per l'anno 2020, per prestazioni di **lavoro straordinario** per il personale della **Polizia di Stato**;
- nel limite massimo di euro 30.000.000, per l'anno 2020, per l'utilizzo di **prestazioni di lavoro a contratto a termine**;
- euro 4.480.980, per l'anno 2020, per l'utilizzo di **servizi di mediazione culturale**;
- euro 3.477.430, per l'anno 2020, per l'acquisto di **materiale igienico-sanitario**, dispositivi di protezione individuale e servizi di sanificazione;
- euro 200.000 per l'adeguamento della piattaforma informatica del Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

Complessivamente, il **comma 26** determina gli oneri “netti” pari a **238.792.244 euro** per l'anno **2020**, a **346.399.000 euro** per l'anno **2021** e a **340 milioni** di euro a decorrere **dall'anno 2022**, cui si provvede:

- quanto a **35.000.000** di euro per l'anno 2020, mediante corrispondente utilizzo delle risorse iscritte, per il medesimo anno, nello **stato di previsione del Ministero dell'interno**, relative all'attivazione, la locazione e la gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri irregolari. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio;

Nella Relazione tecnica si precisa che si utilizzano le risorse del capitolo 2351 (Pg. 2) “Spese per l’attivazione, la locazione, la gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri irregolari. Spese per interventi a carattere assistenziale, anche al di fuori dei centri, spese per studi e progetti finalizzati all’ottimizzazione ed omogeneizzazione delle spese di gestione” dello Stato di previsione del Ministero dell'interno, il quale presenta risorse sufficienti, registrando una disponibilità alla data del 15 maggio 2020 - secondo quanto illustrato nella relazione tecnica - di 534,2 milioni di euro in termini di cassa e di 959,9 milioni in conto competenza. L’utilizzo delle risorse di cui alla lettera a) del comma 26, si precisa nella RT, non compromette lo svolgimento delle attività già finanziate a legislazione vigente con le risorse del capitolo 2351 che saranno riprogrammate per garantire i risparmi di spesa necessari per la copertura.

- quanto ad **euro 93.720.000** per l'anno 2020 con le risorse provenienti dal **versamento del contributo forfetario** di 500 euro pagato dai datori di lavoro per ciascun lavoratore emerso (comma 7), che sono versate ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario;
- quanto ad euro **110.072.744** per l'anno 2020, ad euro **346.399.000** per l'anno 2021 e ad euro **340.000.000** a decorrere dall'anno 2022 ai sensi dell'articolo 265 (si veda in particolare il comma 7) del decreto-legge in esame, che reca le disposizioni finanziarie e finali del provvedimento.

• *Il quadro normativo vigente: la programmazione dei flussi migratori*

Nel nostro ordinamento l’immigrazione dei cittadini stranieri non appartenenti all’Unione europea è regolata – sotto il profilo normativo - secondo il principio della **programmazione dei flussi**, con i criteri e le modalità fissate nel testo unico in materia di immigrazione (D.Lgs. 286/1998).

In particolare, si prevede che la gestione dei flussi di immigrazione sia realizzata attraverso una serie di strumenti, quali il documento programmatico triennale e il decreto annuale sui flussi.

Peraltro, negli anni successivi al documento programmatico per il triennio 2004-2006 il decreto flussi è stato adottato nell'ambito delle quote già definite negli anni precedenti, come previsto dalla norma di salvaguardia, e, di fatto, in misura decrescente e con una preponderanza di lavoratori stagionali. Sono infatti nel frattempo intervenuti altri fattori (tra cui, dal 2011, gli eventi connessi alla primavera araba) che hanno posto all'ordine del giorno contestualmente il tema della gestione delle richieste di protezione internazionale e dei procedimenti di riconoscimento.

Il **documento programmatico sulla politica dell'immigrazione** viene elaborato dal Governo ogni tre anni ed è sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari. Esso contiene un'analisi del fenomeno migratorio e uno studio degli scenari futuri; gli interventi che lo Stato italiano intende attuare in materia di immigrazione; le linee generali per la definizione dei flussi d'ingresso; le misure di carattere economico e sociale per favorire l'integrazione degli stranieri regolari. L'ultimo documento programmatico adottato è quello per il triennio 2004-2006 (D.P.R. 13 maggio 2005).

Sulla base delle indicazioni contenute nel documento programmatico (l'ultimo dei quali risale al 2005), il Governo stabilisce le **quote massime di cittadini stranieri** da ammettere nel territorio dello Stato per motivi di lavoro, attraverso l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il **decreto flussi**. Le quote sono suddivise generalmente per lavoro subordinato, lavoro stagionale e lavoro autonomo.

Il decreto è adottato dal Governo con il parere delle Commissioni parlamentari, del Comitato interministeriale per il coordinamento e il monitoraggio delle politiche in materia di immigrazione e della Conferenza unificata Stato-regioni-enti locali. Ciascuna regione può trasmettere alla Presidenza del Consiglio, in vista della predisposizione del decreto flussi, un rapporto sulla presenza e sulla condizione degli immigrati nel territorio regionale, indicando anche la capacità di assorbimento di nuova manodopera.

Il decreto flussi ha cadenza annuale e deve essere emanato **entro il 30 novembre** dell'anno precedente a quello di riferimento.

Una norma di salvaguardia prevede che qualora non sia possibile emanare il decreto secondo la procedura sopra descritta (per esempio in assenza del documento programmatico) il Presidente del Consiglio può adottare un **decreto transitorio** che però non deve superare le quote dell'anno precedente. Per quanto riguarda il **lavoro stagionale** è possibile stabilire, sempre con decreto del Presidente del Consiglio, quote massime di lavoratori stagionali stranieri non comunitari autorizzati – nei soli settori dell'agricoltura e del turismo – a fare ingresso in Italia, anche in misura superiore a quelle dell'anno precedente.

Ulteriori criteri per la definizione delle quote sono indicati nell'art. 21 del testo unico. Si prevede, da un lato, la possibilità di **restrizioni numeriche** all'ingresso di lavoratori provenienti da Paesi che non collaborino adeguatamente al contrasto dell'immigrazione clandestina e, dall'altro, l'assegnazione in via preferenziale di **quote riservate** ai cittadini di quegli Stati che abbiano invece concluso con l'Italia accordi di cooperazione in materia di immigrazione.

Ulteriori quote riservate sono assegnate ai **lavoratori non comunitari di origine italiana**.

Infine, ai sensi del regolamento di attuazione (art. 34 del D.P.R. 394/1999, come modificato dall'art. 29 del D.P.R. 334/2004) una quota è riservata ai lavoratori che abbiano partecipato alle **attività formative** nei Paesi di provenienza previste dall'art. 23 del testo unico.

In alcuni anni è stata accordata una preferenza ad alcune categorie di lavoratori specializzati (informatici, infermieri professionali).

L'ultimo decreto flussi, DPCM 12 marzo 2019 (pubblicato nella Gazzetta ufficiale 9 aprile 2019, n. 84), ha fissato le quote dei lavoratori stranieri che per l'**anno 2019** possono fare ingresso in Italia per lavorare, prevalentemente per **motivi di lavoro stagionale**. Come nel 2018, il decreto stabilisce una quota massima di ingressi pari a 30.850 unità, 18.000 delle quali riservate agli ingressi per motivi di lavoro stagionale. Le restanti 12.850 unità sono invece, come ogni anno, in piccola parte riservate all'ingresso di lavoratori appartenenti a determinate categorie (lavoratori di origine italiana, lavoratori autonomi, lavoratori che hanno seguito all'estero corsi di formazione ex art. 23 TU immigrazione) e, per la restante parte, riservate alle conversioni del permesso di soggiorno, già posseduto ad altro titolo, in permesso di soggiorno per lavoro.

Accanto agli ingressi in base alle quote dei decreti flussi, nel corso degli ultimi decenni sono state approvate misure volte a consentire il **ricorso a procedure di immissione straordinarie**, denominate regolarizzazioni o sanatorie. Tali interventi sono stati adottati quasi sempre in coincidenza di modifiche alla normativa sull'immigrazione che in quanto destinate a mutare il quadro legale di riferimento relativo alle regole e agli obblighi di soggiorno, hanno provveduto contestualmente a sanare le eventuali irregolarità precedenti.

Le condizioni per poter regolarizzare la propria posizione sono variate negli anni: nella gran parte dei casi erano richiesti un lavoro stabile e dimostrare la propria presenza nel territorio italiano a partire da una data prefissata.

Dal 1986 al 2012 sono state previste misure di regolarizzazione di lavoratori stranieri irregolari nell'ambito dei seguenti provvedimenti normativi: L. 943/1986, D.L. 39/1990, D.L. 489/95, L. 40/21998, L. 189/2002, D.L. 78/2009, D.Lgs. 109/2012.

• ***La proposta di legge di iniziativa popolare in materia di immigrazione (A.C. 13) all'esame della Camera***

Nella XVIII legislatura è all'esame della I Commissione della Camera la proposta di legge A.C. 13, di iniziativa popolare, che interviene, sotto diversi profili, sulla disciplina legislativa in materia di immigrazione dettata, in primo luogo, dal testo unico immigrazione (D.Lgs. 286/1998).

La proposta di legge modifica l'attuale **sistema di gestione delle politiche migratorie**, basato sulla programmazione dei flussi di ingresso dei cittadini

stranieri, proponendo l'**abrogazione delle quote di ingresso** definite annualmente, sulla base delle previsioni di richiesta di lavoro, con un apposito decreto del Presidente del Consiglio, il c.d. **decreto flussi** (articolo 4).

In luogo delle quote annuali vengono introdotti **due nuovi canali di ingresso** (articolo 1). Il primo è basato sull'**attività di intermediazione** svolta da una serie di soggetti istituzionali autorizzati (quali i centri per l'impiego, camere di commercio ecc.) che si impegnano a promuovere l'incontro tra offerta di lavoro da parte di cittadini stranieri e richiesta di lavoro da parte di datori di lavoro in Italia. Il lavoratore selezionato da tali soggetti è autorizzato all'ingresso nel Paese e gli è rilasciato un **permesso di soggiorno per ricerca di lavoro**, una nuova tipologia di permesso di soggiorno istituita dalla proposta di legge.

Il secondo canale è costituito dalla prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro (la c.d. **sponsorizzazione**) da parte di soggetti pubblici (quali regioni, enti locali, associazioni no-profit, sindacati) e privati, finalizzato all'inserimento nel mercato del lavoro del lavoratore straniero con la garanzia di risorse finanziarie adeguate e la disponibilità di un alloggio per il periodo di permanenza sul territorio, agevolando in primo luogo quanti abbiano già avuto precedenti esperienze lavorative in Italia o abbiano frequentato corsi di lingua italiana o di formazione professionale.

È prevista, inoltre, una terza possibilità per gli **stranieri già presenti, a qualunque titolo**, nel territorio del Paese. A costoro, in presenza di condizioni che ne dimostrino l'effettivo radicamento e integrazione nel Paese, è riconosciuto il **permesso di soggiorno per comprovata integrazione** di due anni. Il permesso può essere rinnovato esclusivamente se l'interessato ha svolto nel frattempo una attività lavorativa o ha partecipato a misure di politica attiva del lavoro.

Viene introdotta (articolo 5) anche la possibilità di convertire il permesso di soggiorno per richiesta di asilo nel permesso di soggiorno per comprovata integrazione.

Completano la proposta di legge una serie di misure volte a promuovere l'effettiva **integrazione** sociale degli stranieri.

In primo luogo, viene riconosciuto allo straniero l'**elettorato attivo e passivo nelle elezioni e referendum locali** (articolo 2).

In secondo luogo, si interviene sulla disciplina dei contributi versati dai lavoratori extracomunitari che cessano l'attività lavorativa in Italia prevedendo che possano godere dei **diritti previdenziali e di sicurezza sociale** maturati al momento della maturazione dei requisiti previsti dalla normativa vigente, anche in deroga al requisito dell'anzianità contributiva minima di venti anni. Inoltre, viene eliminato il limite anagrafico per la pensione di vecchiaia (articolo 3).

Si provvede, inoltre, ad estendere l'**accesso all'assistenza sanitaria** in favore di tutti i **minori** stranieri, a prescindere dalla regolarità del soggiorno, e agli stranieri **indigenti** (articolo 6) e a garantire l'accesso alle prestazioni di **assistenza sociale** a tutti gli stranieri in possesso di regolare permesso di soggiorno (articolo 7).

Infine, la proposta di legge in esame **abroga il reato di ingresso e soggiorno illegali**, di cui all'articolo 10-bis TU, fermo restando l'applicazione delle norme vigenti in materia di respingimenti ed espulsioni (articolo 8).

Elementi istruttori e dati aggiornati sono stati forniti nel corso delle audizioni svolte presso la I Commissione della Camera sulla proposta di legge (si vedano in proposito i [documenti depositati](#) dagli auditi).

In particolare, le macro-caratteristiche della condizione occupazionale dei lavoratori stranieri sono consultabili nel [documento semestrale consegnato dall'Anpal](#), le quote di ingresso dei lavoratori non comunitari sono riepilogate nel [documento della Fondazione Leone Moressa](#).

Quest'ultima ha ricordato in particolare come attualmente il Paese in cui sono autorizzati più ingressi per lavoro è la Polonia, che nel 2018 ha rilasciato oltre 300 mila permessi per lavoro. Dal confronto europeo in relazione alla popolazione residente emerge inoltre come i 13.877 permessi per lavoro dell'Italia sono pari a 0,23 ingressi ogni 1.000 abitanti. In doppia cifra, invece, Malta (21,40 permessi ogni 1000 abitanti), Cipro (11,31) e Slovenia (10,17).

Evidenzia inoltre come, guardando la serie storica, fino al 2010 i nuovi permessi in Italia erano oltre 500 mila all'anno, poi ridotti in maniera rilevante dal 2011 a seguito della riduzione dei "decreti flussi". Fino al 2010 la prima componente dei permessi rilasciati era quella per motivi di lavoro (oltre 350 mila) mentre negli ultimi anni sono invece cresciuti gli "altri motivi", soprattutto i motivi umanitari, per un numero pari a circa 100 mila. I permessi rilasciati per ricongiungimento familiare sono rimasti sostanzialmente costanti, ma a partire dal 2011 sono diventati la prima voce. Dei 14 mila permessi rilasciati nel 2018 per motivi di lavoro, il 40,5% è costituito da lavoratori stagionali e il 10,6% è dato da mansioni altamente qualificate (ricercatori, lavoratori altamente qualificati, Blue card).

Articolo 239 **(Fondo per l'innovazione tecnologica e digitale)**

L'**articolo 239** istituisce un Fondo per l'innovazione tecnologica e digitale, con una dotazione di 50 milioni per il 2020.

È istituito - nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze - un **Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione**.

Destinati gli sono **50 milioni per il 2020**.

Tali risorse sono trasferite al bilancio autonomo della Presidenza del consiglio dei ministri, per essere assegnate al Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, che provvede alla gestione.

Il Fondo è destinato alla copertura delle spese per interventi, acquisti e misure di sostegno a favore di:

- una "strategia di condivisione e utilizzo del patrimonio informativo pubblico" a fini istituzionali;
- la diffusione dell'identità digitale, del domicilio digitale e delle firme elettroniche;
- la realizzazione ed erogazione di servizi in rete, dell'accesso ai servizi in rete tramite le piattaforme abilitanti previste da disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82 del 2005), recate dai seguenti articoli: 5 (sistema di pagamento elettronico, attraverso un sistema pubblico di connettività che assicuri una piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni e i prestatori di servizi di pagamento abilitati), 62 (Anagrafe nazionale della popolazione residente), 64 (sistema pubblico per la gestione delle identità digitali e modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni), e 64-bis (accesso telematico ai servizi della pubblica amministrazione), nonché per i servizi e le attività di assistenza tecnico-amministrativa necessarie.

Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, sono individuati gli interventi cui siano destinate le risorse del Fondo, tenendo conto degli aspetti correlati alla sicurezza cibernetica.

Alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo - si è ricordato, pari a 50 milioni per il 2020 - si provvede secondo le modalità profilate dall'articolo 265 (v. *infra*).

Articolo 240 ***(Istituzione di una direzione generale per la tutela informatica entro il Ministero dell'interno)***

L'articolo 240 istituisce entro il Ministero dell'interno una direzione generale preposta allo sviluppo della sicurezza telematica.

La nuova istituita **direzione generale per lo sviluppo della prevenzione e tutela informatiche** è collocata entro il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno (ossia il dipartimento preposto all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica, al coordinamento tecnico-operativo delle forze di polizia, alla direzione e amministrazione della Polizia di Stato, alla direzione e gestione dei supporti tecnici, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 121 del 1981, la quale reca l'ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza).

A tale direzione generale sono attribuiti:

- **lo sviluppo della prevenzione e tutela informatica e cibernetica** (quale struttura per la sicurezza e per la regolarità dei servizi di telecomunicazione, preposta ad assicurare i servizi di protezione informatica ed i servizi di protezione informatica delle infrastrutture critiche informatizzate di interesse nazionale individuate con decreto del Ministro dell'interno, operando mediante collegamenti telematici definiti con apposite convenzioni con i responsabili delle strutture interessate - secondo prevede l'articolo 7-bis del decreto-legge n. 155 del 2005);
- lo sviluppo delle attività attribuite al Ministero dell'interno in materia di **perimetro di sicurezza nazionale cibernetica** (istituito dall'articolo 1 del decreto-legge n. 133 del 2019, al fine di assicurare un livello elevato di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle amministrazioni pubbliche, degli enti e degli operatori pubblici e privati aventi una sede nel territorio nazionale, da cui dipenda l'esercizio di una funzione essenziale dello Stato ovvero la prestazione di un servizio essenziale per il mantenimento di attività civili, sociali o economiche fondamentali per gli interessi dello Stato e dal cui malfunzionamento, interruzione, anche parziali, ovvero utilizzo improprio, possa derivare un pregiudizio per la sicurezza nazionale);
- l'unità di indirizzo e **coordinamento delle attività svolte dalla polizia postale e delle comunicazioni**, specialità della Polizia di Stato - e degli altri compiti che costituiscano il completamento di supporto alle attività investigative.

Il numero di direzioni generali (ed uffici equiparati) in cui si articola il Dipartimento di pubblica sicurezza è conseguentemente incrementato di una unità.

Alla nuova direzione generale è preposto un dirigente generale della Polizia di Stato, del ruolo ordinario della carriera dei funzionari espletanti funzioni di polizia.

Rimane immutato il numero complessivo dei posti dirigenziali generali di pubblica sicurezza (32 unità, secondo la determinazione recata dal d.P.R. n. 335 del 1982 - il quale reca l'ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia - alla Tabella A).

Con regolamento 'delegato' si provvede ad adeguare il regolamento recante l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale del Ministero dell'interno (è il d.P.C.m. 11 giugno 2019, n. 78).

Si ricorda a questo riguardo che l'articolo 4 del decreto legislativo n. 300 del 1999 prevede che l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed il loro numero, le relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, l'individuazione dei dipartimenti, nei casi e nei limiti fissati dalle disposizioni del presente decreto legislativo, e la definizione dei rispettivi compiti sono stabiliti con regolamenti o con decreti del ministro emanati ai sensi dell'*articolo 17, comma 4 bis, della legge n. 400 del 1988*.

È posta una clausola di **invarianza** di oneri finanziari, entro le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il Dipartimento di pubblica sicurezza è attualmente organizzato in: Segreteria; Ufficio per l'amministrazione generale del Dipartimento; Ufficio per la pianificazione ed il coordinamento delle Forze di polizia; Ufficio centrale ispettivo; Direzione centrale per gli affari generali della Polizia di Stato; Direzione centrale della Polizia criminale; Direzione centrale Anticrimine della Polizia di Stato; Direzione centrale della Polizia di prevenzione; Direzione centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato; Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere; Direzione centrale per i servizi antidroga; Direzione centrale per le risorse umane; Direzione centrale per gli istituti di istruzione; Direzione centrale per la sanità; Direzione centrale dei servizi tecnico-logistici e della gestione patrimoniale; Direzione centrale per i servizi di ragioneria; Direzione investigativa antimafia; Ufficio centrale interforze per la sicurezza personale; Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia; Scuola superiore di polizia.

Articolo 250, commi 1-4
***(VIII corso-concorso per il reclutamento di dirigenti nelle
amministrazioni statali e degli enti pubblici non economici)***

L'articolo 250, ai commi da 1 a 4, prevede l'indizione **entro il 30 giugno 2020** da parte della SNA dell'**VIII corso-concorso** selettivo ai fini del **reclutamento di dirigenti** nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici non economici e ne stabilisce speciali **modalità** di svolgimento, che includono: la possibilità di presentare la domanda di partecipazione al corso-concorso con modalità telematiche; lo svolgimento con modalità telematiche e in sedi decentrate di due prove scritte; la possibilità di svolgere la prova orale in videoconferenza, che accerta anche il possesso delle conoscenze linguistiche; l'articolazione in sottocommissioni della commissione di concorso.

Sono **ammessi** alla frequenza del corso-concorso i candidati vincitori del concorso entro il limite dei posti disponibili maggiorato del 50 per cento. Coloro che hanno superato il corso-concorso oltre i posti già autorizzati, sono iscritti secondo l'ordine di graduatoria finale, in un elenco al quale le amministrazioni attingono, a decorrere dal 1° gennaio 2021.

Sullo svolgimento dei concorsi per i dirigenti delle pubbliche amministrazioni è già intervenuto il c.d. decreto cura Italia (art. 74, co. 7-bis, D.L. 18/2020), che, da un lato, ha dettato alcune disposizioni per consentire entro il 31 maggio 2020 la conclusione del **VII corso-concorso** per il reclutamento di dirigenti, bandito dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), nonché la conseguente assegnazione degli allievi alle amministrazioni. Dall'altro, tale decreto ha demandato ad un regolamento da adottare entro il 31 luglio 2020, **l'aggiornamento, in via sperimentale, della disciplina vigente in materia di reclutamento e accesso** alla qualifica dirigenziale e agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, allo scopo di corrispondere comunque all'esigenza del ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni, semplificare le modalità di svolgimento delle procedure concorsuali e ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego.

Le disposizioni in esame intervengono nuovamente sulla materia, **disponendo che la SNA provveda a bandire l'VIII corso-concorso per dirigenti entro il 30 giugno 2020**, secondo la disciplina contestualmente prevista, parzialmente derogatoria rispetto alle modalità ordinarie stabilite in via generale dalla normativa vigente, di rango regolamentare (**comma 1**).

Le norme generali di riferimento in materia di reclutamento nelle PA si rinvencono, principalmente negli articoli 28, 28-bis e 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001, nel **D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487**, che detta norme sull'accesso agli

impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzioni nei pubblici impieghi, nonché **nel D.P.R. 24 settembre 2004, n. 272** e nel **D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70**, che dettano disposizioni per l'accesso alla dirigenza. In particolare, il regolamento prevede che **per una percentuale non inferiore al 50%** dei posti da ricoprire, l'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene per **corso-concorso selettivo** di formazione bandito dalla SNA (art. 7 DPR 272/2004).

In proposito si richiama che sulla Gazzetta Ufficiale del 5 maggio 2020, n. 114, è stato pubblicato il **DM 31 marzo 2020**, con il quale, in attuazione dell'art. 3, co. 2, del DPR 70 del 2013, la Scuola nazionale dell'amministrazione è autorizzata ad indire **l'VIII corso-concorso** selettivo di formazione dirigenziale per un totale di **duecentodieci posti** nella qualifica di dirigente di seconda fascia nei ruoli amministrativi delle amministrazioni pubbliche di seguito indicate:

Amministrazione	Posti disponibili
Consiglio di Stato	3
Presidenza del Consiglio dei ministri	18
Ministero dell'interno	21
Ministero della giustizia - Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità	3
Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	3
Ministero della giustizia - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	12
Ministero della difesa	13
Ministero dell'economia e delle finanze	15
Ministero dello sviluppo economico	17
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	10
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	12
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	3
Ministero dell'istruzione Ministero dell'università e della ricerca	18
Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo	20
Ministero della salute	2
Agenzia delle dogane e dei monopoli	10
Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane (ITA-ICE)	6
Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile - ENEA	2
Agenzia per l'Italia Digitale (AGID)	1
Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC)	6
Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)	9
Ispettorato nazionale del lavoro (INL)	5
Istituto nazionale di statistica (ISTAT)	1

Totale dei posti da bandire	210

Si ricorda, infatti, che ai sensi dell'art. 3, co. 2, del DPR 16 aprile 2013, n. 70, entro il 31 ottobre di ogni anno, sulla base del Piano triennale previsionale di reclutamento di dirigenti e funzionari nelle amministrazioni dello Stato anche a ordinamento autonomo e negli enti pubblici non economici, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da lui delegato, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti il numero dei posti e i profili professionali da destinare al reclutamento di dirigenti e funzionari tramite corso-concorso selettivo bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione e il numero dei posti e i relativi profili professionali destinati al reclutamento da parte delle singole amministrazioni.

In relazione alla disciplina dell'VIII corso-concorso, il comma 1, in particolare, stabilisce la possibilità di presentare la **domanda di partecipazione** al corso-concorso **anche con le modalità telematiche** disciplinate ai commi 4 e 5, dell'articolo 247 del decreto in commento (su cui, si v. *supra*).

In sintesi le norme richiamate prevedono che la domanda di partecipazione è presentata entro quindici giorni dalla pubblicazione del bando nella Gazzetta Ufficiale, in via telematica, attraverso apposita piattaforma digitale già operativa o predisposta anche avvalendosi di aziende pubbliche, private, o di professionisti specializzati in selezione di personale, anche tramite il riuso di soluzioni o applicativi esistenti. Per la partecipazione al concorso il candidato deve essere in possesso di un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) a lui intestato e registrarsi nella piattaforma attraverso il Sistema pubblico di identità digitale (SPID). Ogni comunicazione concernente il concorso è effettuata attraverso la piattaforma.

Ulteriori novità riguardano lo **svolgimento delle prove concorsuali**, che consistono in **due prove scritte** ed **una prova orale**, nel corso della quale “saranno accertate anche le conoscenze linguistiche”.

Attualmente gli esami per l'ammissione al corso-concorso di formazione dirigenziale consistono in tre prove scritte, di cui una sulla conoscenza della lingua straniera, ed in una prova orale (art. 9, D.P.R. 24 settembre 2004, n. 272). La riduzione da tre a due delle prove scritte sembrerebbe da mettere in relazione con la specifica previsione dell'accertamento delle competenze linguistiche solo nell'esame orale. *Al riguardo, si valuti l'opportunità di chiarire la generica espressione “conoscenze linguistiche”.*

Si dispone inoltre che le due **prove scritte** siano svolte con **modalità telematiche** e che possano essere effettuate anche **nella medesima data e nelle sedi decentrate** di cui all'articolo 247, comma 2.

Si ricorda, in proposito, che le sedi decentrate sono individuate dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri anche sulla base della provenienza geografica dei candidati, utilizzando idonei locali di plessi scolastici di ogni ordine e grado, di sedi universitarie e di ogni altra struttura pubblica o privata, anche avvalendosi del coordinamento dei prefetti territorialmente competenti. Gli oneri derivanti dall'utilizzo delle strutture sono posti a carico delle amministrazioni destinatarie delle predette procedure concorsuali.

Per l'**esame orale**, la novità principale è rappresentata dalla possibilità di svolgimento in **videoconferenza** secondo le modalità già individuate ai sensi di cui all'articolo 247, comma 3, ossia attraverso l'utilizzo di strumenti informatici e digitali, garantendo comunque l'adozione di soluzioni tecniche che assicurino la pubblicità della stessa, l'identificazione dei partecipanti, nonché la sicurezza delle comunicazioni e la loro tracciabilità.

Anche per il corso-concorso di formazione dirigenziale si prevede che la **commissione di concorso** sia articolata in sottocommissioni, applicando le previsioni del comma 7 dell'articolo 247 del decreto in esame, in base al quale commissione esaminatrice e sottocommissioni possono svolgere i propri lavori in modalità telematica, garantendo la sicurezza e la tracciabilità delle comunicazioni.

La disposizione in commento prevede, al **comma 2**, che il corso di formazione abbia una durata di **dieci mesi** e si articoli in **due moduli**, distinti in:

- quattro mesi di **formazione generale presso la Scuola nazionale dell'Amministrazione**, anche attraverso l'utilizzo della **didattica a distanza**;
- sei mesi di **formazione specialistica e lavoro** presso le amministrazioni di destinazione.

Si precisa che i programmi del corso forniscono ai partecipanti una formazione complementare rispetto al titolo posseduto all'accesso alla Scuola.

La riduzione e rimodulazione, *limitata all'VIII corso-concorso*, del corso di formazione, prevista dalla disposizione in commento, costituisce una deroga alla disciplina in materia di accesso alla qualifica di dirigente (DPR 272/2004), che prevede un periodo di formazione di **dodici mesi**

comprensivo di una **fase di formazione generale, della durata di otto mesi**, svolta dalla SNA e una fase di **formazione specialistica, della durata di quattro mesi** (art. 12).

Il **comma 3** rinvia, per quanto non diversamente disposto dalle norme in commento, all'applicazione della disciplina normativa ordinaria in materia di procedure concorsuali per il reclutamento dei dirigenti, di cui al decreto del presidente della Repubblica 24 settembre 2004, n. 272 ed al decreto del Presidente del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 70, in quanto compatibili.

Alla luce di quanto previsto dalle norme in commento, sembrerebbero pertanto applicabili, tra le altre, le disposizioni relative ai requisiti per l'ammissione al corso-concorso (art. 7, DPR 70 del 2013), in base alle quali possono esservi ammessi:

- i **soggetti muniti di laurea** specialistica o magistrale oppure del diploma di laurea conseguito secondo gli ordinamenti didattici previgenti al D.M. 509/1999, nonché di dottorato di ricerca, o diploma di specializzazione, conseguito presso le scuole di specializzazione individuate con il D.P.C.M. 80/2018, o master di secondo livello conseguito presso università italiane o straniere dopo la laurea magistrale;
- i **dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni**, muniti di laurea specialistica o magistrale, che abbiano compiuto **almeno cinque anni di servizio**, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso della laurea.

Sono ammessi alla frequenza del corso-concorso i candidati vincitori del concorso **entro il limite dei posti di dirigente disponibili maggiorato del 50 per cento (comma 4)**. La disposizione deroga la previsione dell'art. 10, co. 1, del DPR 272 del 2004 che ammette al corso-concorso di formazione dirigenziale i candidati utilmente inseriti nella graduatoria del concorso di ammissione entro il limite del numero dei posti disponibili, maggiorato del 20 per cento.

In relazione alla **graduatoria finale**, si dispone, infine, che coloro che hanno superato il corso-concorso e sono collocati in graduatoria **oltre i posti già autorizzati**, sono iscritti secondo l'ordine di graduatoria finale, in un **elenco**, istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica, **al quale le amministrazioni, a decorrere dal 1° gennaio 2021, attingono**, fino ad esaurimento, per la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti.

Ferma restando l'assunzione dei vincitori dei concorsi già banditi alla data di entrata in vigore del decreto in esame, le amministrazioni possono procedere a bandire nuovi concorsi solo previo completo assorbimento degli iscritti al predetto elenco.

Articolo 257
(Procedure concorsuali relative al personale della Corte dei conti)

L' **articolo 257** autorizza lo svolgimento in modalità decentrata e attraverso l'utilizzo di tecnologia digitale alle procedure concorsuali in corso relative al personale della Corte dei conti.

La disposizione autorizza - fino al 31 dicembre 2020 - l'applicazione alle **procedure concorsuali relative al personale della Corte dei conti**, indette anche congiuntamente ad altre amministrazioni, dei principi e criteri direttivi concernenti lo svolgimento delle prove concorsuali **in modalità decentrata e attraverso l'utilizzo di tecnologia digitale**.

Il Presidente della Corte dei conti determina, con proprio decreto, le modalità tecniche per l'applicazione.

Articolo 258
***(Semplificazione di procedure assunzionali e formative
del Corpo nazionale dei vigili del fuoco)***

L'**articolo 258** concerne il Corpo nazionale dei vigili del fuoco. In particolare:

- autorizza l'assunzione eccezionale di 25 medici a tempo determinato, per la durata di sette mesi a decorrere dal 1° giugno 2020;
- abbrevia il periodo di prova dei vincitori del concorso a vice direttore indetto con decreto del Capo del dipartimento dei vigili del fuoco del 27 dicembre 2017, sopprimendo il tirocinio trimestrale tecnico-operativo (nonché il previo giudizio di idoneità per frequentarlo).

L'articolo contiene due distinti ordini di previsioni, relative al **Corpo nazionale dei vigili del fuoco**.

Per un primo riguardo - oggetto del **comma 1** - si autorizza l'**assunzione eccezionale di 25 medici a tempo determinato, per la durata di sette mesi a decorrere dal 1° giugno 2020**.

Il rapporto lavorativo che si instaura è definito dalla disposizione come "**rapporto di servizio**" - con esecuzione immediata rispetto alla decorrenza prevista, e per la durata di sette mesi - non già come rapporto di impiego (come la disposizione esplicitamente esclude).

I medici - assegnati alle sedi di servizio individuate dall'Amministrazione - fruiscono del **trattamento giuridico ed economico** previsto per i vice direttori sanitari appartenenti ai ruoli direttivi sanitari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (cfr. l'articolo 178 del decreto legislativo n. 217 del 2005, come integrato dal decreto legislativo n. 127 del 2018).

Quanto alla **selezione** dei 25 medici, si autorizza il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno - previe intese con il Ministero della Difesa - ad avvalersi del **personale medico selezionato e non assunto, nell'ambito delle procedure di arruolamento temporaneo di medici militari**, secondo l'ordine predisposto dal Ministero della Difesa e previo assenso degli interessati. Qui richiamate sono le procedure delineate dall'articolo 7 del decreto-legge n. 18 del 2020 circa l'arruolamento temporaneo di medici (e infermieri) militari.

Le attività professionali sanitarie svolte da questi medici costituiscono **titolo** nelle procedure concorsuali per l'assunzione di personale nella qualifica di vice direttore sanitario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Per copertura degli oneri conseguenti al comma 1, il **comma 3** - che li determina in **706.625 euro nel 2020** - prevede si attinga mediante riduzione di autorizzazione di spesa destinata alla operatività del Servizio nazionale di protezione civile e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (quale recata dall'articolo 7, comma 4-bis, del decreto-legge n. 39 del 2009).

L'articolo 7 del decreto-legge n. 18 del 2020 ha disposto circa un arruolamento temporaneo di medici e infermieri militari, al fine di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19.

Si tratta di un arruolamento eccezionale, per l'anno 2020, a domanda, di militari dell'Esercito italiano in servizio temporaneo, con una ferma eccezionale della durata di un anno.

Per quanto riguarda i medici, sono 120 ufficiali medici, con il grado di tenente. È personale non fornito di rapporto d'impiego, che presta servizio attivo per la durata della ferma (con trattamento giuridico ed economico equivalente ai pari grado in servizio permanente).

Essi sono arruolati, previo giudizio della competente commissione d'avanzamento, a condizione abbiano alcuni requisiti (cittadinanza italiana; età non superiore a quarantacinque anni; assenza di inidoneità permanente al servizio militare; non dimissione d'autorità da precedenti ferme nelle Forze armate; assenza di condanne o imputazioni per delitti non colposi).

Secondo il codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010) il Servizio sanitario militare (cfr. suoi artt. 181-213), tra le sue funzioni, concorre all'assistenza e al soccorso della collettività nazionale (ed internazionale) nei casi di pubbliche calamità.

Il comma 2 abbrevia il periodo di prova, per i vincitori del concorso pubblico a vice direttore (si intende, il concorso indetto con decreto del Capo del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile **del 27 dicembre 2017**, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie speciale Concorsi ed esami, n. 5 del 16 gennaio 2018).

Il periodo di prova, secondo la disposizione vigente (contenuta nell'articolo 144 del decreto legislativo n. 217 del 2005, l'atto che reca l'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco), si articola in: un corso di formazione residenziale teorico-pratica presso l'Istituto superiore antincendi, al termine del quale si sostiene un esame e consegue un giudizio di idoneità allo svolgimento del tirocinio; nel successivo tirocinio tecnico-operativo presso i comandi dei vigili del fuoco, di tre mesi, al termine del quale si consegua il giudizio di idoneità ai servizi di istituto.

Ebbene, la disposizione del decreto-legge in esame pone una deroga, al fine di contrarre i tempi di copertura dei posti vacanti in organico.

Essa **sopprime - per i soggetti sopra ricordati**, dunque limitatamente ai vincitori del concorso a vice direttore indetto con decreto del Capo del dipartimento dei vigili del fuoco del 27 dicembre 2017 - **il tirocinio trimestrale tecnico-operativo**.

Secondo la scansione derogatoria, si prevede così che la fase della formazione teorico-pratica - unica rimasta, del periodo di prova - conduca ad un esame, il cui esito positivo direttamente immetta alla idoneità ai servizi di istituto.

Il giudizio di idoneità permane espresso dal Capo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, su proposta del direttore centrale per la formazione del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

La disposizione incide sul corso di formazione per 41 vice-direttori in prova, in corso di svolgimento presso l'Istituto superiore antincendi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Si ricorda che disposizioni relative al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, incidenti sulla durata dei corsi di formazione, si rinvencono altresì nell'articolo 260 *infra*.

Articolo 259
(Misure per la funzionalità delle Forze Armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco in materia di procedure concorsuali)

L'**articolo 259** interviene su procedure concorsuali - in atto o da indire - delle Forze armate e di polizia nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per il tempo dell'emergenza e del contenimento dell'epidemia da Covid-19 - fino al termine ultimo del 31 dicembre 2021.

Dispone in particolare circa talune modalità di semplificazione dello svolgimento dei concorsi - nonché la mancata partecipazione di candidati per motivi connessi alle limitazioni di movimento imposte dal contenimento dell'epidemia.

Prevede che possano essere effettuate entro il 31 dicembre 2021 alcune assunzioni, puntualmente indicate.

Una disposizione infine concerne la mancata fruizione - per motivi indifferibili connessi alla situazione creatasi con l'epidemia da Covid-19 - della licenza ordinaria, del congedo ordinario o delle ferie, da parte del personale di quelle amministrazioni.

L'articolo disciplina alcuni profili relativi allo svolgimento di **procedure concorsuali** - per l'accesso ai ruoli delle **Forze armate, le Forze di polizia, Corpo nazionale dei vigili del fuoco** - onde commisurarle alle peculiari condizioni dettate dall'emergenza da Covid-19.

Specifica il **comma 1** che sono interessati sia i concorsi già indetti sia i concorsi da indire, per la durata dello **stato di emergenza** (dichiarato dal Consiglio di ministri il 31 gennaio 2020) e fino al permanere di misure restrittive o di contenimento.

È comunque posto un termine ultimo della novella disciplina qui tratteggiata: il **31 dicembre 2021**.

Il **comma 2** delinea un ambito di rideterminazione procedurale concorsuale, da effettuarsi con provvedimento **omologo** a quello di indizione del concorso, "anche in **deroga** alle disposizioni di settore dei rispettivi ordinamenti".

Tale ambito è dato dalla semplificazione delle modalità di svolgimento, altresì con possibilità di svolgimento delle prove con **modalità decentrate e telematiche di videoconferenza**.

Per quanto concerne lo **svolgimento** dei concorsi, la disposizione menziona la loro "**semplificazione**", includendo la composizione della commissione esaminatrice.

Rimangono fermi il profilo comparativo delle prove e lo svolgimento di almeno una prova scritta e di una prova orale, ove previste dai bandi o dai rispettivi ordinamenti (intendendosi per prova scritta anche la prova con quesiti a risposta multipla).

Così come resta fermo il più generale riguardo delle modalità di accesso e delle aliquote percentuali (ove previste) di ripartizione dei posti a concorso.

Parrebbe suscettibile di approfondimento la 'latitudine' derogatoria del provvedimento omologo a quello di indizione del concorso, ove incidente su profili che fossero già disciplinati con disposizioni di atto primario.

Aggiunge il **comma 3** che i medesimi provvedimenti siano **efficaci dalla data di pubblicazione sui siti istituzionali delle singole amministrazioni**. Per i concorsi già banditi, è però necessaria la previa pubblicazione di apposito avviso nella Gazzetta ufficiale per i concorsi.

Il **comma 4** concerne i **candidati** che si trovino nell'**impossibilità a partecipare a una fase delle procedure concorsuali** per l'accesso ai ruoli e alle qualifiche delle Amministrazioni sopra dette, a seguito delle misure di contenimento del Covid-19.

Ebbene, su loro istanza questi candidati sono **rinviati** sostenere le prove nell'ambito del **primo concorso successivo** alla cessazione di tali misure.

In tal caso, le eventuali risultanze di prove valutative già sostenute entro l'originario concorso sono "prese in considerazione" secondo le disposizioni e i criteri del bando relativo al concorso cui i candidati siano rinviiati.

Se idonei, i candidati sono avviati alla frequenza del relativo corso di formazione, ove previsto, qualora siano utilmente collocati nella graduatoria finale di merito di tale ultimo concorso.

Per quanto concerne la decorrenza giuridica ed economica, essa è, per i candidati rinviiati ad altro successivo concorso, la medesima degli altri vincitori di quest'ultimo.

Il **comma 5** prevede che le procedure concorsuali per l'accesso alle qualifiche e ai ruoli del personale delle Amministrazioni qui interessate possano svolgersi, in deroga alla sospensione disposta dal decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (*peraltro, poiché quella sospensione era di sessanta giorni - cfr. l'art. 87, comma 5 del decreto-legge n. 18 citato - la deroga può ritenersi inutiliter data, considerata la decorrenza del presente decreto legge*).

Lo svolgimento delle procedure concorsuali deve avvenire nel rispetto di **prescrizioni tecniche** idonee a garantire la tutela della **salute** dei candidati, da determinarsi con decreto del Ministro della salute (su proposta del Ministro dell'interno, del Ministro della difesa, del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione).

Il **comma 6** concerne il "personale delle **amministrazioni**" delle Forze armate, Forze di polizia, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per uno specifico riguardo, la **mancata fruizione della licenza ordinaria, del congedo ordinario o delle ferie** comunque spettanti, per indifferibili esigenze di servizio connesse con l'emergenza epidemiologica.

In tal caso, si prevede la facoltà di fruire dei giorni di licenza, congedo o ferie residui, entro i dodici mesi successivi ai termini previsti a ordinamento vigente.

Invero si direbbe disposizione non attinente alla materia concorsuale oggetto del presente articolo del decreto-legge.

Infine il **comma 7** prevede che possano essere effettuate entro il **31 dicembre 2021** le assunzioni di personale delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco previste, per l'anno 2020, dalle seguenti disposizioni:

- articolo 66, comma 9-*bis*, del decreto-legge n. 112 del 2008, in relazione alle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno 2019: sono le assunzioni per *turn over* (dunque nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari a quella relativa al personale cessato dal servizio nel corso dell'anno precedente, e per un numero di unità non superiore a quelle cessate dal servizio nel corso dell'anno precedente);
- articolo 1, comma 287, lettera c), della legge n. 205 del 2017: ossia 2.112 unità per l'anno 2020 (entro un più ampio contingente di 7.394 unità su base quinquennale), di cui 550 nella Polizia di Stato, 618 nell'Arma dei carabinieri, 325 nel Corpo della guardia di finanza, 236 nel Corpo di polizia penitenziaria e 383 nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco;
- articolo 1, comma 381, lettera b), della legge n. 145 del 2018: ossia 1.320 unità per l'anno 2020 (entro un più ampio contingente di 6.150 unità su base quinquennale), di cui 389 nella Polizia di Stato, 427 nell'Arma dei carabinieri, 227 nel Corpo della guardia di finanza, 277 nel Corpo di polizia penitenziaria;
- articolo 19, comma 3, del decreto-legge n. 162 del 2019: ossia 50 unità destinate al potenziamento del Comando carabinieri per la tutela ambientale, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione

vigente, a decorrere dal 1° ottobre 2020 (delle quali 25 unità destinate all'incremento del contingente per la tutela dell'ambiente, di cui all'*articolo 828 del decreto legislativo n. 66 del 2010, Codice dell'ordinamento militare*).

Articolo 260
(Misure per la funzionalità delle Forze Armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco in materia di corsi di formazione)

L'**articolo 260** autorizza la rimodulazione, l'anticipata conclusione, la temporanea sospensione o il rinvio dei corsi di formazione per il personale delle Forze armate, le Forze di polizia, Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Una specifica previsione riceve la riduzione della durata dei corsi di formazione per allievi agenti della Polizia di Stato.

L'articolo disciplina alcuni profili relativi allo svolgimento di **corsi di formazione** per il personale delle **Forze armate, le Forze di polizia, Corpo nazionale dei vigili del fuoco** - onde commisurarli alle peculiari condizioni dettate dall'emergenza da Covid-19.

Specifica il **comma 1** siffatte previsioni valgono per la durata dello **stato di emergenza** (dichiarato dal Consiglio di ministri il 31 gennaio 2020) e fino al permanere di misure restrittive o di contenimento, e comunque **non oltre il 31 dicembre 2021**.

Ad essere interessati - specifica il **comma 2** - sono i corsi di formazione svolti presso ogni tipo di istituto di istruzione, scuola o centro di addestramento.

Per tali corsi, quelle amministrazioni possono disporre:

- la **rimodulazione del corso**, al fine di definire le modalità di svolgimento della didattica e degli esami, **comprese** le procedure di formazione delle relative **graduatorie**, senza inficiare la validità dei percorsi formativi, "anche in deroga alle disposizioni di settore dei rispettivi ordinamenti" (e in caso di corsi a carattere universitario, previa intesa con gli atenei);
- la temporanea sospensione del corso ovvero il rinvio, qualora sia prevista una data per il suo inizio.

Siffatte determinazioni sono da assumere con decreto direttoriale o dirigenziale generale, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti - e previa intesa con gli atenei interessati, in caso di corsi a carattere universitario.

Come già rilevato a proposito del comma 2 dell'articolo 259, anche per quest'altro comma *parrebbe suscettibile di approfondimento la portata derogatoria di tali determinazioni*.

Il **comma 3** prevede altresì la possibilità di una **conclusione anticipata** dei corsi di formazione (se a carattere universitario, previa intesa con gli atenei interessati).

Essa interviene allorché lo svolgimento del corso fino ad allora effettuato abbia comunque raggiunto gli **obiettivi formativi** prescritti dai rispettivi ordinamenti. In tal caso, resta ferma la validità dei corsi e delle prove già sostenute ai fini della formazione delle **graduatorie** di merito.

Per il personale coinvolto nella anticipata conclusione del corso di formazione, è corrispondentemente aumentata la **permanenza** per l'accesso alla qualifica o al grado superiore, qualora essa sia prevista decorrere dalla data di conclusione del corso di formazione.

La conclusione anticipata, è disposta con decreto del Ministro competente o con decreto dirigenziale generale.

Nell'ipotesi non già di conclusione anticipata bensì di **sospensione** dei corsi (prevista dal comma 2), il **comma 4** prevede siano mantenuti i gradi e le qualifiche possedute dai frequentatori nonché la condizione giuridica degli allievi, con il relativo trattamento giuridico ed economico fino alla ripresa dei corsi.

I frequentatori e gli allievi sono destinati, compatibilmente con il rispettivo stato giuridico, a **funzioni ausiliarie** del personale già in servizio presso gli uffici, reparti o istituti di interinale assegnazione da individuare a cura di ciascuna Amministrazione - ovvero gli uffici, reparti o istituti di istruzione di provenienza, se i discenti già appartengano ai ruoli dell'Amministrazione.

Per i frequentatori e gli allievi che indi concludano positivamente il corso, il tempo di applicazione del regime di sospensione è considerato **valido ai fini della permanenza** richiesta per l'accesso alla qualifica o al grado superiore.

Per quanto concerne le **assenze** dai corsi di formazione - anche se antecedenti l'entrata in vigore del presente decreto, purché riconducibili a motivi comunque connessi alla vicenda epidemiologica in atto - il **comma 5** dispone che esse non concorrano al raggiungimento del limite di assenze il cui superamento comporti il rinvio, l'ammissione al recupero dell'anno o la dimissione dai medesimi corsi.

In caso di rinvio o sospensione dei corsi, non se ne tiene conto ai fini del **transito interno tra ruoli**, il quale dunque ha la giuridica decorrenza - fermi restando i requisiti richiesti per l'iscrizione in ruolo, altri rispetto alla frequenza di un corso - che avrebbe avuto se la sospensione o il rinvio non vi fossero stati. Così prevede il **comma 6**.

Il comma 7 autorizza - per gli anni 2020, 2021 e 2022 - la riduzione della durata dei corsi di formazione per allievi agenti della Polizia di Stato.

Siffatta diminuzione della durata dei corsi di formazione è disposta con decreto, rispettivamente, del Capo della Polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza e del Capo del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

Per gli **allievi agenti** della Polizia di Stato: rimane fermo il primo semestre finalizzato, previa attribuzione del giudizio di idoneità, alla nomina ad agente in prova. Di contro può essere ridotto nella durata il secondo semestre finalizzato al completamento del periodo di formazione presso gli istituti di istruzione e all'applicazione pratica presso reparti o uffici della Polizia di Stato.

La deroga così autorizzata investe, dell'articolo 6-*bis* del d.P.R. n. 335 del 1982 ("Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia"), altresì il comma 4 (oltre al comma 1 là dove questo prevede l'articolazione in due semestri), il quale prevede che durante la prima fase del secondo semestre gli agenti in prova permangano presso gli istituti di istruzione per attendere alle attività previste dal piano di studio, ed solo al termine di tale fase, completate e superate tutte le prove d'esame ed ottenuta la conferma del giudizio di idoneità, prestino giuramento e siano assegnati agli uffici dell'amministrazione della pubblica sicurezza, ove svolgono un periodo di applicazione pratica.

Per gli allievi agenti di Polizia, la riduzione della durata del corso di formazione è corredata dalla riduzione del numero massimo di **assenze** consentite, proporzionalmente alla misura della riduzione di durata.

Articolo 261

(Procedure assunzionali per il Dipartimento della protezione civile)

L'**articolo 261** autorizza la Presidenza del Consiglio dei ministri, in aggiunta alle ordinarie facoltà assunzionali, ad indire procedure di reclutamento per le esigenze del **Dipartimento della protezione civile** e ad assumere a tempo indeterminato, tramite concorso pubblico ovvero utilizzo di graduatorie vigenti di concorsi pubblici, **trenta unità di personale di qualifica non dirigenziale** e specializzazione di tipo tecnico.

La disposizione in esame interviene per autorizzare l'assunzione di trenta unità di personale in aggiunta alle ordinarie facoltà assunzionali con la finalità di assicurare la **piena operatività del Servizio nazionale di protezione civile** per fronteggiare le crescenti richieste d'intervento in tutti i contesti di propria competenza, nonché con riferimento alle complesse iniziative in atto per la gestione dell'emergenza sanitaria Covid-19.

L'assunzione è autorizzata tramite lo svolgimento di **concorso pubblico** ovvero mediante utilizzo di **graduatorie vigenti** di concorsi pubblici.

Il personale in questione è inquadrato nella categoria A, fascia retributiva F1, del ruolo speciale della protezione civile per l'espletamento delle specifiche funzioni di coordinamento in materia di protezione civile. Ai sensi dell'articolo 9-ter del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 sono infatti presenti nell'ambito della Presidenza del Consiglio i ruoli speciali tecnico-amministrativi del personale dirigenziale e del personale non dirigenziale della Protezione civile.

Ai relativi **oneri finanziari**, pari ad euro 1.166.608 per l'anno 2020 e a euro 1.999.899 a decorrere dall'anno 2021, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per il pubblico impiego (di cui all'articolo 1, comma 365, lettera b), della legge di bilancio 2017, n. 232 del 2016).

Articolo 264 ***(Semplificazione dei procedimenti amministrativi in relazione all'emergenza COVID-19)***

L'**articolo 264**, introduce alcune disposizioni tese ad accelerare e semplificare i procedimenti amministrativi, in particolare quelli aventi ad oggetto l'erogazione di benefici economici, avviati in relazione all'emergenza COVID-19.

Alcune misure hanno **un'efficacia limitata al 31 dicembre 2020** (comma 1) e riguardano: l'ampliamento della possibilità per cittadini ed imprese di utilizzare le **dichiarazioni sostitutive** per comprovare tutti i requisiti oggettivi e soggettivi richiesti a corredo delle istanze, anche in deroga alla legislazione vigente in materia (lett. a)); la limitazione dei **poteri di autotutela delle PA** attraverso l'annullamento d'ufficio, la revoca e i poteri inibitori in caso di SCIA (lett. b) e c) e d)); l'obbligo di adottare entro trenta giorni il provvedimento conclusivo del procedimento nei casi di formazione del silenzio endoprocedimentale tra amministrazioni (lett. e)); semplificazioni per gli **interventi, anche edilizi, necessari ad assicurare l'ottemperanza alle misure di sicurezza** prescritte per fare fronte all'emergenza sanitaria (lett. f)).

Un secondo gruppo di disposizioni **modifica** alcune **norme del Testo unico di documentazione amministrativa** (d.P.R. n. 445 del 2000), prevedendo un incremento dei controlli *ex post* sulle dichiarazioni sostitutive ed un inasprimento delle sanzioni in caso di dichiarazioni mendaci (comma 2, lett. a)). Con ulteriori novelle al **Codice dell'amministrazione digitale** (d. lgs. n. 82 del 2005) si interviene in materia di fruibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni e di gestione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (comma 2, lett. b) e c)).

Si dispone infine che nell'ambito di **verifiche, ispezioni e controlli sulle attività dei privati**, la pubblica amministrazione "non può richiedere la produzione di informazioni, atti o documenti in possesso della stessa o di altra pubblica amministrazione". È **nulla** ogni **sanzione** disposta nei confronti dei privati per **omessa esibizione di documenti già in possesso delle PA** (comma 2, lettera d)).

Le disposizioni introdotte dal **comma 1** dell'articolo in esame hanno **efficacia**, per esplicita previsione normativa, dalla data di entrata in vigore del decreto in commento (19 maggio 2020) e **fino al 31 dicembre 2020**: si tratta di misure volte a semplificare i procedimenti avviati in relazione all'emergenza COVID-19 a sostegno di cittadini e imprese.

Autocertificazioni

La **lettera a)** del comma 1 dell'articolo in esame dispone che nei **procedimenti avviati** su istanza di parte, che hanno **ad oggetto l'erogazione di benefici economici** comunque denominati, indennità, prestazioni previdenziali e assistenziali, erogazioni, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni e sospensioni, **da parte di pubbliche amministrazioni, in relazione all'emergenza COVID-19, le dichiarazioni sostitutive** di cui agli articoli 46 e 47 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445 **sostituiscono ogni tipo di documentazione** comprovante tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento.

L'ampliamento della possibilità di utilizzare le dichiarazioni sostitutive (c.d. autocertificazioni) da parte dei privati nell'ambito dei procedimenti ampliativi della sfera giuridica è disposta, in chiave di semplificazione e di accelerazione dei tempi procedurali, anche **in deroga ai limiti previsti dai citati articoli 46 e 47 o dalla normativa di settore**, che delimitano il ricorso alle dichiarazioni sostitutive a determinati requisiti soggettivi ed oggettivi.

La **dichiarazione sostitutiva di certificazione** è un documento sottoscritto dall'interessato senza nessuna particolare formalità e presentato in sostituzione dei certificati: tali dichiarazioni possono riferirsi solo agli stati, qualità personali e fatti tassativamente elencati nell'[articolo 46 del D.P.R. 445/2000](#). La **dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà** è il documento, sottoscritto dall'interessato, concernente stati, qualità personali e fatti, a sua diretta conoscenza e non ricompresi nell'elencazione dell'articolo 46: in questo caso l'atto deve essere sottoscritto con firma autenticata (articolo 47 del Testo unico).

L'elenco degli stati, dei fatti e delle qualità personali attestabili con dichiarazione sostitutiva di certificazione viene indicato specificamente dall'art. 46 del Testo unico. Si può attestare con dichiarazione sostitutiva di certificazione:

- a) data e il luogo di nascita;
- b) residenza;
- c) cittadinanza;
- d) godimento dei diritti civili e politici;
- e) stato di celibe, coniugato, vedovo o stato libero;
- f) stato di famiglia;
- g) esistenza in vita;
- h) nascita del figlio, decesso del coniuge, dell'ascendente o discendente;
- i) iscrizione in albi, in elenchi tenuti da pubbliche amministrazioni;
- l) appartenenza a ordini professionali;
- m) titolo di studio, esami sostenuti;
- n) qualifica professionale posseduta, titolo di specializzazione, di abilitazione, di formazione, di aggiornamento e di qualificazione tecnica;
- o) situazione reddituale o economica anche ai fini della concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali;

- p) assolvimento di specifici obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare corrisposto;
- q) possesso e numero del codice fiscale, della partita IVA e di qualsiasi dato presente nell'archivio dell'anagrafe tributaria;
- r) stato di disoccupazione;
- s) qualità di pensionato e categoria di pensione;
- t) qualità di studente;
- u) qualità di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche, di tutore, di curatore e simili;
- v) iscrizione presso associazioni o formazioni sociali di qualsiasi tipo;
- z) tutte le situazioni relative all'adempimento degli obblighi militari, ivi comprese quelle attestate nel foglio matricolare dello stato di servizio;
- aa) di non aver riportato **condanne penali** e di non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di sicurezza e di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale ai sensi della vigente normativa;
- bb) di non essere a conoscenza di essere sottoposto a **procedimenti penali**;
- bb-bis) di non essere l'ente destinatario di provvedimenti giudiziari che applicano le sanzioni amministrative di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231;
- cc) qualità di vivenza a carico;
- dd) tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri dello stato civile;
- ee) di non trovarsi in stato di liquidazione o di fallimento e di non aver presentato domanda di concordato.

La **dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà** si differenzia da quella sopra descritta per il fatto che con il ricorso ad essa l'interessato non sostituisce una certificazione, ma un atto di notorietà, che appartiene alla categoria delle verbalizzazioni. Ai sensi dell'**art. 47 del testo unico**, con la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà possono essere attestati:

- stati, fatti e qualità personali a diretta conoscenza dell'interessato;
- stati, qualità personali e fatti relativi ad altri soggetti di cui si abbia diretta conoscenza, con dichiarazione resa nell'interesse proprio del dichiarante. Tale principio risponde ad esigenze di certezza del diritto e di rispetto della privacy;
- fatti, qualità personali e stati a conoscenza del diretto interessato, non compresi nell'elenco dei dati autocertificabili con dichiarazione sostitutiva di certificazione;
- lo smarrimento di documenti di riconoscimento o attestanti stati e qualità personali dell'interessato, ai fini del rilascio dei duplicati di documenti, nei casi in cui la legge non preveda la denuncia all'autorità giudiziaria.

La disposizione **conferma il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione**, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, escludendo pertanto che la deroga possa essere ammessa in relazione a quanto previsto dalla normativa richiamata.

Procedimenti di autotutela: annullamento d'ufficio e revoca

La **lettera b)** riduce a **tre mesi** il termine entro il quale le pubbliche amministrazioni possono procedere **all'annullamento d'ufficio** dei provvedimenti illegittimi, in deroga alla previsione dell'art. 21-*nonies*, co. 1, della legge generale sul procedimento amministrativo (L. n. 241 del 1990).

La disposizione riguarda esclusivamente i **provvedimenti amministrativi illegittimi “adottati in relazione all'emergenza Covid-19”** e fino al 31 dicembre 2020.

L'**annullamento d'ufficio** rimuove il provvedimento di primo grado. Secondo la giurisprudenza consolidata, recepita nella legge 241/1990, i presupposti dell'esercizio del potere di annullamento d'ufficio, che ha effetti *ex tunc*, sono l'illegittimità originaria del provvedimento, *ex art. 21-octies* della legge 241/1990, l'interesse pubblico concreto e attuale alla sua rimozione, diverso dal mero ripristino della legalità e l'assenza di posizioni consolidate in capo ai destinatari. L'esercizio del potere di autotutela è espressione di discrezionalità che non esime l'amministrazione dal dare conto, sia pure in modo sintetico, della sussistenza dei menzionati presupposti.

Ai sensi dell'art. 21-*nonies*, co. 1, della L. 241 del 1990 l'annullamento d'ufficio va adottato «**entro un termine ragionevole**». Tale termine **non deve essere comunque superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione** del provvedimento di primo grado per i casi di **annullamento d'ufficio dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici**, anche ove si tratti di provvedimenti formati a seguito di silenzio-assenso.

La disposizione in esame stabilisce invece un termine di **tre mesi per l'annullamento d'ufficio**. Il termine decorre dall'adozione del provvedimento espresso ovvero dalla formazione del silenzio assenso.

In relazione alla formulazione del testo, la disposizione in esame fa riferimento ai “**provvedimenti amministrativi illegittimi ai sensi dell'articolo 21-octies della L. 241 del 1990**”, mentre l'articolo 21-*novies* della L. 241 del 1990 dispone che l'annullamento in via di autotutela è esercitabile solo nei casi ‘classici’ di provvedimento illegittimo per violazione di legge, eccesso di potere e incompetenza, ai sensi dell'articolo 21-*octies*, *comma 1*, della legge 241/1990, escludendo al contempo esplicitamente la possibilità di procedere ad annullamento di ufficio nei casi di cui all'articolo 21-*octies*, *comma 2*, della legge 241/1990, ossia dei provvedimenti che presentino vizi cd. formali o relativi alla mancata comunicazione di avvio del procedimento (tale modifica è stata introdotta dall'art. 25, co. 1, lett. b-*quater*, D.L. 133/2014).

In secondo luogo, la disposizione in esame richiama, ai fini dell'annullamento d'ufficio, la “**sussistenza delle ragioni di interesse pubblico**”, mentre l'articolo 21-novies della L. 241 del 1990 dispone che il provvedimento può essere annullato d'ufficio, non solo in presenza di ragioni di interesse pubblico, ma altresì “tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati”.

Tale disciplina, oggetto di ripetuti interventi normativi, è posta a garanzia della certezza del diritto e della tutela dell'affidamento legittimo di coloro ai quali il provvedimento di primo grado da eliminare abbia recato vantaggio. Ne risulta che per l'annullamento in autotutela degli atti illegittimi, oltre che sussistere un interesse pubblico ulteriore rispetto al ripristino della legalità, è richiesto che l'amministrazione operi un bilanciamento fra gli interessi coinvolti.

Al fine di evitare incertezze in sede di applicazione, si valuti l'opportunità di chiarire se la lettera b) individua un'ipotesi autonoma di annullamento d'ufficio ovvero se prevede un rinvio a tutti i presupposti per l'esercizio del potere di annullamento in autotutela delle PA ex art. 21-novies, L. 241/1990, fatta eccezione per i ridotti limiti temporali all'esercizio del potere.

La disposizione infine fa salva (come previsto in via generale dall'art. 21-novies, co. 2-bis, L. 241 del 1990) l'annullabilità d'ufficio anche **dopo il termine di tre mesi** qualora i **provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti** o di **dichiarazioni** sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà **false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato**, accertate con **sentenza passata in giudicato**. In tal caso, è comunque fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di documentazione amministrativa, adottato con D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

Si ricorda che, tra le sanzioni previste dal capo VI, si prevede, qualora dai controlli a campione eseguiti dalle amministrazioni procedenti, emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera (art. 75, D.P.R. 445/2000).

La **lettera c)** prevede un **termine di tre mesi** entro il quale la PA può intervenire, con **poteri inibitori**, repressivi e conformativi, sulle **attività** in relazione all'emergenza Covid-19 **avviate sulla base di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)**, ai sensi degli articoli 19 ss. Della L. 241 del 1990.

La **segnalazione certificata di inizio attività** (SCIA) è una misura di liberalizzazione dell'attività del privato, in quanto sostituisce al potere autorizzatorio della pubblica amministrazione, finalizzato all'emanazione di un atto di consenso all'esercizio dell'attività, il diritto del privato di svolgere un'attività avviandone l'esercizio previa segnalazione. Resta in capo all'amministrazione un potere di controllo, privo di discrezionalità, della corrispondenza di quanto dichiarato dal privato con i presupposti e i requisiti previsti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale.

In base alla disciplina stabilita dall'**articolo 19, L. n. 241 del 1990**, come più volte modificato⁴, la SCIA sostituisce ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi (comma 1). Il campo di applicazione dell'istituto incontra alcune **eccezioni** nel caso in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, per una serie di atti rilasciati dalle amministrazioni preposte ad interessi particolarmente sensibili⁵, e per gli atti amministrativi imposti dalla normativa europea. Ai fini della segnalazione, è prevista sul segnalante tutta una serie di obblighi e responsabilità relativi all'accertamento della sussistenza dei presupposti e requisiti⁶.

L'interessato può iniziare l'attività oggetto della segnalazione dalla data di presentazione della segnalazione all'amministrazione competente (comma 2).

⁴ L'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 è stato oggetto nel corso degli anni di frequenti modifiche e riscritture: l'impianto attuale si deve all'articolo 49, comma 4-bis del decreto-legge n. 78/2010 che, sostituendo integralmente l'articolo, ha previsto la trasformazione della dichiarazione di inizio attività (DIA) in segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). La nuova disciplina è stata oggetto – nel successivo quinquennio – di ulteriori modifiche ad opera di 10 atti normativi, gli ultimi dei quali sono stati la legge n. 124 del 2015, che ha modificato i commi 3 e 4 (articolo 6, comma 1, lettera a)) e il d.lgs. n. 126/2016, che ha modificato i commi 2 e 3 (articolo 3, comma 1).

⁵ Difesa nazionale, pubblica sicurezza, immigrazione, asilo, cittadinanza, amministrazione della giustizia, amministrazione delle finanze (ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco).

⁶ Infatti, la segnalazione deve essere corredata sia con le dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali, ma anche con le attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati corredate dagli elaborati tecnici, o con le dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese. Tali attestazioni e asseverazioni sono funzionali alle verifiche di competenza dell'amministrazione, che a tal fine si avvale anche degli elaborati tecnici necessari a corredo della segnalazione. Le autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni sostituiscono anche l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, stabiliti dalla normativa vigente, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive. La disposizione tuttavia precisa che sono sempre salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti.

Al soggetto interessato, dunque, si riconosce la possibilità di **dare immediato inizio all'attività**, fermo restando l'esercizio dei poteri di controllo e inibitori da parte della pubblica amministrazione, ricorrendone gli estremi.

In particolare, il **comma 3 dell'art. 19 della L. 241 del 1990** attribuisce alla PA un triplice ordine di poteri (inibitori, repressivi e conformativi)⁷, esercitabili entro il termine ordinario di sessanta giorni dalla presentazione della SCIA; mentre il successivo **comma 4** prevede che, decorso tale termine, quei poteri sono ancora esercitabili "in presenza delle condizioni" previste dall'art. 21-*novies* della stessa L. n. 241 del 1990 (annullamento in autotutela degli atti illegittimi): si ritiene che in virtù di questo rinvio tali poteri sono esercitabili **entro i successivi diciotto mesi**.

Una volta decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di inibitoria, l'amministrazione può comunque vietare la prosecuzione dell'attività, rimuovendone gli effetti, ovvero chiedere al privato di conformarsi alla normativa vigente (comma 4). La possibilità di agire in tal senso è tuttavia condizionata dalla ricorrenza dei presupposti per l'annullamento d'ufficio ai sensi dell'art. 21-*nonies* della legge.

Il comma 6-bis dell'art. 19 applica questa disciplina anche alla SCIA edilizia, riducendo il termine di cui al comma 3 da sessanta a trenta giorni e prevedendo, inoltre, che, "restano ... ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali".

La disposizione in esame **riduce a tre mesi**, nei casi richiamati in premessa, il termine per l'adozione dei provvedimenti previsti dal comma 4 dell'art. 19 della legge 241 del 1990. Viene specificato che il termine decorre dalla scadenza del termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3 del medesimo articolo 19.

La successiva **lettera d)** limita la possibilità per le PA di esercitare il **potere di revoca** in autotutela solo per **eccezionali ragioni di interesse pubblico sopravvenuto**.

⁷ Infatti, l'amministrazione entro 60 giorni dalla segnalazione (30 per la SCIA edilizia), ove accerti la carenza di requisiti o presupposti per l'esercizio dell'attività, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa (comma 3). Qualora vi sia la possibilità di regolarizzazione, l'amministrazione competente invita il privato a conformare l'attività intrapresa alla normativa vigente, mediante un atto motivato, con il quale sono prescritte le misure necessarie ed il termine per provvedere alla regolarizzazione dell'attività non può essere inferiore a 30 giorni. Decorso il termine senza che le misure siano state adottate, l'attività s'intende vietata. L'amministrazione può disporre anche la sospensione dell'attività, ma solo in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale.

La disposizione, oltre ad avere efficacia temporale limitata (come le altre disposizioni del comma 1, si applica fino al 31 dicembre 2020), **riguarda solo i procedimenti avviati** su istanza di parte, che hanno **ad oggetto l'erogazione di benefici** economici comunque denominati, indennità, prestazioni previdenziali e assistenziali, erogazioni, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni e sospensioni, da parte di pubbliche amministrazioni, **in relazione all'emergenza COVID-19** (di cui alla lettera a) del medesimo comma 1).

L'art. 21-*quinquies*, L. n. 241/1990 definisce le condizioni di esercizio del potere di **revoca del provvedimento amministrativo** ad efficacia durevole, da parte dell'amministrazione che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge.

In particolare, si può ricorrere alla revoca:

- per **sopravvenuti motivi di pubblico interesse**:
- nel caso di **mutamento della situazione di fatto** solo ove tale mutamento fosse "non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento";
- per **nuova valutazione dell'interesse pubblico** originario: questa ipotesi è esclusa per i provvedimenti di **autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici**.

La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo. Ove la revoca di un atto amministrativo incida su rapporti negoziali, l'indennizzo liquidato dall'amministrazione agli interessati è parametrato al solo danno emergente e tiene conto sia dell'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà dell'atto amministrativo oggetto di revoca all'interesse pubblico, sia dell'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico (comma 1-bis).

Il potere di revoca non è soggetto a revoca.

La **lettera e)** stabilisce che nei casi in cui la normativa generale prevede meccanismi di silenzio-assenso endoprocedimentale, il responsabile del procedimento è tenuto ad adottare il **provvedimento conclusivo del procedimento entro trenta giorni dal formarsi del silenzio**. Le ipotesi richiamate dalla norma riguardano:

- 1) i casi in cui, ai sensi dell'articolo 17-*bis*, comma 2, L. 241 del 1990, trova applicazione la disciplina del **silenzio assenso tra amministrazioni**;

La legge 241 del 1990 disciplina il **meccanismo di silenzio assenso anche nei rapporti tra amministrazioni pubbliche**, nei casi in cui per l'adozione di

provvedimenti normativi e amministrativi da parte di una pubblica amministrazione sia prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati, di competenza di altre amministrazioni pubbliche ovvero di gestori di beni o servizi pubblici, le amministrazioni o i gestori competenti sono tenuti a comunicare le rispettive decisioni entro il termine di trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, decorso il quale senza che sia stato comunicato l'atto di assenso, concerto o nulla osta, lo stesso si intende acquisito (art. 17-bis, L. 241/1990, introdotto dall'art. 3, L. 124/2015).

2) i casi di **conferenza di servizi semplificata** ai sensi dell'art. 14-bis, commi 4 e 5 della L. 241 del 1990;

In proposito, si ricorda che in caso di **conferenza semplificata** (in modalità "asincrona", ossia senza riunione, mediante la semplice trasmissione per via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle comunicazioni, delle istanze con le relative documentazioni e delle determinazioni) è stabilito un termine perentorio, comunque non superiore a **45 giorni** (90 per le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute), entro il quale le amministrazioni coinvolte sono tenute a rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della Conferenza. Inoltre, la **mancata comunicazione delle determinazioni** da parte delle amministrazioni coinvolte entro il termine perentorio, ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti indicati, equivalgono ad **assenso senza condizioni**, fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'UE richiedono l'adozione dei provvedimenti espressi (art. 14-bis, co. 4).

Scaduto il termine per la comunicazione delle determinazioni, l'amministrazione procedente, **entro 5 giorni** lavorativi, adotta la **determinazione motivata di conclusione della conferenza**. La determinazione di conclusione è positiva nel caso siano pervenuti atti di assenso non condizionati, o qualora le condizioni indicate possono essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza: in tali ipotesi, la determinazione sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso di competenza delle amministrazioni coinvolte. La determinazione di conclusione della conferenza sarà negativa in presenza di atti di dissenso non ritenuti superabili ed, in tal caso, avrà l'effetto di rigetto della domanda (art. 14-bis, co. 5).

3) i casi di **conferenza di servizi simultanea**, ai sensi dell'art. 14-ter, comma 7 della L. n. 241 del 1990;

Nei casi in cui è stata indetta una conferenza simultanea (ossia in modalità sincrona, con riunione in presenza delle diverse amministrazioni coinvolte) i **lavori** della conferenza **si concludono non oltre 45 giorni** decorrenti dalla data della prima riunione (90 giorni nel caso in cui siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o della tutela della salute). Entro il termine predetto, l'amministrazione procedente adotta

la **determinazione motivata di conclusione** della conferenza **sulla base delle posizioni prevalenti** espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti. Anche in questo caso, sono introdotti **meccanismi di silenzio assenso**: infatti, si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza (art. 14-ter, co. 7).

In proposito, la relazione illustrativa sottolinea che la previsione di cui alla lettera d), intende sottolineare la doverosità di andare avanti per adottare il provvedimento conclusivo, in quanto “nella prassi accade di frequente che la formazione del silenzio non “sblocchi” il procedimento ma si attenda ugualmente l’assunzione di un atto da parte dell’amministrazione coinvolta”.

Interventi per garantire la sicurezza

La **lettera f)** stabilisce, in via generale, che gli **interventi, anche edilizi, necessari ad assicurare l’ottemperanza alle misure di sicurezza** prescritte per fare fronte all’emergenza sanitaria da COVID-19 sono comunque ammessi, nel rispetto delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di tutela dal rischio idrogeologico e di tutela dei beni culturali.

Nella relazione illustrativa annessa al provvedimento in esame si sottolinea che l’intervento della lettera f) “liberalizza (sottraendoli a ogni forma autorizzativa, anche agile) gli interventi che si renderanno necessari nella fase della ripartenza successiva al *lockdown*, in forza di provvedimenti dell’amministrazione statale, regionale o comunale, per contenere la diffusione del virus. Questa misura consentirà a cittadini e imprese di non trovarsi nella situazione di dovere affrontare ulteriori spese e ritardi per l’avvio o la ripresa dell’attività culturali e del paesaggio”.

Per approfondire le misure di sicurezza emanate per l’emergenza COVID-19 si rinvia al seguente [link](#).

La **lettera f)** definisce, nello specifico, detti interventi, come **opere contingenti e temporanee**, destinate ad essere rimosse con la fine dello stato di emergenza, e stabilisce che si proceda, attraverso una comunicazione all’amministrazione comunale di avvio dei lavori, asseverata da un tecnico abilitato (**CILA**, art. 6-*bis* del TUE - D.P.R 380/2001).

La CILA in questione deve, inoltre, essere corredata da una dichiarazione del soggetto interessato (dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà - art. 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445), attestante che si

tratta di opere necessarie all'ottemperanza alle misure di sicurezza prescritte per fare fronte all'emergenza sanitaria da COVID-19.

Si specifica inoltre che tali interventi devono essere diversi da quelli disciplinati dall'articolo 6 del Testo unico dell'edilizia (attività di edilizia libera), in quanto quest'ultimi non sono soggetti ad alcuna comunicazione amministrativa.

Attualmente, il TUE prevede **cinque regimi amministrativi** degli interventi edilizi: l'attività edilizia libera, il permesso di costruire, la segnalazione certificata di inizio attività (Scia), la segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire e la comunicazione di inizio lavori asseverata (Cila).

Per quanto sopra previsto, a tutti gli interventi edilizi, che qui sono definiti come opere contingenti e temporanee, in relazione alla dichiarazione dello stato di emergenza COVID-19, si applica la CILA (art. **6-bis TUE**), *escludendo, in sostanza, l'applicazione delle procedure relative al permesso di costruire e alla SCIA (articoli 10 e 22 del TUE).*

In sintesi, la CILA, come la SCIA, è di fatto una comunicazione/segnalazione che il soggetto avente titolo (proprietario o altro soggetto) presenta all'amministrazione comunale, corredata da asseverazione di un tecnico; tuttavia, la CILA, non è sottoposta a un controllo sistematico ex post, da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie, ma deve essere soltanto conosciuta dall'amministrazione, in quanto relativa a ristrutturazioni cd. "leggere".

Tuttavia, la **lettera f)**, specifica che per i detti interventi è obbligatorio, se ravvisata la necessità, ottenere i titoli abilitativi previsti per i beni culturali, di cui alla parte II del Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), rimanendo, comunque, nelle facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio degli altri prescritti permessi, autorizzazioni o atti di assenso.

Si ricorda che l'art. 21 del D.Lgs. 42/2004 subordina ad autorizzazione del Ministero per i beni culturali, principalmente, i seguenti interventi: la rimozione o la demolizione, anche con successiva ricostituzione, dei beni culturali; lo spostamento, anche temporaneo, dei beni culturali mobili, lo smembramento di collezioni, serie e raccolte e lo scarto dei documenti degli archivi pubblici e degli archivi privati. Fuori dei casi di cui sopra, l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente (art. 21, comma 4). Qualora gli interventi autorizzati ai sensi dell'[art. 21](#) necessitino anche di titolo abilitativo in materia edilizia, è possibile il ricorso ad una comunicazione di inizio attività, nei casi previsti dalla legge. A tal fine l'interessato, all'atto della denuncia, trasmette al comune l'autorizzazione conseguita, corredata dal relativo progetto (art. 23).

La **lettera f)** dispone, inoltre, la possibilità del **mantenimento delle opere edilizie realizzate**, che devono essere conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente.

La domanda va presentata entro il 31 dicembre 2020 al comune competente, che si pronuncia con un provvedimento di assenso espresso, da adottare entro sessanta giorni dalla domanda.

È previsto l'accertamento della suddetta conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente e l'esonero dal contributo di costruzione eventualmente previsto.

Le autorizzazioni e gli atti di assenso prescritti sono acquisiti attraverso l'indizione di una conferenza di servizi semplificata (articoli 14 e seguenti della L. n. 241/1990).

L'autorizzazione paesaggistica è rilasciata, ove ne sussistano i presupposti, ai sensi dell'art. 167 del Codice dei beni culturali.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede, all'art. 146, comma 4, il divieto di rilasciare l'autorizzazione paesaggistica in sanatoria, successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi di trasformazione degli immobili o delle aree sottoposti a vincolo paesaggistico.

Il citato divieto investe anche la certificazione di assenza di danno ambientale in quanto tale atto si configura, sotto il profilo sostanziale, come atto equipollente all'autorizzazione paesaggistica in sanatoria.

Pertanto, non possono essere più rilasciate autorizzazioni paesaggistiche in sanatoria, né certificazioni di assenza di danno ambientale, intese come atti conclusivi del procedimento sanzionatorio, ma, per le opere realizzate in assenza o in difformità dall'autorizzazione paesaggistica, dovranno essere irrogate le sanzioni amministrative previste dall'art. 167 del Codice.

In generale (art. 167, comma 1) è stabilito l'obbligo della rimessione in pristino per "opere" eseguite in assenza/difformità da autorizzazione paesaggistica.

È altresì previsto (art. 167, comma 4) che possa essere accertata **la compatibilità paesaggistica esclusivamente nei seguenti casi:**

- per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;
- per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;
- per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Controlli e sanzioni in materia di dichiarazioni sostitutive (comma 2, lett. a)

Il **comma 2** dell'articolo in commento reca alcune disposizioni volte, come esplicitamente richiamato, ad assicurare piena attuazione ai principi di cui all'articolo 18 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (in materia di autocertificazione) e al Testo unico in materia di documentazione

amministrativa adottato con DPR 28 dicembre 2000, n. 445 (si cfr. in particolare, art. 43), che non consentono alle pubbliche amministrazioni di richiedere la produzione di documenti e informazioni già in loro possesso (c.d. decertificazione).

In merito, si ricorda che a seguito delle modifiche apportate dall'art. 15, comma 1, della L. 183/2011 (legge di stabilità 2012) all'**art. 43 del d.P.R. n. 445 del 2000**⁸, le singole **amministrazioni non possono richiedere atti o certificati** concernenti fatti, stati e qualità personali che risultino attestati **in documenti già in loro possesso** o che esse stesse siano tenute a certificare. Piuttosto, le pubbliche amministrazioni procedenti possono fare ricorso esclusivamente all'accertamento d'ufficio o alle dichiarazioni sostitutive.

Al fine di rendere effettiva questa disposizione e di semplificare realmente i rapporti con la PA, è previsto che le certificazioni rilasciate dalla Pubblica amministrazione in ordine a stati, qualità personali e fatti siano valide e utilizzabili solo nel **rapporto tra privati**. Al contrario, in base all'art. 40 D.P.R. n. 445/2000, nei rapporti con gli **organi della pubblica amministrazione** e i gestori di pubblici servizi i certificati e gli atti di notorietà sono sempre sostituiti dalle autocertificazioni.

Come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa “costituisce espressione del fondamentale canone costituzionale del buon andamento a cui deve ispirarsi l'azione amministrativa, il principio generale secondo cui le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi non possono richiedere ai privati atti o certificati relativi a stati, qualità personali e fatti attestati in documenti già in possesso della stessa o di altra Amministrazione” (Consiglio di Stato, V sez., sentenza n. 3231 de 2013).

Ai sensi dell'**articolo 18 della legge n. 241 del 1990** in materia di **autocertificazione**, i documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti. Parimenti sono accertati d'ufficio dal responsabile del procedimento i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione procedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare.

In relazione agli obiettivi annunciati, la **lettera a) del comma 2** introduce tre modifiche ad alcune disposizioni del Testo unico della documentazione amministrativa, di cui al d.P.R. n. 445 del 2000, tese a **rafforzare il sistema dei controlli** sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà, nonché ad **inasprire il**

⁸ D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*.

regime delle sanzioni previste in caso di dichiarazioni mendaci. In particolare:

- 1) in relazione al regime dei controlli, si modifica il **comma 1 dell'articolo 71**, stabilendo che le PA procedenti, che sono tenute ad effettuare idonei controlli, sulla veridicità delle dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47, effettuano i **controlli anche a campione in misura proporzionale al rischio e all'entità del beneficio**, e nei casi di ragionevole dubbio, **anche successivamente all'erogazione dei benefici**, comunque denominati, per i quali sono rese le dichiarazioni.

Restano confermate le previsioni di cui all'art. 71, co. 2 e 3, in base alle quali i controlli riguardanti dichiarazioni sostitutive di certificazione sono effettuati dall'amministrazione procedente consultando direttamente gli archivi dell'amministrazione certificante ovvero richiedendo alla medesima, anche attraverso strumenti informatici o telematici, conferma scritta della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei registri da questa custoditi. Nel caso in cui le dichiarazioni presentino delle irregolarità o delle omissioni rilevabili d'ufficio, non costituenti falsità, ne viene data notizia all'interessato, che è tenuto alla regolarizzazione o al completamento della dichiarazione; in mancanza il procedimento non ha seguito.

- 2) per quanto concerne le sanzioni, viene aggiunta una disposizione all'**articolo 75** del Testo unico, che attualmente dispone la **decadenza dai benefici** eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera, fermi restando gli eventuali profili penali. Con la novella introdotta dal decreto-legge in esame (che aggiunge il comma 1-bis all'art. 75) si dispone che la dichiarazione mendace comporta anche la **revoca degli eventuali benefici già erogati** nonché il **divieto di accesso a contributi, finanziamenti e agevolazioni per un periodo di 2 anni** decorrenti da quando l'amministrazione ha adottato l'atto di decadenza. La disposizione precisa che restano comunque fermi gli interventi, anche economici, in favore dei minori e per le situazioni familiari e sociali di particolare disagio.

La norma dell'art. 75 si inserisce in un contesto in cui alla dichiarazione sullo status o sul possesso di determinati requisiti è attribuita funzione probatoria, da cui il dovere del dichiarante di affermare il vero. Ne consegue che la dichiarazione "non veritiera" nell'ambito della disciplina dettata dalla l. n. 445 del 2000, preclude al dichiarante il raggiungimento dello scopo cui era indirizzata la dichiarazione o comporta la decadenza dall'*utilitas* conseguita per effetto del

mendacio. In tale contesto normativo, in cui la “dichiarazione falsa o non veritiera” opera come fatto, perde rilevanza l’elemento soggettivo ovvero il dolo o la colpa del dichiarante. La novella rafforza le sanzioni amministrative per le dichiarazioni mendaci.

3) una terza modifica concerne l’**articolo 76, comma 1**, che punisce ai sensi del **codice penale** e delle leggi speciali in materia chiunque rilascia **dichiarazioni mendaci**, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal testo unico medesimo. Con la novella introdotta, si prevede l’**aumento da un terzo alla metà della pena** ordinariamente prevista dal codice penale.

La disposizione del codice penale che viene in rilievo è l’articolo 483 (*Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico*) che punisce con la **reclusione fino a due anni** chiunque attesta falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico, fatti dei quali l’atto è destinato a provare la verità. Se si tratta di false attestazioni in atti dello stato civile, la reclusione non può essere inferiore a 3 mesi.

Con l’aumento di pena previsto all’art. 76 del TU, le dichiarazioni mendaci potranno essere punite con la **reclusione fino a 3 anni**.

Condivisione e fruibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni (comma 2, lett. b), c) e d))

La **lettera b)** del comma 2 introduce alcune modifiche testuali all’articolo 50 del Codice dell’amministrazione digitale, adottato con D.Lgs. n. 82 del 2005, relativo alla disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni.

Una prima **modifica** riguarda l’**articolo 50, comma 2, del CAD**, ai sensi del quale in linea generale e fatte salve alcune eccezioni espressamente indicate, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, ogni **dato trattato da una pubblica amministrazione è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni** quando l'utilizzazione del dato sia necessaria **per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell’amministrazione richiedente**, senza oneri a carico di quest'ultima, salvo per la prestazione di elaborazioni aggiuntive.

Nell’ambito di tale disposizione è fatto salvo quando disposto dall’art. 43, co. 4 del DPR 445/2000, che obbliga le amministrazioni certificanti a consentire, senza oneri, alle amministrazioni procedenti la consultazione per via telematica dei loro archivi informatici al fine di agevolare l’acquisizione d’ufficio di informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti, contenuti in albi, elenchi o pubblici registri.

In seguito alla novella, viene ora richiamato anche l'articolo 71 sui controlli in materia di autocertificazioni, modificato ai sensi del comma 2, lett. a)).

Si ricorda che ai sensi del comma 1 dell'art. 50 CAD, i **dati delle pubbliche amministrazioni** sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e **accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione** che ne consentano la **fruizione e riutilizzazione** da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati; restano salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle leggi e dai regolamenti, le norme in materia di protezione dei dati personali ed il rispetto della normativa comunitaria in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico.

Si prevede inoltre che le pubbliche amministrazioni nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali procedano all'**analisi dei propri dati anche in combinazione con altre amministrazioni** (o gestori di servizi pubblici per profili di pubblico interesse o società a controllo pubblico), secondo le **linee guida dell'AgID** (art. 50, comma 2-bis).

Il trasferimento di un dato da un sistema informativo a un altro non modifica la titolarità del dato.

Una seconda modifica **aggiunge** al citato **articolo 50 del CAD**, il nuovo **comma 2-ter**, il quale prevede la **predisposizione di accordi quadro** attraverso i quali le pubbliche amministrazioni certificanti detentrici dei dati ne **assicurano la fruizione** da parte delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici.

Attraverso tali accordi dovranno essere definite anche le modalità attraverso le quali le PA detentrici dei dati assicurano **conferma scritta** della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei dati da essa custoditi, ove ne venga fatta **richiesta da parte dei soggetti privati** che vi consentono, ai sensi dell'articolo 2 del DPR n. 445/2000 e con le modalità di cui all'articolo 71, comma 4 del medesimo DPR 445, che disciplina le **modalità di controllo delle dichiarazioni sostitutive presentate ai privati** che vi consentono.

Ai sensi del citato **art. 2, il D.P.R. n. 445** ha le finalità di disciplinare la formazione, il rilascio, la tenuta e la conservazione, la gestione, la trasmissione di atti e documenti da parte di organi della Pubblica Amministrazione; disciplina, altresì, la produzione di atti e documenti agli organi della Pubblica Amministrazione nonché ai gestori di pubblici servizi nei rapporti tra loro e in quelli con l'utenza, e ai privati che vi consentono.

In base all'**articolo 71, comma 4 del DPR 445**, si dispone già oggi che l'amministrazione competente per il rilascio della relativa certificazione, previa definizione di **appositi accordi**, è tenuta a fornire, su richiesta del soggetto privato corredata dal consenso del dichiarante, **conferma scritta**, anche attraverso l'uso di strumenti informatici o telematici, della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei dati da essa custoditi.

Il successivo **comma 3** prescrive l'obbligo per le amministrazioni di predisporre gli **accordi quadro** di cui al nuovo articolo 50, comma 2-ter, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, **entro centoventi giorni** dall'entrata in vigore del decreto in esame.

La **lettera c)** apporta alcune **modifiche all'articolo 50-ter del CAD**, introdotto dal D.Lgs. n 217 del 13 dicembre 2017 e che istituzionalizza il progetto di **Piattaforma Digitale Nazionale Dati** (PDND), già introdotto nel Piano triennale per l'informatica 2017-2019.

La disposizione richiamata disciplina la promozione della progettazione, dello sviluppo e della sperimentazione di una **Piattaforma Digitale Nazionale Dati** (PDND), finalizzata a favorire la conoscenza e l'utilizzo del patrimonio informativo detenuto dalle amministrazioni pubbliche, per finalità istituzionali, nonché alla **condivisione dei dati** tra i soggetti che hanno diritto ad accedervi ai fini della semplificazione degli adempimenti amministrativi dei cittadini e delle imprese, in conformità alla disciplina vigente.

Una prima modifica apportata dalla disposizione in esame riguarda la soppressione del riferimento alla "lettera a)", ovunque ricorra, dal testo dell'art. 50-ter. Tale modifica ha l'effetto di **estendere l'operatività della Piattaforma digitale ai dati detenuti non solo dalle PA** di cui all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. 165 del 2001 (richiamate ai sensi dell'art. 2, co. 1 lett. a) del CAD), ma anche ai **gestori di servizi pubblici**, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse (art. 2, co. 1 lett. b)), nonché alle **società a controllo pubblico**, come definite nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, escluse le società quotate (art. 2, co. 1 lett. c)).

Resta invece ferma l'esclusione dal campo di applicazione della Piattaforma per i dati detenuti dalle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

Ulteriori modifiche sono dirette a **sostituire il riferimento al Commissario straordinario** per l'attuazione dell'Agenda digitale **con la Presidenza del Consiglio dei ministri** ai commi 2 e 3 dell'art. 50-ter, nella parte in cui individua il soggetto deputato a gestire la Piattaforma.

Con un'ulteriore novella, al comma 2, non si parla più di "sperimentazione" della Piattaforma, bensì di "gestione".

Nella versione previgente, infatti, il **comma 2** affidava, in sede di prima applicazione, la sperimentazione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati è al

Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale non oltre il 15 settembre 2019.

Ai sensi del successivo **comma 3**, ai fini dello svolgimento delle funzioni di cui al comma 2, il Commissario straordinario (ora la Presidenza del Consiglio) provvede, nel rispetto dei limiti, delle condizioni e delle modalità stabilite dal Garante per la protezione dei dati personali e dal DPCM di attuazione previsto dal successivo comma 4, ad acquisire i dati detenuti dalle PA, organizzarli e conservarli, nel rispetto delle norme tecniche e delle metodologie idonee a garantire la condivisione dei dati tra le pubbliche amministrazioni stabilite da AgID nelle Linee guida. I soggetti che detengono i dati identificati nel decreto di cui al comma 4, hanno l'obbligo di riscontrare la richiesta del Commissario (ora la Presidenza del Consiglio), rendendo disponibili i dati richiesti senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Tali modifiche fanno seguito all'articolo 8 del D.L. 14 dicembre 2018, n. 135, che ha trasferito al Presidente del Consiglio dei ministri le funzioni del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale dal 1° gennaio 2020.

Si ricorda che il Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale ha operato fino alla fine del 2019. Le sue funzioni sono state trasferite al Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio. In particolare, a decorrere dal **1° gennaio 2020** sono state trasferite al **Presidente del Consiglio** dei ministri **le funzioni del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale** (D.L. 135/2018, c.d. decreto semplificazioni, art. 8). Si tratta delle funzioni di coordinamento operativo dei soggetti pubblici, anche in forma societaria operanti nel settore delle tecnologie dell'informatica e della comunicazione e rilevanti per l'attuazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, con i connessi poteri di impulso e di coordinamento nei confronti delle pubbliche amministrazioni cui competono tali adempimenti, ivi inclusa l'Agenzia per l'Italia digitale, nonché il potere sostitutivo in caso di inadempienze gestionali o amministrative. A seguito dell'approvazione del DL 135/2018, il Governo ha proceduto alla istituzione del [Dipartimento per la trasformazione digitale](#), quale struttura di supporto al Presidente del Consiglio per la promozione ed il coordinamento delle azioni del Governo finalizzate alla definizione di una strategia unitaria in materia di trasformazione digitale e di modernizzazione del Paese attraverso le tecnologie digitali. Esso dà attuazione alle direttive del Presidente in materia e assicura il coordinamento e l'esecuzione dei programmi di trasformazione digitale (DPCM 19 giugno 2019).

La **lettera d)** dispone, a sua volta, che nell'ambito delle **verifiche, delle ispezioni e dei controlli comunque denominati sulle attività dei privati**, la pubblica amministrazione “non può richiedere la produzione di informazioni, atti o documenti in possesso della stessa o di altra pubblica amministrazione”.

Si aggiunge inoltre che è **nulla** ogni **sanzione** disposta nei confronti dei privati per **omessa esibizione di documenti** già **in possesso dell'amministrazione** procedente o di altra amministrazione.

Tale disposizione sembrerebbe trovare applicazione con riferimento all'intero settore dei **controlli pubblici (comunque denominati) sull'attività dei privati**, nel quale rientrano i controlli che mirano a verificare l'osservanza, da parte di cittadini e imprese del rispetto di obblighi generali (**fiscali, antiriciclaggio, ambientali, di sicurezza sul lavoro, di polizia**, ecc.), ovvero i controlli conseguenti ad una precedente attività amministrativa ampliata ovvero a una disciplina negoziale (**autorizzazioni, sovvenzioni, concessioni, contratti**), ovvero i controlli delle amministrazioni o di altre autorità pubbliche in funzione di vigilanza e regolazione di settore (nei mercati finanziari e in altri mercati regolati).

Tali tipologie di controllo, ivi incluse le relative norme sanzionatorie, trovano disciplina nelle diverse normative settoriali che, di volta in volta, prevedono obblighi per cittadini e imprese, poteri delle amministrazioni e poteri di regolazione e vigilanza.

Relativamente alle previsioni della lettera d), si valuti l'opportunità di precisare il perimetro di applicazione della disposizione, sia in relazione alla tipologia dei controlli ai quali si fa riferimento, sia in relazione all'ambito di applicazione, che viene esteso alla produzione non solo di atti e documenti, ma altresì di informazioni già in possesso delle pubbliche amministrazioni.

Il **comma 4** prevede che tutte le disposizioni dell'articolo in commento attengono ai **livelli essenziali delle prestazioni** di cui all'articolo 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione e **prevalgono su ogni diversa disciplina regionale**.

In proposito, si ricorda come la Corte costituzionale ha più volte ricordato (di recente si veda la sentenza n. 9 del 2019) come la riconducibilità delle norme statali vertenti sul procedimento amministrativo (nel caso di specie la disciplina della conferenza dei servizi quale standard strutturale e qualitativo delle prestazioni) ai livelli essenziali delle prestazioni di cui alla lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione non implichi l'automatica illegittimità delle norme regionali che differiscano da esse tenuto conto della possibilità, per la disciplina regionale, di discostarsi dalla norme statali per prevedere ulteriori livelli di tutela o, in ogni caso, per definire previsioni che costituiscano uno sviluppo coerente con il livello di tutela offerto dalle norme statali.