



Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari

D.L. 90/2014 / A.C. 2486

Dossier n° 56 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 2 luglio 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2486
D.L.	90/2014
Titolo:	Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari
Iter al Senato:	No
testo originario:	54
Date:	
emanazione:	24 giugno 2014
pubblicazione in G.U.:	24 giugno 2014
assegnazione:	24 giugno 2014
scadenza:	23 agosto 2014
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge è composto da 54 articoli, raggruppati in 4 titoli.

Il titolo I è rubricato "Misure urgenti per l'efficienza della pubblica amministrazione e per il sostegno dell'occupazione" e si riparte in due capi:

il capo I (articoli 1-15) reca varie misure in materia di lavoro pubblico;

il capo II (articoli 16-23) reca misure riguardanti l'organizzazione della pubblica amministrazione.

Il titolo II contiene interventi urgenti in materia di semplificazione e si compone del solo capo I (articoli 24-28), rubricato "Accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi della pubblica amministrazione".

Il titolo III contiene "Misure urgenti per l'incentivazione della trasparenza e correttezza delle procedure nei lavori pubblici":

il capo I è rubricato "Misure di controllo preventivo": si riferisce, in particolare, come indicato nella rubrica dell'unico articolo di cui è composto (articolo 29), all'iscrizione nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa;

il capo II (articoli 30-37) reca misure relative all'esecuzione di opere pubbliche, anche con riguardo alla manifestazione Expo 2015, richiamata nel preambolo del decreto ma non nella rubrica del capo.

Il titolo IV contiene "Misure per lo snellimento del processo amministrativo e l'attuazione del processo civile telematico":

il capo I (articoli 38-43), rubricato "Processo amministrativo", comprende anche gli articoli 39 e 43, concernenti – rispettivamente – le ulteriori materie della semplificazione degli oneri formali nella partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici e di informatizzazione del processo contabile;

il capo II (articoli 44-54), rubricato "Disposizioni per garantire l'effettività del processo telematico" contiene ulteriori misure in materia di indirizzi di posta elettronica certificata della pubblica amministrazione (articolo 47), di vendita delle cose mobili pignorate con modalità telematica (articolo 48), le norme di copertura finanziaria (articolo 53) e la disposizione relativa all'entrata in vigore del decreto (articolo 54).

Tipologia del provvedimento

Il decreto-legge, approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 13 giugno 2014, è stato pubblicato in "Gazzetta ufficiale" e presentato alla Camera, in prima lettura, a distanza di 11 giorni, il 24 giugno 2014.

Il relativo disegno di legge di conversione non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN); manca altresì la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). La relazione illustrativa non contiene nessun riferimento all'esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR.

L'obbligo per il Governo di redigere l'AIR e gli eventuali casi di esclusione sono stabiliti dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

L'ATN dà conto dell'impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal Governo al Parlamento; l'AIR consiste nella preventiva valutazione degli effetti della regolazione sull'ordinamento. Le due relazioni sono disciplinate, rispettivamente, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e dal regolamento approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170.

Quest'ultimo, all'articolo 9, comma 3, prevede che si debba motivare l'eventuale esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR, indicando comunque in maniera sintetica "la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative".

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Il precedente più immediato è rintracciabile nel decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni.

Un ulteriore precedente di decreto-legge interamente dedicato ai temi della pubblica amministrazione e della semplificazione è rappresentato dal decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Con riguardo all'**articolo 24, comma 1**, si segnala che l'articolo 7, comma 2 del disegno di legge S. 958, recante misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo, prevede l'introduzione a regime di un'agenda della semplificazione a cadenza annuale.

Con riguardo al tema della responsabilità professionale del personale sanitario, di cui all'**articolo 27**, si segnala che sono all'esame, in sede referente, della Commissione Affari sociali della Camera, alcune proposte di legge che contengono anche norme sulla riduzione del relativo contenzioso e sul controllo della qualità delle prestazioni.

Una disposizione identica a quella recata dall'**articolo 48**, in materia di vendita con modalità telematiche delle cose mobili pignorate, è contenuta nel disegno di legge C. 2092, Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile, la riduzione dell'arretrato, il riordino delle garanzie mobiliari, nonché altre disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione del processo di esecuzione forzata (collegato alla legge di stabilità 2014), presentato alla Camera il 12 febbraio 2014 e di cui non è stato avviato l'esame (articolo 5, comma 1, lettera g), n. 1))

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto presenta un contenuto ampio ed articolato ma sostanzialmente omogeneo, comunque riconducibile ad ambiti di intervento del settore pubblico, quali la pubblica amministrazione e il settore della giustizia (principalmente civile, amministrativa e tributaria), o settori ad esso riconducibili (enti controllati, contratti pubblici ed eventi sottoposti a poteri di intervento pubblicistici), ambiti dei quali dà partitamente conto il preambolo.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Organi costituzionali

L'**articolo 6, comma 1**, nel novellare il decreto-legge n. 95 del 2012 al fine di ampliare il divieto di conferire taluni incarichi retribuiti a lavoratori in quiescenza presso le pubbliche amministrazioni e le autorità indipendenti, specifica espressamente che "Il presente comma non si applica agli incarichi e alle cariche presso organi costituzionali". *Tale specificazione appare ridondante in relazione all'autonomia di cui sono dotati tali organi.*

Incidenza su fonti contrattuali

L'**articolo 7** modifica la disciplina dei distacchi, aspettative e permessi sindacali, riducendo i relativi contingenti del 50 per cento; il **comma 1** incide esplicitamente sui contingenti "già attribuiti dalle rispettive disposizioni regolamentari e contrattuali"; *in proposito, andrebbe valutata l'opportunità di esplicitare il carattere derogatorio della disposizione rispetto all'articolo 50 del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165, in base al quale "Al fine del contenimento, della trasparenza e della razionalizzazione delle aspettative e dei permessi sindacali nel settore pubblico, la contrattazione collettiva ne determina i limiti massimi in un*

apposito accordo, tra l'ARAN e le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 43”.

Incidenza su fonti subordinate

Le seguenti disposizioni contengono modifiche puntuali a fonti di rango subordinato. Al riguardo si ricorda quanto stabilito dalla circolare per la formulazione tecnica dei testi legislativi, la quale dispone che “non si ricorre all’atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di “resistenza” ad interventi modificativi successivi:

all’**articolo 25**, i commi 1 e 3 novellano il regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495;

all’**articolo 27**, il comma 3 novella l’articolo 7, comma 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2013, n. 44, al fine di ridurre il numero dei componenti del Consiglio superiore di sanità;

l’**articolo 28** dispone, a decorrere dall’esercizio finanziario successivo all’entrata in vigore del decreto, il dimezzamento del diritto annuale dovuto dalle imprese alle camere di commercio, la cui misura, in base al comma 4 dell’articolo 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, è determinata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, all’esito di una procedura complessa ed in base a parametri legislativamente definiti;

all’**articolo 49**, il comma 2 novella il comma 2 dell’articolo 248 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al decreto del presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, che è di rango regolamentare.

Modifiche non testuali

Nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; talune disposizioni intervengono tuttavia sulle norme vigenti mediante modifiche non testuali o fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all’interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di definire in modo ordinato le materie che ne formano oggetto. Tali modalità di produzione normativa, che per costante indirizzo del Comitato per la legislazione “mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente”, si riscontrano in più disposizioni. Oltre a quelle citate nel paragrafo relativo alla stratificazione normativa, si segnalano, a mero titolo esemplificativo, le seguenti:

l’**articolo 1, comma 5** integra il disposto dell’articolo 72, comma 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, senza novellarlo;

l’**articolo 4, comma 3** (per il quale si veda il paragrafo intitolato “Altri adempimenti”);

l’**articolo 8, comma 4**, che pone a carico dei siti istituzionali degli uffici giudiziari un obbligo di pubblicità in ordine alla produttività dei magistrati in servizio al di fuori di un idoneo contesto normativo;

l’**articolo 9** incide in maniera non testuale sull’articolo 21 del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull’ordinamento dell’Avvocatura dello Stato, di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, che *andrebbe interamente riformulato, anche al fine di mantenere il carattere di disciplina organica ed unitaria della materia del citato testo unico. Peraltro, nell’attuale formulazione, il comma 1 abroga soltanto il terzo comma e non anche il quarto del citato articolo 21;*

l’**articolo 15, comma 3** estende alle prove di ammissione alle scuole di specializzazione in medicina l’ambito di applicazione dell’articolo 4, comma 45 della legge 12 novembre 2011, n. 183, relativo ai diritti di segreteria per la partecipazione a concorsi per la qualifica di personale dirigenziale;

l’**articolo 17**, in materia di ricognizione degli enti pubblici ed unificazione delle banche dati delle società partecipate appare avulso da un idoneo contesto normativo. In particolare, il comma 3 integra il disposto dell’articolo 2, comma 222 della legge 23 dicembre 2009, n. 191;

l’**articolo 18, comma 3** (per il quale si veda il paragrafo relativo alla soppressione di organismi);

l’**articolo 20**, che prevede una procedura di scioglimento dell’associazione Formez (sulla quale si veda il paragrafo relativo alla soppressione di organismi), senza disporre, da tale data, l’abrogazione della relativa disciplina (in particolare il decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 6);

l’**articolo 21**, comma 1, concernente la unificazione delle scuole di formazione;

l’**articolo 22** contiene una serie di disposizioni riguardanti tutte le autorità indipendenti, senza effettuare – salvo qualche eccezione – gli opportuni coordinamenti con le norme relative a ciascuna di esse;

all’**articolo 25**, i **commi 5 e 6** integrano la disciplina relativa ai minori con invalidità in assenza degli opportuni coordinamenti con la normativa vigente;

l’**articolo 37** integra l’articolo 132 del codice degli appalti, che dovrebbe novellare;

l’**articolo 38** pone un termine per l’adozione del DPCM previsto all’articolo 13 delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo (allegato 2 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), senza novellarlo;

l’**articolo 43** integra la disciplina in tema di informatizzazione del processo contabile senza gli opportuni coordinamenti normativi;

l’**articolo 44, comma 1** fa sistema con l’articolo 16-*bis* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, novellato dal comma 2 del medesimo articolo.

Stratificazione normativa

In taluni casi, le disposizioni del decreto intervengono, in assenza degli opportuni coordinamenti normativi, su discipline che risultano già stratificate nel corso del tempo.

A titolo esemplificativo, si segnalano, tra le altre, le norme riguardanti il turn over nelle pubbliche amministrazioni, la manifestazione Expo 2015 e gli appalti pubblici. In particolare:

- l'**articolo 3**, nel dettare la disciplina per il *turn over*, cangiante di anno in anno, nel periodo 2014-2017 e a regime a decorrere dal 2018, si sovrappone, senza gli opportuni coordinamenti normativi, ad un'ampia teoria di disposizioni, per lo più contenute nelle leggi finanziarie e di stabilità e nei decreti-legge, che hanno regolato di anno in anno la materia. Si rammentano, negli ultimi anni, per esempio, i decreti-legge nn. 112 e 180 del 2008; 78 e 194 del 2009; 78 del 2010; 216 del 2011; 95 del 2012; 69 del 2013;
- gli **articoli 30, 33 e 34** si inseriscono in una lunga serie di decreti-legge che concorrono a definire la complessa e stratificata disciplina relativa alla manifestazione Expo 2015:

nel 2014 sono intervenuti in rapida sequenza il decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla recente legge 23 maggio 2014, n. 80 e l'articolo 15, comma 2-bis del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, introdotto dalla legge di conversione 23 giugno 2014, n. 89;

nel 2013 si segnalano:

- l'articolo 5 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 151, recante disposizioni di carattere finanziario indifferibili finalizzate a garantire la funzionalità di enti locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere pubbliche nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali;

- l'articolo 13 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, recante interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015;

- l'articolo 1, comma 7 del decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio, poi decaduto;

- l'articolo 3 del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, "Misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione";

- gli articoli 46, 46-*bis* e 46-*ter* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69;

- l'articolo 5 del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015" (novellato dall'articolo 13, comma 2);

- l'articolo 12 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali";

• reca modifiche in più punti al codice dei contratti pubblici (di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006), rispetto alle quali si rilevano i seguenti elementi problematici:

- modifiche non testuali o non incluse in un idoneo contesto normativo (per esempio, l'articolo 35 è applicabile anche ai pagamenti delle stazioni appaltanti in esecuzione di contratti pubblici, l'articolo 37 interviene sulle varianti in corso d'opera, l'articolo 19 sopprime l'Autorità di vigilanza di settore, con conferimento dei relativi compiti all'ANAC, senza novellare il codice). Tali modifiche, riguardando una disciplina originariamente coordinata in un apposito "codice", si sommano alla stratificazione normativa accumulatasi nel corso del tempo, che ha compromesso i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività che dovrebbero essergli propri;

- espressioni dubbie o poco chiare: l'articolo 32, comma 1, è applicabile agli appalti per "opere pubbliche, servizi o forniture", in luogo dell'espressione "lavori, servizi o forniture" impiegata nel relativo codice di settore; all'articolo 39, le nozioni di irregolarità "essenziali" o di dichiarazioni "non indispensabili" non risultano di uso corrente nell'ordinamento e – non risultando sufficientemente univoche – possono ingenerare dubbi in fase applicativa;

- rubriche non corrispondenti al contenuto: la rubrica del titolo III fa riferimento alle "procedure nei lavori pubblici" (in luogo della più corretta formulazione "procedure dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture", posto che esso disciplina l'intero settore) e il capo II del medesimo titolo III è rubricato "misure relative all'esecuzione di opere pubbliche", con analogha imprecisione.

Intersezioni con norme di recente approvazione

Il decreto-legge si interseca in almeno due punti con il recentissimo decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il giorno prima del decreto in titolo. In particolare:

L'**articolo 19** sopprime l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, alla quale sono state attribuite nuove funzioni dal citato decreto-legge n. 66 (in particolare, articoli 9 e 16);

l'**articolo 23** modifica in più punti la recente legge 7 aprile 2014, n. 56, che già è stata modificata dall'articolo 19, comma 01 del citato decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66.

Si tratta di una circostanza che, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, “costituisce una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione”.

Soppressione di organismi e clausole di coordinamento

Talune disposizioni prevedono la soppressione di organismi senza provvedere alle conseguenti abrogazioni. A titolo esemplificativo:

l'**articolo 18, comma 3** sopprime il magistrato alle acque per le province venete e di Mantova, trasferendo le relative funzioni al provveditorato alle opere pubbliche competente per territorio, senza incidere sulla legge 5 maggio 1907, n. 257;

all'**articolo 19**:

il **comma 1** sopprime l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, senza incidere sull'articolo 6 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

il **comma 14** sopprime il Comitato tecnico-scientifico di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, n. 315, recante riordino del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, che potrebbe essere abrogato integralmente. Il Comitato risulta non più funzionante da agosto 2013, quando è scaduta la proroga prevista dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 3 agosto 2011;

l'**articolo 20** pone in capo al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione l'obbligo di proporre all'Assemblea dell'Associazione Formez PA (dotata di personalità giuridica di diritto privato e sottoposta al controllo, alla vigilanza, ai poteri ispettivi del Dipartimento della funzione pubblica) lo scioglimento dell'associazione stessa e la nomina di un commissario straordinario entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto;

l'**articolo 21** sopprime talune scuole di formazione delle amministrazioni centrali senza provvedere all'abrogazione delle relative norme.

Disposizioni in deroga

L'**articolo 14, comma 3**, in materia di abilitazione scientifica nazionale, contiene una deroga esplicita all'articolo 16, comma 3, lettera d) della legge 30 dicembre 2010, n. 240. In proposito si osserva che la disposizione in esame:

- agisce in deroga anche alla lettera f) del citato articolo 16, comma 3, riguardante il rinnovo biennale delle commissioni nazionali per le procedure di valutazione;
- la lettera d), cui si deroga esplicitamente, sancisce “l'indizione obbligatoria, con frequenza annuale inderogabile, delle procedure per il conseguimento dell'abilitazione”.

Portata normativa

Talune disposizioni appaiono prive ovvero di dubbia portata innovativa dell'ordinamento, in quanto:

esplicitano le finalità delle disposizioni (per esempio: articolo 1, commi 3 e 4; articolo 4, comma 1, capoverso 2.3; articolo 7, comma 1; articolo 12, comma 3; articolo 17, commi 1 e 2; articolo 19, comma 9; articolo 21, comma 1; articolo 35, comma 1);

compiono una ricognizione della normativa vigente ovvero la mantengono ferma (per esempio: articolo 16, comma 1, lettera a), n. 2); articolo 23, comma 1, lettera c), capoverso 49-ter; articolo 26, comma 1; articolo 35, comma 1; articolo 40, comma 1, lettera c); articolo 44, comma 2, lettera c), capoverso 9-ter, che agisce “nel rispetto della normativa anche regolamentare concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici);

richiamano determinate disposizioni “in quanto compatibili” (articolo 43, comma 2);

hanno un contenuto descrittivo, che fa riferimento al carattere provvisorio di talune disposizioni, destinate ad operare nelle more o in attesa della realizzazione di adempimenti successivi, talora eventuali (per esempio: articolo 14, comma 3; articolo 26, comma 1; articolo 29, comma 2; articolo 35, comma 1); talora, al carattere provvisorio si unisce la caratteristica sperimentale (articolo 4, comma 1, capoverso 1); altre volte, infine, il riferimento è soltanto al carattere sperimentale (articolo 12, comma 1).

Inoltre, *andrebbe valutata la portata normativa delle seguenti disposizioni:*

articolo 19, comma 7, là dove stabilisce in maniera generica che il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) “formula proposte al “Commissario unico delegato del Governo per l'Expo Milano 2015 ed alla Società Expo 2015 s.p.a. per la corretta gestione delle procedure d'appalto per la realizzazione dell'evento”;

articolo 22, comma 11, primo periodo, che ribadisce, con esclusivo riferimento all'Autorità di regolazione dei trasporti, quanto già disposto in generale al **comma 9** per tutte le autorità indipendenti;

articolo 27, comma 1, lettera c), che novella l'articolo 3, comma 4 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, con l'obiettivo, secondo la relazione illustrativa, di chiarire che gli obblighi assicurativi a carico dei professionisti non si applicano ai professionisti sanitari dipendenti dal Servizio sanitario nazionale, ma - nel fare ciò - impiega una formulazione (“Nel rispetto dell'ambito applicativo” della disposizione generale: articolo 3, comma 5, lettera e) del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138) che non parrebbe ottimale per conseguire

appieno l'effetto di chiarire maggiormente, rispetto all'attuale quadro normativo, il rapporto di regola ed eccezione fra l'obbligo generalizzato di assicurazione e l'esenzione per i soli professionisti del Servizio sanitario nazionale.

Ulteriori questioni di coordinamento

L'**articolo 17, comma 3** si riferisce alla "banca dati del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, di cui all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191", che però non contiene nessun esplicito riferimento a tale banca dati.

L'**articolo 18, comma 4** richiama, nel novellarlo, il terzo periodo anziché il quarto periodo dell'articolo 47, comma 2 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5.

L'**articolo 22, comma 12** abroga l'articolo 14, comma 2 del codice del processo amministrativo (allegato 1 al decreto legislativo n. 104/2010); tale abrogazione sembrerebbe finalizzata ad attribuire alla competenza funzionale inderogabile del Tar Lazio – in luogo del Tar Lombardia - la competenza sulle controversie relative ai poteri esercitati dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico. Per esigenze sistematiche, *andrebbe valutata l'opportunità di novellare* anche l'articolo 135, comma 1, lettera c), del codice, che attualmente assegna al TAR Lazio, sede di Roma, la competenza sulle controversie che abbiano ad oggetto gli atti delle autorità amministrative indipendenti, facendo un'eccezione proprio per quella indicata all'articolo 14, comma 2.

L'**articolo 32, comma 1, alinea** richiama l'articolo 19, comma 3, lettera a) del decreto, in luogo del comma 5, lettera a) del citato articolo 19, che fa riferimento agli illeciti.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Limiti di contenuto

L'**articolo 50, comma 2, lettera b)** reintroduce, nell'ambito dell'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, una disposizione (originariamente collocata al comma 12) – volta a prevedere che lo stage formativo presso gli uffici giudiziari possa costituire titolo per l'accesso al concorso in magistratura – che era stata soppressa in sede di conversione.

La relazione illustrativa giustifica tale circostanza – che appare in contrasto con il divieto fissato dall'articolo 15, comma 2, lettera c), della legge n. 400 del 1988, secondo cui "Il Governo non può, mediante decreto-legge [...] rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere" – senza riferirsi alla discussione parlamentare ma segnalando che "si prevede il ripristino di una norma già contenuta nel decreto-legge n. 69 del 2013 e poi venuta meno con la legge di conversione, a seguito della netta opposizione delle scuole di specializzazione".

Delegificazione spuria

All'**articolo 44, il comma 1** dispone in via generale che le disposizioni sull'obbligatorietà del deposito telematico degli atti processuali si applicano esclusivamente ai procedimenti iniziati innanzi al tribunale ordinario dal 30 giugno 2014; il comma 2, lettera b), che novella l'articolo 16-*bis*, comma 5 del decreto-legge n. 179 del 2012, demanda ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro della giustizia la facoltà di individuare i tribunali nei quali viene anticipato, "nei procedimenti civili iniziati prima del 30 giugno 2014 ed anche limitatamente a specifiche categorie di procedimenti, il termine fissato dalla legge per l'obbligatorietà del deposito telematico".

Analogamente, al medesimo **articolo 44, comma 2, la lettera c)** introduce nell'ambito del citato articolo 16-*bis* il comma 9-*ter*, che stabilisce in via generale che a decorrere dal 30 giugno 2015 il deposito degli atti processuali ha luogo esclusivamente con modalità telematiche, demandando ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro della giustizia la facoltà di "individuare le corti di appello nei quali viene anticipato, nei procedimenti civili iniziati prima del 30 giugno 2015 ed anche limitatamente a specifiche categorie di procedimenti, il termine fissato dalla legge per l'obbligatorietà del deposito telematico".

In questo modo, il decreto da un lato detta una disciplina di carattere generale e dall'altro consente anticipazioni di termini, peraltro con il ricorso ad un atto atipico come il decreto di natura non regolamentare.

L'**articolo 53, comma 2**, in base alla procedura prevista dall'articolo 17, comma 12 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della giustizia, la possibilità di aumentare il contributo unificato nel processo civile, amministrativo e tributario "nella misura necessaria alla copertura finanziaria delle minori entrate risultanti dall'attività di monitoraggio". Si attribuisce così ad una fonte subordinata il compito di modificare disposizioni di rango legislativo, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura, e della quale *andrebbe altresì valutata la compatibilità con la riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione, in assenza di qualsiasi indicazione relativa alla parametrizzazione dei profili quantitativi della prestazione*.

La giurisprudenza costituzionale sul punto ha registrato orientamenti non totalmente conformi nel tempo: in alcune sentenze (36/1959 e 341/2000) la Corte ha evidenziato come la potestà amministrativa nella

determinazione del *quantum* della prestazione risulta limitata sia nell'oggetto che dalle direttive, dovendosi ritenere illegittima quella norma che non contenga sufficienti indicazioni per la parametrizzazione dei profili quantitativi della prestazione. Nello stesso tempo, diverse pronunce hanno delimitato in negativo gli elementi che possono non essere presenti nella base legislativa: tra questi, il limite massimo del prelievo che non necessariamente deve essere quindi contenuto nella disciplina legislativa (sentenze nn. 4/1957, 30/1957, 36/1959, 34/1986).

Delegificazione

L'**articolo 19, comma 10** demanda ad un regolamento di delegificazione il riordino delle funzioni di misurazione e valutazione della **performance**, qualificando come "norme generali regolatrici della materia" quelle che appaiono semplici indicazioni di oggetti e finalità del regolamento e senza individuare le norme di rango primario da ritenersi abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento stesso.

Si segnala in proposito che la sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2012, in un *obiter dictum*, lascia impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla "correttezza della prassi di autorizzare l'emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge", nonché "ogni valutazione sulle procedure di delegificazione non conformi al modello previsto dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, quale è quella prevista dalla disposizione impugnata, che non determina «le norme generali regolatrici della materia», né indica espressamente le norme di rango primario da ritenersi abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione".

Altri adempimenti

L'**articolo 4, comma 3**, peraltro in maniera non testuale, fissa un termine entro il quale deve essere adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dall'articolo 29-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 per la definizione di una tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione. Il richiamato articolo 29-bis prevede una procedura complessa: la proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza unificata, sentite le organizzazioni sindacali. Si dispone ora che decorso il termine di sessanta giorni stabilito dalla norma in esame, si possa derogare a tale procedura, provvedendo "con decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze", fermo restando che "Le successive modifiche sono operate secondo la procedura di cui al citato articolo 29-bis".

Si delinea così una diversa procedura, per la quale non viene fissato un termine, esaurita la quale si torna alla procedura prevista in via generale.

Immediata applicazione

Le disposizioni del decreto sono, generalmente, di immediata applicazione, come previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Tuttavia, talune disposizioni, anche in forza della loro natura ordinamentale, demandano la loro applicazione a successivi adempimenti ovvero ne posticipano l'efficacia, prevedendo talora un periodo transitorio.

Si segnala, in particolare, l'**articolo 23, comma 1, lettera a), n. 3)**, che, novellando l'articolo 1, comma 49 della recentissima legge 7 aprile 2014, n. 56, sposta dal 31 ottobre 2015 al 31 dicembre 2016 la data di trasferimento in regime di esenzione fiscale delle partecipazioni originariamente detenute dalla provincia di Milano alla città metropolitana, disponendo anche che alla medesima data che "le partecipazioni originariamente detenute dalla provincia di Monza e della Brianza sono trasferite in regime di esenzione fiscale alla nuova provincia di Monza e di Brianza".

Inoltre, a titolo esemplificativo:

all'**articolo 17**:

il **comma 3** dispone la confluenza di una serie di informazioni nella banca dati del Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze a decorrere dal 1° gennaio 2015;

il **comma 4** dispone, con la medesima decorrenza, l'acquisizione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze di informazioni relative alle partecipazioni in società per azioni detenute direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche;

il **comma 5** provvede alle conseguenti abrogazioni, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2015;

l'**articolo 28** dispone il dimezzamento del diritto annuale versato dalle imprese alle camere di commercio a decorrere dal 2015;

l'**articolo 44, comma 2, lettera c)** novella l'articolo 16-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, prevedendo che "A decorrere dal 30 giugno 2015 nei procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione, innanzi alla corte di appello, il deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti precedentemente costituite ha luogo esclusivamente con modalità telematiche".

Per costante indirizzo del Comitato, con riguardo a tali disposizioni l'effettivo carattere di immediata

applicabilità va valutato in relazione ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica degli adempimenti eventualmente previsti.

Differimenti di termini

L'**articolo 14**, comma 1, pur utilizzando la formula "proseguono, senza soluzione di continuità", in realtà differisce i lavori delle commissioni istituite per l'abilitazione scientifica nazionale dei docenti universitari.

L'**articolo 47**, comma 1 differisce dal 16 giugno 2013 al 30 novembre 2014 il termine entro il quale le amministrazioni pubbliche devono comunicare al Ministero della giustizia i propri indirizzi di posta elettronica certificata.

Formulazione del testo

Talune espressioni e formulazioni appaiono di non immediata comprensione o comunque suscettibili di ingenerare incertezze sull'effettivo significato. Ad esempio:

all'**articolo 12, comma 4**, ove si fa generico riferimento a crediti formativi non meglio specificati;

all'**articolo 17, comma 1**, il quale vieta alle amministrazioni "il compimento di qualsiasi atto" "con riferimento agli enti" finanziati o vigilati che non saranno stati inclusi nella banca dati per la ricognizione degli enti pubblici, formulazione che nella sua onnicomprensività appare derogare implicitamente o comunque incidere non testualmente su numerosissime norme attributive di potestà pubblicistiche o privatistiche, dando luogo a potenziali difficoltà di coordinamento;

all'**articolo 22, comma 14, lettera a)**, il quale nel prevedere una maggioranza rafforzata per talune deliberazioni della Consob (secondo la relazione illustrativa si tratta dei "regolamenti o delibere in materia organizzativa della Consob") novella l'articolo 1 del decreto-legge n. 95 del 1974 inserendovi al nono comma l'espressione: "le deliberazioni concernenti i regolamenti di cui ai precedenti commi", con una formulazione che, però, potrebbe prestarsi ad essere estesa a tutte quante le deliberazioni dell'organo (descritte al "precedente" comma terzo) anziché ai soli regolamenti di organizzazione (disciplinati al "precedente" comma ottavo): si rammenta a tale proposito che la circolare del 2001 sulla corretta formulazione dei testi legislativi prevede infatti di evitare l'uso delle espressioni "precedente" e "successivo" nei rinvii interni proprio per evitare problemi di coordinamento e dubbi di individuazione, anche in caso di modifiche successive;

all'**articolo 23, comma 1, lettera c)**, che, nell'introdurre nella legge n. 56 del 2014 due nuovi commi, in tema di partecipazioni azionarie della Regione Lombardia e di enti locali, usa una formulazione che indica concetti identici mediante denominazioni difformi, forme verbali passive che non rendono sempre agevole individuare l'agente e, infine, fa uso di espressioni di dubbia portata normativa (per esempio: "nei modi e termini previsti dalle leggi"), rinvia all'articolo 4, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 85 del 2012 senza specificare – come sarebbe opportuno – se il riferimento sia al testo novellato dal decreto in titolo (articolo 16), mentre alla lettera g) impiega la formulazione propria degli emendamenti in luogo di quella delle novelle ("aggiungere" invece di "è aggiunto");

all'**articolo 27, comma 1, lettera c)**, il quale risulta finalizzato, secondo la relazione illustrativa, a chiarire che gli obblighi assicurativi a carico dei professionisti dipendenti dal SSN, ma nel fare ciò impiega una formulazione ("nel rispetto dell'ambito applicativo" della disposizione generale) che non parrebbe ottimale per conseguire pienamente l'effetto di chiarire ulteriormente, rispetto all'attuale quadro normativo, il rapporto fra l'obbligo generalizzato e l'esenzione per i soli professionisti del SSN.

Struttura del testo

Nell'ambito del **titolo IV**:

il **capo I** (articoli 38-43), rubricato "Processo amministrativo", comprende anche gli articoli 39 e 43, concernenti – rispettivamente – le ulteriori materie della semplificazione degli oneri formali nella partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici e di informatizzazione del processo contabile;

il **capo II** (articoli 44-54), rubricato "Disposizioni per garantire l'effettività del processo telematico" contiene anche misure in materia di indirizzi di posta elettronica certificata della pubblica amministrazione (articolo 47), di vendita delle cose mobili pignorate con modalità telematica (articolo 48), le norme di copertura finanziaria (articolo 53) e la disposizione relativa all'entrata in vigore del decreto (articolo 54).

All'**articolo 21**, i **commi 2 e 3** sono ripartiti in numeri anziché in lettere, in difformità a quanto disposto dalla circolare del 2001 sulla corretta formulazione tecnica dei testi legislativi.