



## APPALTI PUBBLICI

### **CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, SENTENZA N. 2605 DEL 28.03.2025 - SULLA LEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI ESCLUSIONE DALLA GARA DEL CONCORRENTE CHE NON HA INDICATO NELL'OFFERTA IL CCNL DA APPLICARE**

[Sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 28.03.2025, n. 2605](#)

Con la sentenza del 28.03.2025, n. 2605, il Consiglio di Stato, Sez. V, ha sancito la legittimità del provvedimento di esclusione dalla gara dell'operatore economico che abbia omissso di indicare nell'offerta il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro applicabile nell'esecuzione delle prestazioni oggetto di affidamento.

Nel caso di specie, l'odierno ricorrente, ovvero l'RTI Alfa, era stato escluso dalla gara a procedura aperta per l'affidamento di un appalto di servizi per il suddetto motivo, ovvero a causa dell'omessa indicazione nell'offerta economica del CCNL applicato dalle imprese costituenti l'RTI stesso.

Il provvedimento di esclusione dalla gara (ed i relativi atti) sono stati censurati dall'RTI Alfa dinanzi al T.A.R. Umbria, che tuttavia ha rigettato il ricorso, ritenendolo infondato, avendo qualificato l'indicazione nell'offerta economica del CCNL applicato dalle imprese del RTI come "una componente essenziale dell'offerta economica, tanto per la legge di gara (...), quanto per la pertinente normativa di fonte primaria (art. 11 d.lgs. n. 36 del 2023)". Pertanto, dato che tale informazione era stata omessa dal ricorrente, il T.A.R. ha ritenuto legittima l'esclusione dell'operatore economico da parte della Stazione Appaltante.

La decisione del giudice di primo grado è stata successivamente oggetto di censura dinanzi al Consiglio di Stato. In particolare, tra i vari motivi articolati, il ricorrente ha eccepito la violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione di cui all'art. 10 del D. Lgs. n. 36/2023, secondo il quale non tutti gli adempimenti contemplati dal Codice dei Contratti Pubblici possono considerarsi previsti a pena di esclusione, questa evenienza configurandosi solamente nei casi in cui "venga in rilievo (...) un precetto previsto da una norma imperativa che impone un determinato onere ai partecipanti alla gara".

Il ricorrente sostiene che l'indicazione del CCNL non sia essenziale sulla base, inter alia: (i) dell'art. 108 del D. Lgs. n. 36/2023, secondo cui "a pena di esclusione l'indicazione nell'offerta economica solo dei costi

della manodopera e [de]gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro"; (ii) della mancata previsione all'interno del D. Lgs. n. 36/2023 delle conseguenze derivanti dalla mancata indicazione del CCNL applicato, dovendosi da ciò escludere la possibilità di applicare in questi ipotesi come sanzione l'esclusione dalla gara; (iii) dell'art. 11 del D. Lgs. n. 36/2023, che non solo non sanziona con l'esclusione l'omessa dichiarazione in offerta del CCNL applicato dal concorrente, ma sarebbe del tutto privo di carattere precettivo.

Il Consiglio di Stato ha rigettato il ricorso dell'RTI, ritenendolo infondato sulla base delle seguenti considerazioni. In primis, Palazzo Spada rileva che il vizio correttamente individuato dal T.A.R. in primo grado consiste nell'incompletezza dell'offerta economica, dovuta alla mancata indicazione del CCNL applicato.

In secondo luogo, il Consiglio di Stato ha ribadito che "nelle procedure di gara, la carenza di uno degli elementi dell'offerta ritenuti essenziali dalla lex specialis rende legittima l'esclusione dell'offerta difettosa, senza che ciò possa comportare alcuna violazione del principio di tassatività delle cause d'esclusione, previsto dall'art. 83, comma 8, d.lg. n. 50/2016" (Cons. Stato, V, 28 giugno 2022, n. 5347). Inoltre, il Consiglio di Stato ha riconosciuto carattere essenziale alla dichiarazione da parte del concorrente del CCNL applicabile. Infatti, alla disposizione di cui all'art. 11 del D. Lgs. n. 36/2023 non può che riconoscersi natura di norma imperativa inderogabile in ragione della loro inequivoca formulazione testuale e degli obiettivi perseguiti, ovvero quello di garantire ai lavoratori più adeguate tutele sotto il profilo giuridico ed economico.

Sul punto si ricorda che l'art. 11, co. 1 stabilisce che "al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro".

I co. 3 e 4 stabiliscono che, qualora il concorrente applichi un differente contratto collettivo (purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente) le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, prima di procedere all'affidamento o aggiudicazione, dovranno comunque acquisire "la dichiarazione con la quale l'operatore economico individuato si impegna ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto

per tutta la sua durata, ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele”.

*Avv. Antonio Pavan, Dr.ssa Chiara Miceli  
Studio Legale Rucellai & Raffaelli*

## LA MANCATA INDICAZIONE DEI COSTI DI SICUREZZA DA INTERFERENZA NELL'OFFERTA ECONOMICA NON COSTITUISCE CAUSA DI ESCLUSIONE

[Ordinanza del T.A.R. Lazio, Sez. IV - Ter. 02.04.2025, n. 6562.](#)

Il T.A.R. Toscana, con la sentenza 18.03.2025, n. 494, è tornato sulla distinzione tra costi aziendali per la sicurezza (cd. interni) e costi di sicurezza da interferenza (cd. esterni), chiarendo che l'omessa indicazione dei secondi (nell'offerta di gara) non giustifica l'esclusione dell'operatore economico.

Nel caso di specie, un ente pubblico aveva indetto una procedura aperta per l'affidamento in concessione del servizio bar presso le strutture di un'azienda ospedaliera universitaria del territorio pisano, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La procedura veniva aggiudicata alla società Alfa, innescando la reazione della seconda classificata in graduatoria, la società Beta, la quale aveva impugnato gli atti di gara deducendo l'omessa indicazione dei cd. costi interferenziali, nella rispettiva offerta, da parte dell'impresa vincitrice.

Il T.A.R., però, ha respinto il ricorso, nello specifico tracciando la fondamentale distinzione tra le due tipologie di costo citate in epigrafe.

Invero, i costi aziendali interni sono quelli sostenuti da ciascun operatore economico per la realizzazione dell'appalto in questione: si tratta di costi propri della singola impresa, generalmente contemplati nel documento di valutazione dei rischi. Tali costi vengono determinati dall'impresa partecipante, e vanno specificamente indicati nell'offerta economica, a pena di esclusione (ai sensi dell'art. 108, nono comma, del nuovo Codice).

Diversamente, i secondi costituiscono degli oneri esterni, legati all'adozione delle misure necessarie all'eliminazione, o riduzione, dei rischi da interferenze nell'attività lavorativa svolta dalle varie imprese operanti. Quest'ultimi, sono integralmente predeterminati dall'amministrazione aggiudicatrice in maniera fissa ed immutabile. La determinazione della loro misura effettiva, peraltro, potrà avvenire soltanto in data successiva alla conclusione del

contratto, con atto unilaterale della stazione appaltante, accettato dall'impresa aggiudicataria.

L'omessa individuazione di tale tipologia di costo nell'offerta economica, quindi, non può integrare una causa di esclusione dalla procedura di gara, tanto più considerando l'univoco tenore della legge di gara, che si limitava a richiedere l'indicazione dei cd. costi interni.

Il T.A.R. Toscana, dunque, ha affermato il seguente principio di diritto: "I costi da interferenza esterni sono fatti oggetto di un procedimento progressivo di formazione, che comporta la loro esatta determinazione (con conseguente "immutabilità") solo all'esito della conclusione del contratto. La loro mancata indicazione nell'offerta economica, pertanto, non giustifica l'esclusione del concorrente".

*Avv. Antonio Pavan, Dr.ssa Chiara Miceli  
Studio Legale Rucellai & Raffaelli*

## CONCORRENZA

### SOVVENZIONI ESTERE E SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI – LA COMMISSIONE EUROPEA HA PUBBLICATO LA PRIMA DECISIONE IN APPLICAZIONE DELLA FSR, APPROVANDO CON CONDIZIONI L'ACQUISIZIONE DI PPF TELECOM DA PARTE DI EMIRATES TELECOMUNICATIONS GROUP

Il 4 aprile 2025, la Commissione Europea (la **Commissione**) ha pubblicato la versione pubblica della sua [decisione](#) di approvare, con impegni, l'acquisizione da parte di Emirates Telecommunication Group Company PJSC (nota come **e&**) di PPF Telecom Group B.V. (**PPF Telecom**) ai sensi del Regolamento sulle Sovvenzioni Estere dell'UE (**FSR**). La decisione, adottata nel settembre 2024, è una delle più significative nell'applicazione del FSR, trattandosi dell'unico caso in cui, ad oggi, la Commissione ha avviato un'indagine approfondita (Fase 2).

L'operazione notificata, del valore di 2,15 miliardi di euro, riguarda le attività di telecomunicazione in Ungheria, Bulgaria, Serbia e Slovacchia. A seguito di un'indagine approfondita, la Commissione ha ritenuto problematici (o potenzialmente tali) una serie di contributi finanziari esteri ricevuti da e&, tra cui prestiti garantiti dallo Stato, sovvenzioni finanziarie dirette e un regime di insolvenza privilegiato, subordinando così l'approvazione dell'operazione all'assunzione di impegni.

Particolare attenzione è stata rivolta ad un prestito utilizzato per finanziare l'operazione, concesso da istituti bancari in parte controllati dallo Stato degli Emirati Arabi Uniti. Tuttavia, sulla base di un'analisi economica approfondita, la Commissione ha ritenuto che non sussistessero elementi sufficienti per concludere che tale finanziamento comportasse un vantaggio distortivo a vantaggio di e&.

Un ulteriore motivo di preoccupazione per la Commissione era la legge fallimentare degli Emirati Arabi Uniti, che, fino a maggio 2024, escludeva e& dalla normativa in materia di insolvenza, alimentando l'aspettativa che, in caso di fallimento, il Governo degli Emirati Arabi Uniti potesse intervenire per coprire i debiti di e&. La Commissione ha interpretato tale situazione come una "*garanzia statale implicita e illimitata*" a favore di e&, con un potenziale impatto distortivo sulla concorrenza nell'UE.

Inoltre, la Commissione ha esaminato altri finanziamenti provenienti dal fondo sovrano degli Emirati Arabi Uniti, essendo l'azionista di controllo di e&. Sebbene non si sia concentrata su una valutazione dettagliata di questi contributi, la Commissione ha applicato la presunzione secondo cui, in assenza di informazioni, tali finanziamenti potrebbero configurarsi come sovvenzioni estere.

Per risolvere queste preoccupazioni, e& ha proposto degli impegni, tra cui la modifica del proprio statuto per sottoporsi applicazione della nuova legge fallimentare degli Emirati Arabi Uniti, che eliminerebbe il rischio di una "*garanzia statale implicita e illimitata*". Inoltre, e& ha accettato di limitare la propria capacità di fornire finanziamenti a PPF Telecom e alle sue filiali nell'UE, garantendo che tutte le relazioni commerciali tra le due entità siano a condizioni di mercato. La Commissione ha altresì richiesto a e& di informare costantemente la Commissione riguardo a futuri investimenti in imprese nell'UE, anche qualora non superino le soglie di notifica ai sensi della FSR. Infine, è stato previsto un monitoraggio continuo del rispetto di tali impegni da parte di un fiduciario incaricato.

La decisione assunta dalla Commissione nel caso in esame segna un passaggio fondamentale nella definizione dei criteri con cui verranno valutate, nel merito, le implicazioni concorrenziali dei finanziamenti esteri, e altre sovvenzioni estere, nelle operazioni di M&A.

Resta da vedere come si svilupperà la prassi della Commissione nell'applicazione concreta del Regolamento sulle sovvenzioni estere.

Avv. Oriella Trad  
Freshfields Bruckhaus Deringer

## TUTELA DEL CONSUMATORE / PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE E SETTORE DELLE PAY TV – L'AGCM HA CHIUSO CON IMPEGNI IL PROCEDIMENTO AVVIATO NEI CONFRONTI DI SKY ITALIA PER LE MODALITÀ DI DOWNGRADE E DISDETTA DEI SERVIZI SKY E NOW

Con la [decisione](#) dello scorso 15 aprile, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (l'**AGCM**) ha concluso il procedimento avviato nei confronti di Sky Italia S.r.l. (**Sky**) per presunte pratiche commerciali scorrette relative alle modalità di disdetta o modifica degli abbonamenti ai servizi televisivi SKY e NOW. L'AGCM ha ritenuto idonei a rimuovere i profili di scorrettezza contestati gli [impegni](#) presentati dalla società, chiudendo quindi il procedimento con l'accettazione degli stessi.

L'istruttoria, avviata nel giugno del 2024, riguardava le modalità con cui i consumatori possono esercitare il proprio diritto di recesso dall'abbonamento TV o di rimozione di pacchetti dai servizi SKY e NOW (c.d. *downgrade*).

Nel corso del procedimento, l'AGCM ha rilevato diverse presunte criticità, tra cui (i) l'assenza di sezioni dedicate, facilmente accessibili e chiare, nei siti e nelle *app* di SKY e NOW; (ii) l'impossibilità di procedere autonomamente tramite *app* alla disdetta e/o al *downgrade*; (iii) l'indicizzazione sui motori di ricerca che indirizzava esclusivamente alla disdetta tramite operatore telefonico, escludendo quella *online*; (iv) procedure *online* complesse e interrotte da *pop-up* promozionali; (v) difficoltà nel contattare l'assistenza telefonica e (vi) l'assenza d'informazioni operative chiare per la rimozione di più pacchetti, riportate solo nelle condizioni generali di contratto.

Dato che le pratiche commerciali oggetto d'indagine erano state diffuse tramite internet e riguardavano il settore televisivo a pagamento, l'AGCM ha richiesto il parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (l'**AGCOM**), che ha evidenziato come le condotte contestate potrebbero configurare violazioni anche del Codice delle comunicazioni elettroniche e delle relative delibere settoriali, ciò in quanto inerenti alle modalità utilizzabili dal soggetto contraente che intenda recedere da un contratto stipulato con operatori di telefonia e di reti televisive e di comunicazione elettronica.

Tuttavia, l'AGCM ha ribadito la propria competenza esclusiva in materia di pratiche commerciali scorrette, sottolineando che l'ambito di applicazione del Codice del consumo, per il suo carattere orizzontale e l'ampia nozione di pratica commerciale, si estende a tutte le

attività poste in essere dai professionisti nei confronti degli utenti di servizi di comunicazioni elettroniche. In particolare, l'AGCM ha ipotizzato che le condotte in esame potessero configurare una pratica commerciale aggressiva.

Sky, d'altro canto, ha giustificato la procedura di disdetta *online* sostenendo che i vari passaggi, inclusi i *pop-up* informativi, sarebbero necessari per garantire una gestione efficace delle richieste e offrire al cliente alternative al recesso. Ha inoltre giustificato l'impossibilità di rimuovere più pacchetti contemporaneamente con motivazioni di natura tecnica e amministrativa, legate alla gestione separata di servizi attivati in momenti diversi.

Sky ha dunque presentato una proposta di 36 misure correttive, dirette a una revisione complessiva della comunicazione e delle modalità operative relative a disdetta e *downgrade*, attraverso tutti i canali digitali (motori di ricerca, sito *web*, area riservata, *app*).

Tra le modifiche più rilevanti, si segnalano (i) la ridenominazione delle pagine sponsorizzate sui motori di ricerca, collegate a parole chiave quali "*disdetta Sky*", per chiarire che si riferiscono solo alla disdetta telefonica e l'aggiunta di *link* diretti alla disdetta *online*; (ii) una maggiore evidenza grafica dell'area "*assistenza*" sui siti *web*; (iii) la semplificazione dei passaggi procedurali per la disdetta e la riduzione dei *pop-up*. Ulteriori interventi riguardano (iv) l'inserimento di istruzioni chiare anche nelle *app*; (v) l'indicazione esplicita della necessità di ripetere il processo per rimuovere più pacchetti, e (vi) l'introduzione di nuove linee guida per gli operatori del *call center*, con istruzioni precise su come gestire tali richieste. Infine, Sky dovrà informare l'AGCM dell'avvenuta attuazione degli impegni entro 60 giorni dalla notifica della delibera.

La decisione in oggetto appare interessante perché concerne una prassi commerciale diffusa e valorizza particolarmente il ruolo degli impegni come strumento efficace per rimuovere impedimenti che limitano la libertà di scelta dei consumatori, confermando l'importanza di un approccio pro-concorrenziale anche nell'ambito delle pratiche commerciali scorrette nei servizi digitali.

Avv. Numa Blondi  
Freshfields Bruckhaus Deringer

## CONTRATTUALISTICA

### AGENTI RESIDENTI O AVENTI SEDE IN ITALIA, MA OPERANTI ALL'ESTERO:

### SUSSISTE L'OBLIGO DI ISCRIZIONE ALL'ENASARCO?

Come noto, in Italia sussiste in capo alla ditta preponente l'obbligo di iscrizione e contribuzione all'Enasarco. Tale obbligo è contenuto e previsto non solo e non tanto negli Accordi Economici e Collettivi, ma anche nella Legge n. 12/1973, e la disciplina del relativo trattamento è contenuta nel Regolamento Istituzionale Enasarco, che ha subito diverse modifiche nel corso degli anni (la versione attuale è il Regolamento Enasarco in vigore dal 1.1.2012).

E' pacifica l'applicazione dell'obbligo ai rapporti di agenzia nazionali, ossia che rimangono all'interno dei confini nazionali, c.d. Italia su Italia (preponente italiano e agente italiano che opera in Italia). Tuttavia, la questione si complica quando il rapporto di agenzia è caratterizzato da profili di internazionalità: ad esempio, quando l'agente ha residenza o sede in Italia, ma opera all'estero. Negli ultimi tempi diverse sentenze si sono espresse in merito alla questione dell'obbligo (o meno) di iscrizione all'Enasarco per tali agenti.

Prima di soffermarsi sugli orientamenti giurisprudenziali, può essere utile un breve riepilogo delle norme ed interpretazioni che si sono succedute nel tempo sulla questione.

*In primis*, la Legge 2 febbraio 1973, n. 12, tutt'ora in vigore, che all'art. 5 prevede che "Sono obbligatoriamente iscritti al Fondo di previdenza dell'ENASARCO tutti gli agenti ed i rappresentanti di commercio che operano sul territorio nazionale in nome e per conto di preponenti italiani o di preponenti stranieri che abbiano la sede o una qualsiasi dipendenza in Italia; sono altresì obbligatoriamente iscritti all'ENASARCO gli agenti ed i rappresentanti di commercio italiani che operano all'estero nell'interesse di preponenti italiani."

Il Regolamento Istituzionale Enasarco, già nella versione del 2004, ha ristretto l'ambito di operatività dell'obbligo contributivo, eliminando di fatto la disposizione che prevedeva l'obbligo di versamento di contributi per gli agenti italiani che operano all'estero.

Vi sono poi i Regolamenti europei relativi al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale applicabili ai lavoratori dipendenti e autonomi: il regolamento 883/2004/CE ed il relativo regolamento applicativo 987/2009/CE. Il primo prevede che la persona che esercita parte sostanziale della sua attività in uno o più stati membri sia soggetta (i) alla legislazione dello Stato membro di residenza, se esercita una parte sostanziale della sua attività in tale stato, oppure (ii) alla legislazione dello stato membro in cui si trova il centro di interessi delle sue attività, se



FEDERAZIONE NAZIONALE IMPRESE  
ELETTROTECNICHE ED ELETTRONICHE

e-LEX ANIE  
Maggio 2025

non risiede in uno degli stati membri in cui esercita una parte sostanziale delle sue attività. Il secondo regolamento precisa il significato di alcuni dei termini utilizzati nel primo, in particolare: specifica cosa si debba intendere per parte sostanziale di un'attività, sottolineando che occorre dar rilievo alla parte quantitativamente sostanziale dell'insieme delle attività del lavoratore subordinato o autonomo, senza che si tratti necessariamente della parte principale di tali attività; indica quali sono i criteri da considerare per stabilire se una determinata attività sia svolta in un dato Stato membro (individuando quali fattori rilevanti per l'attività autonoma il fatturato, l'orario di lavoro, il numero di servizi prestati e/o il reddito); indica qual è la quota al di sotto della quale si può affermare che una parte sostanziale delle attività non è svolta nello Stato membro in questione (individuandola al di sotto del 25%); e precisa cosa debba intendersi per centro di interessi (che deve essere determinato prendendo in considerazione tutti gli elementi che compongono le sue attività professionali: luogo in cui si trova la sede fissa, carattere abituale o durata delle attività esercitate, numero dei servizi prestati, ecc.).

Infine, non va tralasciata l'interpretazione fornita dal Ministero del Lavoro con la risposta all'Interpello n. 32 del 19/11/2013. In sintesi, con l'interpello era stato rilevato e sottoposto all'attenzione del Ministero che il testo dell'art. 5 della Legge n. 12/1973 prevedeva l'obbligo di iscrizione all'Enasarco anche per gli agenti ed i rappresentanti di commercio italiani che operano all'estero nell'interesse di preponenti italiani, mentre tale disposizione era (ed è tuttora) assente nell'art. 2 del Regolamento istituzionale Enasarco in vigore, che invece al comma 2, si limita a richiamare l'applicazione delle norme comunitarie. Con la propria risposta il Ministero ha chiarito che la disposizione di legge deve essere interpretata alla luce della successiva normativa dell'Unione Europea, ossia i sopra richiamati regolamenti 883/2004/CE e 987/2009/CE che, come anticipato, forniscono numerosi criteri di collegamento volti ad individuare il trattamento previdenziale applicabile al rapporto di agenzia caratterizzato da profili di internazionalità, ed ha stilato un elenco delle ipotesi in cui il rapporto di agenzia è soggetto all'obbligo di iscrizione Enasarco, includendovi i casi degli agenti che risiedono in Italia e ivi svolgono una parte sostanziale delle loro attività. Venendo alla casistica, va detto che per lungo tempo l'Enasarco non ha proceduto a far valere l'obbligatorietà dell'iscrizione e quindi a pretendere il relativo versamento di contributi in relazione agli agenti con residenza o sede in Italia, ma operanti all'estero, e/o comunque, nei pochi casi in cui l'ha fatto, la sua domanda (salvo rari casi) non è stata

accolta dai giudici. Ciò probabilmente poiché si riteneva che in casi simili l'agente svolgesse parte sostanziale della sua attività nel paese straniero (piuttosto che in Italia).

Tuttavia, negli ultimi tempi l'orientamento giurisprudenziale sembra mutato. Le azioni dell'Enasarco nei confronti di preponenti italiani di agenti residenti ma operanti all'estero, per chiedere il pagamento dei contributi, sono aumentate; e i giudici sembrano orientati a ritenere che sussiste l'obbligo di iscrizione all'Enasarco e conseguenti obblighi contributivi per quegli agenti che hanno sede in Italia, emettono fatture in base alla legge italiana, sono soggetti a trattamento fiscale in Italia, nonostante promuovano affari verso clienti all'estero. In pratica, tali sentenze hanno ritenuto che gli agenti operassero sul territorio nazionale (e quindi dovessero essere iscritti all'Enasarco), semplicemente sulla base del fatto che l'agente fosse iscritto alla Camera di commercio italiana, avesse domicilio o residenza in Italia e producesse fatturato in Italia, senza dare rilievo alla circostanza che l'attività sostanziale e tipica dell'agente, ossia quella di promozione delle vendite, veniva svolta in effetti all'estero (avendo l'agente procurato contratti con clienti stranieri).

Avv. Arianna Ruggieri  
BBM Partners, Buffa, Bortolotti & Mathis

## CYBERSICUREZZA

### NIS2: È POSSIBILE FINO AL 31 LUGLIO EFFETTUARE GLI AGGIORNAMENTI

*Più tempo per completare la trasmissione delle informazioni all'Autorità nazionale competente NIS*

**I soggetti NIS, che hanno richiesto supporto per la finalizzazione dell'aggiornamento annuale dei dati, potranno concludere tale procedura entro il 31 luglio.**

Ad oggi, circa la metà dei soggetti NIS ha inserito una parte delle informazioni richieste e oltre mille le hanno già trasmesse all'Autorità nazionale competente [NIS](#). In linea con il percorso graduale e di ascolto, delineato a partire da ottobre 2024, e in considerazione delle richieste di assistenza in corso, tale ultimo termine permetterà di completare le attività di aggiornamento annuale delle informazioni anche da parte dei soggetti che hanno bisogno di svolgere maggiori approfondimenti.

Ciò anche per consentire la **pianificazione delle sessioni di informazione** dedicata ai componenti degli organi di amministrazione e direttivi. Inoltre, la **presa d'atto telematica** prevista dall'**articolo 16 della Determinazione n. 136117 del 10 aprile u.s.** potrà essere effettuata **anche successivamente al termine del 31 luglio**.

Fonte: [news ACN](#)

## CYBERSICUREZZA E NIS2: LE NUOVE DETERMINAZIONI DELL'ACN APRILE 2025

Il mese di aprile 2025 ha segnato un momento di produzione normativa rilevante in vista dell'avvio della seconda fase attuativa del D.lgs. 138/2024 (di recepimento della Direttiva NIS2): l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN), infatti, ha pubblicato i provvedimenti n. 136117 e 136118 del 10 aprile, nonché il n. 164179 del 14 aprile, introducendo obblighi puntuali per i soggetti rientranti nel perimetro NIS, accompagnati da scadenze operative e da un ampliamento sostanziale delle responsabilità degli organi apicali.

*Analisi tecnica e considerazioni giuridiche sulle determinazioni nn. 136117, 136118 e 164179.*

### LA GESTIONE DELLE INTERFACCE ORGANIZZATIVE CON L'ACN: DETERMINAZIONE 136117/2025.

Con la determinazione n. 136117, l'ACN ha aggiornato il quadro operativo per l'identificazione e la registrazione dei soggetti di riferimento presso il proprio Portale dei Servizi. In particolare, ha esteso l'organigramma degli operatori autorizzati, introducendo la figura del Sostituto del Punto di Contatto, già introdotta dal D.lgs. 138/2024 (Articolo 7, comma 4, lett. d) ma inedita rispetto alla precedente determinazione. (n. 38565/2024). Il Sostituto del Punto di Contatto, di obbligatoria designazione entro il 31 maggio, è figura distinta dal Punto di Contatto, del quale condivide tuttavia i requisiti soggettivi nonché i poteri di interlocuzione con ACN, con la sola eccezione della possibilità di effettuare la registrazione iniziale.

Vengono inoltre introdotte le figure facoltative della Segreteria e degli Operatori, con l'obiettivo di assicurare un apparato aziendale sufficientemente articolato da garantire continuo e tempestivo dialogo fra i soggetti essenziali e importanti e l'autorità.

### CONDIVISIONE DELLE INFORMAZIONI E REGOLAZIONE DELLA TRASPARENZA: DETERMINAZIONE 136118/2025.

L'ACN, con la determinazione n. 136118, disciplina la notifica degli accordi volontari di condivisione delle

informazioni in ambito di sicurezza informatica. La direttiva europea incoraggia tali accordi, demandando però ai singoli Stati la definizione delle modalità di controllo e sorveglianza.

La determinazione impone, entro il 31 maggio, la trasmissione all'ACN del testo integrale degli accordi, nonché dei dati anagrafici e identificativi di tutti i soggetti coinvolti.

### LE MISURE TECNICHE E ORGANIZZATIVE: DETERMINAZIONE 164179/2025.

Con la determinazione n. 164179, e i suoi quattro allegati tecnici, l'ACN stabilisce:

- le misure di sicurezza di base (Allegati 1 e 2, rispettivamente per soggetti importanti ed essenziali), espressamente poste a carico degli organi di amministrazione e direttivi;
- la classificazione degli incidenti significativi di base (Allegati 3 e 4 rispettivamente per soggetti importanti ed essenziali).

Le misure sono articolate secondo il Framework Nazionale per la Cybersecurity 2025 e suddivise per funzioni (Governance, Identificazione, Protezione, Rilevamento, Risposta e Ripristino). Ogni funzione comprende categorie e sottocategorie che definiscono specifici requisiti di sicurezza informatica. L'implementazione di queste misure consente di stabilire un approccio strutturato alla gestione del rischio di sicurezza informatica, garantendo la protezione degli asset critici e la continuità operativa anche in caso di incidenti.

Tra le aree coperte si evidenziano: gestione del rischio, controlli sugli accessi, continuità operativa, e risposta agli incidenti.

Particolare attenzione inoltre viene posta alla gestione del rischio di cybersecurity della catena di approvvigionamento. Con riferimento alle supply chains, i processi di gestione del rischio cyber devono essere *identificati, stabiliti, gestiti, monitorati e migliorati dagli stakeholder dell'organizzazione*.

I recenti casi di attacco hacker ATM (aprile 2025) e Harrods/M&S (maggio 2025), del resto, sono attacchi da supply chain e dimostrano che il perimetro dell'ambito da proteggere non coincide più con il confine della singola azienda. Diventano pertanto essenziali le attività di due diligence sui fornitori, con determinazione di punteggi di rischio, la redazione di clausole contrattuali aventi ad oggetto specifici obblighi e penali volti a prevenire eventuali carenze dei sistemi di sicurezza e di gestione degli incidenti, nonché il monitoraggio continuo.

Il termine per l'adozione delle misure di sicurezza di base di cui agli allegati 1 e 2 è fissato in 18 mesi dalla ricezione della comunicazione di inserimento nell'elenco dei soggetti NIS, mentre il termine per



l'adempimento dell'obbligo di notifica degli incidenti significativi di base descritti negli allegati 3 e 4 è fissato in nove mesi, sempre decorrenti dalla ricezione, da parte del soggetto NIS, della comunicazione di inserimento nell'elenco dei soggetti NIS.

#### CONCLUSIONI.

La triade di determinazioni ACN di aprile 2025, considerata nel suo complesso, compie un ulteriore passo sul cammino della normazione in materia di cybersecurity, nella direzione già intrapresa a livello europeo e nazionale di una compliance sostanziale e non solo formale.

In questo senso, vanno lette le prescrizioni circa la necessità di ampliare l'organico delle figure a sostegno del punto di contatto, gli obblighi di disclosure degli accordi volontari di condivisione e l'individuazione delle misure tecniche con espresso richiamo alla responsabilità degli organi apicali, di cui alla determinazione no. 164179.

L'obiettivo è quello di rendere la compliance non più un mero esercizio di burocrazia finalizzato all'adempimento di un obbligo normativo, ma uno strumento effettivo ed efficace di prevenzione; deve cambiare la percezione delle attività di compliance: da puro costo ad investimento necessario per prevenire i danni connessi con il rischio cyber, lesivi della business continuity e della reputazione aziendale; deve essere costante e predominante nelle coscienze aziendali il pensiero che i danni da downtime investono sia il breve che il medio e lungo termine e che, in alcuni casi, sono irreversibili. E' recente la notizia che la storica azienda di autotrasporti Knights of Old, con sede a Kettering nel Northamptonshire (UK), attiva da 160 anni è stata costretta a chiudere a seguito di un attacco ransomware.

E affinché la compliance si traduca in un effettivo sistema di prevenzione del rischio cyber nonché di efficace gestione di eventuali incidenti (quindi di prevenzione e contenimento danni), occorre cominciare a declinare i concetti di accountability, sostenibilità e sicurezza in tutti gli ambiti della compliance stessa mediante un approccio proattivo, dinamico e integrato, che coinvolga tutti i soggetti della filiera e prenda in esame tutte le normative vigenti in materia di compliance, senza da ultimo trascurare gli standard ISO/IEC applicabili (e.g. ISO/IEC 27002:2022 e ISO/IEC 42001:2023).

Avv. Elisabetta Aicardi  
Nunziante Magrone Studio Legale

## RINNOVABILI

### FASCE DI RISPETTO, MANCANZA DI CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA E DIFETTO DI SPECIFICITÀ DEI CRITERI DIRETTIVI: IL TAR LAZIO ANNULLA IL D.M. AREE IDONEE

*TAR Lazio, Roma, sez. III, 13 maggio 2025 n. 9155*

Con sentenza n. 9155/2025, il TAR Lazio ha dichiarato illegittimo il d.m. "Aree Idonee" del 21 giugno 2024 in relazione alle previsioni che (i) consentono alle Regioni di individuare fasce di rispetto dai beni tutelati con l'unico limite della distanza massima di 7 chilometri; (ii) non prevedono un regime di salvaguardia dei procedimenti in corso e (iii) forniscono dei criteri direttivi del tutto aspecifici e non idonei a orientare le Regioni nell'esercizio della loro potestà normativa ai fini dell'individuazione delle medesime aree idonee.

Nel far ciò il TAR ha, di contro, rigettato altri motivi per come formulati dai ricorrenti, ma in alcuni casi, con chiarimenti, a supporto del rigetto, molto utili per il settore.

Innanzitutto, il Tribunale ha respinto le doglianze secondo cui MASE, MIC e MASAF non avrebbero avuto la possibilità di dettare criteri direttivi ai fini dell'individuazione, in quanto, da un lato, la legge delega in base alla quale è stato adottato il d.lgs. n. 199/2021 espressamente si riferisce anche alla individuazione delle aree "non idonee"<sup>(1)</sup>; dall'altro lato, lo stesso TAR ha considerato legittimo il fatto che tale determinazione possa essere fatta con legge regionale, posto che legge delega non ha introdotto alcuna "riserva di provvedimento amministrativo".

In secondo luogo, nel cassare un altro motivo di ricorso, ha però stigmatizzato il fatto che il concetto di area "non idonea", per come previsto all'interno del d.m., non si traduce in un divieto di realizzazione di impianti FER in aree così classificate. Secondo il TAR, infatti, nonostante il d.m. definisca le aree "non idonee" in termini di «aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti» ciò non risulterebbe di per sé illegittimo dal momento che a tale definizione non risulterebbe correlato un espresso divieto generalizzato di installazione di impianti FER<sup>(2)</sup>.

Infine, il TAR non ha ritenuto illegittima la previsione dell'art. 7 co. 3 del d.m. nella parte in cui prevede la facoltà delle Regioni di individuare quali aree "non idonee" quelle ricomprese nel perimetro dei beni tutelati ai sensi dell'art. 136 co. 1 lett. c) e d) del codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>(3)</sup>, in

aggiunta alla “inidoneità” – prevista direttamente dal d.m. – delle aree in cui sono ricompresi i beni tutelati ai sensi degli artt. 10 e 136 co. 1 lett. a) e b) del codice. Ciò anche perché uno dei criteri direttivi forniti dalla legge delega ai fini dell’identificazione delle aree “idonee” e “non idonee” era proprio quello relativo al rispetto del principio di minimizzazione degli impatti sull’ambiente, sul territorio e sul paesaggio.

Di contro, come dicevamo, il Tribunale Amministrativo Regionale ha ritenuto fondata la censura relativa all’illegittimità dell’attribuzione alle Regioni della possibilità di «*stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino a un massimo di 7 chilometri*». La fissazione – unicamente – di un limite massimo pari a 7 chilometri è infatti sproporzionata sotto un duplice profilo: da un lato, risulta eccessiva rispetto alle fasce di rispetto previste dall’art. 20 co. 8 lett. c-quater) del d.lgs. n. 199/2021 e pari a soli 3 chilometri per gli impianti eolici e a 500 metri per i fotovoltaici e, dall’altro lato, in assenza di alcuna predeterminazione dei *range* delle fasce di rispetto anche differenziate per ciascuna fonte<sup>(4)</sup>, consente un’inammissibile integrale devoluzione alle Regioni del compito di individuare misure di protezione dei beni culturali e paesaggistici.

Anche l’assenza di una clausola di salvaguardia per procedimenti in corso di svolgimento è stata ritenuta illegittima. Come noto, infatti, il d.m. si è limitato a prevedere la «*possibilità di fare salve le aree idonee di cui all’art. 20, comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto*» senza dettare alcuna disciplina per salvaguardare le iniziative avviate rispetto a eventuali sopravvenienze normative che dovessero ri-classificare quali “non idonee” aree precedentemente qualificate “idonee” ai sensi del d.lgs. n. 199/2021. La mera possibilità di far salve le iniziative avviate è, infatti, in contrasto con i criteri e principi direttivi stabiliti dalla legge delega, tra cui figura la necessità di prevedere «*misure di salvaguardia delle iniziative di sviluppo in corso che risultino coerenti con i criteri di localizzazione degli impianti preesistenti, rispetto a quelli definiti dalla presente lettera*».

Rilevante, infine, il fatto che il TAR abbia espressamente ritenuto illegittimo il d.m. nella parte in cui ha omesso di attuare la delega legislativa in ragione del difetto di specificità dei criteri, ritenuti non in grado di orientare le Regioni nell’esercizio della loro potestà normativa ai fini dell’individuazione delle aree “idonee” e “non idonee”.

Il d.m., infatti, non contiene l’enunciazione di criteri tecnici di tipo oggettivo, correlati ad aspetti strettamente inerenti alla tutela dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, idonei a guidare le Regioni nell’esercizio delle attribuzioni ad esse spettanti: non sono stati previsti criteri di valutazione tarati sulla tipologia di fonte rinnovabile e/o sulla taglia dell’impianto, non sono stati previsti criteri per valutare le situazioni di concentrazione di impianti FER nella medesima area ovvero di interazione con altri progetti o programmi, né sono stati previsti criteri per apprezzare adeguatamente specifiche aree, quali i siti Rete Natura 2000, le aree naturali protette, quelle caratterizzate da dissesto e/o rischio idrogeologico, ecc. Da tale difetto di specificità dei criteri deriva anche il rischio – con riferimento alle aree “non idonee” – di addivenire una disciplina del tutto disomogenea da regione a regione, incapace di garantire il mantenimento di standard minimi di tutela paesaggistico-ambientale sull’intero territorio nazionale.

Il TAR, oltre a disporre l’annullamento parziale di dette previsioni, ha assegnato un termine di 60 giorni dalla notifica della sentenza al MASE MIC e MASAF perché i Ministeri procedano ad una riscrittura del d.m. in coerenza con gli esiti del giudizio e, come appreso da dichiarazioni ufficiali, si sta procedendo proprio in tal senso. Non ci aspetta quindi che la sentenza del TAR sarà impugnata avanti al Consiglio di Stato.

Preme da ultimo rilevare che il TAR però non si è pronunciato nel merito di una delle questioni nodali attinenti la legittimità del d.m., ossia quella relativa alla possibilità per le regioni di non essere vincolate a ritenere “idonee” le aree così classificate, sia pure in via temporanea, dall’art. 20 co. 8 del d.lgs. n. 199/2021. Su tale questione lo scorso novembre si era chiaramente pronunciato il Consiglio di Stato evidenziando che «*la norma in questione appare [...] non pienamente conforme all’art. 20, comma 8, del d. lgs. 199/2021, il quale già elenca le aree contemplate come idonee: in tale disciplina di livello primario non sembra possa rinvenirsi spazio per una più restrittiva disciplina regionale*». Peraltro, tale ultima impostazione è stata condivisa e seguita anche dalla stessa Presidenza del Consiglio dei ministri che, nell’impugnare in via diretta innanzi la Corte costituzionale la legge regionale sarda in materia di aree idonee, ha affermato a chiare lettere che le aree “idonee” individuate dall’art. 20 co. 8 sopra richiamato costituiscono un *minimum* che le Regioni devono comunque garantire nella loro attività di individuazione delle aree idonee per l’installazione di impianti FER.

Ci auguriamo che, nella riscrittura delle norme annullate dalla sentenza del TAR, venga chiaramente stabilito che le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa delegata in materia di individuazione delle aree "idonee" debbano tenere ferme le aree già temporaneamente individuate come tali ai sensi dell'art. 20 co. 1 e 8 del d.lgs n. 199/2021. E ciò al fine di fornire un quadro certo e soprattutto omogeneo nell'intero territorio nazionale, in continuità con quella che è la normativa sulle aree idonee che ha guidato, e continua a guidare, gli sviluppi in corso.

*Avv. Cristina Martorana, Avv. Giovanni Battista Conte, Avv. Giorgio Capra Legance e CLP LEX*

#### Note:

- <sup>1</sup> In particolare, l'art. 5 co. 1 lett. a) della l. n. 53/2021 ha introdotto il criterio direttivo di «prevedere [...] una disciplina per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di fonti rinnovabili». La possibilità di individuare anche aree "non idonee" è, del resto, confermata anche dal criterio direttivo di cui alla lett. b) che prescrive che «nell'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili [...] siano rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo».
- <sup>2</sup> E ciò anche in base alla considerazione per cui «la localizzazione di un impianto FER in un'area non idonea non osta a che gli operatori economici proponenti possano in ogni caso dimostrare, nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzatori, che il progetto da realizzare sia compatibile con il complessivo assetto dei valori in gioco, ovvero, da un lato, con la tutela dei beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 e, dall'altro, con il raggiungimento degli obiettivi di potenza complessiva da raggiungere al 2030 in base a quanto previsto dalla Tabella A dell'articolo 2 del d.m. del 21 giugno 2024».
- <sup>3</sup> Ossia «i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici» e «le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze».
- <sup>4</sup> In questo senso il TAR ha valorizzato l'operazione di classificazione degli impianti a seconda di taglia e tecnologia operata con gli allegati A, B e C al TU FER, affermando chiaramente che «la medesima operazione sarebbe possibile anche con riferimento alla determinazione delle fasce di rispetto dei beni sottoposti a tutela».

## DUBBI DI COSTITUZIONALITÀ DEL DIVIETO DI INSTALLARE IMPIANTI FOTOVOLTAICI CON MODULI A TERRA IN AREA AGRICOLA: IL TAR LAZIO RIMETTE IL DECRETO AGRICOLTURA DINANZI ALLA CORTE COSTITUZIONALE

*TAR Lazio, Roma, sez. III, 13 maggio 2025 n. 9157*

Con la sentenza non definitiva n. 9157/2025, dopo aver dichiarato parzialmente inammissibile il ricorso di un operatore avverso alcune previsioni del d.m. 21 giugno 2024 (c.d. d.m. "Aree Idonee") ritenute non immediatamente lesive dell'interesse della società ricorrente, il TAR Lazio ha sollevato questione di costituzionalità in relazione al divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti introdotto con l'art. 5, co. 1, del d.l. n. 63/2024, c.d. "Decreto Agricoltura".

In particolare, alla luce del dato letterale dell'art. 5 co. 1 del d.l. n. 63/2024 e delle finalità sottese alla sua introduzione, il TAR ha osservato che l'oggetto del divieto riguarda certamente gli impianti fotovoltaici la cui realizzazione comporta l'installazione dei moduli a terra e come tale ritenuta incompatibile con l'uso agricolo del suolo (e la correlativa esigenza di procedere ad una sua protezione). Il dubbio di legittimità costituzionale della norma ruota attorno al fatto che simile previsione possa estendersi, se non correttamente interpretata, agli impianti agrivoltaici "semplici" o "base" che, a differenza di quelli "avanzati" non prevedono quale requisito per la loro qualificazione quello di adottare moduli elevati da terra <sup>(1)</sup>. Requisito invece richiesto per quelli avanzati dalle Linee guida MITE.

Il TAR ha, quindi, affermato la rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla società ricorrente posto che, nel caso di specie, l'iniziativa pianificata si riferiva ad un impianto agrivoltaico "semplice". Il TAR ha anche ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale in relazione al difetto di proporzionalità della scelta legislativa e agli obblighi e vincoli derivanti dal diritto internazionale ed europeo e, in particolare, con il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione e con il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili.

In particolare, il TAR ha evidenziato che il comma 1-bis introdotto all'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 dal Decreto Agricoltura ha completamente stravolto l'assetto previgente, che non prevedeva alcuna preclusione indiscriminata all'utilizzo di terreni classificati agricoli. Invece, a seguito della modifica introdotta dall'art. 5 del d.l. n. 63/2024, la generalità

dei terreni agricoli (ossia circa la metà della superficie del territorio italiano) è preclusa a qualsiasi intervento di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra (salve le ipotesi di rifacimento/modifica/ricostruzione). Tale astratta preclusione determina il serio rischio di non raggiungere i *target* di decarbonizzazione previsti dal PNIEC e potrebbe anche implicare l'obbligo per l'Italia di essere tenuta a adottare misure supplementari ai sensi dell'art. 32 del regolamento UE/2018/1999, con inevitabili ripercussioni sulle finanze pubbliche.

Ancora, secondo il TAR, il predetto divieto risulta sproporzionato in quanto adottato sul presupposto dell'esistenza di un insanabile conflitto tra l'utilizzo della tecnologia fotovoltaica con moduli collocati a terra e l'uso del suolo a fini agricoli che, tuttavia, non sussiste (o sussiste solo in parte) almeno per la tecnologia agrivoltaica (anche "semplice"). Peraltro, la prevalenza dell'interesse alla conservazione del suolo classificato come agricolo è assicurata a prescindere dalla effettiva e concreta utilizzabilità a fini agricoli del suolo così classificato, senza la minima possibilità di considerare anche gli altri interessi in gioco (soprattutto se di rango costituzionale) o la qualità o l'importanza delle colture (se effettivamente praticate).

La questione dovrà ora essere risolta dalla Corte Costituzionale. Per quanto ci riguarda, auspichiamo che la Corte dichiari l'illegittimità della norma, o ne dia un'interpretazione di legittimità a condizione che sia letta ritenendo l'agrivoltaico *tout court* fuori dal divieto di cui al Decreto Agricoltura. In questo modo verrebbe confermato il positivo approccio verso l'agrivoltaico tenuto da alcune amministrazioni che, correttamente, non distinguono tra agrivoltaico "semplice" e "avanzato" e, ponendo l'accento sul fatto che si tratta di una categoria ulteriore e diversa dal semplice solare (come ha più volte affermato la giurisprudenza anche del Consiglio di Stato), sostengono che ciò che conta è che il progetto, una volta realizzato, sia in grado di garantire la continuità con l'attività agricola (se presente sull'area interessata dall'iniziativa), o risulti compatibile con la stessa se l'agrivoltaico viene utilizzato come mezzo per recuperare terreni agricoli non coltivati o abbandonati.

Avv. Cristina Martorana, Avv. Giovanni Battista  
Conte e Avv. Giorgio Capra  
Legance e CLP LEX

Nota:

(1) In particolare, «L'impianto agrivoltaico adotta soluzioni integrate innovative con moduli elevati da terra [...]».

## SICUREZZA PRODOTTI ED IMPIANTI

### ACCESSIBILITY ACT: APPLICAZIONE DAL 28 GIUGNO 2025

Si applicherà dal prossimo 28 Giugno il cosiddetto *Accessibility ACT*, ossia la [direttiva 882/2019/UE](#), recepita in Italia con [DLGS 82/2022](#).

Si tratta di una direttiva che fissa **requisiti di accessibilità** per alcune categorie di prodotti e servizi, allo scopo di facilitare la loro utilizzazione da parte di persone con disabilità ed anziani e nel contempo migliorare il funzionamento del mercato interno, eliminando gli ostacoli creati da norme divergenti negli Stati membri.

L' *Accessibility ACT* riguarda i **prodotti e i servizi** che sono stati identificati come i più importanti per le persone con disabilità e che includono:

1. **sistemi hardware e sistemi operativi informatici generici per consumatori per tali sistemi hardware;**
2. i **terminali self-service di pagamento** e quelli destinati alla fornitura dei servizi disciplinati dal presente decreto;
3. apparecchiature terminali con capacità informatiche interattive per consumatori utilizzate per i servizi di comunicazione elettronica;
4. apparecchiature terminali con capacità informatiche interattive per consumatori utilizzate per accedere a servizi di media audiovisivi;
5. servizi di comunicazione elettronica, fatta esclusione di servizi di trasmissione utilizzati per la fornitura di servizi da macchina a macchina;
6. **servizi di commercio elettronico.**

Per quanto riguarda i "sistemi hardware informatici generici per consumatori" (in inglese, "*consumer general purpose computer hardware systems and operating systems for those hardware systems*"), secondo la definizione di cui all'art. 2 lett. ss) del DLGS 82/2022 si tratta de <la combinazione di hardware che forma un computer completo, caratterizzato dalla multifunzionalità e dalla capacità di eseguire, con il software adeguato, le operazioni informatiche più comuni richieste dai consumatori e destinato ad essere utilizzato dai consumatori; compresi personal computer, in particolare i computer da tavolo (desktop), i notebook, gli smartphone e i tablet>

Pertanto, anche alla luce degli [esempi di prodotti indicati in merito dalla Commissione](#) e riferiti a



FEDERAZIONE NAZIONALE IMPRESE  
ELETTROTECNICHE ED ELETTRONICHE

e-LEX ANIE  
Maggio 2025

computer, sembrerebbero esclusi dall'applicabilità della normativa in parola prodotti che, pur essendo dei sistemi hardware, hanno un utilizzo più specifico rispetto a computer generici. Il considerando 25 della direttiva 882 indica poi che i computer specializzati, incorporati in prodotti elettronici di consumo, non costituiscono sistemi hardware informatici generici per consumatori.

Per quanto invece riguarda i siti web, le nuove disposizioni legislative si applicano solo ai siti web che offrono "e-commerce", inteso, in base all'art. 2 lett. hh) del DLGS 82/2022, come i servizi forniti a distanza, tramite siti web, al fine di concludere un contratto di consumo e non anche a generici siti dove viene presentato il catalogo dei prodotti con le relative informazioni tecnico-documentali, senza che vi sia la possibilità di concludere transazioni commerciali da parte di consumatori.

L'Accessibility ACT segue lo schema del New Legislative Framework e quindi individua le figure di fabbricante, importatore, distributore etc, definendo per ciascuna di esse i relativi obblighi in relazione a prodotti rientranti nell'ambito di applicazione della nuova disciplina; per i servizi il soggetto obbligato al rispetto della direttiva è il fornitore dei servizi, inteso quale persona fisica o giuridica che fornisce un servizio sul mercato dell'Unione o si offre di fornire tale servizio ai consumatori nell'Unione.

Per quanto riguarda i prodotti, in particolare, il Fabbricante è tenuto a immettere sul mercato solo prodotti conformi ai requisiti di accessibilità previsti dalla nuova disciplina ed a tal fine dovrà predisporre la documentazione tecnica, rilasciare la dichiarazione di conformità ed apporre la marcatura CE sui prodotti. La mancata conformità all'Accessibility ACT comporta le elevate sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'art. 24 del DLGS 82/2022.

Va comunque ricordato che i requisiti di accessibilità previsti dalla nuova disciplina UE si applicano soltanto nella misura in cui la conformità agli stessi a ) non richieda una modifica sostanziale di un prodotto o di un servizio tale da comportare la modifica sostanziale della sua stessa natura e/o b) non comporti l'imposizione di un onere sproporzionato agli operatori economici interessati.

La ricorrenza di una di tali condizioni deve essere valutata da parte degli operatori economici interessati, secondo i criteri specifici indicati in allegato V all'Accessibility ACT, in modo da poterne documentare i risultati, che vanno conservati per un periodo non inferiore a cinque anni, a decorrere dall'ultima messa a disposizione di un prodotto sul mercato ovvero dall'ultima fornitura di un servizio. Su richiesta delle autorità competenti, infatti, gli operatori economici forniscono copia della valutazione.

Infine, sono previste semplificazioni per le microimprese cui non si applicano gli obblighi di osservanza dei requisiti di accessibilità per i servizi, ma solo quelli per i prodotti, pur essendo tali imprese esentate in questo ultimo caso dall'obbligo di documentare l'eventuale ricorrenza della modifica sostanziale o dell'onere sproporzionato che giustificano la disapplicazione dell'Accessibility ACT.

## SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO

### PUBBLICATO IL NUOVO ACCORDO STATO REGIONI PER LA FORMAZIONE IN MATERIA DI SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO

Si segnala la pubblicazione nella GURI n. 119 del 24 maggio 2025 dell'Accordo 17 aprile 2025 "Accordo, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, finalizzato alla individuazione della durata e dei contenuti minimi dei percorsi formativi in materia di salute e sicurezza, di cui al medesimo decreto legislativo n. 81 del 2008"

Questo [il link al provvedimento pubblicato in Gazzetta](#) il 24 Maggio scorso, che corrisponde all'atto di approvazione dell'Accordo, mentre il testo dell'Accordo è stato pubblicato già in data 19 maggio 2025 sul [sito del Ministero Lavoro](#), nella sezione Documenti e Norme/Pubblicità Legale.

Ci limitiamo a ricordare che per quanto riguarda l'entrata in vigore dell'Accordo, la Parte VII, punto 1 dell'accordo prevede che lo stesso entri in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Tuttavia, secondo indicazioni informali date dal Ministero del Lavoro alla Confindustria l'entrata in vigore decorrerebbe dalla pubblicazione nella sezione Pubblicità Legale del sito del Ministero, per cui tutti i termini indicati nell'Accordo (in particolare, quelli relativi al periodo transitorio ed alla decorrenza dell'obbligo di applicare le disposizioni del nuovo accordo), parrebbero decorrere dal 19 maggio 2025. Si auspicano chiarimenti ufficiali.

## FOCUS DEL MESE DI MAGGIO 2025

### DISTACCO DI PERSONALE

#### Primi commenti alla Circolare dell’Agenzia delle Entrate n. 5 del 16 maggio 2025

##### Premessa

Come noto, con una norma del c.d. decreto Salva Infrazioni (precisamente, l’articolo 16 ter, della Legge del 14 novembre 2024, n. 166, introdotto in sede di conversione del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, di seguito “norma di abrogazione”), è stata abrogata la disposizione nazionale che sanciva la non rilevanza ai fini IVA delle operazioni di distacco del personale che prevedono il solo rimborso del costo del dipendente (articolo 8, comma 35, della legge 11 marzo 1988, n. 67).

L’abrogazione della citata norma si è resa necessaria per evitare l’avvio di una procedura di infrazione nei confronti dell’Italia per effetto della sentenza della Corte di Giustizia della UE (Sentenza dell’11 marzo 2020, C-94/2019, di seguito “Sentenza UE”) che ha definito l’inquadramento IVA nazionale incompatibile con la disciplina comunitaria. A seguito del riportato intervento normativo sono sorti svariati dubbi in merito alle fattispecie investite dalla modifica; dubbi principalmente correlati ai presupposti applicativi di imposta e agli effetti temporali di applicazione. Sul primo aspetto, in particolare, Confindustria ha richiamato l’attenzione dell’Agenzia delle Entrate, al fine di segnalare la frequenza con cui gli enti non commerciali ricorrono all’istituto del distacco nell’ambito della propria attività istituzionale. L’intento è stato quello di evidenziare che le operazioni di distacco sono realizzate dai citati enti senza che esse incidano in alcun modo sulla struttura interna dell’ente e che, quindi, non si possa rilevare l’assunzione di una forma d’impresa (condizione richiesta dalla disciplina IVA all’articolo 4, DPR n. 633/1972) o di una finalità lucrativa.

L’Agenzia delle Entrate nella [Circolare n. 5 del 16 maggio 2025](#) (di seguito “Circolare”) ha accolto le sollecitazioni e ha confermato l’esclusione dal campo di applicazione IVA delle operazioni di distacco effettuate dagli enti non commerciali, oltre che chiarire altri aspetti dubbi sorti in questi primi mesi di applicazione della novellata disciplina.

#### 1. Presupposti d’imposta

Nella Circolare, al fine di comprendere l’inquadramento IVA delle operazioni di distacco di personale, l’Agenzia delle Entrate ha analizzato singolarmente i presupposti d’imposta (soggettivo, oggettivo e territoriale) fornendo gli strumenti per verificarne la sussistenza.

Al riguardo, merita rammentare che, per poter inquadrare un’operazione come rilevante ai fini IVA, è necessario che siano soddisfatti tutti e tre i presupposti di imposta; in assenza di anche solo uno di essi, l’operazione si considera fuori campo IVA. Pertanto, nelle casistiche affrontate nella Circolare, ogni volta che l’Agenzia afferma l’esistenza di uno dei presupposti, non significa che l’operazione sia da ritenersi, automaticamente, rilevante IVA ma occorre, in seguito, verificare anche l’esistenza degli altri presupposti.

Partendo da tale assunto, si commentano di seguito i principali aspetti affrontati dall’Agenzia.

##### 1.1 Presupposto soggettivo

Il presupposto soggettivo d’imposta concerne la natura del soggetto che effettua l’operazione di distacco.

Condivisibilmente, l’Agenzia delle Entrate parte col dire che, il presupposto soggettivo deve intendersi sempre **soddisfatto quando il distaccante è un soggetto passivo IVA**.

Meno immediate, invece, sono le conclusioni per quanto concerne i distacchi effettuati dagli enti non commerciali. Allineandosi alle considerazioni rappresentate da Confindustria nella citata nota, l’Agenzia delle Entrate ha approcciato all’analisi delle fattispecie di distacco realizzate dagli enti non commerciali, evidenziando la necessità di verificare, di volta in volta, due aspetti:

- se vi sia un’**organizzazione d’impresa** all’interno dell’ente;
- se il distacco è effettuato nell’ambito dell’**attività istituzionale o commerciale** dell’ente.

Si può affermare che, similamente a quanto detto per i soggetti passivi di imposta, se il distaccante è un ente non commerciale dotato di partita IVA che effettua il distacco nell'ambito della propria attività commerciale, il

presupposto soggettivo è soddisfatto. Diversamente, nel caso in cui il distacco sia afferente all'attività istituzionale dell'ente, si ritiene assente il presupposto soggettivo salvo che non si ravvisi, da parte del distaccante, un'organizzazione di impresa volta a erogare tale servizio di prestito di personale.

Allo stesso modo, pertanto, anche qualora il distacco sia realizzato da un ente non commerciale privo di partita IVA, si ritiene che il presupposto soggettivo non sia soddisfatto e che, pertanto, l'operazione possa essere inquadrata come fuori campo IVA.

Merita notare che, tale analisi si basa esclusivamente sulle caratteristiche del soggetto distaccante, senza che rilevi, in alcun modo, la natura del soggetto distaccatario. Pertanto, l'eventuale verifica dell'esistenza di una forma di impresa, organizzata al fine di realizzare operazioni di distacco, dovrà essere condotta solo con riguardo al distaccante ente non commerciale che opera nell'ambito dell'attività istituzionale (essendo fisiologicamente presente, invece, per i soggetti passivi IVA o enti non commerciali che operano nell'ambito dell'attività commerciale).

## 1.2 Presupposto oggettivo

Il presupposto oggettivo concerne la natura dell'operazione di distacco, ossia se la stessa possa essere considerata una prestazione di servizi. Si parla di prestazioni di servizi, quando una parte assume un obbligo "*di fare, di non fare e di permettere*" a fronte del pagamento di un corrispettivo <sup>(1)</sup>.

L'Agenzia delle Entrate ritiene che, **in via generale, il distacco configuri una prestazione di servizi** in quanto il prezzo pagato è condizione necessaria affinché si realizzi l'operazione di distacco (c.d. rapporto sinallagmatico).

Ne consegue che, in presenza di tali condizioni, il corrispettivo è rilevante ai fini IVA, indipendentemente dall'ammontare pagato (inferiore, pari o superiore al costo).

A sostegno di tale interpretazione, l'Agenzia richiama il concetto di "nesso diretto" riportato nella Sentenza UE. Tuttavia, come abbiamo avuto modo di evidenziare in altre occasioni <sup>(2)</sup>, la conclusione della Corte UE <sup>(3)</sup> si limita ad affermare che l'operazione rileva ai fini IVA in presenza di tale correlazione non, invece, che quest'ultima sia caratteristica di tutte le operazioni di distacco, rinviando, anzi, al giudice il compito di verificarla <sup>(4)</sup>.

Per tale ragione, erano state espresse delle perplessità in merito alla conclusione che si debbano considerare, automaticamente, rilevanti ai fini IVA tutte le operazioni di distacco, solamente a fronte della citata norma di abrogazione della norma nazionale. Ciò posto, si osserva che utilizzando la locuzione "in via generale", l'Agenzia sembra, invece, concludere che tale nesso diretto sia generalmente presente - quindi che il presupposto oggettivo sia soddisfatto nella maggior parte casi - seppur, a parere di chi scrive, non esclude che, in taluni casi, se ne possa riscontrare l'assenza.

Si condivide, invece, che, laddove il presupposto oggettivo d'imposta sia soddisfatto, l'importo pagato a fronte del distacco sia rilevante ai fini IVA, indipendentemente dal suo ammontare. Altrettanto condivisibile, inoltre, il chiarimento in merito alle operazioni di **distacco a titolo gratuito** che l'Agenzia conferma essere operazioni fuori campo IVA. Per tali operazioni, infatti, l'assenza di onerosità non consente di soddisfare il presupposto oggettivo, quindi, l'operazione non rileva ai fini IVA a prescindere dalla natura del soggetto distaccante (quindi anche nei casi in cui sia soddisfatto il presupposto soggettivo, es. distacchi da parte di soggetti passivi IVA).

Ulteriore elemento su cui si è espressa dell'Amministrazione finanziaria concerne le regole di calcolo della **base imponibile**, per le quali è stato chiarito che l'intero importo pagato a fronte del distacco debba essere assoggettato a IVA.

Il chiarimento si è reso necessario, in quanto, negli ultimi mesi, taluni commentatori si erano interrogati circa la possibilità di applicare al distacco di personale le medesime regole di calcolo della base imponibile IVA, disposte per le somministrazioni di manodopera a termine <sup>(5)</sup>, in base alle quali l'imposta si applica solamente sulla parte di corrispettivo che eccede il costo (c.d. *mark-up*). L'Agenzia non ha assimilato le operazioni di distacco alle altre fattispecie di somministrazioni cui rimanda la specifica norma di agevolazione, comportando, tuttavia, il paradosso che, operazioni aventi tipicamente natura commerciale godano di un trattamento IVA più favorevole rispetto ad operazioni realizzate al fine di soddisfare un interesse produttivo di varia natura (e generalmente diverso da quello del profitto).

### 1.3 Presupposto territoriale

Il presupposto territoriale concerne il luogo in cui è dovuta l'imposta.

L'Agenzia delle Entrate, riportando le vigenti regole di territorialità IVA delle prestazioni di servizi generici <sup>(6)</sup>, chiarisce che rilevano in Italia:

- per le operazioni B2B: i distacchi effettuati nei confronti di soggetti passivi IVA stabiliti in Italia (indipendente dal paese di stabilimento del distaccante)
- per le operazioni B2C: i distacchi effettuati da soggetti passivi stabiliti in Italia verso soggetti non passivi IVA residenti nella UE. Sono, quindi, esclusi i distacchi verso soggetti domiciliati in extra-UE.

Con riguardo alla territorialità IVA delle prestazioni di distacco di personale si chiarisce che non ha rilevanza il luogo in cui l'attività lavorativa è svolta.

### 1.4 Tabella riassuntiva

Tipologia di distacco	Presupposto soggettivo	Presupposto oggettivo	Presupposto territoriale
Tra soggetti B2B	✓	✓	Se distaccatario è ITA
Da soggetto passivo verso ENC	✓	✓	Se distaccatario è ITA
Da ENC (attività commerciale) verso soggetto passivo IVA	✓	✓	Se distaccatario è ITA
Da ENC (attività commerciale) verso ENC	✓	✓	Se distaccante ITA e distaccatario è UE
Da ENC (attività istituzionale) verso soggetto passivo IVA	X	<i>In assenza del presupposto soggettivo l'operazione non è rilevante ai fini IVA</i>	
Da ENC (attività istituzionale) verso soggetto passivo IVA	X		

Si rammenta che la norma di abrogazione della disciplina sui distacchi ha chiaramente disposto l'applicazione degli effetti ai "... prestiti e ai distacchi di personale stipulati o rinnovati a decorrere dal 1° gennaio 2025". Tuttavia, nei mesi successivi alla sua emanazione, abbiamo assistito al sorgere di alcuni dubbi concernenti la valenza del momento di stipula/rinnovo del contratto rispetto al momento di effettuazione dell'operazione di distacco e altri aspetti concernenti il periodo intercorrente tra la data di entrata in vigore della modifica e la data da cui partono gli effetti (14 novembre 2024 e 1° gennaio 2025).

Al fine di risolvere tali criticità, Confindustria aveva invitato l'Agenzia delle Entrate a fornire ulteriori chiarimenti. Nella Circolare è stato opportunamente confermato che la nuova disciplina si applica alle operazioni di distacco di personale effettuate a seguito di contratti "rinnovati o stipulati dal 1° gennaio 2025", con la conseguenza che non è rilevante la data di effettuazione dell'operazione o di emissione della fattura ma, esclusivamente, il fatto che l'operazione sia legata o meno ad un contratto con data (di stipula o rinnovo) successiva al 2024. Con riguardo alla tipologia dell'atto con cui dimostrare la data, l'Agenzia non introduce particolari condizioni ma si limita a chiarire che l'accordo tra le parti possa essere dimostrato mediante qualsiasi atto che contenga elementi oggettivamente riscontrabili che possano provare con certezza la data di inizio e di fine rapporto (i.e. le comunicazioni obbligatorie al Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

Per quanto concerne i comportamenti pregressi, l'Agenzia riporta la clausola di salvaguardia introdotta dal Legislatore, confermandone la validità.

L'Agenzia conferma che la disapplicazione delle sanzioni si debba applicare con riguardo al momento di effettuazione dell'operazione di distacco; pertanto, su tutti i distacchi effettuati prima del 1° gennaio 2025 non si applicheranno sanzioni indipendentemente dal fatto che sia stata applicata l'IVA o che l'operazione sia stata inquadrata come fuori campo IVA. Inoltre, non sono sanzionabili nemmeno eventuali modifiche al proprio comportamento con riguardo a operazioni, ripetute nel tempo ma riferite al medesimo contratto, indipendentemente dal fatto che tale modifica sia stata adottata in seguito alla sentenza UE, all'abrogazione della norma nazionale o in altro momento precedente al 1° gennaio 2025.

*Fonte: Confindustria - Area Politiche fiscali*

*Note:*

- (1) Articolo 3, comma 1, DPR n. 633/1972.
- (2) Tra le altre, la citata nota di dicembre 2024.
- (3) *“... deve essere interpretato nel senso che esso osta a una legislazione nazionale in base alla quale non sono ritenuti rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto i prestiti o i distacchi di personale di una controllante presso la sua controllata, a fronte dei quali è versato solo il rimborso del relativo costo, **a patto che gli importi versati dalla controllata a favore della società controllante, da un lato, e tali prestiti o distacchi, dall'altro, si condizionino reciprocamente.**”*
- (4) *“...Se pertanto dovesse essere dimostrato – **circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare** – che il pagamento da parte della San Domenico Vetraria degli importi che le sono stati fatturati dalla sua società controllante costituiva una condizione affinché quest'ultima distaccasse il dirigente, e che la controllata ha pagato tali importi solo come corrispettivo del distacco, si dovrebbe concludere per l'esistenza di un nesso diretto tra le due prestazioni.”*
- (5) Articolo 26-bis della legge 24 giugno 1997, n. 196
- (6) Artt. 7-ter e 7-septies, comma 1, lettera e), DPR n. 633/1972.

## RINGRAZIAMO DELLA COLLABORAZIONE:

Aw. Arianna Ruggieri, **BBM Partners, Buffa, Bortolotti & Mathis** (Torino – [www.bbmpartners.com](http://www.bbmpartners.com));

Aw. Giovanni Battista Conte e Aw. Giorgio Capra, **Studio legale CLP LEX** (Roma - [www.clplex.it](http://www.clplex.it));

Aw. Numa Blondie e Aw. Oriella Trad, **Freshfields Bruckhaus Deringer** (Milano, Roma – [www.freshfields.com](http://www.freshfields.com));

Aw. Cristina Martorana, **Legance Avvocati Associati** (Milano, Roma – [www.legance.it](http://www.legance.it));

Aw. Elisabetta Aicardi, **Nunziante Magrone Studio Legale** (Roma, Milano, Bologna – [www.nunziantemagrone.it](http://www.nunziantemagrone.it));

Dr.ssa Chiara Miceli e Aw. Antonio Pavan, **Studio Legale Rucellai & Raffaelli** (Milano, Roma, Bologna – [www.rucellaieraffaelli.it](http://www.rucellaieraffaelli.it)).

Newsletter indirizzata alle imprese associate ad ANIE

**A cura del Servizio Affari Legali**

Federazione ANIE - Viale Lancetti 43 - 20158, MI

Telefono (02) 3264.246

e-mail [legale@anie.it](mailto:legale@anie.it)

web: [www.anie.it](http://www.anie.it)

© Copyright 2025 – Federazione ANIE - Tutti i diritti riservati.

Vietata la distribuzione al pubblico