



Delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

A.C. 3098

Dossier n° 85 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
11 giugno 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3098
Titolo:	Delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	18
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione
Iscrizione nel programma dell'Assemblea:	Sì

Contenuto

Il disegno di legge, nel testo approvato dal Senato, si compone di 18 articoli, ripartiti in 4 capi:

♦ il **capo I** concerne le semplificazioni amministrative e contiene:

gli articoli 1, 2, 4 e 6, recanti deleghe al Governo in materia di: carta della cittadinanza digitale; conferenza di servizi; segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva; revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza;

gli articoli 3 e 5, che novellano la legge 7 agosto 1990, n. 241, introducendovi l'articolo 17-bis, che disciplina il silenzio assenso in tutti i casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta tra amministrazioni pubbliche e novellando gli articoli 19, 21 e 21-nonies, in materia di autotutela amministrativa;

♦ il **capo II** è dedicato all'organizzazione delle amministrazioni pubbliche:

l'articolo 7 delega il Governo a ridisciplinare la Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri, le agenzie governative nazionali e gli enti pubblici non economici nazionali;

l'articolo 8 delega il Governo al riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio;

♦ il **capo III** riguarda il personale e si compone di tre articoli:

gli articoli 9 e 10 delegano il Governo ad una riforma della dirigenza pubblica ed alla semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca;

l'articolo 11 impone alle amministrazioni pubbliche di adottare misure per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro;

♦ il **capo IV**, rubricato "Deleghe per la semplificazione normativa", contiene in realtà ulteriori disposizioni. In particolare:

l'articolo 12 reca procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione nei seguenti ambiti:

lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa;

partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche;

servizi pubblici locali di interesse economico generale;

gli articoli 13, 14 e 15 contengono i principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio di ciascuna delega;

l'articolo 16 delega il Governo a modificare ed abrogare disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi;

gli articoli 17 e 18 contengono disposizioni di carattere generale: la clausola di salvaguardia delle competenze delle Regioni e Province autonome; le disposizioni di natura finanziaria.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge di iniziativa governativa, approvato in prima lettura dal Senato, viene sottoposto all'esame del Comitato a norma dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis* del regolamento, in quanto contenente disposizioni di delega.

Il disegno di legge presentato al Senato era corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) sia della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge reca disposizioni sostanziali, destinate ad entrare immediatamente in vigore, e disposizioni recanti deleghe al Governo concernenti una pluralità di settori della pubblica amministrazione.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

All'articolo 7, comma 1:

la **lettera b)**, n. 3) prevede che "i procedimenti di designazione o di nomina di competenza, diretta o indiretta, del Governo o di singoli Ministri... siano oggetto di esame in Consiglio dei ministri". Si segnala al riguardo che l'articolo 1, comma 1, lettera ii) della legge 12 gennaio 1991, n. 13 dispone che sono adottati con decreto del Presidente della Repubblica "tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri;

la **lettera b)**, n. 4) delega il Governo a precisare "la disciplina degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei vice ministri e dei sottosegretari di Stato, con determinazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri delle risorse finanziarie destinate ai suddetti uffici". *Andrebbe valutata l'opportunità di chiarire lo strumento con cui viene adottata la determinazione del Presidente del Consiglio dei ministri.* Si segnala inoltre che il comma 4-bis dell'articolo 17 della citata legge n. 400/1988 prevede per la disciplina degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri un regolamento governativo adottato con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari;

la **lettera c)** prevede, in via eventuale, l'accorpamento delle funzioni svolte dagli uffici del Pubblico registro automobilistico e dalla Direzione generale per la motorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Al riguardo si evidenzia che il comma 427 dell'articolo 1 della legge n. 147/2013 dispone la medesima unificazione, da effettuarsi con regolamento di delegificazione, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Disposizioni di delega

Il disegno di legge contiene numerose disposizioni di delega, agli articoli 1, 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15 e 16. Esse definiscono con precisione procedure e termini di esercizio ed enucleano, generalmente, numerosi principi e criteri direttivi. Al riguardo si segnala quanto segue:

1. Talune disposizioni non definiscono compiutamente i principi e criteri direttivi di delega. A titolo esemplificativo:

l'**articolo 4, comma 1** delega il Governo ad individuare i procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività, quelli oggetto di silenzio assenso, quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e quelli per i quali, in base alla legislazione vigente, è sufficiente una comunicazione preventiva, introducendo anche la disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa, fa riferimento *per relationem* ai "principi e criteri direttivi desumibili" dagli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 nonché ai "principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi" e ai "principi di ragionevolezza e proporzionalità".

Nel parere sul disegno di legge C. 2617 (riforma del terzo settore) il Comitato per la legislazione ha segnalato che l'individuazione dei principi e criteri direttivi *per relationem* restringe l'ampiezza del potere dispositivo conferito al legislatore delegato; infatti, è proprio nel caso delle deleghe non innovative che la Corte costituzionale ha ammesso che i principi e criteri direttivi, in luogo di essere puntualmente esplicitati, possano essere ricavabili anche *per relationem*, mediante rinvio al diritto vigente (sentenze n. 52 e 53 del 2005, n. 174 del 2005 e n. 341 del 2007), in quanto "La necessità della indicazione di principi e di criteri direttivi idonei a circoscrivere le diverse scelte discrezionali dell'esecutivo riguarda i casi in cui la revisione ed il riordino comportino l'introduzione di norme aventi contenuto innovativo rispetto alla disciplina previgente, mentre tale specifica indicazione può anche mancare allorché le nuove disposizioni abbiano carattere di sostanziale conferma delle precedenti" (sentenza n. 350 del 2007, che riprende la n. 66 del 2005 e la n. 239 del 2003)".

Alla luce di tali considerazioni, qualora si intenda conferire al Governo una delega di contenuto innovativo, *sembrerebbe opportuno individuare principi e criteri direttivi specifici, diversi da quelli già desumibili*

dall'ordinamento: ciò appare comunque necessario con riferimento all'oggetto di delega relativo all'introduzione della "disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa ... e di svolgimento della procedura, anche telematica, nonché degli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti", che appare riferibile a una delega di tipo *innovativo*, e non solamente di tipo *compilativo*;

l'**articolo 7, comma 1, lettera a)** enumera una serie di oggetti di delega, talora enucleando criteri di carattere generale. Per esempio, si prevede il "riordino dell'associazione Formez PA mediante ridefinizione dell'organizzazione e delle funzioni in applicazione dei principi di semplificazione, efficienza, contenimento della spesa e riduzione degli organi";

l'**articolo 8, comma 1**, nel delegare il Governo al riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, enuclea – alle lettere c), d), e), f) e g) come principi e criteri direttivi quelli che appaiono piuttosto oggetti della delega.

Ulteriori considerazioni verranno svolte con riguardo agli **articoli 12 e 16**.

2. In qualche caso, le disposizioni di delega fanno riferimento all'eventualità di determinate soluzioni. A titolo esemplificativo:

l'**articolo 7, comma 1, lettera a)** prevede la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato "ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia";

l'**articolo 7, comma 1, lettera c)** prevede l'"eventuale accorpamento, delle funzioni svolte dagli uffici del Pubblico registro automobilistico e dalla Direzione generale per la motorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti";

l'**articolo 9, comma 1, lettera b), n. 1)**, che prevede l'"eventuale confluenza nello stesso ruolo di personale appartenente alle carriere speciali, ad esclusione della carriera diplomatica";

l'**articolo 9, comma 1, lettera c), n. 3)** prevede l'"eventuale trasformazione della natura giuridica" della Scuola nazionale dell'amministrazione.

Il Comitato per la legislazione, nel parere sul disegno di legge C. 2660 (riforma del mercato del lavoro) già ha segnalato che in un *obiter dictum* la Corte costituzionale ha rilevato che: «il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega» (sentenze n. 68 del 1991 e n. 340 del 2007)".

3. Tutte le disposizioni di delega prevedono l'espressione di un doppio parere parlamentare, qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri espressi in prima lettura. E' una previsione che è stata sempre giudicata positivamente dal Comitato per la legislazione.

4. Talora sono presenti previsioni che appaiono meramente ricognitive della legislazione vigente, anche di rango costituzionale, o che intendono darle effettività o attuazione. A titolo esemplificativo:

l'**articolo 7, comma 1, lettera b)**, con riferimento alla sola amministrazione centrale, pone l'"esclusivo fine di attuare l'articolo 95 della Costituzione e di rendere effettive le statuizioni dell'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dei decreti legislativi 30 luglio 1999, m. 300 e n. 303";

l'**articolo 13, comma 1, lettera b)**, con riguardo ai concorsi pubblici, pone tra gli obiettivi della delega la "predisposizione di strumenti volti a garantire l'effettiva segretezza dei temi d'esame";

l'**articolo 13, comma 1, lettera o)** enuclea come criterio direttivo il "riconoscimento alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano della potestà legislativa in materia di lavoro del proprio personale dipendente, nel rispetto della disciplina nazionale sull'ordinamento del personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, come definita anche dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"; tale riconoscimento è materia degli Statuti speciali;

l'**articolo 14, comma 1, lettera g)** delega il Governo all'"attuazione dell'articolo 151, comma 8, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di consolidamento delle partecipazioni nei bilanci degli enti proprietari";

5. Tutte le disposizioni prevedono un meccanismo di scorrimento dei termini per l'esercizio della delega: "Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni".

Si segnala in proposito che il Comitato per la legislazione, confermando la propria costante linea di indirizzo, nelle premesse del parere sul disegno di legge C. 2994 ("Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti", in presenza di una disposizione analoga, ha segnalato che "appare opportuno individuare univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla cosiddetta «tecnica dello scorrimento»".

Nell'esame del disegno di legge C. 2617 (delega per la riforma del terzo settore), dopo che il Comitato aveva posto una condizione in tal senso, l'Assemblea della Camera ha approvato, il 1° aprile 2015, un emendamento all'articolo 1, comma 6, del disegno di legge, che ha previsto, in luogo dello scorrimento del

termine di delega, un termine univoco entro il quale il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi, pena l'inefficacia della delega". *Si segnala inoltre che lo scorrimento sembrerebbe doversi applicare soltanto in relazione all'espressione del primo parere parlamentare, vista la collocazione nel testo della previsione relativa al meccanismo.*

6. L'**articolo 2, comma 1, lettera m)** indica, fra i criteri direttivi per la riforma della conferenza di servizi, "la possibilità per le amministrazioni di assumere determinazioni in via di autotutela.... Purché abbiano partecipato alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini"; nell'esercizio della delega, si dovrà prestare attenzione al complesso del procedimento, con specifico riguardo agli effetti della revoca o dell'annullamento di ufficio degli atti endoprocedimentali, specie nel caso di atti di assenso, sul provvedimento adottato all'esito della conferenza di servizi.

7. L'**articolo 12** contiene i principi e criteri comuni per l'adozione di tre testi unici nei seguenti settori: lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa; partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche; servizi pubblici locali di interesse economico generale. In particolare, il **comma 2** enuclea i principi e criteri direttivi generali che, soprattutto nel caso delle **lettere a)** ed **e)**, si integrano strettamente con oggetto e finalità della delega; la **lettera e)** delega il Governo all'"aggiornamento delle procedure, prevedendo, in coerenza con quanto previsto dai decreti legislativi di cui all'articolo 1, la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa": *andrebbe valutata l'opportunità di declinare ulteriormente tale obiettivo di carattere generale* negli articoli contenenti i principi e criteri specifici della delega, dal momento che contiene potenzialmente un carattere innovativo rispetto alle delimitazioni poste alle lettere a) e b).

8. L'**articolo 16** delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati ad abrogare o modificare "disposizioni legislative, entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011, che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione".

Il **comma 1**, tra l'altro:

- individua il termine iniziale di entrata in vigore delle disposizioni legislative che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione (fissato al 1° gennaio 2012), ma non un termine finale, in assenza del quale si dovrebbe fare riferimento alla data di entrata in vigore della legge di delegazione;
- enuclea due principi e criteri direttivi sostanzialmente coincidenti con gli oggetti molto ampi della delega, che demanda interamente al legislatore delegato l'individuazione delle previsioni di adempimenti da modificare o abrogare:

"a) individuare, fra le disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, quelle che devono essere modificate al solo fine di favorire l'adozione dei medesimi provvedimenti e apportarvi le modificazioni necessarie;

b) individuare, fra le disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, quelle per le quali non sussistono più le condizioni per l'adozione dei provvedimenti medesimi e disporre l'abrogazione espressa e specifica".

Il **comma 3** dispone che l'adozione di eventuali decreti legislativi correttivi e integrativi debba avvenire "Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al presente articolo", utilizzando dunque una *formulazione che genera incertezza circa il termine ultimo per l'esercizio della delega integrativa e correttiva*, salvo che nell'unico decreto legislativo o nell'ultimo di essi (in caso di pluralità di atti) non vi sia un'auto-qualificazione del provvedimento in termini di "ultimo decreto legislativo", che consenta di dissipare tale incertezza

9. In qualche caso, infine, vengono indicate, talora in maniera vaga, attività prodromiche all'esercizio delle deleghe. A titolo esemplificativo:

l'**articolo 13, comma 1, lettera e)** delega il Governo alla "rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici";

l'**articolo 15, comma 1, lettera c)** delega il Governo alla "individuazione della disciplina generale in materia di organizzazione e gestione dei servizi di interesse economico generale di ambito locale"

Formulazione del testo e coordinamento interno

L'**articolo 1** delega il Governo a modificare e integrare il codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82; il comma 1 fa riferimento ai "sistemi di comunicazione non ripudiabili": si tratta di una *espressione nuova per l'ordinamento, di cui andrebbe chiarito il significato*.

L'**articolo 3** inserisce un nuovo articolo 17-bis nella legge n. 241 del 1990 recante: "*Silenzio assenso fra le amministrazioni pubbliche*". Il **comma 2** prevede, in taluni casi di mancato accordo fra amministrazioni, un'ipotesi di intervento sostitutivo nella quale "il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, decide sulle modifiche da apportare allo schema di provvedimento"; tale comma, dunque:

a) prevede, in caso di mancato accordo, il necessario coinvolgimento del Consiglio dei ministri anche per quei procedimenti che non ne prevedrebbero il coinvolgimento (per esempio, decreti interministeriali);

b) sembrerebbe demandare al legislatore delegato il compito di specificare se l'adozione del provvedimento finale spetti alla stessa Presidenza del Consiglio o all'amministrazione ordinariamente competente;

c) disciplina un'ipotesi di disaccordo fra le amministrazioni, rendendo opportuno integrare la rubrica dell'articolo per dare pienamente conto del suo contenuto;

d) per effetto di un emendamento introdotto al Senato, non limita il suo campo di applicazione alle sole amministrazioni statali, sembrando dunque consentire – stante la formulazione letterale della disposizione come emendata – all'amministrazione statale di poter superare il dissenso di un'amministrazione regionale, o provinciale autonoma, in ambiti materiali di competenza regionale concorrente o residuale: tale ipotesi va valutata alla luce della giurisprudenza costituzionale che esclude un intervento decisorio unilaterale dello Stato come conseguenza automatica del mancato raggiungimento di un accordo con la regione.

L'**articolo 7, comma 4** reca una clausola di salvaguardia in favore delle regioni a statuto speciale e delle province autonome con specifico riguardo ai rispettivi Corpi forestali regionali e provinciali; si evidenzia che l'**articolo 17** reca una clausola di salvaguardia di portata generale, relativa a tutte le disposizioni contenute nel testo, "anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", qui richiamata in funzione meramente ricognitiva.

L'**articolo 8, comma 1, lettera e)** fa riferimento allo "scorporo" dal CONI del Comitato italiano paralimpico, il quale non è incorporato nel CONI ma ne è soltanto vigilato.

All'**articolo 9, comma 1, lettera b), n. 4)**, *andrebbe valutata l'opportunità di chiarire* se si intenda fare riferimento a tutta la dirigenza pubblica – come si desume testualmente dal riferimento all'intero articolo 9 – o alla sola dirigenza degli enti locali, in cui confluiscono i segretari comunali e provinciali.

L'**articolo 13, comma 1, lettera o)** enuclea come criterio direttivo della delega per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche il "rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione e del conseguente regime di responsabilità dei dirigenti, attraverso l'esclusiva imputabilità agli stessi della responsabilità amministrativo-contabile per l'attività gestionale", così ribadendo quanto già indicato come principio e criterio direttivo per la riforma della dirigenza all'**articolo 9, comma 1, lettera l)**.

Il **capo IV**, rubricato "Deleghe per la semplificazione normativa", contiene in realtà ulteriori disposizioni contenenti la clausola di salvaguardia e previsioni di carattere finanziario (**articoli 17 e 18**).