



*Consiglio Nazionale  
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

*(seduta 28 ottobre 2022)*

VISTI gli articoli 99, comma 3 e 72, comma 1, della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", ed in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTI i vigenti Regolamenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, rispettivamente agli articoli 81 e 107;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019 ed in particolare gli articoli 12 (Programma) e 14, (Iniziativa legislativa);

PRESO ATTO dell'insediamento, avvenuto il 13 ottobre 2022, della XIX legislatura della Repubblica italiana;

PRESO ATTO della decadenza di 22 iniziative legislative del CNEL presentate ai due rami del Parlamento nel corso della X Consiliatura;

CONSIDERATO che per i seguenti atti di iniziativa legislativa del CNEL ai sensi del citato articolo 99, comma 3, della Costituzione si è concluso nel corso della XVIII Legislatura l'iter di esame ed approvazione, ovvero i contenuti degli stessi hanno trovato integrale, o solo parziale, recepimento in atti legislativi di iniziativa parlamentare o governativa o, infine, si ritengono superati dall'evoluzione delle normative afferenti ai settori di riferimento e per i quali tutti si propone pertanto di non reiterare la presentazione al Parlamento:

C. 1857 (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, art. 16 quater, conv. L. 11 settembre 2020, n. 120);

C. 1925 (legge 12 aprile 2022 n. 33 Disposizioni in materia di iscrizione contemporanea a due corsi di istruzione superiore);

C. 1924 (legge 12 aprile 2022 n. 33 Disposizioni in materia di iscrizione contemporanea a due corsi di istruzione superiore);

C. 2146 (decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, conv. L. 9 novembre 2021, n. 156 Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale;

C.2425, S.1771 (Legge n. 233/2021, di conversione del D.L. n. 152/2022, art. 30-bis);

C. 2624, S.1908 (Legge di bilancio 2022 - sostegno delle lavoratrici e dei lavoratori autonomi in caso di maternità/paternità. Circ. INPS 3 gennaio 2022, n. 1);

C.3352, S.2421 (Legge 31 agosto 2022, n. 130, Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributario);

C.2290, S.1639; C. 2143; C. 2144; C.2087;

CONSIDERATO che per i seguenti atti di iniziativa legislativa del CNEL ai sensi del citato articolo 99, comma 3, della Costituzione sussiste l'interesse attuale del Consiglio alla riattivazione degli iter di esame ed approvazione da parte di ciascun ramo del Parlamento:

C.3651 (Delega al Governo per la riforma della disciplina dell'accertamento fiscale);

C.3652 (Delega al Governo per la riforma della disciplina della riscossione fiscale);

C.3333, S.2421 (Delega al Governo per l'integrazione e l'attuazione dello Statuto dei diritti del contribuente attraverso disposizioni ispirate ai principi generali delle tradizioni giuridiche comuni degli Stati membri dell'Unione europea ed ai principi costituzionali sull'azione amministrativa, di sussidiarietà orizzontale fiscale, di certezza del diritto, di trasparenza, di tutela dell'affidamento, di partecipazione al procedimento, di motivazione, di chiarezza dei provvedimenti, di efficienza, di equità, di collaborazione e di buona fede);

C.3332, S.2420 (Modifiche alla legge 30 dicembre 1986, n. 936);

C.3256, S.2366 (Norme per l'orientamento permanente e per l'accesso ai corsi dell'area sanitaria e bio-medica con specifico riferimento alle facoltà di medicina e chirurgia);

C.2623, S. 1907 (Modifiche agli articoli 125 e 186 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, concernenti un dispositivo di blocco da installare sui veicoli in uso ai soggetti condannati per guida in stato di ebbrezza);

C.2666, S.1937 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione n. 184 sulla sicurezza e la salute nell'agricoltura, adottata a Ginevra il 21 giugno 2001 dalla Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro nel corso della sua 89a sessione);

C. 2145, S.1528 (Modifiche al codice della strada in materia di sicurezza del lavoro e per il sostegno del lavoro meccanizzato in agricoltura)

C. 2088, S.1485 (Modifiche all'articolo 1 del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374, per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci)

C. 2086, S.1486 (Modifiche alla legislazione vigente per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci)

C. 1858 (Istituzione del Comitato nazionale per la produttività presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro);

RITENUTO, per gli atti da ultimo considerati, di formulare la proposta per la loro presentazione al Parlamento e di esercitare per essi la prerogativa sancita al comma 3 dell'articolo 99 della Costituzione concernente la iniziativa legislativa del CNEL;

VISTO il verbale della seduta dell'Assemblea del 28 settembre 2022;

VISTA la proposta del Presidente di ripresentazione al Parlamento (XIX Legislatura) delle iniziative legislative del CNEL;

UDITA la relazione illustrativa del Dott. Patrizio Michetti;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse nel corso della discussione assembleare;

SENTITO il Segretario generale,

### DISPONE

la trasmissione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati degli uniti atti di iniziativa legislativa del CNEL ai sensi dell'articolo 99 della costituzione in testo identico a quello che ha formato oggetto di presentazione nel corso della XVIII legislatura:

DDL 43\_27/04/2022 (Delega al Governo per la riforma della disciplina dell'accertamento fiscale) C.3651;

DDL 44\_27/04/2022 (Delega al Governo per la riforma della disciplina della riscossione fiscale) C.3652;

DDL 41\_29/09/2021 (Delega al Governo per l'integrazione e l'attuazione dello Statuto dei diritti del contribuente attraverso disposizioni ispirate ai principi generali delle tradizioni giuridiche comuni degli Stati membri dell'Unione

europea ed ai principi costituzionali sull'azione amministrativa, di sussidiarietà orizzontale fiscale, di certezza del diritto, di trasparenza, di tutela dell'affidamento, di partecipazione al procedimento, di motivazione, di chiarezza dei provvedimenti, di efficienza, di equità, di collaborazione e di buona fede) C.3333, S.2421;

DDL 40\_26/05/2021 (Modifiche alla legge 30 dicembre 1986, n. 936) C.3332, S.2420;

DDL 39\_28/07/2021 (Norme per l'orientamento permanente e per l'accesso ai corsi dell'area sanitaria e bio-medica con specifico riferimento alle facoltà di medicina e chirurgia) C.3256, S.2366;

DDL 38\_28/07/2021 (Modifiche agli articoli 125 e 186 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, concernenti un dispositivo di blocco da installare sui veicoli in uso ai soggetti condannati per guida in stato di ebbrezza) C.2623, S. 1907;

DDL 36\_27/05/2021 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione n. 184 sulla sicurezza e la salute nell'agricoltura, adottata a Ginevra il 21 giugno 2001 dalla Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro nel corso della sua 89a sessione) C.2666, S.1937;

DDL 33\_25/09/2019 (Modifiche al codice della strada in materia di sicurezza del lavoro e per il sostegno del lavoro meccanizzato in agricoltura) C. 2145, S.1528;

DDL 29\_17/07/2019 (Modifiche all'articolo 1 del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374, per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci) C. 2088, S.1485;

DDL 27\_17/07/2019 (Modifiche alla legislazione vigente per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci) C. 2086, S.1486;

DDL 24\_27/03/2019 (Istituzione del Comitato nazionale per la produttività presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro) C. 1858.

IL PRESIDENTE

Prof. Tiziano TREU





*Consiglio Nazionale  
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

*(seduta 27 aprile 2022)*

VISTO l'art. 99 della Costituzione ed in particolare il comma 3;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" ed in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019 ed in particolare gli articoli 12 (Programma) e 14, (Iniziativa legislativa); Vista la sentenza della Corte costituzionale 27 novembre del 1998, n. 383;

VISTA la Determinazione del Presidente del CNEL, 23 novembre 2020, n. 2014, concernente la costituzione gruppo di lavoro formato da insigni accademici, magistrati, professionisti ed esperti dell'amministrazione finanziaria, coordinati dal Prof. Franco Gallo, per l'esame delle tematiche connesse alla riforma fiscale anche al fine della redazione di una iniziativa legislativa ai sensi dell'art. 99, comma 3, della Costituzione;

VISTI gli elaborati prodotti dal gruppo di lavoro come sopra costituito ed insediato il 10 novembre 2020, all'esito della seduta plenaria dei sottogruppi del 8 febbraio 2022;

VISTA la nota 21 febbraio 2022, n. 428, a firma del Prof. Franco Gallo di trasmissione degli elaborati della richiamata Commissione di studio;

VISTO in particolare l'elaborato, concernente "Principi e criteri direttivi per la riforma dell'accertamento fiscale" prodotto dal Sottogruppo "Accertamento e riscossione", coordinato dal Cons. Vincenzo Busa, all'esito di sedute di approfondimento dei temi ivi trattati, tenute nelle date 16 e 30 novembre 2021, 14 dicembre 2021, 4 e 18 gennaio 2022, 2 e 9 febbraio 2022;

VISTO il resoconto della seduta delle Commissioni istruttorie congiunte I, II e III, del 21 aprile 2022;

VISTO il verbale della seduta dell'Assemblea del CNEL del 23 febbraio 2022 (punto 5 O.d.g.);

VISTO il verbale della seduta dell'Ufficio di Presidenza del 22 aprile 2022 (punto 6 O.d.g.);

TENUTO CONTO delle Osservazioni e Proposte - n. 409/2021 - inoltrate alle Commissioni Finanze della Camera e del Senato concernenti "Note per l'indagine conoscitiva sulla Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario") all'esito dell'audizione parlamentare del Presidente del CNEL, 1 marzo 2021, dinanzi alla Commissioni medesime;

RITENUTO di esercitare la prerogativa sancita al comma 3 dell'articolo 99 della Costituzione concernente la iniziativa legislativa del CNEL nella specifica materia dell'accertamento fiscale;

UDITA la relazione del Relatore Cons. Vincenzo Busa;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse nel corso della discussione assembleare;

SENTITO il Segretario generale Cons. Mauro Nori,

#### APPROVA

l'unito atto di iniziativa legislativa corredato dalle relazioni illustrativa e tecnica, concernente "Criteri di riforma dell'Accertamento".

Ordina che il presente atto sia trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica per il seguito di competenza.

IL PRESIDENTE

Prof. Tiziano TREU



INIZIATIVA LEGISLATIVA DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL  
LAVORO AI SENSI DELL'ART. 99, COMMA 3 DELLA COSTITUZIONE  
CONCERNENTE "CRITERI DI RIFORMA DELL'ACCERTAMENTO FISCALE"

Articolo 1

*(Delega al Governo per la riforma dell'accertamento fiscale)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto la riforma dell'accertamento fiscale, ispirate ai principi generali delle tradizioni giuridiche comuni degli Stati Membri dell'Unione Europea ed ai principi costituzionali sull'azione amministrativa di certezza del diritto, di trasparenza, di tutela dell'affidamento, di partecipazione al procedimento, di motivazione, di chiarezza dei provvedimenti, di efficienza, di equità, di collaborazione e di buona fede, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione di una disciplina generale della partecipazione del contribuente al procedimento di accertamento dei tributi, assicurando il più ampio e sistematico diritto all'informazione preventiva e al contraddittorio, anche in funzione della definizione consensuale del contesto, da proporre nella fase antecedente la notifica dell'avviso di accertamento. Limitatamente agli accertamenti fondati direttamente ed esclusivamente su dati elementari ed univoci in possesso dell'anagrafe tributaria, prevedere la facoltà del contribuente di instaurare il contraddittorio a seguito della notifica dell'avviso di accertamento e, in caso di mancato accoglimento delle sue ragioni, la notifica di un nuovo accertamento sostitutivo del precedente;

b) definire un modello di rapporto tra l'amministrazione e i contribuenti di piccole e medie dimensioni in fase di adempimento, prevedendo brevi interlocuzioni finalizzate ad esaminare in contraddittorio dati ed elementi in possesso anche dell'anagrafe tributaria, nell'ambito di un servizio di vigilanza territoriale gestito con il libero contributo degli enti locali;

c) revisione dell'accertamento sintetico al fine di determinare in contraddittorio con il contribuente, sulla base di presunzioni gravi, precise e concordanti, la capacità contributiva indotta da manifestazioni di spesa delle persone fisiche, evitando deduzioni automatiche e generalizzate;

- d) prevedere nei confronti delle società ritenute non operative in base ad elementi desunti dalle dichiarazioni presentate o presenti nell'anagrafe tributaria, forme di controllo idonee a contrastare l'utilizzo dei beni sociali da parte dei soci, sulla base di presunzioni gravi, precise e concordanti e di valutazioni specifiche effettuate in contraddittorio con i contribuenti, volte a neutralizzare i vantaggi indebiti della fittizia intestazione, evitando presunzioni automatiche e generalizzate;
- e) introdurre negli scambi tra soggetti IVA di più elevato valore l'obbligo di utilizzare mezzi di pagamento tracciabili, prevedendo l'effettuazione di una ritenuta a titolo d'acconto dell'imposta sul reddito a cura dell'operatore finanziario che gestisce le transazioni;
- f) armonizzazione delle prescrizioni in materia di fatturazione elettronica, superando gli esoneri attualmente previsti;
- g) revisione della disciplina delle sanzioni amministrative tributarie nel rispetto dei principi costituzionali di certezza, offensività, afflittività e proporzionalità, eliminando incongruenze e soluzioni confliggenti con detti principi e promuovendo l'adempimento spontaneo attraverso una più chiara identificazione, soggettiva ed oggettiva, della sfera dell'illecito e della meritevolezza della pena da parte dell'autore della violazione;
- h) revisione dei meccanismi di incentivazione e valutazione del personale dell'amministrazione finanziaria, da collegare prevalentemente, oltre che ad iniziative di autotutela, all'effettivo incremento di gettito per il bilancio dello Stato e, in particolare, agli esiti del contenzioso e della riscossione, che esprimono in maggior misura il tasso di legittimità e di efficacia dell'azione di controllo.

2. Il Governo è delegato a adottare, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni correttive delle leggi tributarie vigenti necessarie a garantirne la coerenza con i principi desumibili dalle disposizioni dei decreti.

3. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, del parere del Consiglio di Stato, e del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto

legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente il testo alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può comunque essere adottato.

4. Entro dodici mesi, rispettivamente, dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, e del decreto legislativo di cui al comma 2, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

I principi di legge delega di seguito illustrati convergono verso l'unitario obiettivo di contrastare l'evasione fiscale, muovendo nella duplice direzione di rifondare su nuove basi la collaborazione con i contribuenti nella fase dell'adempimento e di incrementare il tasso di legittimità ed efficacia dell'azione di accertamento.

Il criterio di delega sub a) completa il quadro degli interventi volti a razionalizzare e coordinare le disposizioni disciplinanti la partecipazione del contribuente al procedimento di accertamento di cui al d.d.l. approvato dall'Assemblea del CNEL in data 4 ottobre 2021, concernente "Delega al Governo per l'integrazione e l'attuazione dello Statuto dei diritti del contribuente". In questa sede si intende, in particolare, coordinare i principi e criteri enunciati nel menzionato d.d.l. con le disposizioni che disciplinano l'accertamento con adesione.

Secondo la normativa attualmente in vigore, quale risulta dopo la riforma attuata con il d. l. n. 34/2019:

il contraddittorio è innescato dall' *"invito a comparire...per l'avvio del procedimento di adesione"* (artt. 5 e 5 ter del d.lgs. n. 218/1997);

l'obbligo di trasmettere l'invito al contribuente è escluso solo in caso di consegna di un p.v.c. e per gli accertamenti parziali (art. 5 ter, commi 1 e 2);

in caso di mancata adesione all'invito, il successivo accertamento deve essere motivato *"in relazione ai chiarimenti forniti e ai documenti prodotti dal contribuente nel corso del contraddittorio"* (art. 5 ter, comma 3);

l'invito trasmesso dall'ufficio preclude la possibilità di presentare istanza di adesione dopo la notifica dell'accertamento (art. 6, commi 1 e 2);

l'esclusione dell'obbligo di inoltrare l'invito al contribuente in presenza di un p.v.c. sembra escludere in questo caso anche l'obbligo della motivazione rafforzata dell'accertamento ex art. 5 ter, comma 3;

è ammesso il ravvedimento operoso prima della notifica dell'avviso di accertamento, ancorché sia stato consegnato il p.v.c. o inviato il menzionato invito a comparire, con il beneficio della sanzione ridotta a 1/5 (ravvedimento a seguito di consegna del p.v.c.) o ad 1/6 (in tutti gli altri casi, se la regolarizzazione avviene dopo la scadenza del termine di

presentazione della dichiarazione relativa al periodo d'imposta successivo a quello in cui la violazione è stata commessa) (art. 13 d. lgs. 472/97).

Ne consegue che l'obbligo di motivare l'accertamento in relazione ai dati e notizie forniti dal contribuente presuppone che il contribuente sia stato posto in condizione di conoscere i contenuti dell'avviso di accertamento tramite l'"invito a comparire... per l'avvio del procedimento di definizione dell'accertamento" di cui agli articoli 5 e 5-ter del d.lgs. 218/97, nel quale l'ufficio anticipa i contenuti anche motivazionali dell'eventuale accertamento. L'invito pone dunque il contribuente nella condizione di poter partecipare proficuamente al procedimento di controllo ed eventualmente prestare adesione all'accertamento. Di contro l'inottemperanza ovvero la mancata adesione all'invito, cui abbia fatto seguito la notifica dell'avviso di accertamento, preclude la possibilità di presentare istanza di adesione. In sintesi, la generalizzazione dell'obbligo del contraddittorio (che presuppone l'invito a comparire) circoscrive l'ambito temporale di applicazione dell'accertamento con adesione alla fase antecedente la notifica dell'avviso di accertamento. L'istanza di adesione all'accertamento già notificato continua tuttavia ad avere un suo ambito di applicazione limitatamente agli accertamenti non preceduti dall'invito a comparire ed emessi pertanto in assenza di contraddittorio. Secondo la normativa vigente, infatti, l'obbligo del contraddittorio è escluso (i) "nei casi in cui sia stata rilasciata copia del processo verbale di chiusura delle operazioni da parte degli organi di controllo" nonché (ii) per gli avvisi di accertamento parziale (v. art. 5 del D Lgs. 218/1997).

Con riguardo alla fattispecie sub (i), si enuncia ora il principio della generale collocazione dell'accertamento con adesione nella fase che precede la notifica dell'avviso. Dunque anche nei casi interessati da un p.v.c. elevato a chiusura delle operazioni di accesso, ispezione e verifica, per i quali è già contemplato un confronto con l'ufficio a seguito della presentazione delle osservazioni e richieste di cui all'art. 12 dello Statuto del contribuente, è opportuno avviare un più ampio contraddittorio basato sulle conclusioni tratte dall'ufficio nell'"invito a comparire" e finalizzato alla eventuale definizione consensuale del contesto, da sperimentare nella fase antecedente la notifica dell'avviso di accertamento.

Con riguardo invece agli accertamenti parziali sub (ii) - categoria che nella prospettiva di riforma delineata nel menzionato d.d.l. approvato dall'Assemblea del CNEL è destinata ad essere sostituita con gli

accertamenti basati direttamente ed esclusivamente su dati elementari ed univoci in possesso dell'anagrafe tributaria - il contraddittorio può essere instaurato a posteriori su richiesta eventuale del contribuente finalizzata all'annullamento totale o parziale ovvero alla definizione tramite adesione dell'avviso di accertamento notificato. Esigenze di speditezza dell'azione di controllo suggeriscono in questo caso l'opportunità di soprassedere al sistematico invio preventivo dell'"invito a comparire" limitando l'eventuale contraddittorio ai soli casi, statisticamente poco frequenti, in cui il contribuente ritenga infondati gli elementi di innesco dell'accertamento in possesso dell'anagrafe tributaria. A tal fine occorre prevedere la facoltà del contribuente di presentare una motivata istanza di autotutela o definizione consensuale entro un certo termine dalla notifica dell'avviso di accertamento, con l'effetto di caducare l'efficacia di quest'ultimo e, in caso di mancato accoglimento dell'istanza, prevedere la notifica di un nuovo avviso di accertamento sostitutivo del precedente e suscettibile di impugnazione in giudizio ovvero di acquiescenza ex art. 15 del d. lgs. 218/1997.

Il criterio sub b) muove dalla constatazione che nel generale disorientamento indotto dal labirinto delle regole tributarie incide negativamente prima di tutto sul rapporto tra amministrazione e contribuente, che rischia di incrinarsi definitivamente. Calate in questo contesto problematico, anche le politiche di compliance finora portate avanti si sono rivelate inadeguate o insufficienti. A distanza di più dall'entrata in vigore del regime di adempimento collaborativo introdotto dal D. Lgs. n. 128 del 2015, restano ancora inattuate alcune forme di interlocuzione tra l'amministrazione finanziaria e il contribuente, sulle quali è necessario soffermarsi. Il "cambia verso" inaugurato da tale istituto ed attuato anche mediante altre forme di collaborazione individuate dall'Agenzia delle entrate ha favorito il passaggio da una gestione ex post dei controlli a una gestione ex ante. Tuttavia, le prefigurate "nuove e più avanzate forme di comunicazione tra il contribuente e l'amministrazione fiscale, anche in termini preventivi rispetto alle scadenze fiscali, per semplificare gli adempimenti, stimolare l'assolvimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili" (art. 1, co. 634, l. 190/2014), sono state fin qui utilizzate con scarso profitto, soprattutto nei confronti dei piccoli e medi operatori economici, nell'ambito di controlli automatici basati su sterili confronti a distanza. Si richiede

pertanto un diverso modello di relazione nel rapporto che l'amministrazione intrattiene con i contribuenti di piccole e medie dimensioni. Nei confronti di questi contribuenti permane la necessità di un'azione preventiva e collaborativa, basata non solo sulla predisposizione di dichiarazioni precompilate, ma capace di instaurare un dialogo costruttivo proprio nella fase dell'adempimento, segnalando ad essi quelle situazioni che possano risultare incoerenti o incompatibili con le risultanze dell'anagrafe e, in particolare, con i risultati emergenti dai dati contabili trasmessi in corso d'anno. Da qui l'obiettivo di approntare regole informate al principio della semplificazione e al ripristino di un rapporto realmente collaborativo tra fisco e contribuente.

Si tratta di anticipare ai piccoli/medi contribuenti le molteplici informazioni acquisite al sistema informativo, con il duplice obiettivo di valorizzare a fini di controllo ogni eventuale elemento presente al sistema e di soccorrere i medesimi contribuenti nel compito non agevole di orientare correttamente le proprie scelte nel complesso quadro di regole e adempimenti fiscali. La proposta prevede l'istituzione di un servizio di vigilanza cui affidare il compito di gestire ex ante brevi interlocuzioni con i contribuenti in merito all'assolvimento delle obbligazioni tributarie, realizzando una forma di controllo del territorio e di validazione dei dati in possesso dell'anagrafe tributaria. La prospettata soluzione di riforma darebbe concreta attuazione al diritto dei contribuenti al contraddittorio, consentendo a questi di anticipare il loro punto di vista e fornire elementi utili ai fini dell'eventuale esercizio del potere impositivo sulla base di dati acquisiti al sistema informativo. Il punto debole del progetto potrebbe tuttavia ravvisarsi nella difficoltà per l'amministrazione di gestire un numero molto elevato di interlocuzioni, pure necessario per imprimere al sistema dei controlli la svolta auspicata. Da qui la necessità di aprire alla collaborazione degli enti locali. Come è noto i tentativi di coinvolgere i comuni nel controllo del territorio sono fin qui falliti, nonostante la prospettiva – sulla carta molto allettante - di devolvere ai medesimi l'intero gettito degli accertamenti. A salvaguardia della loro autonomia, si prevede il coinvolgimento dei comuni sulla base di apposite convenzioni liberamente stipulate con l'Agenzia delle entrate, con l'obiettivo di incrementare le proprie entrate a fronte della collaborazione offerta alle dipendenze funzionali delle Direzioni provinciali dell'Agenzia delle entrate nella gestione del menzionato servizio di vigilanza. Il servizio

territoriale che si propone di istituire va nella direzione, auspicata dalle Commissioni-finanze del Parlamento nella Relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva sulla riforma tributaria, di garantire al contribuente la conoscibilità dei dati in possesso dell'amministrazione.

In merito alla revisione degli accertamenti sintetici e della disciplina delle società non operative di cui ai criteri sub c) e d), si osserva che il ricorrente auspicio, fatto proprio anche dalle Commissioni finanze del Parlamento, di "superare le residue forme ancora presenti di attività di controllo basate sulla ricostruzione presuntiva di reddito o ricavi" non tiene conto delle insuperabili difficoltà connesse con il tentativo di ancorare l'accertamento nei confronti dei piccoli-medi contribuenti alle risultanze delle scritture contabili o ad altre prove certe ed univoche. Una visione realistica della funzione di controllo che intenda recuperare adeguati margini di efficacia nei confronti degli operatori economici meno strutturati, analogamente a quanto avviene nella maggior parte dei paesi a più avanzata civiltà giuridica, non può precludere il ricorso a presunzioni da utilizzare in subordine alla sperimentazione di metodi analitici e previa acquisizione in contraddittorio di ogni elemento di conoscenza della specifica realtà operativa del contribuente. In particolare, strumenti come l'accertamento sintetico e la determinazione presuntiva del reddito delle società non operative si rivelano in ogni caso indispensabili per intercettare le manifestazioni di ricchezza di fonte indeterminata ovvero fenomeni di intestazione fittizia dei beni. Per altri aspetti, il proposito di tradurre in accertamenti automatici, mediante redditometri o algoritmi, ogni singola notizia in possesso dell'amministrazione, prescindendo da una preventiva ricognizione della specifica realtà operativa dei contribuenti, si è rivelato illusorio. Tanto premesso, i criteri di delega in argomento intendono superare le modalità di utilizzo delle presunzioni che attualmente governano sia l'accertamento sintetico che la disciplina delle società non operative. Nel presupposto che gli anzidetti metodi di controllo, oltre ad aver contribuito ad inasprire il rapporto con i contribuenti, si sono rivelati inadeguati a contrastare l'evasione fiscale, si suggerisce di ancorare i controlli in argomento a deduzioni logiche che non siano tuttavia predeterminate in via generalizzata ma enucleate in contraddittorio con i contribuenti, sulla base di dati ed elementi qualificati, riferiti alla specifica posizione oggetto di controllo. Si impone pertanto una radicale riforma sia dell'accertamento sintetico, abbandonando gli automatismi del

redditometro a favore di una ricostruzione motivata delle manifestazioni di spesa effettuata in contraddittorio, sia della disciplina delle società non operative, anche in questo caso sostituendo le presunzioni automatiche con una determinazione dialettica della capacità operativa riferibile alla posizione della società e dei soci, in ogni caso subordinando l'utilizzo di presunzioni gravi, precise e concordanti alla collaborativa partecipazione del contribuente al procedimento di controllo.

Tra le operazioni strategiche di riforma volte a contenere l'evasione fiscale, alla lettera e) si prospetta l'estensione dell'obbligo del pagamento tracciabile negli scambi tra soggetti IVA di più elevato valore, con contestuale effettuazione di una ritenuta d'acconto a cura della banca, come da tempo avviene per la detraibilità delle spese di ristrutturazione edilizia e risparmio energetico. L'anticipazione dell'assolvimento delle obbligazioni tributarie nella fase dell'adempimento spontaneo mira, tra l'altro, a contenere il fenomeno del mancato versamento delle imposte dichiarate, che ha assunto dimensioni anomale affermandosi come modalità impropria di finanziamento e, in non pochi casi, come modalità di arricchimento illecito, attraverso condotte preordinate all'insolvenza. In più ha il pregio di tendere verso l'equiparazione del trattamento del reddito degli autonomi a quello dei lavoratori dipendenti, già erogati secondo modalità tracciate ed assoggettati a ritenuta.

Il principio sub f) estende l'obbligo di fatturazione elettronica ai soggetti attualmente esclusi e, in particolare, agli operatori rientranti nel regime forfettario che, pur non essendo tenuti alla liquidazione e dichiarazione IVA, sono già obbligati alla certificazione fiscale e, in quanto operatori del commercio al dettaglio, tenuti a memorizzare e trasmettere telematicamente i corrispettivi. La previsione intende favorire la conoscenza completa degli scambi intercorsi tra tutti gli operatori economici, quale presupposto necessario al corretto funzionamento del sistema di gestione informatizzata dei processi di registrazione e liquidazione IVA delle operazioni economiche preordinate alla erogazione dei servizi di precompilazione delle dichiarazioni, con il massimo dei benefici proprio nei confronti degli operatori in regime forfettario. Come si afferma nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale, approvato dalle Commissioni finanze di Camera e Senato in data 30 giugno 2021, la "chiusura del perimetro" dell'obbligo di fatturazione elettronica concorre al completamento della digitalizzazione del fisco,

inteso come “strumento maggiormente efficace nel contrasto all’evasione fiscale” in grado di “supportare l’approccio strategico esplicitamente contenuto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che vede nella digitalizzazione l’investimento più potenzialmente redditizio all’interno dell’Amministrazione Finanziaria, assieme a quello volto a dotarla delle competenze tecniche necessarie per metterlo adeguatamente a valore.” Si ricorda che il PNRR menziona la dichiarazione annuale precompilata IVA come strumento di rafforzamento della compliance e riduzione della possibilità di errori.

L’enunciato della lettera g) esprime sinteticamente, ma con molta efficacia, la volontà di eliminare le numerose incongruenze del vigente sistema delle sanzioni amministrative tributarie derivanti dal fatto che:

- molte sanzioni vengono attualmente erogate in modo diversificato da tributo a tributo, pur essendo uguale la condotta illecita e identico l’interesse dell’Erario alla loro percezione. Ne consegue spesso un diverso trattamento sanzionatorio di uno stesso tipo di violazione, giustificato dal solo fatto che tale violazione si riferisce a distinti tributi oppure perché è considerata nell’ambito di diversi procedimenti di accertamento; si pensi, a titolo esemplificativo, al cumulo giuridico delle sanzioni con riguardo a violazioni incidenti su più periodi d’imposta, la cui applicazione è inibita in ipotesi di accertamento con adesione, reclamo-mediazione e conciliazione, con l’effetto di ostacolare la definizione consensuale degli accertamenti e indurre spesso i contribuenti a coltivare il contenzioso;
- nel nostro ordinamento non sempre la sanzione viene commisurata alla violazione secondo criteri di ragionevolezza in funzione della gravità del danno e del pericolo per l’Erario. Ci si imbatte infatti, sempre più spesso, in norme che, con riferimento ad alcuni tipi di contribuenti, stabiliscono per lo stesso tipo di violazione sanzioni più elevate di quelle previste per altre categorie; e ciò sul solo presupposto di una maggiore, presunta attitudine all’evasione da parte degli stessi contribuenti;
- il principio di proporzionalità vorrebbe che nell’applicazione delle sanzioni si abbia riguardo non solo ai singoli tipi di violazione, ma anche alla misura del danno e all’entità del pericolo per l’Erario. Nel vigente sistema, invece, tanto più si ritiene difficile per l’Amministrazione finanziaria scoprire la violazione, tanto più si prevedono sanzioni più elevate, con la conseguenza di collegare irragionevolmente la loro misura

non al tipo di violazione, ma all'incapacità e alla difficoltà dell'Amministrazione finanziaria di scoprirla.

Nel quadro dei principi di revisione del sistema sanzionatorio, la stessa lettera g) prevede altresì la revisione dei criteri di definizione dell'illecito e di meritevolezza della pena da parte dell'autore della violazione affinché gli stessi possano risultare più coerenti con le finalità ultime del sistema sanzionatorio, avendo presente che ogni incertezza su cosa si voglia realmente tutelare può ingenerare nella collettività la sensazione che a volte si punisce troppo e a volte si punisce troppo poco. Il che è tutto il contrario di quella compliance che dovrebbe essere uno degli obiettivi dell'attuale *tax policy* e che presuppone, quindi, un sistema punitivo più razionale ed equo. A titolo semplificativo, in attuazione del menzionato principio, il legislatore delegato dovrà far luce sulle violazioni meramente formali, con l'obiettivo di eliminare le difficoltà fin qui riscontrate nell'individuare le fattispecie che non intralciano l'attività di controllo e che per ciò stesso non vanno assoggettate a sanzione, tenendo in debita considerazione l'eventuale regolarizzazione della violazione prima dell'inizio dell'attività di controllo.

Il criterio sub h) trae motivo dal fatto che il Ministero dell'economia e delle finanze pone come obiettivo il recupero annuo di una determinata somma e che l'Agenzia, per raggiungere l'obiettivo, impiega mezzi, strumenti e risorse consistenti. Affinché l'azione di accertamento non si traduca tuttavia in una sorta di oppressione fiscale per via del recupero quasi ossessivo del gettito, si impone un cambiamento di paradigma nella definizione delle politiche di controllo, avendo come obiettivo non tanto l'ammontare delle maggiori somme incassate, quanto piuttosto l'incremento del gettito per il bilancio dello Stato, che si ottiene grazie all'aumento del tasso di credibilità del sistema fondato sull'autotassazione e, in particolare, per effetto di controlli efficaci e legittimamente eseguiti. Il principio di delega intende favorire, tra l'altro, più efficaci sinergie tra le diverse strutture della Amministrazione finanziaria orientate al conseguimento dell'obiettivo, comune e unitario, di rendere credibile il sistema mediante le anzidette azioni di controllo, volte al recupero effettivo della evasione. La tradizionale ripartizione di competenze tra accertamento, contenzioso e riscossione deve risultare strumentale al conseguimento del comune obiettivo della giusta imposizione, che si realizza grazie al recupero effettivo della evasione mediante atti

legittimamente emessi. A tal fine è opportuno che gli esiti del contenzioso e della riscossione vengano elevati a parametro di valutazione rispettivamente di legittimità ed efficacia dei controlli, da valorizzare in occasione della valutazione della performance complessiva dell'amministrazione.

## RELAZIONE TECNICA

*(ai sensi dell'art. 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica).*

La presente iniziativa, redatta in forma di "legge di delega" individua principi e criteri direttivi che indicano al legislatore delegato le modalità di una migliore attuazione dei principi di cui all'articolo 1, comma 1, primo periodo.

Si tratta di interventi che agiscono sul perimetro della sfera delle situazioni di diritto e di dovere che connotano le parti del rapporto tributario.

Ciò premesso può escludersi, ai sensi di quanto disposto dai regolamenti parlamentari e della normativa in intestazione, che l'iniziativa in esame determini direttamente o indirettamente oneri a carico della finanza pubblica di cui indicare adeguati mezzi di copertura finanziaria.





*Consiglio Nazionale  
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

*(seduta 27 aprile 2022)*

VISTO l'art. 99 della Costituzione ed in particolare il comma 3;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", ed in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019 ed in particolare gli articoli 12 (Programma) e 14, (Iniziativa legislativa); Vista la sentenza della Corte costituzionale 27 novembre del 1998, n. 383;

VISTA la Determinazione del Presidente del CNEL, 23 novembre 2020, n. 2014, concernente la costituzione gruppo di lavoro formato da insigni accademici, magistrati, professionisti ed esperti dell'amministrazione finanziaria, coordinati dal Prof. Franco Gallo, per l'esame delle tematiche connesse alla riforma fiscale anche al fine della redazione di una iniziativa legislativa ai sensi dell'art. 99, comma 3, della Costituzione;

VISTI gli elaborati prodotti dal gruppo di lavoro come sopra costituito ed insediato il 10 novembre 2020, all'esito della seduta plenaria dei sottogruppi del 8 febbraio 2022;

VISTA la nota 21 febbraio 2022, n. 428, a firma del Prof. Franco Gallo di trasmissione degli elaborati della richiamata Commissione di studio;

VISTO in particolare l'elaborato, u prodotto dal Sottogruppo "Accertamento e riscossione" a coordinato dal Cons. Vincenzo Busa, all'esito di sedute di approfondimento dei temi ivi trattati, tenute nelle date 16 e 30 novembre 2021, 14 dicembre 2021, 4 e 18 gennaio 2022, 2 e 9 febbraio 2022 concernente "Criteri di riforma della riscossione fiscale";

VISTO il resoconto della seduta delle Commissioni istruttorie congiunte I, II e III, del 21 aprile 2022;

VISTO il verbale della seduta dell'Assemblea del CNEL del 23 febbraio 2022 (punto 5 O.d.g.);

VISTO il verbale della seduta dell'Ufficio di Presidenza del 22 aprile 2022 (punto 6 O.d.g.);

TENUTO CONTO delle Osservazioni e Proposte – n. 409/2021 - inoltrate alle Commissioni Finanze della Camera e del Senato concernenti "Note per l'indagine conoscitiva sulla Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario" all'esito dell'audizione parlamentare del Presidente del CNEL, 1 marzo 2021, dinanzi alle Commissioni medesime;

RITENUTO di esercitare la prerogativa sancita al comma 3 dell'articolo 99 della Costituzione concernente la iniziativa legislativa del CNEL nella specifica materia della riscossione fiscale;

UDITA la relazione del Relatore Cons. Vincenzo Busa;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse nel corso della discussione assembleare;

SENTITO il Segretario generale Consu Mauro Nori,

#### APPROVA

l'unito atto di iniziativa legislativa corredato dalle relazioni illustrativa e tecnica, concernente "Criteri di riforma della riscossione fiscale" a

Ordina che il presente atto sia trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica per il seguito di competenza.

IL PRESIDENTE

Prof. Tiziano TREU



INIZIATIVA LEGISLATIVA DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL  
LAVORO AI SENSI DELL'ART. 99, COMMA 3 DELLA COSTITUZIONE  
CONCERNENTE "CRITERI DI RIFORMA DELLA RISCOSSIONE FISCALE"

Articolo 1

*(Delega al Governo per la riforma della riscossione)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto la riforma dell'accertamento fiscale, ispirate ai principi generali delle tradizioni giuridiche comuni degli Stati Membri dell'Unione Europea ed ai principi costituzionali sull'azione amministrativa di certezza del diritto, di trasparenza, di tutela dell'affidamento, di partecipazione al procedimento, di motivazione, di chiarezza dei provvedimenti, di efficienza, di equità, di collaborazione e di buona fede, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) Individuazione di un nuovo modello di riscossione mediante trasferimento delle funzioni attualmente svolte dall'agente nazionale della riscossione, unitamente alle relative risorse strumentali, all'Agenzia delle entrate, salvaguardando i trattamenti economici in essere alla data del trasferimento del personale;
- b) istituzione di una Commissione tecnica permanente con il compito di affrontare le criticità più diffuse, di elaborare strategie comuni orientate ad un più efficace contrasto dell'evasione da riscossione e di relazionare annualmente al Parlamento;
- c) affermazione del principio di unitarietà dell'azione di contrasto dell'evasione, anche attraverso la definizione di programmi operativi unitari che, coinvolgendo altresì le strutture preposte alla gestione delle verifiche, degli accertamenti e del contenzioso, assumano la riscossione come attività di completamento dell'azione di controllo;
- d) monitorare e garantire risorse e soluzioni adeguate all'efficiente funzionamento del servizio di riscossione coattiva con riferimento alla totalità dei carichi affidati;
- e) potenziamento delle procedure informatiche utilizzabili nella gestione delle notificazioni e degli atti che non richiedono valutazioni o scelte differenziate nei casi singoli, riservando agli uffici territoriali la trattazione

degli atti, degli adempimenti e delle questioni che necessitano di un confronto con i contribuenti;

f) riorganizzazione degli uffici preposti alle attività di riscossione al fine di migliorare il confronto e l'interlocuzione con i contribuenti intestatari dei carichi affidati, nonché il collegamento informativo con l'amministrazione e gli enti titolari dei crediti;

g) razionalizzazione e semplificazione delle numerose comunicazioni dirette ai contribuenti, evitando inutili adempimenti e duplicazioni che possano dilatare eccessivamente i tempi della riscossione;

h) tendenziale equiparazione delle garanzie di tutela dell'interesse pubblico a quelle previste a tutela dei creditori privati;

i) introduzione di forme semplificate di pignoramento mobiliare, immobiliare e presso terzi, con revisione contestuale dei relativi presupposti che, senza giustificato motivo, possano limitarne l'attivazione;

l) definizione delle strategie di gestione delle diverse attività di competenza dell'agente della riscossione avendo riguardo al carico complessivo di ciascun contribuente anziché alle singole partite iscritte a ruolo o avviate alla riscossione coattiva;

m) coordinamento, semplificazione e razionalizzazione delle diverse disposizioni disciplinanti la riscossione in forma rateizzata dei crediti, siano essi esigibili in esito alla liquidazione delle dichiarazioni o avviati alla riscossione coattiva, riconoscendo il beneficio della dilazione, con riguardo alle complessive pendenze intestate al richiedente, prima dell'avvio di procedure esecutive. Per la dilazione dei crediti di ammontare particolarmente elevato prevedere l'attestazione da parte di un professionista indipendente della temporanea difficoltà finanziaria del debitore e della sua capacità di assolvere al pagamento del debito in forma rateale;

n) subordinare l'affidamento dei ruoli formati da amministrazioni statali ed enti diversi dall'Agenzia delle entrate alla preventiva ricognizione e valutazione della capacità operativa occorrente alla relativa gestione e, quindi, alla definizione su base convenzionale dei reciproci obblighi e delle responsabilità in caso di mancata riscossione nei termini di legge;

o) con riguardo ai carichi affidati da amministrazioni statali ed enti diversi dall'Agenzia delle entrate, prevedere la revisione delle procedure di

gestione del contenzioso relativo ad atti della riscossione, con attribuzione della legittimazione passiva esclusiva all'agente della riscossione e regolamentazione delle reciproche responsabilità gestionali;

p) individuazione di soluzioni straordinarie ed eccezionali per lo smaltimento dei carichi pregressi, che prevedano sia la definizione di piani di recupero definiti in base al diverso grado di esigibilità e all'effettivo stato delle procedure cautelari ed esecutive sia trattamenti definitivi agevolati delle pendenze.

2. Il Governo è delegato a adottare, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni correttive delle leggi tributarie vigenti necessarie a garantirne la coerenza con i principi desumibili dalle disposizioni dei decreti.

3. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, del parere del Consiglio di Stato, e del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente il testo alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può comunque essere adottato.

4. Entro dodici mesi, rispettivamente, dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, e del decreto legislativo di cui al comma 2, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La funzione di riscossione nazionale, di cui è titolare l’Agenzia delle entrate (Ade), a decorrere dal 1° gennaio 2017 è esercitata da Agenzia delle entrate-Riscossione (Ader), ente pubblico economico istituito dall’articolo 1 del d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, n. 225. Ader è subentrata, a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, delle società del Gruppo Equitalia, contestualmente disciolte. La legge n. 234/2021 (legge di bilancio 2022) ha parzialmente rivisto la collocazione istituzione dell’Ader che dal 1° gennaio 2022 opera alle dipendenze funzionali dell’Ade anziché del Mef ed è guidata da un comitato di gestione presieduto dal Direttore dell’Agenzia delle entrate, anziché dal Presidente della stessa Ader (la modifica è formale dato che il Presidente dell’Ader era individuato nella persona del Direttore dell’Ade).

Al riguardo, il criterio di cui alla lettera a) intende superare l’attuale assetto duale per procedere decisamente all’internalizzazione della funzione nell’Agenzia delle entrate. La struttura di riscossione dovrebbe operare alla stregua di una divisione dell’Ade, come avviene in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. Si ritiene che la collocazione della struttura di riscossione all’interno dell’Agenzia delle entrate possa risolvere de plano molte delle attuali difficoltà di coordinamento con il principale ente committente, connesse con la unitarietà della funzione di controllo di cui la riscossione è il completamento, con la cooperazione nell’individuazione delle misure cautelari ed esecutive più efficaci, ma anche con la interoperabilità delle banche dati, con la gestione del contenzioso e con il sistema dei controlli. La riforma porta con sé anche delicati problemi di inserimento ed integrazione, all’interno dell’unica Agenzia, del personale proveniente dall’Ader, il cui trattamento economico, previsto da autonome contrattazioni, collettiva ed integrativa aziendale, andrebbe comunque salvaguardato.

Alla lettera b) si prevede l’istituzione di una Commissione tecnica permanente che possa affrontare sistematicamente le criticità più diffuse, anche al fine di elaborare e aggiornare le strategie comuni orientate ad un più efficace contrasto dell’evasione da riscossione. L’intervento di un

organo autorevole ed esterno si giustifica anche in relazione alle non comuni difficoltà gestionali e al carattere impopolare dell'attività di riscossione.

Il principio enunciato alla lettera c) intende riposizionare la riscossione all'interno dell'unica Agenzia delle entrate, elevandola a funzione di completamento della più ampia attività di controllo. Il principio è destinato a riflettersi sia sull'organizzazione delle diverse strutture coinvolte nell'attività di contrasto dell'evasione sia sulla definizione dei piani operativi annuali. Affinché la riscossione abbia ad affermarsi come attività di completamento, che unifichi e dia senso compiuto al ruolo e alle competenze delle diverse strutture amministrative impegnate nella lotta all'evasione fiscale, queste sono chiamate a valutare preventivamente, in aggiunta al grado di sostenibilità in giudizio, anche il grado di esigibilità delle pretese accertate e a cooperare nell'attività di recupero dei tributi sottratti all'erario. Sarà necessario, in particolare, che della riscossione si occupino non solo le strutture preposte all'adozione delle misure cautelari ed esecutive, ma anche quelle addette alle verifiche e all'accertamento, provvedendo al monitoraggio degli obblighi di versamento e all'indicazione di attività che possano garantire il concreto recupero dei tributi evasi.

Il collegamento funzionale delle diverse attività svolte 'a monte' dovrà essere assicurato, in particolare, dall'assegnazione di comuni obiettivi programmatici che misurino il grado di efficacia dell'apporto fornito da ciascuna struttura sul piano della concreta riscossione dei maggiori tributi indicati negli atti istruttori e negli avvisi di accertamento.

Il criterio enunciato alla lettera d) pone le premesse per una vera e propria svolta sul piano dell'efficacia dell'azione di riscossione, da avviare nei confronti della totalità dei carichi affidati. Nel nostro sistema non sono proponibili invero metodologie di gestione dei carichi da riscuotere basate su criteri selettivi, in ipotesi motivate della indisponibilità delle risorse necessarie allo scopo. Siffatti rimedi andrebbero infatti ad alterare radicalmente il sistema di gestione dei tributi che è fondato sull'adempimento spontaneo e nel quale la riscossione coattiva delle somme ancora dovute costituisce complemento imprescindibile. Se

l'adozione di criteri selettivi, infatti, può considerarsi fisiologica per individuare le posizioni da sottoporre a controllo (sostanziale), non è invece compatibile con il corretto funzionamento del sistema che gli esiti dei controlli automatici e dei controlli sostanziali delle posizioni fiscali non abbiano poi un seguito sistematico nella fase di riscossione, quale che sia l'importo dei tributi liquidati o accertati. Si impone, dunque, un'ampia e organica revisione dell'intero sistema della riscossione per individuare soluzioni idonee a potenziare l'efficienza della struttura amministrativa e tutelare adeguatamente l'interesse pubblico alla riscossione di tutti i tributi avviati alla riscossione coattiva.

Il criterio sub e) intende razionalizzare l'impiego delle risorse disponibili, avendo presente che la gestione dei carichi si risolve prevalentemente in una serie di adempimenti di tipo automatico che non necessariamente richiedono valutazioni o scelte differenziate nei singoli casi. Così è per la predisposizione e notificazione delle cartelle, delle misure cautelari (fermi amministrativi e iscrizione di ipoteche), dei pignoramenti presso terzi e dei diversi e numerosi preavvisi finalizzati anche alla interruzione della prescrizione. Buona parte delle lavorazioni può essere gestita infatti sistematicamente, con il supporto dell'informatica, da strutture centralizzate, la cui organizzazione dovrà risultare adeguata al conseguimento dell'obiettivo.

Gli uffici presenti sul territorio saranno invece impegnati, oltre che in talune azioni esecutive di tipo prevalentemente immobiliare, nella gestione del servizio informazioni, del contenzioso, delle rateazioni e dei servizi di cassa. Una più razionale regolamentazione delle competenze e delle procedure potrebbe infine realizzare cospicue economie di risorse e, soprattutto, assicurare la gestione unitaria del programma di lavoro, evitandone la frammentazione in molteplici adempimenti separati che rischiano di far perdere di vista l'obiettivo finale della riscossione.

Contestualmente al potenziamento degli strumenti informatici, la lettera f) punta alla riorganizzazione delle strutture che assistono i contribuenti interessati a conoscere le ragioni delle pretese nonché le modalità di assolvimento dei debiti e del corretto esercizio delle facoltà e dei loro diritti. Il collegamento telematico degli atti di riscossione con le procedure

di accertamento e liquidazione dei tributi, che l'accentramento della funzione di riscossione nell' Agenzia delle entrate dovrebbe facilitare limitatamente ai tributi erariali, si ripropone in termini più problematici per i carichi affidati da altri enti, così da richiedere appositi accorgimenti e cautele da definire consensualmente nell'atto di affidamento dei ruoli (v. successiva lett. n)).

Nel disegno di riforma della riscossione coattiva, decisivo rilievo assume la revisione delle procedure e in particolare del complesso e oneroso sistema di notificazioni, comunicazioni, ingiunzioni e preavvisi di cui si occupa la lettera g). L'interminabile serie di siffatti adempimenti, previsti a pena di nullità degli atti emessi, contribuisce alla dilatazione dei tempi della riscossione, mettendo a dura prova la capacità organizzativa e l'efficienza degli apparati. Si pensi, per esempio, alla inefficacia della cartella a distanza di un anno dalla sua notificazione e alla conseguente necessità di notificare, ai fini dell'adozione di una misura esecutiva, l'intimazione di pagamento, la cui efficacia a sua volta viene meno nel termine di 6 mesi; oppure, per i crediti inferiori a 1.000 euro, alla notificazione del 'preavviso' prima di 120 giorni dall'inizio del pignoramento; o, ancora, ai 'preavvisi' di fermo amministrativo e di iscrizione di ipoteche e ad altri adempimenti similari che vanificano il senso e la credibilità dell'ingiunzione di pagamento contenuta nel titolo esecutivo notificato al debitore. È innegabile come alcuni dei richiamati adempimenti rispondano ad effettive esigenze di tutela del contribuente, ma è altrettanto evidente l'esigenza di provvedere alla semplificazione e razionalizzazione dei medesimi.

Con il criterio della lettera h) si affida al legislatore delegato il compito di rivedere, nel suo insieme, il complessivo sistema di tutela dei crediti erariali. Per effetto di diversi interventi legislativi, la posizione del creditore pubblico, benché formalmente privilegiata, in tanti casi di fatto è deteriore rispetto a quella del creditore privato. Si ai limiti all'espropriazione mobiliare nei confronti dei debitori costituiti in forma societaria e in ogni caso se nelle attività del debitore risulta una prevalenza del capitale investito sul lavoro; all'innalzamento a ventimila euro della soglia al di sotto della quale è fatto divieto di iscrivere ipoteca; ai limiti all'espropriazione immobiliare e impignorabilità dell'unico immobile di proprietà in cui il debitore risiede anagraficamente; all'obbligo di iscrivere

prima l'ipoteca e attendere il decorso di sei mesi; alla franchigia di 120 mila euro – sia in termini di entità del credito che di valore dei beni - per l'espropriazione degli altri immobili. Sono queste alcune delle numerose disposizioni che, a seconda dei casi, possono risultare di ostacolo alla giusta riscossione dei crediti pubblici e che per ciò stesso, non senza disattendere la legittima aspettativa di informazione dei contribuenti morosi, sollecitano interventi mirati di semplificazione e razionalizzazione in direzione di una tendenziale equiparazione delle garanzie di tutela dei crediti pubblici a quelle che assistono i crediti privati.

Il criterio di cui alla lettera i) prevede forme semplificate di pignoramento mobiliare, immobiliare e presso terzi, con revisione contestuale degli attuali presupposti. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle difficoltà operative indotte, nelle vendite immobiliari, dalla preventiva iscrizione ipotecaria con periodo di almeno 6 mesi (art. 76, comma 1, lett. b) e, nei pignoramenti mobiliari, dalla individuazione del proprietario dei beni che si trovano presso l'abitazione di residenza del debitore, nonché dalla mancata estensione alla generalità dei crediti delle forme speciali di pignoramento presso terzo previste dall'art. 72-bis del D.P.R. n. 602/1974 o, ancora, dalla indisponibilità di una norma analoga a quella contemplata, per il pignoramento ordinario, all'art. 543 cpc che preveda l'obbligo di dichiarazione da parte del terzo pignorato la cui mancanza sia equiparata a dichiarazione positiva, con conseguente assegnazione del credito.

Ancora in tema di revisione delle procedure di gestione, interviene il criterio di cui alla lettera l) che pone al centro delle strategie e delle attività di competenza dell'agente della riscossione non più il credito risultante dalla singola partita di ruolo, ma il singolo contribuente con il suo debito complessivo. Alla posizione complessiva del contribuente dovranno fare riferimento non solo le varie misure cautelari ed esecutive e i relativi programmi di lavorazione, ma anche i piani di rateazione di cui alla successiva lettera m), da predisporre in relazione al debito totale dei richiedenti, comprensivo dei carichi pregressi e risalenti nel tempo.

La lettera m) si occupa della gestione delle rateazioni, ormai da anni interessate da ripetute facilitazioni e così tante aperture di termini e proroghe delle scadenze da mettere a dura prova la capacità di gestione dell'agente. Al riguardo va considerato che l'internalizzazione della riscossione porta con sé anche la gestione unitaria delle rateazioni da parte

dell'ente impositore, che andrà a gestire il pagamento in forma rateale di tutte le somme dovute dai contribuenti sia prima che dopo l'iscrizione a ruolo. L'unitarietà della gestione dovrebbe favorire anche l'unificazione delle regole disciplinanti la rateazione, ponendo termine alle complicazioni che attualmente rendono la gestione estremamente onerosa, al punto da assorbire gran parte delle risorse umane distribuite sul territorio. Nel quadro della revisione complessiva della rateazione meritano particolare attenzione le richieste di dilazione fino a 72 o 120 rate ex art. 19 del D.P.R. n. 602 del 1973, di cui si afferma l'inammissibilità in pendenza di procedure esecutive, in tal modo contrastando pratiche dilatorie messe in atto da debitori che usano presentare l'istanza solo dopo l'avvio di tali procedure. Infine, per le rateazioni di importo molto elevato si richiede, analogamente a quanto previsto oggi in materia di transazione fiscale ex art. 182-ter l.f., l'attestazione di un professionista indipendente (avente i requisiti di cui all'art. 67, comma 3, lett. d), della stessa l.f.), finalizzata alla dimostrazione del requisito di temporanea difficoltà dell'impresa e della sua capacità di assolvere al pagamento del debito in forma rateale (oggi, di fatto, la rateazione viene concessa senza alcuna indagine sulla sostanziale solvibilità dei richiedenti).

In ogni caso, la rateazione andrebbe gestita con riguardo ai carichi pendenti complessivamente considerati e non separatamente, per singola cartella di pagamento.

Alle lettere n) ed o) vengono dettati criteri per la gestione dei carichi affidati da enti diversi dall'Agenzia delle entrate. Essi si uniformano al principio enunciato alla lettera d), che prevede la gestione sistematica di tutti indistintamente i crediti avviati alla riscossione coattiva. Limitatamente ai tributi erariali di competenza dell'Agenzia delle entrate, per effetto della prevista internalizzazione, tale principio potrà risultare di più agevole attuazione. Non così per i ruoli formati da enti esterni. In tal caso l'adeguatezza delle risorse disponibili e la capacità di gestione sistematica dei carichi da riscuotere andranno valutati in via preventiva nella convenzione stipulata con i singoli committenti. Non è da escludere l'eventualità che, non disponendo delle risorse necessarie, si possa e si

debba rinunciare alla presa in carico dei ruoli in questione, con invito ad avvalersi degli strumenti alternativi di riscossione previsti dalla legge.

Come si afferma alla lettera o), l'affidamento dei ruoli emessi da enti diversi dall'Agenzia delle entrate dovrà essere preceduto dalla sottoscrizione di una convenzione che disciplini i diritti e gli obblighi delle parti. Per la gestione delle controversie relative agli atti della riscossione, da affidare in ogni caso alle cure dell'agente della riscossione, cui spetta in via esclusiva la legittimazione passiva, dovrà affermarsi l'onere in capo all'ente impositore di fornire tempestivamente tutti gli elementi utili affinché l'agente possa assicurare la difesa in giudizio dei menzionati atti anche in relazione ai motivi che riguardano l'attività dell'ente impositore. Nella stessa convenzione andranno fissate le regole di gestione e le responsabilità dell'agente che venga meno agli impegni assunti e, nello stesso tempo, individuate forme di controllo sulla scorta di dati ed elementi forniti dall'agente, analoghi a quelli contenuti nelle comunicazioni di inesigibilità di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 112/1999.

Nell'ambito del progetto di riforma della riscossione, particolare rilievo assume la questione dello smaltimento degli ingenti carichi pregressi, affrontata alla lettera p). I motivi che ostano alla riscossione di questi carichi potrebbero in qualche misura ricollegarsi, oltre che agli eventi menzionati nelle periodiche relazioni del Mef, come la cessazione dell'attività, il decesso dei contribuenti, il sopravvenuto fallimento e simili, anche a possibili carenze operative. A fronte delle dichiarate difficoltà di riscossione, è imprescindibile l'esigenza che, contestualmente all'ampia revisione del sistema di riscossione del modello organizzativo e all'introduzione dei nuovi, più rigorosi criteri di gestione dei carichi affidati a decorrere dalla data di trasferimento delle funzioni, vengano individuate speciali forme di smaltimento straordinario dei carichi pregressi, che prevedano sia la gestione di piani straordinari di recupero, basati sull'effettivo stato della procedura, sia trattamenti definitivi agevolati.

## RELAZIONE TECNICA

*(ai sensi dell'art. 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica).*

La presente iniziativa, redatta in forma di "legge di delega" individua principi e criteri direttivi che indicano al legislatore delegato le modalità di una migliore attuazione dei principi di cui all'articolo 1, comma 1, primo periodo.

Si tratta di interventi che agiscono sul perimetro della sfera delle situazioni di diritto e di dovere che connotano le parti del rapporto tributario.

Ciò premesso può escludersi, ai sensi di quanto disposto dai regolamenti parlamentari e della normativa in intestazione, che l'iniziativa in esame determini direttamente o indirettamente oneri a carico della finanza pubblica di cui indicare adeguati mezzi di copertura finanziaria.



*Consiglio Nazionale  
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

*(nella seduta 29 settembre 2021)*

VISTO l'art. 99 della Costituzione ed in particolare il comma 3;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", ed in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019 ed in particolare gli articoli 12 (Programma) e 14, (Iniziativa legislativa); Vista la sentenza della Corte costituzionale 27 novembre del 1998, n. 383;

VISTA la Determinazione del Presidente del CNEL, 23 novembre 2020, n. 2014, concernente la costituzione gruppo di lavoro formato da insigni accademici, magistrati, professionisti ed esperti dell'amministrazione finanziaria, coordinati dal Prof. Franco Gallo, per l'esame delle tematiche connesse alla riforma fiscale anche al fine della redazione di una iniziativa legislativa ai sensi dell'art. 99, comma 3, della Costituzione;

VISTI gli elaborati prodotti dal gruppo di lavoro come sopra costituito ed insediato il 10 novembre 2020, all'esito della seduta plenaria dei sottogruppi del 9 luglio 2021;

AM

VISTO in particolare l'elaborato trasmesso al CNEL (prot.: 19 luglio 2021, n. 1326), prodotto dal Sottogruppo C *"Statuto dei diritti del contribuente e rapporto fisco – contribuente"*, coordinato dalla Professoressa Livia Salvini, all'esito di sedute di approfondimento dei temi ivi trattati, tenute nelle date 22 dicembre 2020, 21 gennaio 2021, 22 febbraio 2021, 16 marzo 2021 e 28 aprile 2021;

VISTI i resoconti delle sedute delle Commissioni istruttorie congiunte I, II e III, del 8 gennaio 2021, 9 settembre 2021 e 15 settembre 2021;

VISTI i verbali delle sedute assembleari del 25 novembre 2020, (punto 2 O.d.g.), 17 dicembre 2020 (punto 9 O.d.g.), Assemblea 27 gennaio 2021; 24 febbraio 2021, (punto 2 O.d.g.) e 26 maggio 2021 (punto 3 Od.g.);

VISTI i verbali delle sedute dell'Ufficio di Presidenza del 13 maggio 2021 (punto 2 O.d.g.), 20 maggio 2021 (punto 3 O.d.g.), e 15 settembre 2021 (punto 7 O.d.g.);

TENUTO CONTO delle Osservazioni e Proposte – n. 409/2021 - per il successivo inoltro alle Commissioni Finanze della Camera e del Senato concernenti *"Note per l'indagine conoscitiva sulla Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario"*) all'esito dell'audizione parlamentare del Presidente del CNEL, 1° marzo 2021, dinanzi alla Commissioni medesime;

RITENUTO di esercitare la prerogativa sancita al comma 3 dell'articolo 99 della Costituzione concernente la iniziativa legislativa del CNEL nella specifica materia dell'attuazione e integrazione delle *"Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente"* di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212 e s.m. e i.;

Udita la relazione del Presidente del CNEL Prof. Tiziano Treu;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse nel corso della discussione assembleare;

SENTITO il Segretario generale Cons. Paolo Peluffo,

#### APPROVA

l'unito atto di iniziativa legislativa corredato dalle relazioni illustrativa e tecnica, concernente *"Delega al Governo per l'integrazione e l'attuazione dello*

*Statuto dei diritti del contribuente attraverso disposizioni ispirate ai principi generali delle tradizioni giuridiche comuni degli Stati Membri dell'Unione Europea ed ai principi costituzionali sull'azione amministrativa, di sussidiarietà orizzontale fiscale, di certezza del diritto, di trasparenza, di tutela dell'affidamento, di partecipazione al procedimento, di motivazione, di chiarezza dei provvedimenti, di efficienza, di equità, di collaborazione e di buona fede".*

Ordina che il presente atto sia trasmesso al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei deputati per il seguito di competenza ed al Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi del vigente Regolamento.

IL PRESIDENTE

Prof. Tiziano TREU



## Articolo 1

*(Delega al Governo per l'integrazione e l'attuazione dello Statuto dei diritti del contribuente)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto disposizioni integrative ed attuative dello Statuto dei diritti del contribuente, ispirate ai principi generali delle tradizioni giuridiche comuni degli Stati Membri dell'Unione Europea ed ai principi costituzionali sull'azione amministrativa, di sussidiarietà orizzontale fiscale, di certezza del diritto, di trasparenza, di tutela dell'affidamento, di partecipazione al procedimento, di motivazione, di chiarezza dei provvedimenti, di efficienza, di equità, di collaborazione e di buona fede, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) previsione di una disciplina generale della partecipazione del contribuente al procedimento di accertamento dei tributi, assicurando, anche in funzione di una definizione consensuale del contesto, il diritto del contribuente: ad essere informato mediante atto formale della chiusura delle attività istruttorie e di controllo, in qualsiasi forma effettuate, che abbiano riguardato l'adempimento degli obblighi tributari; a prendere visione del fascicolo nonché in particolare dei mezzi di prova raccolti mediante indagini presso terzi; a presentare deduzioni difensive in un congruo termine, non inferiore a sessanta giorni;
- b) coordinamento con le norme di garanzia della partecipazione e del contraddittorio già vigenti, provvedendo all'abrogazione di quelle in contrasto con la nuova disciplina;
- c) mantenimento delle attuali regole sulla partecipazione al procedimento di liquidazione e rettifica formale;
- d) coordinamento del diritto alla conoscenza degli atti istruttori, di cui alla lett. a), con le esigenze di segretezza e di riservatezza;
- e) disciplina generale dei procedimenti ad istanza di parte previsti da legge o da regolamento, prevedendo che l'adozione del provvedimento di diniego sia preceduta dalla comunicazione di un preavviso e da un congruo termine entro il quale è consentito al destinatario di presentare deduzioni e osservazioni; per gli atti di diniego esplicito ad istanza di

parte, applicazione del principio per cui nuove ragioni di diniego non possono essere dedotte in sede processuale e, solo se sopravvenute, possono essere oggetto di un atto sostitutivo del precedente; estensione del principio del silenzio-inadempimento ad ogni procedimento ad istanza di parte previsto da legge o da regolamento, con accesso diretto alla giurisdizione tributaria decorsi novanta giorni dalla presentazione dell'istanza senza l'adozione di un diniego esplicito;

f) disciplina generale dei requisiti minimi di motivazione degli atti impositivi impugnabili, da identificare: nelle ragioni giuridiche e di fatto sui quali l'atto si basa; nella identificazione delle norme applicate; nella replica alle eventuali deduzioni difensive presentate; nell'indicazione delle risultanze delle attività istruttorie compiute;

g) previsione della non modificabilità né integrabilità della motivazione dell'atto impositivo in sede processuale;

h) disciplina generale dei vizi invalidanti l'atto impositivo da identificare, oltre che nei casi di cui all'art. 21-septies della legge n.241/1990: nella violazione delle norme essenziali regolatrici dell'istruttoria e del contraddittorio e dei contenuti dell'atto; nella violazione di termini decadenziali o di termini dilatori essenziali, nell'incompetenza dell'ufficio o del funzionario che sottoscrive l'atto; nella difformità da risposte ad interPELLI;

i) disciplina della rilevanza dei vizi di validità di cui alla lettera h), prevedendo che essi siano rilevabili dal giudice solo se tempestivamente dedotti nei motivi di ricorso, non precludano la riemissione dell'atto emendato nei termini di decadenza, debbano essere valutati dalle amministrazioni finanziarie in sede di riesame in autotutela e nell'ambito dei procedimenti di adesione, di reclamo/mediazione, di conciliazione; attribuzione di un peso specifico, rispetto alla produttività dell'ufficio, per l'attività lavorativa impiegata nella valutazione delle istanze di autotutela;

j) disciplina dei vizi non invalidanti degli atti impositivi, prevedendo che essi comportino le conseguenze indennitarie o recuperatorie proporzionali all'interesse leso, ferma restando la validità del provvedimento;

k) eliminazione della distinzione tra accertamenti parziali e non parziali anche con riferimento alla disciplina della reiterazione degli atti impositivi;

ammettendo in ogni caso la notificazione di più atti impositivi entro il termine di decadenza, anche di identica natura, purché sorretti da elementi di fatto diversi da quelli a base degli atti precedenti; prevedendo l'efficacia preclusiva della definizione per adesione di ciascun atto di accertamento, rispetto alla notificazione di nuovi atti impositivi, salvo il caso di sopravvenuta conoscenza di nuovi elementi che determini una maggiore imposta dovuta superiore ad una soglia.

2. Il Governo è delegato a adottare, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni correttive delle leggi tributarie vigenti necessarie a garantirne la coerenza con i principi desumibili dalle disposizioni dei decreti.

3. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, del parere del Consiglio di Stato, e del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente il testo alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può comunque essere adottato.

4. Entro dodici mesi, rispettivamente, dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, e del decreto legislativo di cui al comma 2, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi

e della procedura di cui al presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La legge delega che si illustra intende completare la disciplina dello Statuto dei diritti del contribuente, nella consapevolezza che, pur dettando norme di principio in funzione garantista di grande rilievo, il testo fondamentale della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente» (di seguito Statuto) non regola compiutamente lo sviluppo dei procedimenti tributari. La maturazione avutasi negli ultimi anni del rapporto fisco contribuente se, da un lato, enfatizza forme collaborative di compliance, dall'altro, resta priva di alcuni tasselli essenziali, anche per una certa timidezza giurisprudenziale nel valorizzare gli spunti presenti nello Statuto.

Sembra allora necessario intervenire assicurando alcune misure di garanzia che rendano effettivamente partecipato il procedimento e fissino alcune regole essenziali, non eludibili, dell'azione impositiva.

La legge delega si propone, in particolare, di integrare lo Statuto, attraverso un intervento di dettaglio riservato al legislatore delegato, secondo la migliore tradizione che ha sempre caratterizzato le più importanti riforme nella materia tributaria. Trattandosi di alcune regole di carattere generale, destinate a regolare l'attuazione di ciascun tributo, la collocazione delle nuove norme (e cioè l'oggetto della delega) riguarderà appunto lo Statuto, proprio per evitare che la riforma possa essere interpretata come un rimaneggiamento delle specifiche regole riguardanti l'azione impositiva in determinati tributi, compresi quelli regionali e locali. Resta, come è ovvio, il problema di assicurare un'effettiva priorità alle norme statutarie – e dunque anche a quelle di cui si propone l'introduzione – e un vincolo di adeguamento da parte del legislatore ordinario. Problema che potrebbe essere superato non tanto integrando il testo della Costituzione, quanto assicurando, con legge costituzionale, un valore rinforzato allo Statuto imponendone la deroga o la modifica soltanto tramite maggioranze parlamentari qualificate.

Si tratterebbe di una valutazione politica che supera i confini della presente proposta, ma che tuttavia in questa sede appare auspicabile, come evidenziato anche in diverse proposte provenienti dal Parlamento o dagli ordini professionali.

L'articolo 1 richiama i principi generali delle tradizioni giuridiche comuni degli Stati Membri dell'Unione Europea ed i principi costituzionali direttamente collegati alla materia oggetto della presente iniziativa. Tra essi è menzionata la *sussidiarietà orizzontale fiscale* con riferimento agli istituti attraverso cui cittadini ed enti del Terzo settore possono esercitare un ruolo attivo nel determinare la destinazione delle risorse dedicate al welfare e il loro impiego. La declinazione fiscale del principio di cui all'art. 118 (e in particolare al comma 4) della Costituzione è posta allo scopo di consolidare il *favor* per le pratiche (*Percentage philanthropy*) attraverso le quali il cittadino può direttamente determinare la destinazione di parte dell'imposta ad attività, da lui scelte finalizzate alla cura ed al sostegno di un interesse generale.

Si illustrano in dettaglio i singoli criteri direttivi.

Il primo - lettera a) - intende superare il testo attuale dell'art. 12 dello Statuto, nella parte in cui limita il diritto del contribuente al contraddittorio di tipo "difensivo" ai soli casi di verifica presso il contribuente (così viene interpretato, probabilmente in modo più restrittivo di quanto il testo non preveda, dalla giurisprudenza della Cassazione), rendendo l'esercizio di tale diritto generale ed effettivo. Come è noto, secondo la giurisprudenza nazionale non è configurabile, in base ai principi costituzionali ovvero di legge ordinaria, un diritto generalizzato del contribuente al contraddittorio procedimentale. Un tale diritto è invece assicurato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, e quindi si applica limitatamente ai tributi armonizzati (IVA, accise, dogane). Sono tuttavia presenti nell'ordinamento interno specifiche disposizioni, tra le quali alcune recate dallo stesso Statuto (artt. 6 e 10-bis), che in particolari ipotesi prevedono forme procedimentalizzate di contraddittorio. L'ultima di queste norme, in ordine di tempo, è l'art. 5-ter d.lgs. 19 giugno 1997, n. 218 (*Disposizioni in materia di accertamento con adesione e di conciliazione giudiziale*), che a partire dal luglio 2020 ha introdotto un obbligo di contraddittorio limitato ad alcune tipologie di accertamento (escludendo, peraltro, tutti i frequentissimi casi di accertamenti parziali) e finalizzato alla ricerca di una definizione consensuale. Ne deriva una incongrua situazione "a macchia di leopardo", che necessita di una riconduzione a razionalità, appunto, attraverso una norma di carattere generale come quella che si propone. Del resto, la stessa agenzia delle entrate promuove una generalizzata attuazione del contraddittorio, da ultimo nella circolare n. 4 del 2021.

Fermo restando che il fine del nuovo contraddittorio potrà comunque essere quello di consentire una definizione consensuale del contesto, si prevede che siano fissati presupposti essenziali ad un consapevole esercizio del contraddittorio, sia in chiave partecipativa, sia in chiave più strettamente difensiva: in tale contesto, la necessità di attendere sessanta giorni per la notifica dell'atto impositivo trova ragione in un preventivo obbligo di informazione del contribuente in ordine al materiale acquisito presso terzi o comunque nell'ambito di indagini che non lo abbiano visto coinvolto. In buona sostanza, la disciplina tiene conto della giurisprudenza europea, che, come premessa al contraddittorio, individua un diritto di informazione e di visione del fascicolo da parte del soggetto passivo. Sancita la fine dell'istruttoria, in modo formale, l'adozione dell'atto finale presuppone un consapevole apporto del contribuente, mediante deduzioni che fanno seguito ad una compiuta conoscenza degli atti istruttori.

Ai fini della generalità ed effettività del diritto al contraddittorio i decreti attuativi potrebbero prevedere la disciplina di una interlocuzione breve con i contribuenti di piccole e medie dimensioni, centrata sull'esame di specifici elementi risultanti anche dal sistema informativo dell'amministrazione finanziaria e preordinata al corretto assolvimento di future obbligazioni tributarie, prevedendo l'eventuale compartecipazione degli enti locali nella gestione del relativo procedimento e nel correlato gettito

In tutti i casi in cui le norme fiscali già prevedono - con riferimento a casi specifici - regole in linea con il principio generale in esame (ad es., il doppio contraddittorio previsto per il caso di accertamento sintetico) il legislatore delegato dovrà mantenerle, individuando, se del caso, idonee forme di adeguamento o raccordo (lettera b).

Tra le altre, come previsto dalla lettera c), andranno mantenute le procedure di liquidazione del dichiarato e di controllo formale, già attualmente basate su contraddittorio anticipato tra contribuente e Agenzia delle entrate.

Il legislatore delegato (lettera d) dovrà inoltre coordinare tale forma avanzata di partecipazione sia con le esigenze di riservatezza dei terzi, sia con la segretezza che contraddistingue le indagini penali, senza tuttavia che quest'ultima possa precludere completamente la conoscenza di quegli atti di indagine di cui sia stato autorizzato l'utilizzo a fini fiscali.

Il criterio di delega sub lettera e) intende demandare al legislatore delegato la fissazione di alcune regole per i procedimenti a istanza di parte, che siano previsti dalla normazione tributaria, al fine di assicurare un esito certo al procedimento e di garantire anche in questo caso un confronto preventivo rispetto alla definitiva adozione di un atto di diniego.

In primo luogo, si propone la generalizzazione del silenzio inadempimento, attualmente previsto per le sole istanze di rimborso, quale presupposto che assicura all'istante la possibilità di accesso al giudice tributario. Per evitare il proliferare delle controversie, l'amministrazione, sempre che il procedimento ad istanza di parte debba avere un esito previsto dalla legge (tale ipotesi non ricorre, ad es., per l'istanza di autotutela, che anche la Corte costituzionale ha riconosciuto non essere generatrice di un 'obbligo di risposta in capo alla amministrazione finanziaria'), deve emettere un motivato diniego esplicito, il quale deve a sua volta essere preceduto dalla comunicazione di un preavviso di atto negativo - in analogia a quanto già previsto dall'art. 10-bis della legge 7 agosto 1990, n.241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e già osservato dall'Agenzia delle dogane in materia di dazi -; il preavviso rende possibile chiarimenti e deduzioni da parte dell'istante, sulle quali il diniego definitivo, se confermato, dovrà motivare espressamente. La garanzia per il soggetto istante viene completata dalla previsione di immodificabilità delle ragioni del diniego, ove la controversia pervenga alla fase processuale. Le stringenti regole per il diniego esplicito non dovrebbero però indurre le amministrazioni finanziarie a preferire la strada del silenzio, posto che in questo caso al contribuente si aprirebbe la possibilità di un giudizio di pieno accertamento sull'interesse pretensivo vantato.

Il legislatore delegato anche in questo caso assicurerà che talune disposizioni vigenti, per la loro specificità, siano mantenute: è il caso delle norme, già di rango statutario, sul diritto di interpello, che resteranno disciplinate secondo le regole introdotte con la riforma del 2014-2015.

Il criterio direttivo della lettera g) demanda al legislatore delegato la compiuta disciplina generale della motivazione degli atti impositivi, ad integrazione di quanto già efficacemente previsto dall'art. 7 dello Statuto; rispetto al testo vigente, si aggiunge l'obbligo di una più precisa indicazione degli elementi istruttori, e soprattutto la immodificabilità della motivazione dell'atto in sede processuale; vincolo che riguarderà non solo l'amministrazione, ma anche il giudice tributario.

I criteri di cui alle successive lettere h), i), j) hanno la finalità di adeguare il testo dello Statuto al testo novellato, già da diversi anni, della legge n. 241/90, nella quale compare la disciplina dei vizi dei provvedimenti amministrativi, della loro rilevanza e delle forme di intervento in autotutela.

In tale ottica, la prima delle lettere in esame demanda al Governo di tipizzare una serie di vizi che, pur potendo essere qualificati come vizi di forma – ossia non direttamente inerenti al contenuto impositivo dell'atto – , hanno però un rilievo determinante al fine di compromettere la legalità sostanziale dell'atto impositivo: si pensi all'atto emanato da ufficio incompetente, alla violazione di termini decadenziali o dilatori, alla violazione delle regole essenziali sull'istruttoria e sul contraddittorio, alla difformità dell'atto rispetto a precedenti risposte fornite ad interpelli.

Nel catalogo di tali vizi, che nella successiva lettera i) sono classificati come invalidanti, il legislatore delegato dovrà comprendere anche quelle carenze strutturali del provvedimento che, in diritto amministrativo, sono classificate come motivi di nullità/inesistenza, come tali deducibili senza necessità di rispettare il termine decadenziale previsto per la proposizione del ricorso giurisdizionale. Su tale punto, si ritiene non opportuno discostarsi dall'orientamento della Corte di cassazione che, a proposito delle ragioni di radicale nullità dell'atto, ritiene comunque non utile differenziare il regime delle impugnative, in ragione del particolare interesse pubblico sotteso agli atti impositivi; del resto, forme macroscopiche di carenze strutturali, tali da realizzare un atto del tutto abnorme, potranno essere valutate dal giudice ricorrendo alla categoria dommatica dell'atto inesistente.

In definitiva, tutte le ragioni di invalidità dell'atto si riconducono all'annullabilità, ossia possono essere rilevate dal giudice solo se oggetto di ricorso nel termine di decadenza.

Nella convinzione che un atto invalido non deve soltanto essere suscettibile di annullamento in sede giudiziale, ma deve potere essere riesaminato ed emendato dalla stessa amministrazione, si chiede al Governo di prevedere che le ragioni di invalidità siano oggetto di considerazione da parte delle amministrazioni finanziarie, anche in sede di procedure deflative quali il reclamo-mediazione.

Nella stessa logica, il delegato dovrà prevedere che, rispetto alla stima della capacità operativa degli uffici, un determinato lasso di tempo destinato

all'effettivo esame delle istanze di autotutela sia considerato come pienamente destinato all'attività impositiva, in quanto il ripristino di una giusta imposizione è certamente valore di interesse generale, in quanto destinato a dare attuazione agli articoli 53 e 97 della Costituzione.

La disciplina dei vizi è poi completata, nella lettera j) dalla previsione di carenze che già oggi la giurisprudenza non riconosce idonee a determinare l'annullabilità dell'atto; pur potendo arrecare pregiudizi alle situazioni dei contribuenti, questa tipologia di vizi può meglio condurre a diverse conseguenze, se del caso, indennitarie o di rimessione in termini (si pensi alla carente o errata indicazione dei comportamenti possibili dopo la notifica del provvedimento impositivo).

Con la lettera k) si delega il Governo a disciplinare su basi nuove, e di carattere generale, la problematica del concorso di atti impositivi, che, pur avendo incidenza soprattutto nelle imposte applicate su base periodica, ha una valenza sistematica di carattere generale. Prendendo atto del superamento della distinzione tra accertamenti parziali e non, poiché l'ampliamento dei presupposti per qualificare parziale un accertamento ha comportato una perdita di identità del tipo, la nuova disciplina dovrà prevedere la possibilità di reiterazione degli atti, condizionata solo dalla novità degli elementi assunti a base dei provvedimenti via via successivi, con conseguente abrogazione anche dell'art. 43 quarto comma, nella parte in cui prevede quale presupposto per notificare ulteriori atti di accertamento la "sopravvenuta conoscenza di nuovi elementi". La apparente minore garanzia della nuova disciplina è compensata dalla maggiore chiarezza, rispetto all'attuale assetto, e dall'effetto preclusivo che la definizione per adesione del primo atto comporterà, circa la possibilità di emettere i successivi; inoltre verranno meno le disposizioni che sulla distinzione tipologica fondano effetti e regole diverse (ad es. in tema di contraddittorio).

Resta fermo che ciascun atto di accertamento, in quanto omogeneo agli altri, potrà essere oggetto di definizione per adesione, ma la definizione raggiunta su un atto limita, salvo il superamento di sogli quantitative, la possibilità di notificare nuovi atti.

Infine, con la lettera l), si prevedono le regole per l'attuazione dei nuovi principi statuari, sul modello di quanto previsto dall'art. 16 dello Statuto.

## RELAZIONE TECNICA

*(ai sensi dell'art. 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica").*

La presente iniziativa, redatta in forma di "legge di delega" individua principi e criteri direttivi che indicano al legislatore delegato le modalità di una migliore attuazione dei principi di cui all'articolo 1, comma 1, primo periodo.

Si tratta di interventi che agiscono sul perimetro della sfera delle situazioni di diritto e di dovere che connotano le parti del rapporto tributario.

Ciò premesso può escludersi, ai sensi di quanto disposto dai regolamenti parlamentari e della normativa in intestazione, che l'iniziativa in esame determini direttamente o indirettamente oneri a carico della finanza pubblica di cui indicare adeguati mezzi di copertura finanziaria.



*Consiglio Nazionale  
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

*(nella seduta 26 maggio 2021)*

VISTO l'art. 99 della Costituzione ed in particolare il comma 3;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" ed in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019 ed in particolare gli articoli 12 (Programma) e 14, (Iniziativa legislativa); Vista la sentenza della Corte costituzionale 27 novembre del 1998, n. 383;

TENUTO CONTO della sentenza della Corte costituzionale 3 febbraio 1987, n. 29;

VISTA la proposta di iniziativa legislativa concernente l'autonomia regolamentare del CNEL in materia finanziaria e contabile approvata dall'Ufficio di Presidenza nella seduta 20 maggio 2021, punto 3 dell'ordine del giorno;

UDITA la relazione del Segretario generale Cons. Paolo Peluffo;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse nel corso della discussione assembleare;

SENTITO il Segretario generale Cons. Paolo Peluffo,

**APPROVA**

l'unito atto di iniziativa legislativa corredato dalle relazioni illustrativa e tecnica, concernente "Modifiche alla legge 30 dicembre 1986, n. 936"

Ordina che il presente atto sia trasmesso al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei deputati per il seguito di competenza ed al Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi del vigente Regolamento.

IL PRESIDENTE

Prof. Tiziano TREU



## MODIFICHE ALLA LEGGE 30 DICEMBRE 1986, N. 936

1. Alla legge 30 dicembre 1986, n. 936 e successive modifiche ed integrazioni, sono apportate le modifiche di cui ai commi 2, 3 e 4 del presente articolo.

2. All'articolo 10-bis, dopo la lettera c), è aggiunta la seguente lettera:

*"d) redige una relazione annuale al Parlamento e al Governo sull'attività svolta in attuazione del programma con riferimento alle funzioni previste dall'articolo 10 e dal presente articolo, nonché demandate da leggi e regolamenti, integrata con valutazioni di impatto sociale e sulla regolazione nelle materie di propria competenza.*

3. All'articolo 20 (Regolamenti), il comma 1 è sostituito dal seguente:

a) *"1. L'attività del CNEL è disciplinata con regolamenti approvati dall'Assemblea con la maggioranza assoluta dei componenti in carica e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. La stessa maggioranza è richiesta per ogni modifica da apportare ai regolamenti."*

b) Il comma 2 è soppresso.

4. L'articolo 21 è sostituito dal seguente articolo:

*"21 (Autonomia finanziaria).*

*1. L'Assemblea del CNEL delibera con regolamento ai sensi dell'articolo 20, comma 1, le norme concernenti l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese.*

*2. A decorrere dall'anno 2022, il CNEL provvede all'autonoma gestione delle spese nei limiti del fondo iscritto in un unico capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e finanze.*

*3. Il bilancio di previsione e il rendiconto della gestione finanziaria sono approvati ogni anno dall'assemblea, sono trasmessi entro dieci giorni ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.*

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il CNEL è stato oggetto di dibattiti politici circa la valutazione della attualità delle sue funzioni e della opportunità del suo mantenimento nell'assetto costituzionale del Paese, con ripercussioni sulla sua capacità operativa, finanziaria e organizzativa, conseguente all'applicazione di norme che, nelle more dell'attuazione dell'ipotesi abrogativa dell'Organo, erano tese a "congelare" le attività del CNEL comprimendone l'attività in un ambito asseritamente di "ordinaria amministrazione", concetto che, tuttavia, non trova riscontro nella giurisprudenza costituzionale per un organo a natura obbligatoria.

All'acquisizione del negativo esito referendario sull'ipotesi abrogativa del CNEL, ha fatto seguito, attraverso un intenso processo di autoriforma, una decisa ripresa della sua attività culminante in atti di iniziativa legislativa, ovvero attraverso la formulazione di proposte ed osservazioni sui temi economici e sociali ad esso intestati.

Tale ripresa, tuttavia, non è stata supportata dall'integrale ripristino, sul piano della normazione primaria, degli originari strumenti operativi coerentemente con la posizione costituzionale dell'Organo.

Ciò ha richiesto uno sforzo organizzativo, attraverso l'effettivo esercizio dell'autonomia regolamentare derivante dalla natura di organo ausiliario, affinché sia ripristinata la piena capacità operativa per l'attuazione del proprio programma e con ciò garantito il pieno assolvimento delle incomprimibili funzioni ad esso demandate dalla Costituzione, dalle leggi e dai regolamenti.

Al riguardo giova richiamare l'insegnamento della Corte costituzionale<sup>1</sup>, secondo cui *"Gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento"*.

Detto percorso interpretativo ha trovato solidi ancoraggi nelle considerazioni che seguono.

L'ausiliarità delle funzioni del Cnel a quelle proprie del Governo (con riferimento alla funzione consultiva obbligatoria, ancorché non vincolante, previste dalla legge n. 234 del 2012) e del Parlamento (con riferimento soprattutto alla titolarità della funzione di iniziativa legislativa ma anche consultiva, cfr. artt. 49 e 98, reg. Senato, 146 reg. Camera) connota la sua

---

<sup>1</sup> Sentenza 3 febbraio 1987, n. 29 (Red.: Casavola), Pubbl. in G. U. 11 febbraio, n. 7.

indipendenza dai medesimi organi e segnatamente dal Governo secondo un percorso argomentativo che, originato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 26/1965 (che distingue gli “*Organi dello Stato*” dagli “*uffici della Pubblica Amministrazione*”) è stato via via declinato in vari ambiti tra cui quello dell’assoggettività degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale al controllo esterno (“*il controllo della Corte dei conti investe gli atti non in quanto amministrativi in senso sostanziale, ma per la loro provenienza dal Governo o da altri organi della Pubblica Amministrazione*” (sent. C. Cost. n. 143/1968).

Sotto il profilo funzionale, attinente cioè alle funzioni istituzionali dell’Organo, l’indipendenza e terzietà del Consiglio trova conferma nel procedimento di nomina dei suoi componenti rimessa al Capo dello Stato titolare del supremo potere di garanzia, che investe anche il CNEL-Amministrazione il cui vertice, il Segretario generale, è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il presidente del CNEL, al pari di ogni componente, in posizione autonoma dal vertice dell’Organo.

Detti orientamenti hanno trovato, più di recente, specifiche applicazioni in alcune pronunce della Corte dei conti a Sezioni riunite.

La deliberazione n. 1/DEL/2018 delle Sezioni riunite in sede deliberante della Corte dei conti, previo richiamo della consolidata giurisprudenza costituzionale, afferma che gli Organi di rilevanza costituzionale “*non sono inseriti nell’apparato costituzionale dello Stato-governo, quindi non fanno capo allo Stato-amministrazione bensì direttamente allo Stato-comunità (o allo Stato-ordinamento), in posizione costituzionale di separatezza rispetto alle Amministrazioni dello Stato di talché in sede di disciplina legislativa dei rispettivi assetti sono stati da sempre loro riconosciuti ampi margini di autorganizzazione sconosciuti al plesso ordinario della Pubblica Amministrazione. La loro diretta previsione in Costituzione sottintende il pregio costituzionale delle funzioni agli stessi affidate. E’ soprattutto in ragione dell’interesse generale al corretto esercizio di tali funzioni che deve essere assicurata la distinzione dal Governo titolare della funzione di indirizzo politico di maggioranza*”.

La deliberazione 26 febbraio 2019, n. 2, resa dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti per l’esame e la pronuncia su questione di competenza e di massima di particolare rilevanza, con riferimento a tutti gli Organi di rilevanza costituzionale, afferma emergere “*una posizione differenziata rispetto alla generalità delle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 di tutti gli Organi; posizione differenziata da cui consegue, anche per il CNEL, l’obbligo di adeguare il proprio ordinamento ai*

*(soli) principi di cui al titolo I del decreto legislativo n. 165/2001 e la non applicabilità del modello del controllo in termini di efficienza gestionale ex art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994, che ad esse fa diretto espresso riferimento”.*

Corollario dell'affermata indipendenza e terzietà del CNEL è la strumentalità dei compiti che, a supporto delle funzioni, sono svolti dal personale amministrativo – dirigenziale e non – con carattere di maggiore o minore contiguità con quelle funzioni, ma sempre in rapporto di ausiliarità diretta. La Corte dei conti ha chiarito in modo ormai inequivoco la non ricomprensione degli uffici del CNEL nell’ambito delle pubbliche amministrazioni, a tutela dell’indipendenza da tutte le articolazioni che fanno riferimento direttamente o indirettamente al Governo e dunque alle maggioranze parlamentari che ne costituiscono il fondamento. In conseguenza di ciò il CNEL, come tutte gli altri organi di rilievo costituzionale, non è soggetto al controllo successivo di gestione ai sensi dell’art. 3 della legge 20/1994, mentre è oggetto del controllo finanziario ai sensi dell’art. 100 della Costituzione. Tale speciale autonomia si estende poi all’autonoma gestione del bilancio, come specificamente espresso nel parere dell’Avvocatura dello Stato in data 6 maggio 2019. Il chiarimento delle citate prerogative implica tuttavia un impegno particolare da parte del Consiglio nel potenziare ed evolvere la qualità e la pregnanza dei controlli interni e della valutazione dei risultati conseguiti che formeranno elemento qualificante degli obiettivi per l’anno in corso.

D'altro canto i principi che fondano l'orientamento testé esposto hanno trovato applicazione in pareri espressi dal Consiglio di Stato (Sezione I, 1 marzo 2011, n. 937) relativamente agli ambiti di applicazione del d.lgs. n. 150/2009 al personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato, dall'ANAC, relativamente all'applicazione delle norme sulla prevenzione della corruzione (*“Prime Linee guida adottate in materia di modifiche apportate dal d.lgs. n. 97/2016”*) e dall’Avvocatura generale dello Stato (parere 6 maggio 2019, n. 248027) con riferimento alla utilizzazione dell’avanzo di amministrazione, confermandone la remissione alla piena disponibilità autonoma dell’Organo. Anche questa favorevole pronuncia implica tuttavia una maggiore responsabilità nella esecuzione del ciclo del bilancio, in termini di ampia e approfondita motivazione delle determinazioni assunte nei singoli capitoli; implica un monitoraggio continuo, almeno mensili, sull’andamento degli impegni e della spesa; implica altresì che elemento decisivo della valutazione della performance sia la capacità degli uffici di impiegare in pieno le risorse loro affidate.

Costituisce dunque coerente espressione di guarentigie costituzionali – delineate nella legge n. 936 del 1986 - la potestà regolamentare nelle materie dell'organizzazione e in quella finanziaria-contabile.

In particolare, l'art. 20 della legge speciale n. 936/1986 dispone che *“l'attività del Cnel è disciplinata con regolamento approvato dall'assemblea con la maggioranza assoluta dei componenti in carica”*, mentre l'art. 14 della citata legge attribuisce ampi margini nella scelta del numero dei suoi organi istruttori e degli organi di *governance*.

L'autonomia finanziaria del Cnel resta sancita nelle norme deliberate ed approvate dall'Assemblea del CNEL del 14 luglio 1999, in forza dell'art. 73 del d.lgs. n. 29/1993 (art 70, T.U. approvato con d.lgs. n. 165/2001) e non in forza della legge n. 400/1988 (regolamenti governativi caratterizzati da un *iter* di adozione svolto interamente all'interno dell'Esecutivo).

In base all'art. 17, comma 1, del Regolamento 17 agosto 1999, n. 440, *“Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro provvede autonomamente alla gestione delle risorse finanziarie necessarie ai propri fini istituzionali in base alle norme del presente regolamento”*.

In tale prospettiva, nel perimetro dell'autonomia costituzionalmente demandata al CNEL, che implica l'autonomo recepimento dei principi che presiedono all'organizzazione amministrativa dello Stato in ordine all'organizzazione e al funzionamento dei propri uffici amministrativi, la complessiva azione dell'amministrazione necessita di proprie funzioni regolamentari non soggette a procedure autorizzative o di vigilanza da parte dell'esecutivo come già ampiamente attuato da organi in posizione consimile (v. prospetto).

Istituzione	legge	regolamento
Corte dei Conti	legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 4	del. CdP 31 ottobre 2012, n. 136 e s.m.
Consiglio di Stato	legge 27 aprile 1982 n. 186, art. 53-bis	del. 21 giugno 2001, Delib. 5 luglio 2001
Consiglio Superiore della Magistratura	legge 24 marzo 1958, n. 195, art. 9	del. 15 dicembre 2005
Ufficio parlamentare di bilancio	legge 24 dicembre 2012, n. 243, art. 16, comma 4	
Autorità nazionale anticorruzione	d.lgs. n. 50/2016, artt. 6, comma 4, e 8, comma 2,	del. 16/11/2010
Autorità di regolazione dei trasporti	legge n. 481/1995	del. Cons 6/2013 del 12 dicembre 2013
Autorità di regolazione per energia reti e ambiente		del. 28 giugno 2016, 343/2016/A
Autorità garante della concorrenza e del mercato		del. 28 ottobre 2015, n.25690
Autorità per le garanzie nelle comunicazioni	legge 31 luglio 1997, n.249, art. 1, c. 9	del. 16 giugno 1998, n. 17

## RELAZIONE TECNICA

*(ai sensi dell'art. 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica).*

La presente iniziativa non determina modifiche delle disponibilità finanziarie attribuite annualmente al CNEL a valere sullo stato di previsione del Ministero dell'Economia e Finanze e non amplia la sfera di autonomia finanziaria come oggi riconosciuta dalla legge istitutiva.

Essa mira al riconoscimento al CNEL quale organo di rilevanza costituzionale del potere di adottare le norme regolamentari in materia finanziarie e contabili derogando al vigente regime che prevede, per detto regolamento, oltre all'approvazione assembleare, la deliberazione del Consiglio dei ministri e l'adozione con decreto del Presidente della Repubblica.

Si tratta quindi di interventi che agiscono sul perimetro della sfera di autonomia del CNEL e non determina direttamente o indirettamente oneri a carico della finanza pubblica di cui indicare adeguati mezzi di copertura finanziaria.

AM



*Consiglio Nazionale  
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

*(nella seduta 28 luglio 2021)*

VISTO l'art. 99, comma 3, della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", ed in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTO il Regolamento interno degli organi, in particolare l'articolo 8, (Programma ed attività), che al comma 4 demanda alle Commissioni, ad altri organismi o direttamente all'Assemblea il compito di istruire le questioni ad essi assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di attività approvato dalla Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all'Assemblea stessa;

VISTA la sentenza della Corte costituzionale 27 novembre del 1998, n. 383;

VISTA la legge 2 agosto 1999, n. 264, recante «Norme in materia di accessi ai corsi universitari»;

VISTE le proposte di legge: C. 334 Rampelli; C. 542 Bossio; C. 612 Consiglio regionale del Veneto; C. 812 D'Uva; C. 1162 Tiramani; C. 1301 Meloni; C. 1342 Aprea; C. 1349 Fratoianni; C. 1414 Ascani;

VISTI gli atti della Commissione cultura della Camera dei deputati concernenti la costituzione di un *Comitato ristretto* con il compito di riunire le proposte di legge sulla riforma della legge 264/1999 in un testo unificato;

Visto l'Ordine del giorno adottato dall'Assemblea nella seduta 17 luglio 2019 concernente la "regolamentazione dell'accesso ai corsi universitari: il quadro normativo, il dibattito in corso e le proposte di modifica";

VISTA la relazione finale del seminario dal titolo *“Istruzione e formazione: la vera sfida per il Paese orientamento, formazione permanente e parità d’accesso”*, tenuto in data 20 febbraio 2020 dalla Commissione istruttoria II del Cnel, *Politiche sociali e sviluppo sostenibile*;

VISTA la proposta formulata dalla Vicepresidente del Cnel Gianna Fracassi nella seduta dell’Ufficio di presidenza del 4 novembre 2020 (punto 9), di attivazione di una iniziativa legislativa nella materia del cosiddetto “numero chiuso” per l’accesso ai corsi dell’area sanitaria e bio-medica;

VISTO il verbale della seduta 21 dicembre 2020 della Commissione istruttoria II del Cnel, *Politiche sociali e sviluppo sostenibile nel corso della quale si è proceduto all’audizione del Prof. Andrea Lenzi*;

VISTO il verbale dell’Ufficio di presidenza nella seduta del 21 gennaio 2021 in cui si dà conto delle analisi preliminari condotte sul tema su menzionato;

VISTO il verbale della seduta del 27 gennaio 2021 dell’Assemblea del Cnel, punto 4 all’ordine del giorno, *“Proposta di iniziativa legislativa del Cnel in materia di accesso programmato Alle Università”* – Presa in considerazione ai sensi dell’articolo 10, lettera g), della legge n. 936/1986 citata;

VISTO il verbale della seduta del 11 febbraio 2021 della Commissione istruttoria II del Cnel, *Politiche sociali e sviluppo sostenibile*;

ACQUISITE le osservazioni dell’ANVUR di cui alla nota 19 aprile 2021, n. 1833 a firma del Presidente;

VISTO il verbale della seduta dell’Assemblea 24 febbraio 2021;

ACQUISITE le osservazioni del Ministero dell’Università di cui alla nota 12 luglio 2021;

VISTO il verbale della seduta dell’Ufficio di presidenza del 13 luglio 2021

RITENUTO, ai sensi dell’articolo 99, comma 3, di attivare una iniziativa legislativa sull’orientamento permanente e sull’accesso ai corsi dell’area sanitaria e bio-medica con specifico riferimento alle facoltà di medicina e chirurgia;

UDITA la relazione della relatrice Vicepresidente Gianna Fracassi;

TENUTO CONTO delle osservazioni formulate nel corso della discussione assembleare;

SENTITO il Segretario generale Cons. Paolo Peluffo,

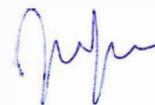
**APPROVA**

l'unito atto di iniziativa legislativa corredato dalle relazioni illustrativa e tecnica, concernente *"Norme per l'orientamento permanente e per l'accesso ai corsi dell'area sanitaria e bio-medica con specifico riferimento alle facoltà di medicina e chirurgia"*.

Ordina che il presente atto sia trasmesso al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica per il seguito di competenza, ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

IL PRESIDENTE

Prof. Tiziano TREU



## DISEGNO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO AI  
SENSI DELL'ARTICOLO 99, COMMA 3, DELLA COSTITUZIONE

*Norme per l'orientamento permanente  
e per l'accesso ai corsi dell'area sanitaria e bio-medica con specifico riferimento alle  
facoltà di medicina e chirurgia.*

**Articolo 1** (*Orientamento ai percorsi di alta formazione*).

1. Le attività di orientamento ai percorsi di alta formazione nel sistema scolastico sono finalizzate a far emergere le reali attitudini del singolo studente individualmente considerato e a fornire al sistema universitario il numero dei potenziali utenti.
2. Le attività di orientamento di cui al primo comma sono condotte da docenti della scuola superiore di secondo grado e da docenti universitari a partire dal quarto anno di scuola superiore di secondo grado.

**Articolo 2** (*Modalità di accesso ai corsi di laurea in medicina e chirurgia*).

1. Il Ministro dell'Università e della Ricerca, sentita la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), con proprio decreto da emanarsi entro il mese di marzo di ciascun anno, adotta i programmi e i contenuti del corso *Massive Online Open Course - MOOC*, con verifica finale di merito, ed individua i docenti e le sedi da coinvolgere e la piattaforma da utilizzare.
2. Il corso trimestrale, di cui al comma 1, ha carattere teorico ed è orientato al recupero del debito formativo, condizionato dall'esito positivo dell'esame finale del corso stesso ed al superamento del test di accesso ai corsi dell'area sanitaria e bio-medica .  
Esso verte sulle discipline di cui ai successivi commi 8 e 9, utili alla preparazione all'accesso ai corsi dell'area sanitaria e bio-medica con specifico riferimento alle facoltà di medicina e chirurgia e sono valorizzati in *Crediti Formativi Ufficiali - CFU*.
3. Sono ammessi a partecipare al corso MOOC trimestrale con verifica finale di merito, gli studenti della scuola secondaria di secondo grado iscritti al quarto ed al quinto anno di corso.
4. Il numero di CFU erogati nel trimestre è pari a 15 ed è computabile nel curriculum di ciascun studente a partire dal superamento del test di accesso ai corsi dell'area sanitaria e bio-medica nella prima sessione utile.

5. I CFU di cui al comma precedente corrispondono, secondo le prassi consolidate negli atenei riferite ai primi anni dei corsi dell'area sanitaria e bio-medica, ad un contingente di 360 ore di apprendimento per studente, composto da 180 ore di discenza frontale online e da 160 ore di studio individuale.

6. I corsi sono tenuti da docenti universitari anche in collaborazione con docenti della scuola secondaria superiore di secondo grado e potranno essere differenziati in considerazione della tipologia di Scuola superiore cui il candidato risulta iscritto.

7. I CFU acquisiti in virtù della partecipazione e del superamento della verifica finale in ciascun corso nelle discipline sanitarie e bio-mediche restano comunque utilizzabili dallo studente quale credito formativo acquisto nelle varie discipline.

8. Costituiscono discipline utili alla preparazione all'accesso ai corsi dell'area sanitaria e bio-medica, con i relativi CFU per ciascuna indicati, a titolo indicativo e non vincolante:

- a) Anatomia: 3 CFU;
- b) Matematica: 2 CFU
- c) Fisica: 2 CFU;
- d) Chimica: 2 CFU;
- e) Biologia e genetica: 3 CFU;
- f) Logica, Bioetica, Storia della medicina, Salute globale, Tutela ambientale, Sistema sanitario e spesa sanitaria,,: 3 CFU;

9. Al fine di rendere più efficace l'azione di orientamento e di formazione, le discipline di cui al comma precedente sono integrate con attività volte a stimolare gli interessi degli studenti e consentire l'emersione della consapevolezza del grado di motivazione posseduta.

#### **Articolo 3** *(Norme transitorie)*

1. Ai fini dell'adozione, in prima applicazione, del decreto di cui all'articolo 2, comma 1, è istituito un tavolo tecnico presso il Ministero dell'università e della ricerca composto dai rappresentanti delle Istituzioni coinvolte.

2. I corsi di cui al presente decreto sono introdotti in via sperimentale per un biennio a partire dalla data di adozione del primo decreto di cui all'articolo 2, comma 1, al fine di monitorare l'impatto degli stessi rispetto agli esiti dei test di accesso ai corsi dell'area sanitaria e bio-medica ed alla valutazione dei risultati accademici correlati.

#### **Articolo 4** *(Norma finanziaria)*

Agli oneri derivanti dall'applicazione degli articoli 1 e 2 per complessivi euro 200.000 per ciascun esercizio, si provvede a valere sul capitolo n. 1694, dello stato di previsione del Ministero dell'Università e della ricerca istituito dall'articolo 5, comma 1, lettera a) della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (*Fondo per il finanziamento ordinario delle università*).

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

(Anche ai sensi dell'art. 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "*Legge di contabilità e finanza pubblica*")

1. In Italia l'introduzione del cosiddetto «numero chiuso» in alcune facoltà universitarie è stata disposta con la legge 2 agosto 1999, n. 264, recante «*Norme in materia di accessi ai corsi universitari*».
2. Prima dell'emanazione della legge n. 264 citata, un decreto ministeriale del 1997 del Ministro dell'Università e Ricerca, aveva introdotto il «numero chiuso» per l'accesso alla facoltà di Medicina, mentre alcuni atenei avevano iniziato a introdurre, con decreto rettorale, limitazioni all'accesso a talune facoltà. Numerosi sono stati i ricorsi per incostituzionalità dell'art. 9, comma 4, della legge 19 novembre 1990, n. 341 (*Riforma degli ordinamenti didattici universitari*), come modificato dall'art. 17, comma 116, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*), che ha attribuito al Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica il potere di determinare la limitazione degli accessi ai corsi di laurea universitari. Tale disposizione sarebbe in contrasto con gli artt. 33 e 34 - e con il principio della *riserva relativa di legge*, implicitamente ivi desumibile - nonché con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.
3. Con la sentenza n. 383 del 27 novembre del 1998, la Corte costituzionale ha deciso le questioni di legittimità sollevate in distinti giudizi dinanzi a vari Tribunali Amministrativi Regionali, che assumevano violata, tra l'altro, la riserva relativa di legge posta dalla Costituzione per la disciplina della specifica materia dell'accesso ai corsi universitari. La sentenza richiamata ha stabilito, tra l'altro, che «*l'accesso ai corsi universitari è materia di legge*» ma che la disposizione di legge impugnata attribuisce al Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica il potere di disciplinare, con proprio atto, l'accesso alle scuole di specializzazione e ai corsi universitari, «*anche a quelli per i quali l'atto stesso preveda una limitazione nelle iscrizioni*». La Corte sottolineava come fosse da tempo necessario un intervento organico di sistemazione legislativa sull'intera materia, «*una sistemazione chiara che, da un lato, prevenga sia l'incertezza presso i potenziali iscritti interessati e sia il contenzioso che ne può derivare e con il quale, dall'altro, trovino posto tutti gli elementi che, secondo la Costituzione, devono concorrere a formare l'ordinamento universitario*».
4. Con la promulgazione della legge 264 è stata introdotta la programmazione a livello nazionale per le facoltà di Medicina e Chirurgia, Medicina Veterinaria, Odontoiatria-protesi dentaria e Architettura, con la possibilità, a livello locale, di programmare il numero degli iscritti, sulla base di alcuni parametri quantitativi (posti disponibili nelle aule, attrezzature e laboratori scientifici, personale docente e tecnico in servizio).

5. L'assetto definito dalla legge 264 citata non ha tuttavia eliminato motivi di censura sui previsti atti amministrativi, atteso che si registrano numerosi ricorsi in materia dinanzi alla giurisdizione amministrativa che continuano a mettere in discussione tale assetto. In particolare, il T.A.R. del Lazio, Sez. III, con ordinanza 11 febbraio 2019, n. 1031, ha accolto il ricorso dell'Unione degli universitari (UDU) avverso il blocco degli accessi ai corsi del Dipartimento di Scienze dell'Architettura disposto dall'*Università Roma Tre*.

6. In esecuzione della sentenza, l'Università dovrà procedere allo scorrimento della graduatoria ed ammettere i richiedenti "*fino a copertura dei posti disponibili*" indipendentemente dall'esito dei test di ammissione. Il TAR del Lazio, richiamando il caso di Roma Tre, ha poi prodotto decisioni nella direzione della riapertura delle graduatorie per tutti i 1.763 studenti esclusi sul territorio nazionale: si tratta di studenti italiani ed europei, che ambiscono ai cosiddetti "posti comunitari".

7. Secondo i sostenitori della necessità del numero chiuso o "programmato", soprattutto nelle discipline dell'area medica, l'accesso libero porterebbe le Università italiane al collasso e pregiudicherebbe la qualità della didattica. Lo studente di medicina, viene sottolineato, costa all'ateneo dieci volte la retta pagata e deve obbligatoriamente frequentare per ricevere una formazione di qualità. L'immatricolazione di tutti gli aspiranti non renderebbe possibile consentire la frequenza obbligatoria, indispensabile per garantire la buona formazione dei futuri medici. Un'immissione non controllata di iscritti finirebbe per incidere negativamente sui parametri qualitativi dei corsi di laurea e, di conseguenza, sulla preparazione degli studenti e dei futuri medici.

8. Tra i sostenitori del numero chiuso vi è la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), che si dichiara disponibile ad aumentare il numero degli accessi alla facoltà di medicina a condizione che sia incrementato il numero dei contratti di formazione per gli specializzandi. L'aumento del solo numero di laureati, senza un intervento sul numero di posti per le scuole di specializzazione, non farebbe che stringere ulteriormente l'imbuto già esistente.

9. Tra le proposte emerse nel recente riaccendersi del dibattito, figura l'introduzione di un sistema ispirato al modello francese, impostato sulla libertà di accesso al primo anno e su una rigida selezione degli studenti in base ai risultati raggiunti durante lo stesso primo anno di corso. Tale sistema è in parte ripreso dal disegno di legge C. 1162, fra i primi presentati sul tema nella attuale legislatura.

10. Questa soluzione non è vista con favore dai Rettori, che sottolineano l'impossibilità, per le Università italiane, di sostenere il libero accesso a causa dell'elevato numero di studenti (quest'anno oltre 65.000) che ogni anno si sottopongono al *test* in Italia, diversamente da quanto si registra in altri Paesi europei come Francia e Gran Bretagna dove le richieste sono più contenute. Un'altra obiezione mossa contro l'abbandono del modello italiano in favore di quello francese riguarderebbe l'efficacia del numero programmato nelle facoltà

di medicina italiane, che nel complesso riescono a portare oltre il 93% degli iscritti alla laurea.

11. Il Presidente dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) ha avanzato una proposta di riforma del numero chiuso che prova a contemperare le due esigenze: un semestre formativo aperto a tutti con tre materie (Fisica, Biologia applicata e Biochimica) per il conseguimento di 18 crediti formativi, un *test* finale nazionale con domande uguali per tutti soltanto su queste tre materie. Effettuato il *test*, verrebbe stilata una graduatoria nazionale che consentirebbe ai migliori la prosecuzione degli studi in medicina, mentre gli altri studenti potrebbero utilizzare i crediti acquisiti in tutte le aree riconducibili alla "Scienza della vita".

12. La constatazione che il metodo attuale di selezione mediante quiz di accesso per il corso di Laurea in medicina e chirurgia presenta riconosciute criticità, e che le dinamiche demografiche dimostrano in modo inequivocabile che entro pochi anni il numero di medici in Italia sarà assolutamente inadeguato alle esigenze del SSN, ha portato a una ulteriore proposta, innovativa e sperimentale, avanzata dal Rettore dell'Università di Ferrara. La sperimentazione, che garantirebbe la formazione di un maggior numero di medici mantenendo *standard* di qualità elevati, prevedrebbe una selezione degli studenti non mediante *test* d'ingresso, ma sul superamento di tutti gli esami del primo semestre del primo anno di corso nella facoltà di medicina con una media non inferiore al 27, e sulla totalizzazione di tutti i crediti formativi entro il 31 gennaio dell'anno accademico. Verrebbero in tal modo selezionati 600 studenti che proseguirebbero il loro percorso per la laurea in medicina, mentre agli esclusi verrebbe garantito il riconoscimento dei crediti maturati, da spendere nel corso di laurea in bio-tecnologie mediche.

13. Al dibattito sviluppatosi in ambito accademico si è affiancato lo scorso ottobre l'avvio dell'iter parlamentare per l'abrogazione della legge 264 richiamata in apertura. Nove le proposte di legge presentate: C. 334 Rampelli; C. 542 Bossio; C. 612 Consiglio regionale del Veneto; C. 812 D'Uva; C. 1162 Tiramani; C. 1301 Meloni; C. 1342 Aprea; C. 1349 Fratoianni; C. 1414 Ascani.

14. Alcune perseguono l'obiettivo di liberalizzare l'accesso abrogando *tout court* la legge del 1999; altre propongono l'inserimento di meccanismi selettivi basati sul merito dello studente (individuazione di quote minime di esami di profitto da superare durante il primo anno di corso di studi) che si rifanno, in qualche misura, alle proposte di cui si è riferito sopra.

15. La Commissione Cultura della Camera ha deliberato la costituzione di un *Comitato ristretto* con il compito di riunire le nove proposte di legge sulla riforma della legge 264/1999 in un testo unificato, che sarà il riferimento delle successive fasi d'esame.

16. L'emergenza sanitaria scatenata dalla pandemia rende opportuna una riflessione focalizzata sull'accesso ai corsi di laurea di "area medica" come causa della carenza di medici. In realtà, anche a prescindere dalla pandemia, entro

pochi anni il numero di medici in Italia sarà assolutamente inadeguato alle esigenze del SSN poiché, come denunciato dalla stessa cassa di previdenza dei medici, a numerosissimi pensionamenti, non corrisponderanno altrettante immissioni in ruolo<sup>1</sup>.

17. Venti anni di applicazione della legge sull'*accesso programmato* appaiono sufficienti per un bilancio e per affermare con chiarezza che l'Italia non ha posto in essere un sistema di *accesso programmato*, come chiedeva l'Europa, bensì di "*numero chiuso*"; un sistema che rappresenta un *unicum* a livello internazionale e che vede, ogni anno, migliaia di studenti che non superano il *test* alimentare ricorsi in sede amministrativa e giurisdizionale<sup>2</sup> e una mobilità studentesca fondata impropriamente sulle Direttive UE in materia di libera circolazione degli studenti e dei professionisti<sup>3</sup>.

18. In effetti, la *Disciplina dell'accesso ai corsi universitari* proposta nei citati atti di iniziativa legislativa presentati alla Camera dei deputati prevedono l'eliminazione dell'accesso programmato per tutti i corsi di laurea e di laurea magistrale (A.C. 334 e 612 ), mentre l'A.C. 1162 prevede l'eliminazione dell'accesso programmato ai corsi di laurea e di *laurea magistrale di area sanitaria* e ai corsi di laurea e di *laurea magistrale in architettura*, e l'introduzione, durante il primo anno di ciascun corso di studi universitario, di quote minime di esami di profitto da superare. Infine, l'A.C. 812 prevede l'abrogazione della L. 264/1999

---

<sup>1</sup> L'allarme lanciato dalla Fnomceo e dai sindacati di categoria sulla carenza dei medici è reale. "Sono stati i nostri numeri e la nostra voce a sollevare il problema", commenta il presidente dell'Enpam Alberto Oliveti. Ad aver provocato la situazione attuale è stata una programmazione degli accessi alla formazione post-laurea inadeguata rispetto ai bisogni dei cittadini, sommata a un blocco delle convenzioni e del *turnover* che sta ostacolando il graduale ingresso dei giovani medici. "Quando si sbloccheranno le convenzioni e le assunzioni, l'Italia scoprirà amaramente che i giovani medici pronti ad essere inseriti sono inferiori alle esigenze - dice Oliveti -. Intanto con il passare del tempo aumenta l'età media dei camici bianchi che lavorano e si avvicina sempre di più il momento in cui dovranno andare in pensione". Sul lavoro dipendente pesa invece il blocco del *turnover* del personale sanitario pubblico, determinato in varie percentuali dalle leggi finanziarie degli ultimi anni e che colpisce le regioni italiane in modo variegato: dalle regioni soggette a piani di rientro, dove il blocco è stato pressoché totale, fino ad altre dove i pensionamenti sono stati sostituiti con assunzioni a singhiozzo. Alcuni nuovi istituti, utili per i medici che hanno molti anni di contributi, potrebbero portare oltretutto a nuove fuoriuscite non previste.

<sup>2</sup> La CGIL attraverso l'associazione studentesca Unione degli Università è in prima linea dal 2003 per far sì che almeno si organizzino ricorsi a costi accessibili - emblematica resta l'esperienza del cd. maxi-ricorso UDU - dal costo di 10 euro e che consenti l'accesso a più di mille persone nelle facoltà di area medica e portò all'apertura di procedimenti penali sui metodi con cui, soprattutto nelle prove a "gestione locale" - noto il caso del corso di Fisioterapia a Tor Vergata- si procedeva alla manomissione degli elaborati attraverso la modifica manuale delle risposte poiché si consentiva "un ripensamento per ciascuna risposta".

<sup>3</sup> Numerosi atenei dei Paesi dell'est garantiscono accesso libero ai corsi di laurea di area medica promettendo un automatico trasferimento in atenei italiani o comunque il libero esercizio della professione su tutto il territorio UE.

(art. 1), e l'introduzione di una nuova disciplina in materia di accesso ai corsi universitari (artt. 2-4).

19. La proposta CNEL prevede che la determinazione del numero di posti nei *corsi universitari ad accesso programmato* a livello nazionale è effettuata esclusivamente sulla base del fabbisogno di professionalità del sistema sociale e produttivo, il cui monitoraggio è affidato al MIUR in via esclusiva (a fronte della legislazione vigente che, come meglio si vedrà infra, prevede in taluni casi il coinvolgimento di altri Ministeri). Nello specifico, fermo restando che la determinazione a livello nazionale dei posti disponibili è effettuata con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti gli altri Ministri interessati, si dispone che il monitoraggio e la valutazione del fabbisogno di professionalità del sistema sociale e produttivo sono affidati, per tutti i percorsi, esclusivamente al MIUR che, sulla base di tale parametro, deve fornire indicazioni agli atenei per consentire un'adeguata organizzazione dell'offerta formativa.

20. Detta proposta è scaturita da approfondimenti condotti in seno alla *Commissione istruttoria II, Politiche sociali e sviluppo sostenibile* in relazione alle posizioni che animano il dibattito in materia, e precisamente:

- *“È un meccanismo imposto dall'Europa per garantire elevati standard della didattica universitaria.”*

In verità, l'Europa ha chiesto, in maniera del tutto condivisibile, che vi sia congruità tra strutture e studenti. Ma mentre la maggior parte dei Paesi UE ha lavorato per aumentare i volumi delle strutture o per - come nel caso della Francia - fornire agli studenti prolungate opportunità di selezione, in Italia ci si è limitati a diminuire il numero degli studenti. Si sottolinea, inoltre, che il sistema di *finanziamento ordinario degli atenei (FFO)* si basa sul meccanismo dei così detti *“requisiti minimi”* ovvero aggancia il finanziamento proprio a questa congruità e al numero di laureati generando negli atenei la propensione ad abbassare sempre di più il numero di posti disponibili ed a mantenere alto il numero dei laureati. Si è coscienti del fatto che il corso di laurea in medicina richiede la presenza di laboratori i cui elevati costi<sup>4</sup> non vengono coperti dalle sole tasse universitarie versate dagli studenti, ma va sottolineato che i primi esami di medicina sono meramente teorici e da soli bastano ad effettuare una valutazione selettiva che fa accedere un numero sostenibile di studenti agli insegnamenti che necessitano di laboratori. Va ricordato infine che il nostro tasso di investimento nel sistema

---

<sup>4</sup> Lo studente di medicina, viene sottolineato, costa all'ateneo dieci volte la retta pagata e deve obbligatoriamente frequentare per ricevere una formazione di qualità. L'immatricolazione di tutti gli aspiranti non renderebbe possibile consentire la frequenza obbligatoria, indispensabile per garantire la buona formazione dei futuri medici. Un'immissione non controllata di iscritti finirebbe per incidere negativamente sui parametri qualitativi dei corsi di laurea e, di conseguenza, sulla preparazione degli studenti e dei futuri medici.

universitario in quota del PIL è circa la metà rispetto alla media dei paesi OCSE (0,6% contro l'1,1%).

*- I test garantiscono sistema di selezione oggettivo e uguale per tutti che non tiene conto di eventuali disuguaglianze di sesso, ceto sociale, ecc.*

Al contrario, la scuola non garantisce uniformità dei livelli di preparazione degli studenti sul territorio nazionale come dimostrano i dati INVALSI e, soprattutto, non garantisce una mobilità sociale che nel nostro Paese è pressoché ferma. Il sistema scolastico non riesce a uniformare il reclutamento ed il mantenimento degli studenti in base alla loro attitudine e non garantisce uniformità della formazione di una cultura generale (spesso dipendente più dall'estrazione familiare che dai percorsi scolastici), e della preparazione scientifica (variabile in base alla qualità della scuola frequentata). Infine, è da considerare la qualità dell'orientamento, strumento che ha un forte potere di indirizzo, ma che spesso è attuato in modo sommario, non corretto e non effettivo. Con la proposta di legge all'esame il CNEL, attraverso l'articolo 1 (*orientamento ai percorsi di alta formazione*), ritiene di affidare all'orientamento l'obiettivo di sviluppare competenze orientative di base e la creazione di un *progetto individuale* da realizzarsi attraverso esperienze *non curricolari*. Le attività, anche di carattere immersivo (simulazioni, affiancamenti) vengono condotte dai docenti a partire dal quarto anno di scuola superiore di secondo grado e sono volte a far emergere le reali attitudini dello studente. Scopo precipuo è quello eliminare il *deficit* nella efficacia delle attività di orientamento che, se adeguatamente costruito, può migliorare i livelli di inclusione e mobilità sociale. È dunque necessario potenziare le attività di orientamento e garantire l'effettività e omogeneità del loro svolgimento, specie con riferimento alle parti del territorio caratterizzate da una elevata dispersione scolastica e che richiedono maggiore sollecitazione e indirizzo.

*- Non si devono generare un numero spropositato di laureati che potrebbero ingrossare le fila dei disoccupati.*

Al riguardo si osserva che la percentuale di laureati in Italia, nella fascia di età 25-34 anni, è del 27%, mentre la media OCSE è del 44%. Dato tanto più allarmante ove si consideri che il possesso di titoli di studio elevati non è funzionale solo all'occupazione ma, soprattutto, al pieno e consapevole esercizio dei diritti di cittadinanza. Si registra in Italia che la crescita della popolazione laureata è più lenta rispetto agli altri paesi dell'Unione, con un incremento di soli +0,3 punti nell'ultimo anno (a fronte di +0,9 punti della media Ue) e di +2,7 punti nell'ultimo quinquennio a fronte di +3,9 punti della media Ue). Inoltre, un basso numero di laureati non garantisce affatto la certezza dell'inserimento nel mondo del lavoro<sup>5</sup>, provvedendo il mercato, comunque, a premiare i più bravi.

---

<sup>5</sup> Tra i sostenitori del numero chiuso vi è la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), che si dichiara disponibile ad aumentare il numero degli accessi alla facoltà di medicina a condizione che sia incrementato il numero dei contratti di formazione per gli specializzandi.

21 In conclusione, la Commissione istruttoria II e l'Assemblea del CNEL hanno condiviso:

- la necessità che l'attuale sistema di accesso alle c.id. "Professioni mediche" venga immediatamente abbandonato in favore di un sistema più rispettoso dei diritti costituzionali di cui agli articoli 3, 33, 34 e 97 della Costituzione;
- la necessità che il CNEL, nell'esercizio delle sue prerogative costituzionali di cui all'articolo 99, comma 3, della Costituzione e sulla base dell'Ordine del giorno adottato dall'Assemblea nella seduta 17 luglio 2019 di esame dei modelli di altri Paesi e dei disegni di legge pendenti, presenti la proposta in esame per promuovere un'azione di sistema per il reclutamento degli studenti dei corsi di area medica da inquadrare come iniziativa legislativa del Cnel.

22. Il CNEL ha redatto la presente proposta avvalendosi del confronto tra tutti i rappresentanti diretti e indiretti delle categorie coinvolte e degli esperti che formano la Consiliatura ove hanno trovato considerazione ed approfondimento gli approcci non solo al mercato del lavoro ma anche alla sostenibilità (SDGs) con l'obiettivo di sollecitare un approccio continuo e stabile al tema dell'istruzione, di realizzare una Accademia in grado di pianificare azioni non limitate da mere logiche quantitativo-finanziarie e di coinvolgere il mondo delle professioni (di per sé capace di un approccio accogliente), le Regioni e i Ministeri per contribuire per costruire il fabbisogno.

---

L'aumento del solo numero di laureati, senza un intervento sul numero di posti per le scuole di specializzazione, non farebbe che stringere ulteriormente l'imbutto già esistente. Il CNEL ritiene che stia alla libera scelta dello studente investire in un corso di laurea che avrà scarsi sbocchi professionali.

## RELAZIONE TECNICA

(Anche ai sensi dell'art. 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica")

1. Come emerge da una recente indagine pubblicata su Medicina e chirurgia 2020, pag. 3800, circa un quarto degli Atenei nei quali è presente un corso di medicina offrono corsi gratuiti di preparazione per l'accesso di Stato mentre il 20% delle sedi erogano attività formative prevedendo una tassa di iscrizione (il cui importo varia dai 50 ai 100 euro). La durata media di tali corsi è di 70 ore.

2. Diffusa è invece la modalità dei corsi privati, molti dei quali tenuti da strutture organizzate o da singoli (anche in maniera sommersa), particolarmente onerosi. La durata media di tali corsi varia dai 4 ai 6 mesi, con attività intensificata nella fase che precede la prova.

3. La presente iniziativa legislativa prevede la realizzazione di un MOOCs (*the Massive Online Open Courses*) da offrire per tutti gli aspiranti studenti di medicina, unico per tutto il sistema universitario. Tale soluzione, oltre che meno onerosa rispetto alla ipotesi di corsi gestiti in autonomia dalle diverse sedi universitarie, avrebbe il vantaggio di assicurare uniformità ai modelli formativi, tenuto conto dell'unicità del programma proposto. L'obiettivo principale è quello del coinvolgimento di un numero elevato di utenti tramite la creazione di corsi a distanza.

2. I partecipanti al corso, provenienti da diverse aree geografiche, accedono ai contenuti unicamente via rete, l'accesso non richiede il pagamento di una tassa di iscrizione, e permette di usufruire dei materiali da essi distribuiti.

3. Sulla base della esperienza acquisita nella produzione di materiale online e dal confronto con altre simili realtà (cfr., ad esempio, bando *Talent Italy*), è possibile procedere ad una standardizzazione del costo nella produzione del MOOCs stimando il costo per la produzione di un CFU MOOC, come corrispondente a circa 7 ore di didattica MOOC.

La produzione di un'ora di didattica MOOC richiede, mediamente, 5 ore di lavoro per il docente. Pertanto, assumendo il costo orario per il docente pari a 60 euro, avremmo il costo medio per 1 CFU MOOC:  $7 \times 5 \times 60 = 2.100$  euro.

Al costo orario per il docente, vanno aggiunti i costi di produzione, stimati come segue:

- 2.000 euro per ogni CFU, per produzioni multimediali (video, animazioni, grafici) e tecnologie web. Questo importo include un margine per eventuali incarichi di collaborazione a professionisti che collaborano con il docente;
- 1.000 euro per ogni CFU, come incentivazione al docente che realizza i contenuti.

Il costo per la produzione di 1 CFU MOOC si stima pertanto in 3.000 euro che si sommano al costo orario del docente o del gruppo di docenti di cui ai punti precedenti.

Quanto ai costi di gestione/erogazione, per 1 CFU sono necessari 400 euro, ogni 100 studenti iscritti, di cui:

- 300 euro per tutoring on-line garantito per 4 ore,
- 100 euro per la gestione della piattaforma (creazione struttura corsi, account utenti, etc.).

Assumendo un numero di frequentatori pari 150.000, e cioè prudenzialmente corrispondenti al doppio dei partecipanti medi annuali ai test di ingresso alle facoltà di medicina degli atenei italiani, il costo per un MOOC corrispondente a 15 CFU è ricompreso tra i valori di 220.000 e 250.000 euro.

La variabilità dell'onere finanziario si pone in relazione al numero dei partecipanti e può risultare inferiore in relazione a quanto già destinato dal Sistema universitario a erogazioni formative analoghe. Peraltro, l'esperienza DAD praticata nell'ultimo anno ha verosimilmente determinato un contesto organizzativo che favorisce la soluzione offerta nella presente iniziativa del CNEL.

Inoltre, a fronte dei costi per l'investimento in MOOCs, l'Ateneo, potrà realizzare introiti dalla erogazione di questa nuova tipologia di didattica, la cui gratuità per gli studenti non esclude la previsione di contributi per il rilascio di certificati di apprendimento finale a fronte dell'esame finale. Le entrate per il rilascio dei certificati corrispondono tipicamente a 50 euro per ciascun certificato, così suddivisi:

- 25 euro all'Ateneo erogante il corso,
- 25 euro per diritti d'autore.

Tutto ciò considerato, si stima in euro 200.000 l'onere finanziario annuale connesso all'attuazione della presente iniziativa legislativa.



## DISEGNO di LEGGE

**Modifiche agli art. 125 e 186 del Codice della strada,  
di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285,  
concernenti un dispositivo di blocco  
da installare sui veicoli in uso ai soggetti  
condannati per guida in stato di ebbrezza**

**Consulta Nazionale  
per la sicurezza stradale e la mobilità sostenibile**





*Consiglio Nazionale  
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

*(nella seduta 28 luglio 2020)*

VISTO l'art. 99 della Costituzione ed in particolare il comma 3;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" e in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019 ed in particolare gli articoli 12 (Programma) e 14, (Iniziativa legislativa);

VISTA la determinazione presidenziale 11 marzo 2020 di istituzione del Gruppo di Lavoro per la costituzione della 'Consulta nazionale per la sicurezza stradale e la mobilità sostenibile' del CNEL;

VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 gennaio 2019 e le sue successive integrazioni;

VISTO lo schema di osservazione e proposte 'La mobilità e la sicurezza stradale dopo il Coronavirus' approvato dalla Consulta nazionale per la sicurezza stradale e la mobilità sostenibile il 29 aprile 2020 e dall'Assemblea del CNEL il 27 maggio 2020;

VISTI gli articoli 125 e 186 del DL n. 285/1992 e successive modificazioni;  
VISTA la riunione del Gruppo di lavoro della Consulta Nazionale per la Sicurezza Stradale e la Mobilità Sostenibile del 22 giugno 2020;  
VISTA la riunione della Consulta Nazionale per la Sicurezza Stradale e la Mobilità Sostenibile del 14 luglio 2020;  
SENTITO il Consiglio di Presidenza nella seduta del 22 luglio 2020;  
UDITA la relazione del Consigliere Gian Paolo GUALACCINI;  
SENTITO il Segretario generale Cons. Paolo PELUFFO;

### APPROVA

*l'unito atto di iniziativa legislativa corredato dalla relazione illustrativa e tecnica, concernente "Modifiche agli articoli art. 125 e 186 del decreto-legge n. 285/1992 (codice della strada) convertito con modificazioni dalla legge 29 ottobre 1993 n. 427 e successive modificazioni. Alcolock – dispositivo di blocco da installare sui veicoli in uso ai soggetti condannati per guida in stato di ebbrezza".*

Il Presidente  
Prof. Tiziano TREU



MODIFICHE AGLI ARTICOLI ART. 125 E 186 DEL D.L. N. 285/1992 (CODICE DELLA STRADA) CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA LEGGE 29 OTTOBRE 1993 N. 427 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI.

ALCOLOCKr- DISPOSITIVO DI BLOCCO DA INSTALLARE SUI VEICOLI IN USO AI SOGGETTI CONDANNATI PER GUIDA IN STATO DI EBBREZZA”.

## Articolo 1

1. All'articolo 125 del decreto-legge 30 aprile 1992, n. 285, convertito con modificazioni dalla legge 29 ottobre 1993 n. 427 e successive modificazioni, dopo il comma 3-bis, sono inseriti i seguenti:

*“3-ter.* I titolari di patente rilasciata in Italia ai quali è stato previsto il rispetto delle prescrizioni dei codici unionali 68 e 69 di cui all'Allegato I della direttiva n. 2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006, possono guidare, sul territorio nazionale, veicoli a motore delle categorie internazionali M o N, solo se su questi veicoli è stato installato a proprie spese ed è funzionante un dispositivo che impedisca l'avviamento del motore a seguito del riscontro di un tasso alcolemico da parte del guidatore superiore a zero. Con Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, da emanarsi ai sensi dell'articolo 75, comma 3 bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, da approvarsi entro 6 mesi dalla pubblicazione delle presenti disposizioni, sono fissate le caratteristiche del dispositivo di blocco, le modalità di installazione e le officine autorizzate al montaggio dello stesso. Ogni dispositivo deve essere munito di un sigillo che ne impedisca l'alterazione o la manomissione dopo l'installazione.

*3-quater.* Fuori dei casi previsti dall' articolo 186, quando ricorre la violazione delle prescrizioni imposte dai codici unionali 68 e 69 di cui all'Allegato I della direttiva n. 2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006, si applicano le sanzioni di cui i commi 3 e 5. Le stesse sanzioni, la cui entità e durata sono raddoppiate, si applicano quando il titolare di patente italiana sulla quale sono stati apposti gli stessi codici unionali circola sul territorio nazionale alla guida di un veicolo a motore sprovvisto del dispositivo di blocco di cui al comma 3 ter ovvero con dispositivo alterato, manomesso, non funzionante o per il quale siano stati rimossi i prescritti sigilli apposti al momento dell'installazione”.

2. All'articolo 186 del decreto-legge 30 aprile 1992, n. 285, convertito con modificazioni dalla legge 29 ottobre 1993 n. 427 e successive modificazioni, dopo il comma 9-bis, sono inseriti i seguenti:

*“9-ter.* Nei confronti del conducente condannato per i reati di cui al comma 2, lettere b) e c) è sempre disposto che sulla patente rilasciata in Italia siano apposti i codici unionali 68 e 69 di cui all'Allegato I della direttiva n. 2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006. Tale prescrizione deve



permanere sulla patente, salvo maggiore durata imposta dalla Commissione medica di cui all'art. 119 in occasione della conferma di validità, per un periodo di almeno 2 anni nei casi previsti dal comma 2 lettera b) e di almeno 3 anni per quelli di cui al comma 2 lettera c), decorrenti dalla restituzione della patente dopo la sentenza di condanna. Dopo la sentenza di condanna, il Prefetto impone al condannato di sottoporsi a revisione, ai sensi dell'art. 128, allo scopo di consentire l'adeguamento della patente alla prescrizione sopraindicata. Nei confronti dei titolari di patente di guida rilasciata da uno Stato dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo, che abbiano acquisito residenza in Italia si applicano, in ogni caso, le disposizioni dell'art. 136- bis, comma 4, ultimo periodo.

*9-quater.* Le sanzioni di cui al comma 2, lettere a), b) e c) sono aumentate di un terzo nei confronti del conducente che si trovi nelle condizioni di cui al comma 9 bis. Ferme restando le sanzioni previste dall'art. 125, comma 3 quater, le sanzioni di cui al comma 2, lettere a), b) e c) sono raddoppiate nel caso in cui il dispositivo di blocco di cui all'art. 125, comma 3 ter sia stato alterato, manomesso ovvero siano stati rimossi o manomessi i relativi sigilli.”.

### *Relazione illustrativa*

La proposta è volta a introdurre un'ulteriore limitazione all'utilizzo di veicoli a motore da parte di soggetti che siano stati condannati per il reato di guida in stato di ebbrezza, prevedendo l'installazione sui veicoli da questi utilizzati di un dispositivo che impedisca l'avvio del motore qualora rilevi un tasso alcolemico superiore a zero.

Le modifiche andrebbero ad integrare l'articolo 186 e l'articolo 125 del codice della strada prevedendo un sistema che imponga una norma di comportamento particolare al conducente al quale, a seguito della condanna per guida in stato di ebbrezza, viene imposto il divieto di guidare dopo avere assunto alcol. La previsione di un obbligo in capo al conducente la norma non incide sulle caratteristiche costruttive dei veicoli.

Lo scopo è quello di prevedere che, chiunque sia stato sorpreso a guidare in stato d'ebbrezza nelle condizioni previste dal comma 2, lettere b) o c) dell'art.186 CDS, a seguito della visita di revisione disposta dopo la condanna per tali reati, sia oggetto di una specifica prescrizione per la guida. Tale prescrizione andrebbe resa esplicita sulla patente di cui è titolare attraverso i codici unionali 68 e 69, previsti dalla vigente normativa europea<sup>1</sup> (1), per imporre al conducente di guidare senza aver assunto alcol anche se non è neopatentato o appartenente a categorie oggetto del divieto di assunzione di alcool alla guida di cui all'art. 186 bis CDS.

Tale prescrizione deve avere durata non inferiore a 2 anni dalla sentenza definitiva di condanna, nel caso previsto dal comma 1, lett. b) (stato d'ebbrezza compreso tra 0,81 ed 1,5 mg/l) e di 3 anni nel caso previsto dal comma 1 lett. c) (stato d'ebbrezza superiore ad 1,5 mg/l).

Per dare concreta attuazione alla norma, si prevede che, in tali casi, dopo la sentenza di condanna, il Prefetto imponga al titolare di patente di guida di sottoporsi a revisione, ai sensi dell'art. 128, al solo scopo di consentire l'adeguamento della patente alla prescrizione sopraindicata. Tale revisione non interferisce con le visite mediche disposte dal Prefetto ai sensi dell'art. 186, comma 8 CDS.

Per i titolari di patente di guida rilasciata da uno Stato dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo, che abbiano acquisito residenza in Italia, per rendere possibile l'imposizione della prescrizione specifica di guida senza alcol, si prevede di applicare le disposizioni dell'art. 136- bis, comma 4 CDS, che

---

<sup>1</sup> Il codice è previsto dall'Allegato I, disposizioni relative al Modello UE di patenti di guida, della direttiva n.2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006. Attualmente è imposto dalla Commissione Medica locale di cui all'art. 119 CDS per le persone che hanno problemi di dipendenza da alcool o patologie che rendono pericolosa la guida dopo l'assunzione di alcol.

impongono al titolare di patente straniera di convertire la propria patente estera in patente nazionale prima di effettuare una visita revisione della patente imposta. Se l'operazione di revisione non viene effettuata nei termini previsti, la patente stessa non consentirà più di guidare in Italia (inibizione alla guida a tempo indeterminato).

Chi è destinatario di questa prescrizione e guida un veicolo a motore in Italia è tenuto ad installare e tenere in efficienza, a proprie spese, sul veicolo che conduce o che utilizza, un meccanismo elettronico che impedisca l'avvio del motore a seguito del riscontro di un tasso alcolemico da parte del guidatore superiore ai limiti stabiliti dalla legge per la conduzione di veicoli a motore.

Le caratteristiche del dispositivo di blocco da utilizzare e le modalità di montaggio saranno definite con Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, da approvarsi entro 6 mesi dalla pubblicazione della norma. Attraverso tale decreto, il Ministero definirà anche le officine autorizzate ad installarlo. Integrando una norma di comportamento del conducente titolare di patente italiana che si trovi in determinate condizioni e non incidendo sulle caratteristiche costruttive del veicolo, la previsione si pone in linea con le norme dell'Unione in materia di veicoli.

Per conferire concreta forza all'obbligo ivi previsto, la proposta normativa è stata completata attribuendo alla violazione dei codici unionali 68 e 69 una sanzione più grave di quella attualmente prevista per la violazione delle prescrizioni degli altri codici relativi alle prescrizioni imposte ai conducenti. Si è, inoltre, prevista una specifica sanzione correlata alla circolazione con un veicolo senza che sia stato installato o sia funzionante il dispositivo di blocco.

## **Relazione - Tecnico finanziaria**

La presente disposizione non comporta oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, essendo prevista l'installazione e la manutenzione del dispositivo bloccante a carico del soggetto sanzionato, come esposto nella relazione illustrativa.





[www.cnel.it](http://www.cnel.it)



*Consiglio Nazionale  
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

*(nella seduta 27 maggio 2020)*

VISTO l'art. 69, della Costituzione ed in particolare il comma 3;

VISTI gli artt. 10, 11, 35, 80 e 87 Cost.;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" e in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 gennaio 2019;

VISTA la Convenzione sulla sicurezza e la salute nell'agricoltura, n. 0184, adottata dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) il 21 giugno 2001;

VISTO il verbale relativo alla seduta 12 febbraio 2020 dell'Ufficio di Presidenza;

*Ad*

CNEL - CNEL - CNEL - 0002406 - Uscita - 01/12/2022 - 17:05

CNEL - CNEL - CNEL - 0001523 - Uscita - 16/09/2020 - 16:52

RITENUTO di proseguire nelle iniziative legislative tese alla salvaguardia delle condizioni di salute e sicurezza del lavoro in agricoltura;

VISTO l'o.d.g. dell'Assemblea del 27 maggio 2020;

UDITA la relazione del Presidente Tiziano TREU;

SENTITO il Segretario generale;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse dalla discussione assembleare,

### APPROVA

l'unito atto di iniziativa legislativa corredato dalla relazione illustrativa e tecnica, concernente *"disegno di legge di ratifica della Convenzione sulla sicurezza e la salute nell'agricoltura, n. 184, adottata il 21 giugno 2001 dalla Conferenza generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, convocata a Ginevra dal Consiglio di amministrazione dell'Ufficio internazionale del lavoro ed ivi riunitasi il 5 giugno 2001 per la sua ottantanovesima sessione"*.

Il Presidente

Prof. Tiziano TREU



CNEL - CNEL - CNEL - 0002406 - Uscita - 01/12/2022 - 17:05

CNEL - CNEL - CNEL - 0001523 - Uscita - 16/09/2020 - 16:52

RATIFICA ED ESECUZIONE  
DELLA CONVENZIONE SULLA SICUREZZA E LA SALUTE NELL'AGRICOLTURA,  
ADOTTATA IL 21 GIUGNO 2001 DALLA CONFERENZA GENERALE  
DELL'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, CONVOCATA A GINEVRA  
DAL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE DELL'UFFICIO INTERNAZIONALE DEL LAVORO  
ED IVI RIUNITASI IL 5 GIUGNO 2001 PER LA SUA 89<sup>A</sup> SESSIONE<sup>1</sup>.

Articolo 1 (Autorizzazione alla ratifica)

1. Il Presidente della Repubblica e' autorizzato a ratificare la Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) n. 184, sulla sicurezza e la salute nell'agricoltura, adottata a Ginevra il 21 giugno 2001.

Articolo 2 (Esecuzione)

1. Piena e intera esecuzione è data alla convenzione di cui all'articolo precedente a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità agli articoli 22 e seguenti della convenzione stessa.

---

<sup>1</sup>

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312329:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312329:NO)

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), n. 184, del 21 giugno 2001, concerne le misure di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nel comparto agricolo.

Le norme ivi contenute, per le considerazioni appresso svolte, meritano ad avviso del CNEL, di essere introdotte a pieno titolo nell'ordinamento italiano. L'Italia risulta peraltro tra i Paesi che ha ratificato il maggior numero di Convenzioni ILO, organismo di cui è membro dal 1919 al 1939, e dal 19 ottobre 1945 ad oggi.

Detta Convenzione è stata ratificata da 18 Paesi tra il 2003 ed il 2019 (tra cui Portogallo, Svezia, Slovacchia, Belgio, Finlandia, Lussemburgo).

La Convenzione sul diritto dei trattati, conclusa a Vienna il 23 maggio 1969, all'art. 14, (*Espressione del consenso ad essere vincolati da un trattato con la ratifica, l'accettazione o l'approvazione*), al comma 1, lettera a), dispone che il consenso di uno Stato ad essere vincolato da un trattato si esprime con la ratifica quando ciò è previsto dal trattato stesso. La Convenzione ILO n. 184 espressamente prevede nelle disposizioni finali (artt. 22 e segg.) tale condizione.

Ferma restando la competenza rimessa al Servizio giuridico del Ministero degli affari esteri per l'avvio l'iter di ratifica e per le proprie valutazioni circa l'iter della legge di autorizzazione ex art. 80 ovvero, fuori dalle ipotesi da questo previste, ex art. 87 che prevede la ratifica del Presidente della Repubblica cui provvede sulla base del deposito dello *strumento di ratifica* firmato dal Ministro degli Esteri, il CNEL intende elevare all'attenzione del Governo e del Parlamento le tematiche trattate dalla Convenzione in discorso, prima fra tutte quella della sicurezza del lavoro, anche nella considerazione del considerevole lasso di tempo (diciannove anni) decorso dalla sua legittima adozione della stessa secondo le norme costituzionali che presiedono alla stipula dei trattati e convenzioni internazionali e delle prassi che ne regolano gli iter di ratifica.

Nel merito, secondo i più recenti dati dell'INAIL, compilati sulla base delle denunce formalmente pervenute, gli infortuni nel lavoro agricolo ammontano nel 2018, a 33.677, di cui 144 con esito mortale. Ancorchè detti dati, nel confronto con quelli relativi al 2014 registrano un *trend* in diminuzione, rispettivamente, del 14% e del 20,4% (ma dai primi dati del 2019 gli incidenti mortali risultano aumentare di oltre il 15%), è evidente che il lavoro agricolo resta tra i più rischiosi.

L'iniziativa del CNEL si inserisce in un percorso già avviato, sul tema, con la presentazione dell'iniziativa legislativa ex art. 99, comma 3, Cost., di "*Modifiche*

*al Codice della strada in materia di sicurezza del lavoro e per il sostegno al lavoro meccanizzato in agricoltura"* tesa, fra l'altro alla estensione della revisione alle macchine agricole, assegnata alle competenti Commissioni parlamentari nel mese di gennaio del corrente anno (C.2146, S. 1528).

Detta iniziativa risulta correlata agli articoli 9 e 10 della Convenzione ILO n. 184/2001 all'esame, dedicati alla sicurezza nell'utilizzo dei macchinari ed alla ergonomia.

Va altresì segnalato l'Ordine del giorno n. 383, approvato dall'Assemblea del CNEL del 22 aprile 2020, in cui si afferma la necessità, sulla base delle richieste delle organizzazioni del settore, di misure di emersione a favore dei cittadini stranieri soggiornanti in Italia ma privi di un titolo di soggiorno valido, per dotare il settore agricolo della manodopera necessaria per le campagne di raccolta agricola, nel rispetto delle leggi e dei contratti collettivi di lavoro e per tutelare la salute e l'igiene pubblica. Quest'ultima iniziativa risulta collegata a quanto disposto negli articoli 17 e 19 della Convenzione in esame, che prevedono tutele specifiche per i lavoratori temporanei e stagionali ai quali vanno estese le misure di sicurezza e tutela della salute a parità di mansioni e con la garanzia di alloggi adeguati.

Con la ratifica della Convenzione ILO n. 184, lo Stato italiano assume l'impegno ad attuare politiche nazionali, orientate alla promozione della salute e sicurezza nel settore agricolo, e ad adottare adeguati strumenti di ispezione (art. 5, comma 1), che possono essere affidati, in via ausiliaria, anche ad altri ambiti di governo territoriale.

La Convenzione elenca puntualmente i doveri del singolo datore di lavoro cui è demandato di finalizzare la propria condotta ad evitare il verificarsi di infortuni (artt. 6 e 7).

A fronte di detto dovere datoriale, i lavoratori e le lavoratrici vedono riconosciuto il diritto ad essere informati rispetto alle misure di sicurezza adottate ed ai rischi legati alle nuove tecnologie (art. 8, lettere *a* e *b*).

Particolarmente significativa risulta la statuizione del diritto dei lavoratori agricoli di sottrarsi al pericolo rappresentato dal proprio lavoro qualora abbiano un motivo ragionevole di considerare che sussista un pericolo imminente e grave per la propria vita o salute, e di informare immediatamente il superiore senza che a tale azione possano conseguire trattamenti svantaggiosi.

L'età minima per essere impiegati in agricoltura è fissata nella Convenzione a 18 anni (art. 16) ma la legislazione nazionale o l'autorità competente potrà, sentite

le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori interessate, autorizzare il compimento del lavoro fin dall'età di 16 anni, a condizione che venga data una formazione preliminare appropriata e che la sicurezza e la salute dei giovani lavoratori siano totalmente protette.

RELAZIONE TECNICA

(Ai sensi dell'art. 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196  
"Legge di contabilità e finanza pubblica")

La presente iniziativa di ratifica mira ad estendere la sfera di situazioni giuridiche soggettive di diritti, e correlati obblighi, della parte datoriale e dei lavoratori nei rapporti di lavoro agricolo.

Dette situazioni giuridiche soggettive sono finalizzate al rafforzamento della garanzia di sicurezza e salute nel lavoro in agricoltura e da esse non derivano oneri diretti o indiretti a carico della finanza pubblica.

I doveri demandati alle amministrazioni competenti, di attuazione, ispezione e monitoraggio, sono assorbibili nell'ordinaria flessibilità dell'organizzazione amministrativa in ottemperanza a disposizioni legittimamente assunte da un organismo internazionale, di cui l'Italia è membro, nell'ambito dei principi costituzionali di cui agli articoli 10 e 11 e 35, comma 3, della Costituzione.

ALL.4

C184 - SAFETY AND HEALTH IN AGRICULTURE CONVENTION, 2001 (NO. 184)<sup>2</sup>

## Preamble

The General Conference of the International Labour Organization,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its 89th Session on 5 June 2001, and

Noting the principles embodied in the relevant international labour Conventions and Recommendations, in particular the Plantations Convention and Recommendation, 1958, the Employment Injury Benefits Convention and Recommendation, 1964, the Labour Inspection (Agriculture) Convention and Recommendation, 1969, the Occupational Safety and Health Convention and Recommendation, 1981, the Occupational Health Services Convention and Recommendation, 1985, and the Chemicals Convention and Recommendation, 1990, and

Stressing the need for a coherent approach to agriculture and taking into consideration the wider framework of the principles embodied in other ILO instruments applicable to the sector, in particular the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948, the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949, the Minimum Age Convention, 1973, and the Worst Forms of Child Labour Convention, 1999, and

Noting the Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy as well as the relevant codes of practice, in particular the code of practice on recording and notification of occupational accidents and diseases, 1996, and the code of practice on safety and health in forestry work, 1998, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to safety and health in agriculture, which is the fourth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention;

adopts this twenty-first day of June of the year two thousand and one the following Convention, which may be cited as the Safety and Health in Agriculture Convention, 2001.

<sup>2</sup> Versione originale in lingua inglese tratta dal sito web ufficiale ILO  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C184](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C184)

## I. SCOPE

### Article 1

For the purpose of this Convention the term agriculture covers agricultural and forestry activities carried out in agricultural undertakings including crop production, forestry activities, animal husbandry and insect raising, the primary processing of agricultural and animal products by or on behalf of the operator of the undertaking as well as the use and maintenance of machinery, equipment, appliances, tools, and agricultural installations, including any process, storage, operation or transportation in an agricultural undertaking, which are directly related to agricultural production.

### Article 2

For the purpose of this Convention the term agriculture does not cover:

- (a) subsistence farming;
- (b) industrial processes that use agricultural products as raw material and the related services; and
- (c) the industrial exploitation of forests.

### Article 3

1. The competent authority of a Member which ratifies the Convention, after consulting the representative organizations of employers and workers concerned:

- (a) may exclude certain agricultural undertakings or limited categories of workers from the application of this Convention or certain provisions thereof, when special problems of a substantial nature arise; and
- (b) shall, in the case of such exclusions, make plans to cover progressively all undertakings and all categories of workers.

2. Each Member shall list, in the first report on the application of the Convention submitted under article 22 of the Constitution of the International Labour Organization, any exclusions made in pursuance of paragraph 1(a) of this Article giving the reasons for such exclusion. In subsequent reports, it shall describe the measures taken with a view to extending progressively the provisions of the Convention to the workers concerned.

## II. GENERAL PROVISIONS

### Article 4

1. In the light of national conditions and practice and after consulting the representative organizations of employers and workers concerned, Members

shall formulate, carry out and periodically review a coherent national policy on safety and health in agriculture. This policy shall have the aim of preventing accidents and injury to health arising out of, linked with, or occurring in the course of work, by eliminating, minimizing or controlling hazards in the agricultural working environment.

2. To this end, national laws and regulations shall:

(a) designate the competent authority responsible for the implementation of the policy and for the enforcement of national laws and regulations on occupational safety and health in agriculture;

(b) specify the rights and duties of employers and workers with respect to occupational safety and health in agriculture; and

(c) establish mechanisms of intersectoral coordination among relevant authorities and bodies for the agricultural sector and define their functions and responsibilities, taking into account their complementarity and national conditions and practices.

3. The designated competent authority shall provide for corrective measures and appropriate penalties in accordance with national laws and regulations, including, where appropriate, the suspension or restriction of those agricultural activities which pose an imminent risk to the safety and health of workers, until the conditions giving rise to the suspension or restriction have been corrected.

#### Article 5

1. Members shall ensure that an adequate and appropriate system of inspection for agricultural workplaces is in place and is provided with adequate means.

2. In accordance with national legislation, the competent authority may entrust certain inspection functions at the regional or local level, on an auxiliary basis, to appropriate government services, public institutions, or private institutions under government control, or may associate these services or institutions with the exercise of such functions.

### III. PREVENTIVE AND PROTECTIVE MEASURES

#### GENERAL

#### Article 6

1. In so far as is compatible with national laws and regulations, the employer shall have a duty to ensure the safety and health of workers in every aspect related to the work.

2. National laws and regulations or the competent authority shall provide that whenever in an agricultural workplace two or more employers undertake activities, or whenever one or more employers and one or more self-employed persons undertake activities, they shall cooperate in applying the safety and health requirements. Where appropriate, the competent authority shall prescribe general procedures for this collaboration.

#### Article 7

In order to comply with the national policy referred to in Article 4 of the Convention, national laws and regulations or the competent authority shall provide, taking into account the size of the undertaking and the nature of its activity, that the employer shall:

(a) carry out appropriate risk assessments in relation to the safety and health of workers and, on the basis of these results, adopt preventive and protective measures to ensure that under all conditions of their intended use, all agricultural activities, workplaces, machinery, equipment, chemicals, tools and processes under the control of the employer are safe and comply with prescribed safety and health standards;

(b) ensure that adequate and appropriate training and comprehensible instructions on safety and health and any necessary guidance or supervision are provided to workers in agriculture, including information on the hazards and risks associated with their work and the action to be taken for their protection, taking into account their level of education and differences in language; and

(c) take immediate steps to stop any operation where there is an imminent and serious danger to safety and health and to evacuate workers as appropriate.

#### Article 8

1. Workers in agriculture shall have the right:

(a) to be informed and consulted on safety and health matters including risks from new technologies;

(b) to participate in the application and review of safety and health measures and, in accordance with national law and practice, to select safety and health representatives and representatives in safety and health committees; and

(c) to remove themselves from danger resulting from their work activity when they have reasonable justification to believe there is an imminent and serious risk to their safety and health and so inform their supervisor immediately. They shall not be placed at any disadvantage as a result of these actions.

2. Workers in agriculture and their representatives shall have the duty to comply with the prescribed safety and health measures and to cooperate with employers in order for the latter to comply with their own duties and responsibilities.
3. The procedures for the exercise of the rights and duties referred to in paragraphs 1 and 2 shall be established by national laws and regulations, the competent authority, collective agreements or other appropriate means.
4. Where the provisions of this Convention are implemented as provided for by paragraph 3, there shall be prior consultation with the representative organizations of employers and workers concerned.

## MACHINERY SAFETY AND ERGONOMICS

### Article 9

1. National laws and regulations or the competent authority shall prescribe that machinery, equipment, including personal protective equipment, appliances and hand tools used in agriculture comply with national or other recognized safety and health standards and be appropriately installed, maintained and safeguarded.
2. The competent authority shall take measures to ensure that manufacturers, importers and suppliers comply with the standards referred to in paragraph 1 and provide adequate and appropriate information, including hazard warning signs, in the official language or languages of the user country, to the users and, on request, to the competent authority.
3. Employers shall ensure that workers receive and understand the safety and health information supplied by manufacturers, importers and suppliers.

### Article 10

National laws and regulations shall prescribe that agricultural machinery and equipment shall

- (a) only be used for work for which they are designed, unless a use outside of the initial design purpose has been assessed as safe in accordance with national law and practice and, in particular, shall not be used for human transportation, unless designed or adapted so as to carry persons; and
- (b) be operated by trained and competent persons, in accordance with national law and practice.

## HANDLING AND TRANSPORT OF MATERIALS

### Article 11

1. The competent authority, after consulting the representative organizations of employers and workers concerned, shall establish safety and health requirements for the handling and transport of materials, particularly on manual handling. Such requirements shall be based on risk assessment, technical standards and medical opinion, taking account of all the relevant conditions under which the work is performed in accordance with national law and practice.

2. Workers shall not be required or permitted to engage in the manual handling or transport of a load which by reason of its weight or nature is likely to jeopardize their safety or health.

## SOUND MANAGEMENT OF CHEMICALS

### Article 12

The competent authority shall take measures, in accordance with national law and practice, to ensure that:

(a) there is an appropriate national system or any other system approved by the competent authority establishing specific criteria for the importation, classification, packaging and labelling of chemicals used in agriculture and for their banning or restriction;

(b) those who produce, import, provide, sell, transfer, store or dispose of chemicals used in agriculture comply with national or other recognized safety and health standards, and provide adequate and appropriate information to the users in the appropriate official language or languages of the country and, on request, to the competent authority; and

(c) there is a suitable system for the safe collection, recycling and disposal of chemical waste, obsolete chemicals and empty containers of chemicals so as to avoid their use for other purposes and to eliminate or minimize the risks to safety and health and to the environment.

### Article 13

1. National laws and regulations or the competent authority shall ensure that there are preventive and protective measures for the use of chemicals and handling of chemical waste at the level of the undertaking.

2. These measures shall cover, inter alia:

(a) the preparation, handling, application, storage and transportation of chemicals;

(b) agricultural activities leading to the dispersion of chemicals;

(c) the maintenance, repair and cleaning of equipment and containers for chemicals; and

(d) the disposal of empty containers and the treatment and disposal of chemical waste and obsolete chemicals.

#### Article 14

National laws and regulations shall ensure that risks such as those of infection, allergy or poisoning are prevented or kept to a minimum when biological agents are handled, and activities involving animals, livestock and stabling areas, comply with national or other recognized health and safety standards.

### AGRICULTURAL INSTALLATIONS

#### Article 15

The construction, maintenance and repairing of agricultural installations shall be in conformity with national laws, regulations and safety and health requirements.

### IV. OTHER PROVISIONS

#### YOUNG WORKERS AND HAZARDOUS WORK

#### Article 16

1. The minimum age for assignment to work in agriculture which by its nature or the circumstances in which it is carried out is likely to harm the safety and health of young persons shall not be less than 18 years.

2. The types of employment or work to which paragraph 1 applies shall be determined by national laws and regulations or by the competent authority, after consultation with the representative organizations of employers and workers concerned.

3. Notwithstanding paragraph 1, national laws or regulations or the competent authority may, after consultation with the representative organizations of employers and workers concerned, authorize the performance of work referred to in that paragraph as from 16 years of age on condition that appropriate prior training is given and the safety and health of the young workers are fully protected.

## TEMPORARY AND SEASONAL WORKERS

### Article 17

Measures shall be taken to ensure that temporary and seasonal workers receive the same safety and health protection as that accorded to comparable permanent workers in agriculture.

## WOMEN WORKERS

### Article 18

Measures shall be taken to ensure that the special needs of women agricultural workers are taken into account in relation to pregnancy, breastfeeding and reproductive health.

## WELFARE AND ACCOMMODATION FACILITIES

### Article 19

National laws and regulations or the competent authority shall prescribe, after consultation with the representative organizations of employers and workers concerned:

- (a) the provision of adequate welfare facilities at no cost to the worker; and
- (b) the minimum accommodation standards for workers who are required by the nature of the work to live temporarily or permanently in the undertaking.

## WORKING TIME ARRANGEMENTS

### Article 20

Hours of work, night work and rest periods for workers in agriculture shall be in accordance with national laws and regulations or collective agreements.

## COVERAGE AGAINST OCCUPATIONAL INJURIES AND DISEASES

### Article 21

1. In accordance with national law and practice, workers in agriculture shall be covered by an insurance or social security scheme against fatal and non-fatal occupational injuries and diseases, as well as against invalidity and other work-related health risks, providing coverage at least equivalent to that enjoyed by workers in other sectors.
2. Such schemes may either be part of a national scheme or take any other appropriate form consistent with national law and practice.

#### Article 22

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

#### Article 23

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organization whose ratifications have been registered with the Director-General of the International Labour Office.

2. It shall come into force 12 months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member 12 months after the date on which its ratification has been registered.

#### Article 24

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

#### Article 25

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organization of the registration of all ratifications and acts of denunciation communicated by the Members of the Organization.

2. When notifying the Members of the Organization of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organization to the date upon which the Convention shall come into force.

#### Article 26

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations, for registration in accordance with article 102 of the Charter of the United Nations, full particulars of all ratifications

and acts of denunciation registered by the Director-General in accordance with the provisions of the preceding Articles.

#### Article 27

At such times as it may consider necessary, the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

#### Article 28

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides -

(a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 24 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;

(b) as from the date when the new revising Convention comes into force, this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

#### Article 29

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

C184e CONVENZIONE SULLA SICUREZZA E LA SALUTE NELL'AGRICOLTURA, 2001  
(N. 184)<sup>3</sup>

#### Preambolo

La Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro,  
Convocata a Ginevra dal Corpo Direttivo dell'Ufficio Internazionale del Lavoro  
e riunitosi lì il 5 giugno 2001, nella sua ottantanovesima sessione,

Prendendo atto dei principi sanciti nelle pertinenti convenzioni e raccomandazioni internazionali sul lavoro, in particolare la Convenzione e la raccomandazione sulle piantagioni del 1958, la Convenzione e la raccomandazione sui benefici per gli incidenti industriali e le malattie professionali del 1964, Convenzione e raccomandazione sull'ispezione del lavoro (agricoltura), 1969, Convenzione e raccomandazione sulla salute e sicurezza sul lavoro, 1981, Convenzione e raccomandazione sui servizi sanitari sul lavoro, 1985 e Convenzione e la Raccomandazione sui prodotti chimici, 1990;

Sottolineando la necessità di un approccio coerente all'agricoltura e tenendo conto del più ampio quadro di principi sancito in altri strumenti dell'OIL applicabili a questo settore, in particolare la Convenzione sulla libertà di associazione e la protezione del diritto di organizzazione<sup>e</sup> 1948, Convenzione sul diritto di organizzazione e contrattazione collettiva, 1949, Convenzione sull'età minima, 1973 e Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999;

Prendendo atto della Dichiarazione tripartita di principi riguardanti le imprese multinazionali e la politica sociale, nonché i codici di condotta pertinenti, in particolare il Codice di condotta sulla registrazione e la comunicazione di infortuni e malattie professionali, 1996, e Codice di condotta sulla sicurezza e la salute nel lavoro forestale, 1998;

Avendo deciso di adottare diverse proposte relative alla sicurezza e salute in agricoltura, che è il quarto punto all'ordine del giorno della sessione;

Avendo deciso che queste proposte avrebbero assunto la forma di una convenzione internazionale,

<sup>3</sup> Traduzione non ufficiale in lingua italiana tratta dal sito web ufficiale ILO  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312329](https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312329)

adotta il ventuno giugno duemilauno la seguente Convenzione, che può essere citata come Convenzione sulla sicurezza e la salute nell'agricoltura, 2001:

## I. AMBITO DI APPLICAZIONE

### Articolo 1

Ai fini della presente Convenzione, il termine agricoltura comprende le attività agricole e forestali svolte nelle aziende agricole, compresa la produzione agricola, le attività forestali, l'allevamento di animali e insetti, la lavorazione primaria di prodotti agricoli e animali da parte dell'operatore o per suo conto, nonché l'uso e la manutenzione di macchine, attrezzature, apparecchi, strumenti e impianti agricoli, compreso qualsiasi processo, immagazzinamento, operazione o trasporto effettuato in un'azienda agricola direttamente collegata alla produzione agricola.

### Articolo 2

Ai fini della presente Convenzione, il termine agricoltura non include:

- a) agricoltura di sussistenza;
- b) processi industriali che utilizzano prodotti agricoli come materie prime e servizi correlati;
- c) sfruttamento industriale delle foreste.

### Articolo 3

1. Dopo aver consultato le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori interessati, l'autorità competente di un membro che ratifica la presente Convenzione:

- a) può escludere dall'applicazione della presente Convenzione o di alcune delle sue disposizioni alcune aziende agricole o categorie limitate di lavoratori, qualora sorgano problemi particolari e gravi;
- b) provvede, in caso di tale esclusione, alla progressiva copertura di tutte le aziende e di tutte le categorie di lavoratori.

2. Ciascun Membro menzionerà, nel primo rapporto sull'applicazione della Convenzione presentato ai sensi dell'articolo 22 della Costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, ogni esclusione ai sensi del paragrafo 1 (a) del presente articolo, motivando questa esclusione. Nelle sue

relazioni successive, dovrebbe indicare le misure prese al fine di estendere gradualmente le disposizioni della Convenzione ai lavoratori interessati.

## II. DISPOSIZIONI GENERALI

### Articolo 4

1. Alla luce delle condizioni e delle pratiche nazionali e previa consultazione con le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori interessati, i Membri definiscono, attuano e riesaminano periodicamente una politica nazionale coerente in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro. Agricoltura. Questa politica mira a prevenire gli infortuni e i danni alla salute che derivano dal lavoro, sono legati al lavoro o si verificano durante il lavoro eliminando, riducendo al minimo o controllando i rischi nell'ambiente di lavoro agricolo.

2. A tal fine, la legislazione nazionale:

- a) designare l'autorità competente responsabile dell'attuazione di questa politica e garantire l'applicazione della legislazione nazionale in materia di sicurezza e salute sul lavoro in agricoltura;
- b) definire i diritti e gli obblighi dei datori di lavoro e dei lavoratori per quanto riguarda la sicurezza e la salute sul lavoro in agricoltura;
- c) istituire meccanismi di coordinamento intersettoriale tra le autorità competenti e gli organismi del settore agricolo e definire le loro funzioni e responsabilità tenendo conto della loro complementarità nonché delle condizioni e pratiche nazionali.

3. L'autorità competente designata prevede misure correttive e sanzioni appropriate in conformità con la legislazione e la prassi nazionali, inclusa, se del caso, la sospensione o la limitazione delle attività agricole che presentano un rischio imminente per la salute e la sicurezza dei lavoratori, fino a quando non siano state corrette le condizioni che hanno determinato la sospensione o la limitazione.

### Articolo 5

1. I membri garantiscono che esista un sistema sufficiente e appropriato di ispezione dei luoghi di lavoro agricoli e che disponga di risorse adeguate.

2. Conformemente alla legislazione nazionale, l'autorità competente può, in via ausiliaria, affidare ad amministrazioni o istituzioni pubbliche appropriate o ad istituzioni private sotto il controllo del governo determinate funzioni di ispezione, a livello regionale o locale, o combinare queste amministrazioni o istituzioni nell'esercizio di queste funzioni.

### III. MISURE PREVENTIVE E PROTETTIVE

#### GENERALE

##### Articolo 6

1. Nella misura in cui ciò è compatibile con la legislazione nazionale, il datore di lavoro ha l'obbligo di garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutte le questioni relative al lavoro.

2. La legislazione nazionale o l'autorità competente dispone che, in un luogo di lavoro agricolo, quando due o più datori di lavoro sono impegnati in attività o quando uno o più datori di lavoro e uno o più lavoratori autonomi sono impegnati in attività, devono cooperare per applicare le norme di sicurezza e salute. Se del caso, l'autorità competente dovrebbe prescrivere procedure generali per tale collaborazione.

##### Articolo 7

Per l'applicazione della politica nazionale di cui all'articolo 4 dell'accordo, la legislazione nazionale o l'autorità competente deve prevedere, tenuto conto delle dimensioni dell'azienda e della natura della sua attività, che il datore di lavoro dovere:

a) effettuare appropriate valutazioni dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori e, sulla base dei risultati ottenuti, adottare misure di prevenzione e protezione per garantire che, in tutte le condizioni di utilizzo previste, il le attività agricole, i luoghi di lavoro, i macchinari, le attrezzature, i prodotti chimici, gli strumenti e i processi che sono sotto il suo controllo sono sicuri e soddisfano gli standard di sicurezza e salute prescritti;

b) garantire che i lavoratori dell'agricoltura ricevano, tenendo conto dei livelli di istruzione e delle differenze linguistiche, una formazione adeguata e appropriata, nonché istruzioni comprensibili in materia di salute e sicurezza e orientamento o formazione. supervisione necessaria per lo svolgimento del loro lavoro, comprese le informazioni sui pericoli e sui rischi inerenti al loro lavoro e le misure da adottare per la loro protezione;

c) intraprendere azioni immediate per interrompere qualsiasi operazione che presenti un pericolo imminente e grave per la sicurezza e la salute ed evacuare i lavoratori in modo appropriato.

#### Articolo 8

1. I lavoratori agricoli dovrebbero avere il diritto:

a) essere informato e consultato su questioni di sicurezza e salute, compresi i rischi associati alle nuove tecnologie;

b) partecipare all'applicazione e al riesame delle misure per garantire la sicurezza e la salute e, conformemente alla legislazione e alla prassi nazionale, scegliere rappresentanti competenti in materia di sicurezza e salute e rappresentanti dei comitati per la salute e la sicurezza;

(c) evitare il pericolo rappresentato dal loro lavoro quando hanno fondati motivi di ritenere che esista un rischio imminente e grave per la loro sicurezza e salute e informare immediatamente il loro supervisore. Non dovrebbero essere danneggiati da queste azioni.

2. I lavoratori agricoli e i loro rappresentanti avranno l'obbligo di rispettare le misure di sicurezza e salute prescritte e di collaborare con i datori di lavoro affinché questi possano assumersi i propri obblighi e responsabilità.

3. Le procedure per l'esercizio dei diritti e degli obblighi di cui ai precedenti paragrafi 1 e 2 sono stabilite dalla legislazione nazionale, dall'autorità competente, dai contratti collettivi o da altri mezzi appropriati.

4. Quando le disposizioni della presente Convenzione si applicano in virtù del paragrafo 3, si tengono consultazioni preliminari con le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori interessati.

#### SICUREZZA D'USO DELLE MACCHINE ED ERGONOMIA

#### Articolo 9

1. La legislazione nazionale o l'autorità competente deve prevedere che le macchine, le attrezzature, compresi i dispositivi di protezione individuale, gli apparecchi e gli strumenti manuali utilizzati in agricoltura, siano conformi alle norme nazionali o ad altre norme di sicurezza riconosciute e salute e sono adeguatamente installati, mantenuti e dotati di protezione.

2. L'autorità competente adotta misure per garantire che fabbricanti, importatori e fornitori rispettino le norme di cui al paragrafo 1 e forniscano informazioni

sufficienti e appropriate, compresi i simboli di avvertenza di pericolo, nella o nelle lingue ufficiali. del paese utente, agli utenti e, su richiesta, all'autorità competente.

3. I datori di lavoro dovrebbero garantire che i lavoratori abbiano ricevuto e compreso le informazioni sulla salute e la sicurezza fornite da produttori, importatori e fornitori.

#### Articolo 10

La legislazione nazionale dovrebbe prevedere che le macchine e le attrezzature agricole saranno utilizzate:

a) solo per gli scopi per i quali sono progettati, a meno che il loro uso per scopi diversi da quelli originariamente previsti sia stato ritenuto sicuro in conformità con la legislazione e la prassi nazionale e, in particolare, non deve essere utilizzato per trasporto di persone a meno che non siano progettate o adattate a tal fine;

b) da persone formate e qualificate conformemente alla legislazione e alla prassi nazionale.

#### MOVIMENTAZIONE E TRASPORTO DI OGGETTI

##### Articolo 11

1. L'autorità competente, previa consultazione con le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori interessati, stabilisce le norme di sicurezza e salute per la manipolazione e il trasporto degli oggetti, in particolare la loro manipolazione. Tali norme dovrebbero essere basate su una valutazione del rischio, norme tecniche e consulenza medica, tenendo conto di eventuali condizioni particolari in cui viene eseguito il lavoro, in conformità con la legislazione e la prassi nazionale.

2. Nessun lavoratore può essere costretto o autorizzato a movimentare o trasportare manualmente un carico il cui peso o natura possa mettere in pericolo la sua sicurezza o salute.

#### GESTIONE DEL SUONO DEI PRODOTTI CHIMICI

##### Articolo 12

L'autorità competente adotta misure, conformemente alla legislazione e alla prassi nazionali, per garantire che:

- a) esiste un sistema nazionale appropriato o qualsiasi altro sistema approvato dall'autorità competente che fornisce criteri specifici per l'importazione, la classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura dei prodotti chimici utilizzati in agricoltura e per la loro divieto o limitazione;
- b) coloro che producono, importano, forniscono, vendono, trasportano, immagazzinano o smaltiscono i prodotti chimici utilizzati in agricoltura rispettano gli standard di sicurezza e salute nazionali o altri riconosciuti e forniscono informazioni sufficienti e appropriate, in la lingua o le lingue ufficiali appropriate del paese, agli utenti e, su richiesta, all'autorità competente;
- (c) esiste un sistema adeguato per la raccolta, il riciclaggio e lo smaltimento sicuro di rifiuti chimici, prodotti chimici scaduti e contenitori vuoti che hanno contenuto sostanze chimiche che ne impedisce l'uso per altri scopi, eliminando o riducendo al minimo i rischi per la sicurezza e la salute nonché per l'ambiente.

#### Articolo 13

1. La legislazione nazionale o l'autorità competente garantisce che a livello di azienda agricola siano previste misure preventive e protettive per quanto riguarda l'uso di prodotti chimici e la manipolazione dei rifiuti chimici.
2. Queste misure dovrebbero riguardare, tra l'altro:
  - a) preparazione, manipolazione, applicazione, immagazzinamento e trasporto di prodotti chimici;
  - b) attività agricole che portano alla dispersione di sostanze chimiche;
  - (c) manutenzione, riparazione e pulizia di attrezzature e contenitori utilizzati per prodotti chimici;
  - (d) smaltimento di contenitori vuoti nonché trattamento e smaltimento di rifiuti chimici e prodotti chimici obsoleti.

#### Articolo 14

La legislazione nazionale dovrebbe garantire che rischi quali infezioni, allergie o avvelenamenti siano evitati o ridotti al minimo durante la manipolazione di agenti biologici e che le attività relative agli animali, al bestiame e ai luoghi di riproduzione rispettino standard di salute e sicurezza nazionali o altri accettati.

## IMPIANTI AGRICOLI

### Articolo 15

La costruzione, la manutenzione e la riparazione degli impianti agricoli dovrebbero essere conformi alla legislazione nazionale e ai requisiti di sicurezza e salute.

## IV. ALTRE DISPOSIZIONI

### GIOVANI LAVORATORI E LAVORI PERICOLOSI

#### Articolo 16

1. L'età minima per svolgere un lavoro agricolo che, per sua natura o per le condizioni in cui viene svolto, rischia di nuocere alla sicurezza e alla salute dei giovani lavoratori non deve avere meno di diciotto anni.

2. I tipi di occupazione o lavoro di cui al paragrafo 1 sono determinati dalla legislazione nazionale o dall'autorità competente, previa consultazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori interessate.

3. In deroga alle disposizioni del paragrafo 1, la legislazione nazionale o l'autorità competente può, previa consultazione con le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori interessati, autorizzare l'esecuzione del lavoro di cui al paragrafo 1 dall'età di sedici anni, a condizione che venga fornita in anticipo una formazione adeguata e che la sicurezza e la salute dei giovani lavoratori siano pienamente protette.

### LAVORATORI TEMPORANEI E STAGIONALI

#### Articolo 17

Dovrebbero essere prese misure per garantire che i lavoratori temporanei e stagionali ricevano la stessa sicurezza e protezione della salute di quella offerta ai lavoratori permanenti in agricoltura che si trovano in una situazione comparabile.

### LAVORATORI

#### Articolo 18

Dovrebbero essere prese misure per garantire che le speciali esigenze delle lavoratrici agricole siano prese in considerazione per quanto riguarda la gravidanza, l'allattamento e le funzioni riproduttive.

## BENESSERE E SERVIZI RICETTIVI

### Articolo 19

La legislazione nazionale o l'autorità competente dovrebbe prevedere, previa consultazione con le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori interessati:

- a) la fornitura di servizi di assistenza sociale adeguati senza alcun costo per il lavoratore;
- b) norme minime di alloggio per i lavoratori che, a causa della natura del loro lavoro, sono tenuti a vivere temporaneamente o permanentemente nell'azienda.

## ORARIO DI LAVORO

### Articolo 20

L'orario di lavoro, il lavoro notturno e i periodi di riposo dei lavoratori agricoli devono essere conformi alla legislazione nazionale o ai contratti collettivi.

## COPERTURA DEGLI INFORTUNI E DELLE MALATTIE SUL LAVORO

### Articolo 21

1. Conformemente alla legislazione e alla prassi nazionale, i lavoratori dell'agricoltura devono essere coperti da un regime assicurativo o di sicurezza sociale che copra gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, mortali e non mortali, nonché disabilità e altri rischi per la salute sul lavoro, fornendo una copertura almeno equivalente a quella di cui godono i lavoratori di altri settori.
2. Tali sistemi possono essere incorporati in un sistema nazionale o essere istituiti in qualsiasi altra forma appropriata conformemente alla legislazione e alla prassi nazionale.

### Articolo 22

Le ratifiche formali della presente Convenzione saranno comunicate al Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro e da lui registrate.

### Articolo 23

1. La presente convenzione sarà vincolante solo per i membri dell'Organizzazione internazionale del lavoro la cui ratifica è stata registrata dal Direttore generale dell'Ufficio internazionale del lavoro.

2. Entrerà in vigore dodici mesi dopo che le ratifiche di due membri saranno state registrate presso il Direttore generale.

3. Successivamente, la presente Convenzione entrerà in vigore per ciascun Membro dodici mesi dopo la data in cui la sua ratifica sarà stata registrata.

#### Articolo 24

1. Ogni Membro che ha ratificato la presente Convenzione può denunciarla allo scadere di un periodo di dieci anni dalla data di entrata in vigore iniziale della Convenzione, mediante atto comunicato al Direttore generale dell'Ufficio internazionale del lavoro e da lo ha registrato. La denuncia avrà effetto solo un anno dopo la registrazione.

2. Ogni Membro che ha ratificato la presente Convenzione che, entro un anno dalla scadenza del periodo di dieci anni di cui al paragrafo precedente, non si avvale del diritto di denuncia previsto nel presente articolo, sarà tenuto a: un nuovo periodo di dieci anni e, successivamente, può denunciare il presente accordo alla fine di ogni periodo di dieci anni alle condizioni previste nel presente articolo.

#### Articolo 25

1. Il Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro notificherà a tutti i Membri dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro la registrazione di tutte le ratifiche e di tutti gli atti di denuncia che gli saranno comunicati dai Membri dell'Organizzazione.

2. Nel notificare ai Membri dell'Organizzazione la registrazione della seconda ratifica che gli è stata comunicata, il Direttore Generale richiama l'attenzione dei Membri dell'Organizzazione sulla data in cui la presente Convenzione entrerà in vigore.

#### Articolo 26

Il Direttore generale dell'Ufficio internazionale del Lavoro comunicherà al Segretario generale delle Nazioni Unite, per la registrazione, in conformità con l'articolo 102 della Carta delle Nazioni Unite, le informazioni complete riguardanti qualsiasi ratifica e ogni atto di denuncia che possa sorgere. 'si sarà registrato secondo gli articoli precedenti.

#### Articolo 27

Ogniqualevolta lo ritenga necessario, l'Organo Direttivo dell'Ufficio Internazionale del Lavoro sottoporrà alla Conferenza Generale un rapporto sull'applicazione della presente Convenzione e valuterà se includere nell'ordine giorno della Conferenza la questione della sua revisione totale o parziale.

#### Articolo 28

1. Nel caso in cui la Conferenza adotti una nuova convenzione che riveda in tutto o in parte questa convenzione, ea meno che la nuova convenzione non disponga diversamente:

a) la ratifica da parte di un membro della nuova convenzione di revisione comporterebbe automaticamente, nonostante l'articolo 24 di cui sopra, l'immediata denuncia di tale convenzione, a condizione che la nuova convenzione di revisione sia entrata in vigore;

b) dalla data di entrata in vigore della nuova Convenzione di revisione, la presente Convenzione cesserà di essere aperta alla ratifica dei Membri.

2. La presente Convenzione rimarrà in ogni caso in vigore nella sua forma e contenuto per i Membri che l'hanno ratificata e che non hanno ratificato la Convenzione di revisione.

#### Articolo 29

Fanno ugualmente fede le versioni inglese e francese del testo del presente accordo.

DDL 33\_25\_09\_2019

Consiglio Nazionale Economia e Lavoro



02771262

0001734-03/10/2019-CNEL-CNEL-A



*Consiglio Nazionale  
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

*(nella seduta 25 settembre 2019)*

VISTO l'art. 99, della Costituzione ed in particolare il comma 3;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019 ed in particolare gli articoli 12 (Programma) e 14, (Iniziativa legislativa);

VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 gennaio 2019;

VISTI gli atti preparatori della audizione informale del Presidente del CNEL presso la IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni, della Camera dei deputati, del 5 febbraio 2019;

VISTO il documento "Osservazioni e Proposte sui disegni di legge di modifica al Codice della strada in materia di sicurezza stradale" approvato dall'Assemblea del 27 febbraio 2019;

VISTO il Quaderno CNEL sulla Sicurezza Stradale a cura di Roberto SGALLA, componente del Gruppo di lavoro del CNEL sulla Consulta della sicurezza stradale, approvato dall'Assemblea odierna;

RITENUTA la necessità di interventi di modifica al vigente codice della strada in materia di sicurezza del lavoro e per il sostegno al lavoro meccanizzato in agricoltura;

VISTI gli articoli 80, (Revisioni), e 105 (Traino di macchine agricole), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285;

SENTITI l'Ufficio di Presidenza ed il Consiglio di Presidenza nelle distinte sedute del 25 settembre 2019;

UDITA la relazione del Consigliere Gian Paolo GUALACCINI;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse dalla discussione assembleare;

SENTITO il Segretario generale,

APPROVA

l'unito atto di iniziativa legislativa corredato dalla relazione illustrativa e tecnica, concernente *"Modifiche al Codice della strada in materia di sicurezza del lavoro e per il sostegno al lavoro meccanizzato in agricoltura"*.

Il Presidente  
Prof. Tiziano TREU



*MODIFICHE AL CODICE DELLA STRADA IN MATERIA DI SICUREZZA DEL LAVORO  
E PER IL SOSTEGNO AL LAVORO MECCANIZZATO IN AGRICOLTURA*

**Articolo 1**

1. All'articolo 80, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modifiche ed integrazioni, al comma 8, è aggiunto alla fine, il seguente periodo: "Le disposizioni del presente comma si applicano anche alla revisione delle macchine agricole e delle macchine operatrici".
2. All'articolo 105, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modifiche ed integrazioni, al comma 1, è aggiunto alla fine, il seguente periodo: "L'eccedenza rispetto ai limiti indicati nel presente articolo configura un convoglio agricolo eccezionale; ad esso si applicano le disposizioni di cui all'art. 104, comma 8, in quanto compatibili".



RELAZIONE ILLUSTRATIVA E TECNICA

(Anche ai sensi dell'art. 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196  
"Legge di contabilità e finanza pubblica")

*Revisione generale delle macchine agricole soggette ad immatricolazione.*

Secondo le risultanze di elaborazioni dell'INAIL su dati relativi ai primi 8 mesi del 2018, sono stati rilevati oltre 22.000 infortuni, con 86 esiti letali.

Il processo di ammodernamento delle aziende agricole ha certamente influito positivamente sul miglioramento dei dati del 2018 rispetto agli anni precedenti. Ma l'impiego sempre maggiore di macchine operatrici al traino di macchine motrici, pone una questione di grande importanza sotto il profilo della sicurezza del lavoro con l'utilizzo di macchine caratterizzate da una grande longevità sotto il profilo meccanico ma di cui è necessario verificare il mantenimento di integre caratteristiche di sicurezza per coloro che ne utilizzano.

Con la modifica all'articolo 80, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285<sup>1</sup>, si intendono rimuovere ostacoli alla effettività delle norme che prevedono la revisione dei mezzi agricoli.

Per quanto sia stata prevista dal legislatore fin dal 1959, la revisione delle macchine agricole non è mai stata resa formalmente obbligatoria fino alla riscrittura del primo comma dell'art. 111 del D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285

---

**<sup>1</sup>Art. 80 Revisioni**

Commi 1.-7. (omissis)

8. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, al fine di assicurare in relazione a particolari e contingenti situazioni operative degli uffici competenti del Dipartimento per i trasporti terrestri, il rispetto dei termini previsti per le revisioni periodiche dei veicoli a motore capaci di contenere al massimo 16 persone compreso il conducente, o con massa complessiva a pieno carico fino a 3,5 t, ovvero superiore a 3,5 t se destinati al trasporto di merci non pericolose o non deperibili in regime di temperatura controllata (ATP), può per singole province individuate con proprio decreto affidare in concessione quinquennale le suddette revisioni ad imprese di autoriparazione che svolgono la propria attività nel campo della meccanica e motoristica, carrozzeria, elettrauto e gommista ovvero ad imprese che, esercendo in prevalenza attività di commercio di veicoli, esercitino altresì, con carattere strumentale o accessorio, l'attività di autoriparazione. Tali imprese devono essere iscritte nel registro delle imprese esercenti attività di autoriparazione di cui all'art. 2, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 122. Le suddette revisioni possono essere altresì affidate in concessione ai consorzi e alle società consortili, anche in forma di cooperativa, appositamente costituiti tra imprese iscritte ognuna almeno in una diversa sezione del medesimo registro, in modo da garantire l'iscrizione in tutte e quattro le sezioni.

Commi 9.-17. (omissis)

(nuovo Codice della strada), da parte dell'art. 34, comma 48, del D.L. 18/10/2012, convertito nella legge 17/12/2012, n. 221.

Tale innovazione normativa scaturiva dai risultati della Commissione bicamerale sugli infortuni in agricoltura, che evidenziava il permanere di una elevata mortalità a dispetto dei numerosi interventi legislativi in materia di sicurezza sul lavoro.

Non a caso, l'attuale stesura del comma 1 dell'art. 111 motiva l'intervenuto obbligo di revisione con la necessità di sottoporre a verifica le più diffuse tipologie di macchine agricole per tutti gli aspetti legati alla sicurezza, su strada e sul lavoro.

Negli anni successivi i due ministeri interessati - Politiche agricole, alimentari e forestali, da un lato, e Infrastrutture e trasporti, dall'altro - hanno interessato le parti sociali direttamente coinvolte, attraverso l'Ente nazionale per la meccanizzazione agricola (E.Na.M.A.), che ha elaborato un documento tecnico sugli elementi da verificare e sulle modalità di revisione.

Tale documento è stato in seguito trasmesso ai due ministeri e ha dato luogo, finora, al decreto interministeriale del 20 maggio 2015, ed al successivo decreto del 28 febbraio 2019.

Codesti provvedimenti non danno disposizioni riguardo ai soggetti preposti alla revisione, agli elementi costruttivi da verificare e alle modalità di effettuazione dei controlli, pur definendo la scansione temporale delle scadenze, in base alla vetustà dei veicoli.

Stante la notevole longevità delle macchine agricole, il parco esistente è assai diversificato e comprende sia mezzi costruiti in assenza di direttive di prodotto (la prima risale al 1974), sia veicoli più recenti, progettati e realizzati in funzione della sicurezza e dell'ergonomia.

Al riguardo, e con l'intento di unificare i vari interventi succedutisi nel tempo, a partire dal 2008 il Ministero del Lavoro ha emanato varie linee guida per l'adeguamento delle macchine agricole di vecchia costruzione all'evoluzione delle norme di buona tecnica.

Questo ha portato fin dall'inizio a prefigurare una revisione che tenesse conto di tali linee guida, affinché l'adempimento potesse incidere realmente sulla riduzione del numero e della gravità degli incidenti riconducibili all'impiego delle macchine agricole.

Come le norme in materia di sicurezza della circolazione, tali linee guida si caratterizzano per l'elevato livello di approfondimento tecnico, che richiede la coesistenza di due distinti filoni di formazione di cui ben pochi funzionari della pubblica amministrazione oggi possono disporre.

Non si conosce il numero esatto delle macchine agricole soggette a revisione, in mancanza di dati precisi sul loro reale stato d'uso: le stime più probabili vanno da 2,5 a 3 milioni di veicoli, di cui circa 1,8 milioni di trattrici.

Poiché i veicoli coinvolti si caratterizzano per la ridotta mobilità e velocità (da 10 a 40 km/h), sarebbe necessario che i siti di esecuzione delle verifiche fossero capillarmente diffusi; ciò contrasta con l'esigenza di contenerne il numero per favorire l'ammortamento degli impianti e ridurre il costo dell'operazione.

Tuttavia, se si ipotizza che solo le macchine più recenti - fino a circa 15 anni - siano soggette ad interventi di adeguamento, potrebbe sorgere l'interesse alla revisione da parte di soggetti privati, come le concessionarie e le officine di riparazione, autorizzate o indipendenti.

In tal caso sarebbe sufficiente formare almeno i rispettivi responsabili tecnici - un'operazione in parte già avviata - sia per gli adeguamenti preventivi, sia per le successive verifiche, fino al rilascio della certificazione di avvenuta revisione.

Tale ipotesi contrasta però con il dettato dell'art. 80 comma 8 del Codice della Strada, che ammette la possibilità di delegare la revisione a soggetti privati solo per i veicoli leggeri.

Nel quadro attuale sarebbe possibile ricorrere alla collaborazione di funzionari della D.T.T., ai sensi dell'art. 19 della legge 1° dicembre 1986, n. 870, incaricati di sovrintendere alle operazioni di revisione, ma ciò comporta una disponibilità di personale da verificare e soprattutto l'acquisizione di una specifica formazione in materia di sicurezza sul lavoro.

#### *Circolazione dei convogli agricoli*

Con la modifica all'articolo 105, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285<sup>2</sup>, si intende apportare un adeguamento alla mutata configurazione

<sup>2</sup> **Art. 104. Sagome e masse limite delle macchine agricole.**

Comma 8 - Le macchine agricole che per necessità funzionali hanno sagome e masse eccedenti quelle previste nei commi dall'1 al 6 e le trattrici equipaggiate con attrezzature di tipo portato o semiportato, che non rientrano nei limiti stabiliti nel comma 7, sono

delle macchine agricole circolanti sulla rete stradale per le necessità produttive del settore.

Il concetto di eccezionalità, per massa o sagoma, delle macchine agricole è ben espresso dall'art. 104 comma 8 del vigente Codice della strada, ma si riferisce esclusivamente ai veicoli isolati; rientrano in tale nozione anche i complessi costituiti da una trattoria, allestita con attrezzature considerate come parte integrante della medesima.

Gli articoli del Codice che trattano di macchine agricole tendono a privilegiarne l'impiego operativo, piuttosto che la semplice circolazione stradale, in piena sintonia con i principi sanciti già dalla legge di delega.

I limiti dimensionali delle macchine agricole sono comuni agli altri veicoli e definiti dall'art. 61 del Codice; tali valori, se superati, determinano una condizione di eccezionalità: in tal caso il veicolo può circolare solo se autorizzato dall'Anas, per la rete stradale di interesse nazionale, e dalla Regioni di partenza, per la rimanente rete viaria.

Tuttavia il concetto di eccezionalità non è attualmente normato per i convogli agricoli, costituiti da un veicolo traente ed uno, o più d'uno, trainato; questa possibilità è ammessa solo per particolari tipologie di macchine agricole trainate, non atte al carico.

Le modifiche al Codice della strada sopra illustrate, non richiedono l'impiego di risorse aggiuntive o nuove a carico del bilancio dello Stato.

---

considerate macchine agricole eccezionali e devono essere munite, per circolare su strada, dell'autorizzazione valida per due anni e rinnovabile, rilasciata dal compartimento A.N.A.S. di partenza per le strade statali e dalla regione di partenza per la rimanente rete stradale

**Art. 105 – Traino di macchine agricole**

1. I convogli formati da macchine agricole semoventi e macchine agricole trainate non possono superare la lunghezza di 16,50 m.
2. Nel limite di cui al comma 1 le trattorie agricole possono trainare un solo rimorchio agricolo o non più di due macchine operatrici agricole, se munite di dispositivi di frenatura comandati dalla trattoria.
3. Alle trattorie agricole con attrezzi portati anteriormente è fatto divieto di traino di macchine agricole rimorchiate sprovviste di dispositivo di frenatura, anche se considerate parte integrante del veicolo traente.
4. Chiunque viola le disposizioni del presente articolo è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 173 a € 695.



*Consiglio Nazionale  
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

*(nella seduta 17 luglio 2019)*

VISTO l'art. 99, della Costituzione ed in particolare il comma 3;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTO il Regolamento interno degli organi, in particolare l'articolo 8, (Programma ed attività), che al comma 4 demanda alle Commissioni, ad altri organismi o direttamente all'Assemblea il compito di istruire le questioni ad essi assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di attività approvato dalla Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all'Assemblea stessa;

VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 gennaio 2019;

VISTO il documento "Appunti sulla semplificazione e la competitività della logistica italiana" redatto all'esito delle audizioni dei rappresentanti delle Organizzazioni datoriali, sindacali e delle Pubbliche Amministrazioni

tenutesi presso il CNEL, nelle sessioni nelle sessioni del 23 e 31 gennaio 2019, del 5 e 13 febbraio 2019, del 4 e 5 marzo 2019;

RITENUTO di selezionare dal documento sopra citato, sulla base della istruttoria condotta, alcune problematiche puntuali sulle quali intervenire in sede di iniziativa legislativa, nell'esercizio delle prerogative indicate dalla Costituzione e dalla legge;

VISTO l'articolo 179 del codice della navigazione nel testo di cui alla legge 9 dicembre 1975, n. 744, come sostituito dall'art. 1, legge 25 gennaio 1983, n. 26, modificato dall'art. 15, decreto legge 21 ottobre 1996, n. 535, convertito, con modificazioni, con legge 23 dicembre 1996, n. 647 e dagli artt. 2 e 4, decreto lgs. 24 dicembre 2004, n. 335 e, da ultimo, dal comma 11 dell'art. 8, decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221

VISTO l'articolo 7, del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, recante "Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69;

VISTO l'articolo 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica";

SENTITO l'Ufficio di Presidenza nelle sedute del 10 e 17 luglio 2019;

SENTITO il Consiglio di Presidenza nella seduta del 17 luglio 2019;

UDITA la relazione del Presidente del CNEL;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse dalla discussione assembleare,

#### APPROVA

l'unito atto di iniziativa legislativa corredato dalla relazione illustrativa e tecnica, concernente "Modifiche alla legislazione vigente per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci".

F.to Il Presidente  
Prof. Tiziano TREU



## Articolo 1

*(Modifiche alla legislazione vigente per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci)*

1. All'articolo 179 del codice della navigazione nel testo di cui alla legge 9 dicembre 1975, n. 744, come sostituito dall'art. 1, legge 25 gennaio 1983, n. 26, modificato dall'art. 15, decreto legge 21 ottobre 1996, n. 535, convertito, con modificazioni, con legge 23 dicembre 1996, n. 647 e dagli artt. 2 e 4, decreto lgs. 24 dicembre 2004, n. 335 e, da ultimo, dal comma 11 dell'art. 8, decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, sono aggiunti alla fine i seguenti commi:

“La nota di informazioni di cui all'articolo 179, comma 1, del Codice della navigazione, comprendente i dati dei formulari ivi elencati, è acquisita in via telematica dall'autorità marittima competente, sul sistema PMIS, e da questa contestualmente resa disponibile, in via telematica, a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che intervengono nelle procedure di accertamento e controllo inerenti le operazioni di arrivo e partenza delle navi di cui al medesimo articolo 179.

È fatto divieto alle amministrazioni di cui al comma 1 di richiedere al comandante della nave o al raccomandatario marittimo o altro rappresentante dell'armatore o persona autorizzata dal comandante, l'invio dei dati di cui alla nota di informazioni già acquisiti dall'autorità marittima competente.”o

2. All'articolo 7, del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, recante “Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69.”, dopo il comma 2 è inserito il seguente comma:

“2-bis. Nei casi in cui la violazione al codice della strada venga contestata a conducenti di veicoli commerciali di proprietà o detenute in leasing da soggetti iscritti nell'Albo nazionale degli autotrasportatori l'opposizione di cui al comma 2 è proposta davanti al giudice di pace del luogo in cui ha sede legale la società.”.

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA E TECNICA

(Anche ai sensi dell'art. 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica")

La semplificazione amministrativa, la riduzione degli oneri burocratici, la razionalizzazione dei sistemi di controllo sono temi ricorrenti nelle istanze degli operatori economici che si contrappongono spesso alle resistenze di un apparato statale maggiormente concentrato su un sistema di responsabilità e prerogative che rischia di ridurre gli standard di produttività del sistema Paese.

Di conseguenza sono state con una certa costanza emanate leggi che hanno consentito un impulso innovatore al nostro ordinamento amministrativo: dalla "Riforma Bassanini" della fine degli anni '90 alle cosiddette "lenzuolate" del Ministro Bersani del 2006 ai "Taglia leggi" del 2010 dell'allora Ministro per la semplificazione normativa Calderoli.

Nell'ambito della catena logistica la razionalizzazione delle procedure operative è d'obbligo se si pensa che è stato calcolato come l'inefficienza logistica oggi sia quantificata intorno ai 30 miliardi di euro annui, un gap che penalizza gli operatori nazionali nel confronto con i *competitors* esteri.

Il CNEL, su istanza del mondo imprenditoriale del trasporto, spedizione e logistica - ha voluto aprire un focus sulle dinamiche e sulle maggiori criticità che determinano l'appesantimento operativo della *supply chain* nazionale.

Le proposte di modifiche all'ordinamento vigente della logistica traggono origine da un ciclo di audizioni con i rappresentanti apicali di venticinque Associazioni di Categoria e quattro Organizzazioni Sindacali del settore, nonché quattro Pubbliche Amministrazioni. Il tema posto alla loro attenzione è stato l'eliminazione dei colli di bottiglia in tutto il processo operativo dall'arrivo-partenza della merce fin dal ritiro-consegna, focalizzando l'attenzione sui flussi di *import-export* che sono quelli oggi maggiormente critici nella competizione internazionale.

L'obiettivo cui esse sono orientate è quello di individuare un nuovo punto di equilibrio che restituisca una maggiore fluidità dei traffici e migliori la competitività del sistema italiano nel confronto con i sistemi logistici di altri paesi europei, di fatto, concorrenti.

Per quanto riguarda l'intervento normato al comma uno dell'articolo oggetto della presente relazione, esso è mosso dalla rilevazione, di una indispensabile razionalizzazione delle comunicazioni (avvisi) che il comandante di una nave, o suo delegato, è tenuto ad effettuare all'arrivo in porto previste dall'articolo 179 del Codice della Navigazione<sup>1</sup>. Ad oggi

---

<sup>1</sup> C.n. art. 179. Nota di informazioni all'autorità marittima <sup>o</sup>.

All'arrivo della nave in porto e prima della partenza, il comandante della nave o il raccomandatario marittimo o altro funzionario o persona autorizzata dal comandante fanno pervenire, anche in formato elettronico, all'autorità marittima i formulari in appresso indicati, di cui alla Convenzione FAL dell'IMO adottata il 9 aprile 1965, come recepita nell'ambito dell'Unione europea:

formulario FAL n. 1 dichiarazione generale;  
formulario FAL n. 2 dichiarazione di carico;  
formulario FAL n. 3 dichiarazione delle provviste di bordo;  
formulario FAL n. 4 dichiarazione degli effetti personali dell'equipaggio;  
formulario FAL n. 5 ruolo dell'equipaggio;  
formulario FAL n. 6 elenco dei passeggeri;  
formulario FAL n. 7 dichiarazione merci pericolose a bordo; dichiarazione sanitaria marittima.

Il formulario FAL n. 6, elenco dei passeggeri, reca, per i passeggeri che non siano cittadini di Stati membri dell'Unione europea, gli estremi dei documenti di identità validi per l'ingresso nel territorio dello Stato.

La comunicazione delle informazioni di cui al primo comma avviene con un anticipo di almeno ventiquattro ore o al momento in cui la nave lascia il porto precedente, qualora la navigazione sia di durata inferiore alle ventiquattro ore. Qualora, alla partenza della nave, non è noto il porto di scalo o esso cambi nel corso del viaggio, il comandante della nave invia le informazioni di cui al primo comma senza ritardo, non appena sia noto il porto di destinazione.

All'arrivo in porto, il comandante della nave comunica all'Autorità marittima eventuali ulteriori dati richiesti in base alla normativa vigente in ambito UE ed ogni altra informazione da rendersi in ottemperanza ad altre disposizioni legislative o regolamentari di carattere speciale.

Prima della partenza, il comandante della nave inoltra all'autorità marittima una dichiarazione integrativa relativa all'avvenuto adempimento di ogni obbligo di sicurezza, di polizia, sanitario, fiscale, contrattuale e statistico.

Il comandante di una nave diretta in un porto estero, inoltra le informazioni di cui al primo comma all'autorità consolare. In caso di inesistenza di uffici consolari presso il porto di destinazione, le informazioni vengono rese presso l'autorità consolare più prossima al porto di arrivo.

Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con proprio decreto, adotta le modifiche tecniche ai formulari FAL recepiti dall'Unione europea e regola gli adempimenti cui

gli avvisi vengono inviati telematicamente a due sistemi – PMIS (Port Management Information System) delle Capitanerie di Porto e AIDA dell’Agenzia delle Dogane – che dialogano tra di loro. Tutte le altre Amministrazioni cui è necessario inviare le informazioni peraltro – dalla Sanità, all’Istat, alla Questura – non attingono i dati comuni da quelle piattaforme, bensì chiedono un invio autonomo. Si tenga anche presente che i dati che devono essere inviati in via telematica provengono da registri di bordo che le navi devono obbligatoriamente tenere ancora in via cartacea.

La scelta normativa adottata nella proposta risponde a principi di semplificazione largamente diffusi nell’ordinamento amministrativo vigente, supportati dalla giurisprudenza oltre che da canoni di razionalità e ragionevolezza e mira alla realizzazione di un maggior grado di comunicazione telematica tra i molteplici destinatari della medesima comunicazione promanate dal natante in approdo.

Il riferimento alla “trasmissione telematica” non implica interventi architettonici di grande impatto sui sistemi informativi delle amministrazioni attenendo piuttosto alla adozione di protocolli di comunicazione che possono al massimo richiedere interventi di manutenzione degli stessi, finalizzati a detto scopo.

In tali termini pertanto la norma non comportando oneri di spesa aggiuntivi non richiede una specifica copertura.

Quanto alla norma riportata al comma 2 dell’articolo in commento, essa è tesa ad eliminare un fattore di sensibile appesantimento delle attività delle imprese di trasporto tenute a proporre l’opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada di cui all'articolo 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in base alla norma vigente<sup>2</sup>, nel luogo in cui è stata commessa la violazione.

---

sono tenute le navi addette ai servizi locali, alla pesca, alla navigazione da diporto o di uso privato, nonché per altre categorie di navi adibite a servizi particolari.

<sup>2</sup> D.Lgs. 01/09/2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69). Pubblicato nella Gazz. Uff. 21 settembre 2011, n. 220.

Art. 7 Dell'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada  
1. Le controversie in materia di opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada di cui all'articolo 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n.

La proposta di individuare quale foro competente quello del luogo in cui ha sede l'impresa di trasporto riduce sensibilmente tempi e costi per l'esercizio del diritto di opporsi liberando risorse utili alla competitività dell'aggregato delle imprese.

La modifica, peraltro, appare del tutto compatibile con la ratio deflativa e di semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69.

Detta norma, ponendo una modifica del foro territorialmente competente nei soli casi speciali ivi contemplati, non comporta oneri diretti o indiretti aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato né aggravii organizzativi a carico degli uffici giudiziari coinvolti.

---

285, sono regolate dal rito del lavoro, ove non diversamente stabilito dalle disposizioni del presente articolo.

2. L'opposizione si propone davanti al giudice di pace del luogo in cui è stata commessa la violazione.





**Disegno di Legge**  
**ai sensi dell'art. 99, comma 3, della Costituzione**

**concernente**  
**L'ISTITUZIONE PRESSO IL CNEL**  
**DEL COMITATO NAZIONALE**  
**PER LA PRODUTTIVITÀ**





*Consiglio Nazionale  
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

*(nella seduta 27 marzo 2019)*

VISTO l'art. 99, della Costituzione ed in particolare il comma 3;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTA la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 20 settembre 2016 (2016/C 349/ 01) sull'istituzione di Comitati nazionali per la produttività, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 24 settembre 2016;

VISTA la Relazione della Commissione europea del 27 febbraio 2019 circa i progressi compiuti in materia di attuazione della citata Raccomandazione 2016/C349/01, esorta gli Stati membri che non hanno ancora nominato i Comitati nazionali per la produttività a completare il processo di nomina;

VISTO il Regolamento interno degli organi, in particolare l'articolo 8, (Programma ed attività), che al comma 4 demanda alle Commissioni, ad

altri organismi o direttamente all'Assemblea il compito di istruire le questioni ad essi assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di attività approvato dalla Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all'Assemblea stessa;

VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 gennaio 2019;

SENTITO l'Ufficio di Presidenza nelle sedute del 21 e 27 marzo 2019;

SENTITO il Consiglio di Presidenza nella seduta del 27 marzo 2019;

UDITO il relatore Cons. Gian Paolo GUALACCINI

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse dalla discussione assembleare,

#### APPROVA

l'unito atto di iniziativa legislativa corredato dalla relazione illustrativa e tecnica, concernente l'istituzione presso il CNEL del Comitato Nazionale per la Produttività.

Il Presidente  
Prof. Tiziano TREU

## Articolo (...)

*(Comitato Nazionale per la Produttività)*

1. In attuazione della Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 20 settembre 2016 (2016/C 349/ 01) sull'istituzione di Comitati nazionali per la produttività, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 24 settembre 2016, è istituito il Comitato nazionale indipendente per la produttività presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).
2. Nel Comitato sono presenti rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero dello Sviluppo Economico, del CNEL, dell'Ufficio bilancio del Parlamento, della Corte dei Conti, della Banca D'Italia, dell'Istat, nonché esperti scelti tra persone di riconosciuta indipendenza, comprovata professionalità e qualificata esperienza nelle suddette materie a livello nazionale e internazionale. Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo Economico, sentito il Presidente del CNEL, da emanarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sono definite la composizione e le modalità di funzionamento del Comitato.
3. Il Comitato è dotato di autonomia funzionale e si avvale di una segreteria tecnica composta da personale del CNEL, da personale specializzato di altre Amministrazioni Pubbliche e da esperti con contratto a tempo determinato.
4. Al Comitato sono attribuiti tutti i compiti e le funzioni di cui alla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 20 settembre 2016 (2016/C 349/ 01); in particolare il Comitato analizza e valuta la produttività e la competitività del sistema produttivo nazionale, ne monitora gli sviluppi e assicura l'informazione degli esiti della propria attività; propone le politiche e le riforme necessarie a livello nazionale nel settore della produttività e della competitività e quelle necessarie ad un maggior coordinamento delle politiche economiche dell'Unione Europea.
5. Il Comitato, nell'ambito delle proprie attribuzioni, svolge inoltre compiti di studio e promozione di attività volte a favorire l'indagine e l'approfondimento dei fattori che contribuiscono alla produttività e alla competitività nazionale.

6. Il Comitato svolge altresì analisi economiche imparziali, valuta le misure pertinenti e formula raccomandazioni, tenendo conto delle specificità nazionali e delle prassi consolidate e le comunica alla Commissione Europea. Predisporre e pubblica una Relazione annuale propedeutica alle analisi della Commissione Europea effettuate nell'ambito del semestre europeo e della procedura per gli squilibri macroeconomici. Il Comitato mantiene relazioni di confronto e scambio informativo con gli analoghi Comitati costituiti negli altri Stati membri dell'Unione europea.

7. Il Comitato acquisisce dati dalle Istituzioni pubbliche e analisi formulate da esperti e altri organismi di comprovata professionalità, procede ad un esame critico dei dati disponibili e delle loro fonti al fine di conseguire l'elaborazione di risultati univoci sui singoli fenomeni. Le Istituzioni pubbliche nazionali e locali sono tenute a fornire gratuitamente tutti i dati in loro possesso necessari alle attività del Comitato. Al fine di consentire al Comitato lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, le amministrazioni e gli enti pubblici assicurano al Comitato medesimo l'accesso a tutte le banche dati in materia di economia e finanza da loro costituite o alimentate. Ai fini dell'accesso ai dati raccolti per finalità statistiche ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, il Comitato è equiparato agli enti e uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale.

8. All'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo si provvede senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica nei limiti dell'assegnazione delle risorse finanziarie che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro riceve ai sensi dell'art. 21, comma 1, della legge 30 dicembre 1986, n. 936

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA E TECNICA

1. A seguito di una delle proposte presentate nella relazione dei cinque Presidenti sul completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa, il Consiglio dell'Unione Europea ha emesso il 20 settembre 2016, la Raccomandazione 2016/C 349/01, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 24 settembre 2016, con la quale richiedeva ai singoli Stati membri di costituire al proprio interno, entro il 20 marzo 2018, un Comitato nazionale per la produttività con l'obiettivo di analizzare e valutare la produttività e la competitività del sistema produttivo nazionale.

La Relazione della Commissione europea del 27 febbraio 2019 circa i progressi compiuti in materia di attuazione della citata Raccomandazione, esorta gli Stati membri che non hanno ancora nominato i Comitati nazionali per la produttività a completare il processo di nomina il prima possibile; in tale direzione e in attuazione della Raccomandazione europea 2016/C 349/01 la norma istituisce un Comitato indipendente per la produttività e la competitività presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), in quanto Organo terzo e indipendente, previsto dall'articolo 99 della Costituzione ed inserito dalla medesima Costituzione tra gli Organi Ausiliari dello Stato.

Nella citata Relazione sulla istituzione di comitati per la produttività si rileva che alla fine di dicembre 2018, numerosi Stati membri dell'UE avevano già istituito i propri Comitati nazionali per la produttività. In particolare, all'interno della zona euro, il Comitato è stato istituito da dieci Stati membri: Belgio, Cipro, Finlandia, Francia, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Slovenia. Tre Stati membri non appartenenti alla zona euro hanno individuato o istituito organismi analoghi: si tratta di Danimarca, Ungheria e Romania. Altri nove Stati membri della zona euro hanno confermato la loro intenzione di istituire Comitati per la produttività (Austria, Germania, Grecia, Estonia, Spagna, Italia, Lettonia, Malta e Slovacchia). Inoltre sette Stati membri - Danimarca, Irlanda, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Romania e Slovenia - hanno nominato, quali Comitati per la produttività, degli organismi già esistenti, ampliandone il mandato per permettere loro di adempiere ai nuovi compiti. Sei Stati membri - Belgio, Cipro, Finlandia, Francia,

Ungheria e Lussemburgo - hanno creato nuovi organismi che si appoggiano a una struttura già esistente (Cfr. allegato).

2. Il CNEL già svolge da tempo studi e ricerche in materia di competitività e produttività, si citano a tale riguardo le osservazioni e proposte sulla nota di aggiornamento al DEF 2018 del 20 settembre 2018. Il CNEL ha poi posto al centro del programma di attività 2019-2020, approvato dall'Assemblea nel gennaio 2019, tali tematiche sotto il profilo sociale, ambientale, economico e finanziario.

Il Comitato è istituito presso il CNEL in quanto, come stabilito dalla Raccomandazione 2016/C 349/01, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 24 settembre 2016, punto 7 "i comitati per la produttività dovrebbero avere autonomia funzionale nei confronti di qualsiasi autorità pubblica incaricata di definire e attuare le politiche nel settore della produttività e della competitività negli Stati membri o a livello europeo, in particolare, dovrebbero poter elaborare analisi indipendenti nella sfera delle rispettive competenze. La composizione dei comitati della produttività, seppure a discrezione dei singoli Paesi, dovrebbe essere stabilita in modo imparziale in quanto i comitati non dovrebbero trasmettere soltanto o principalmente pareri di specifici gruppi di parti interessate. Questi requisiti di indipendenza ed imparzialità sono intesi a fare sì che i comitati per la produttività siano abilitati a fornire analisi di esperti formulate nell'interesse generale".

La composizione del Comitato prevista dal comma 2 assicura una elevata professionalità per lo svolgimento dei compiti previsti dai commi 4, 5 e 6 della norma relativamente all'attività di analisi, valutazione, monitoraggio, formulazione di proposte e raccomandazioni in tema di produttività e competitività e per la predisposizione delle Relazione annuale di cui al comma 6.

In considerazione della collocazione del CNEL tra gli Organi ausiliari dello Stato previsti dalla Costituzione ed arricchito della presenza delle organizzazioni maggiormente rappresentative del mondo produttivo, appare Istituzione idonea ad ospitare il Comitato così come previsto dalla Raccomandazione citata che stabilisce che: *"i comitati dovrebbero esercitare le proprie attività su base continua (...) e potrebbero poggiare su strutture nazionali già consolidate"*.

Il comma 2 rinvia ad un successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze e del ministro dello Sviluppo Economico, sentito il Presidente del CNEL, la composizione nonché le modalità di funzionamento del Comitato.

3. Ai sensi del comma 7, le Istituzioni pubbliche nazionali e locali forniscono dati e informazioni a titolo gratuito al Comitato e garantiscono l'accesso alle banche dati in materia di economia e finanza da loro costituite o alimentate; ai fini dell'accesso ai dati raccolti a fini statistici (D.lgs 6 settembre 1989, n. 322), il Comitato è equiparato agli enti ed uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale.

4. Il Comitato è dotato di autonomia funzionale e si avvale di una Segreteria tecnica e amministrativa composta da personale del CNEL, da personale specializzato proveniente anche da altre Amministrazioni Pubbliche e da esperti con contratto a tempo determinato.

L'attuazione della presente norma non comporta oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, in quanto si provvede alle spese di funzionamento del Comitato nei limiti dell'assegnazione annuale delle risorse finanziarie del CNEL.

## QUADRO COMPARATIVO

### PAESI EUROPEI CHE HANNO ISTITUITO COMITATI NAZIONALI PER LA PRODUTTIVITÀ- FINE 2018.

#### **Premessa.**

A seguito di una delle proposte presentate nella relazione dei 5 Presidenti sul completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa, il Consiglio dell'Unione Europea ha emesso, il 20 settembre 2016, la Raccomandazione 2016/C 349/01, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 24 settembre 2016, con la quale richiede ai singoli Stati membri di costituire al proprio interno, entro il 20 marzo 2018, un Comitato nazionale per la produttività con l'obiettivo di analizzare e valutare la produttività e la competitività del sistema produttivo nazionale. Il Comitato ha altresì il compito di monitorare gli sviluppi evolutivi e di informare il dibattito nazionale nel settore della produttività e della competitività, rafforzando la titolarità delle politiche e delle riforme necessarie a livello nazionale, e migliorando la base delle conoscenze per il coordinamento delle politiche economiche dell'Unione Europea.

Il Comitato per la produttività si configura come organismo oggettivo, neutrale e indipendente per quanto concerne analisi e contenuti e ogni Stato membro è libero di decidere il tipo di assetto giuridico da conferirgli.

Alla fine di dicembre 2018, un buon numero di Stati membri dell'UE aveva già istituito i propri Comitati nazionali per la produttività come emerge dalla Relazione della Commissione al Consiglio sui progressi compiuti in materia di attuazione della Raccomandazione del Consiglio del 20 settembre 2016, sull'istituzione di Comitati nazionali per la produttività del 27 febbraio 2019.

All'interno della zona euro, il Comitato è stato istituito da dieci Stati membri: Belgio, Cipro, Finlandia, Francia, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Slovenia.

Tre Stati membri non appartenenti alla zona euro hanno individuato o istituito organismi analoghi: si tratta di Danimarca, Ungheria e Romania.

I restanti nove Stati membri della zona euro hanno confermato la loro intenzione di istituire Comitati per la produttività. Sono: Austria, Germania, Grecia, Estonia, Spagna, Italia, Lettonia, Malta e Slovacchia. Il processo è in fase avanzata in Grecia, Malta e Slovacchia.

A eccezione della Croazia, gli altri cinque Stati membri non appartenenti alla zona euro - Bulgaria, Repubblica Ceca, Polonia, Svezia e Regno Unito - hanno

deciso di non istituire alcun Comitato, motivando la ragione di tale scelta col fatto che già dispongono di organismi che svolgono l'attività suggerita dalla raccomandazione del Consiglio.

Dal punto di vista giuridico, la costituzione dei Comitati può considerarsi completa negli Stati che già li hanno istituiti, ma in alcuni di essi necessita ancora di qualche ulteriore passaggio.

Finlandia e Lussemburgo, ad esempio, devono ancora adottare i regolamenti interni. Belgio e Lussemburgo; devono provvedere alla nomina dei membri.

La Slovacchia, che ha conferito il ruolo di segretariato del Comitato all'Istituto di strategia e analisi, prevede di pubblicare in Gazzetta ufficiale la decisione ministeriale di nominare il KEPE (Comitato Nazionale per la Produttività) per il primo semestre del 2019. Il Governo maltese ha invitato il MCESD (il Consiglio dello Sviluppo Economico e Sociale) a svolgere anche le funzioni di Comitato per la produttività. Slovacchia e Malta, tuttavia, non hanno ancora adottato le disposizioni normative necessarie per l'istituzione giuridica dei Comitati.

Trattandosi di istituzioni recenti, è prematuro esprimere valutazioni sugli effetti dell'introduzione dei Comitati. La Commissione ritiene, però, che i Comitati per la produttività basati su organismi esistenti sono quelli che hanno conseguito i risultati migliori in quest'ambito. Alcuni di essi hanno già pubblicato le proprie relazioni annuali e stanno contribuendo attivamente ai dibattiti nazionali sulla produttività, anche mediante l'organizzazione di eventi, conferenze e seminari.

Per facilitare la condivisione di opinioni, prassi ed esperienze, la Commissione europea ha istituito una rete per i Comitati per la produttività, anche al fine di aiutarli a tenere meglio conto della dimensione più ampia della zona euro e dell'Unione e procederà a periodiche missioni conoscitive negli Stati membri svolte nel contesto del semestre europeo.

### **Assetto istituzionale.**

Sette Stati membri - Danimarca, Irlanda, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Romania e Slovenia - hanno nominato, quali Comitati per la produttività, degli organismi già esistenti, ampliandone il mandato per permettere loro di adempiere ai nuovi compiti.

Sei Stati membri - Belgio, Cipro, Finlandia, Francia, Ungheria e Lussemburgo - hanno creato nuovi organismi che si appoggiano a una struttura esistente (un servizio ministeriale o un istituto di ricerca).

Tutti i mandati sono a tempo indeterminato, a eccezione di Portogallo e Cipro, nominati rispettivamente per un periodo pari a due e tre anni allo scadere dei quali cesseranno di esistere. Ai sensi della raccomandazione del Consiglio, i Comitati dovrebbero esercitare le proprie attività su base continua.

### **Struttura organizzativa.**

I modelli adottati sono essenzialmente due:

1. il Comitato è composto da membri scelti dal mondo accademico, dalle associazioni imprenditoriali, dai sindacati, dai servizi governativi e/o da altri organismi del settore pubblico ed è presieduto da un presidente (Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Ungheria - il cui presidente è il Ministro delle Finanze, Irlanda, Lussemburgo e Romania). Il numero di membri è compreso tra quattro (Finlandia e Danimarca) e sedici (Irlanda) e sono tutti dipendenti non stipendiati (a eccezione della Danimarca), nonostante possano ricevere un indennizzo per la partecipazione alle riunioni. Il comitato riceve sostegno tecnico e/o di segreteria da un servizio governativo (Finlandia, Irlanda, Ungheria e Cipro), da un organismo pubblico diverso da un servizio governativo (Lussemburgo, Francia e Romania) o da un gruppo di esperti nominati appositamente (Belgio e Danimarca).

2. Il ruolo di Comitato per la produttività è affidato a un organismo quale un istituto di ricerca (Paesi Bassi e Slovenia) o un servizio ministeriale (Portogallo), sotto la guida di un direttore o presidente remunerato che vi lavora a tempo pieno e dispone di proprio personale. (Il comitato per la produttività lituano rappresenta un'eccezione, dato che è composto da due analisti a tempo pieno facenti capo alla divisione di politica economica del ministero dell'Economia e dell'innovazione lituano.)

### **Autonomia funzionale.**

L'autonomia funzionale è importante perché, in generale, i Comitati per la produttività fanno affidamento su strutture e risorse governative e devono far fronte al difficile compito di affermarsi come organismi indipendenti.

Essa è giuridicamente garantita dalle norme che istituiscono i Comitati in: Belgio, Finlandia, Lussemburgo, Slovenia e nei Paesi Bassi.

Le loro ricerche non hanno bisogno di approvazione o autorizzazione a livello politico prima di poter essere pubblicate. Per i Comitati che fanno parte di una struttura ministeriale e la cui autonomia funzionale non è garantita da disposizioni giuridiche (Portogallo e Lituania), è probabile che l'approvazione

della relazione annuale segua le normali procedure di adozione in uso al ministero.

Tre Stati membri (Belgio, Lussemburgo e Romania) garantiscono ai Comitati l'accesso alle informazioni per mezzo di disposizioni giuridiche. La Finlandia ha in programma di sottoscrivere un protocollo con l'ufficio statistico nazionale.

I criteri di ammissibilità dei componenti possono comprendere qualifiche accademiche (Paesi Bassi e Slovenia), competenze nel settore (Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Ungheria, Paesi Bassi e Romania) e criteri volti a evitare conflitti di interesse (Belgio e Danimarca) e a garantire una rappresentanza equilibrata dei portatori di interessi (Irlanda).

#### **Note.**

La maggior parte dei Comitati per la produttività ha la facoltà di commissionare studi a terzi.

Per garantire una rappresentanza equilibrata di pareri diversi, i Comitati per la produttività possono consultare i portatori di interessi pertinenti ma dovrebbero rimanere imparziali. In particolare, i Comitati per la produttività non dovrebbero trasmettere soltanto o principalmente i pareri e gli interessi di uno specifico gruppo di portatori di interessi. Nei casi dell'Irlanda e dell'Ungheria, i sindacati e le associazioni imprenditoriali sono direttamente rappresentati nei comitati per la produttività, mentre tutti gli altri Comitati hanno dichiarato di consultare i portatori di interessi in via formale (Belgio, Cipro, Francia, Lituania, Lussemburgo e Romania) o informale (Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Portogallo e Slovenia).

Si fornisce, di seguito, una tabella riassuntiva delle principali caratteristiche dei Comitati per la produttività esistenti.





